

N° 265

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 mai 1985.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées (1) sur le projet de loi autorisant la ratification d'un Protocole portant amendement de la Convention relative à l'aviation civile internationale (article 3 bis).

Par M. Pierre MATRAJA,

Sénateur.

(1) Cette Commission est composée de MM. Jean Lecanuet, *président*, Yvon Bourges, Emile Didier, Pierre Matraja, Jacques Menard, *vice-présidents*, Serge Boucheny, Michel d'Aillieres, Francis Palmero, Gerard Gaud, *secrétaires*, MM. Paul Alduy, Michel Alloncle, François Autain, Jean-Pierre Bayle, Jean Benard Mousseaux, Noël Berner, Andre Bettencourt, Charles Bosson, Raymond Bourguin, Louis Brives, Guy Cabanel, Michel Caldagues, Jacques Chaumont, Michel Crucis, Andre Delelis, Jacques Delong, Maurice Faure, Charles Ferrant, Louis de la Forest, Jean Garcia, Jacques Genton, Marcel Henry, Louis Jung, Philippe Labeyrie, Christian de La Malene, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madraile, Jean Mercier, Pierre Merli, Daniel Millaud, Claude Mont, Jean Natali, Paul d'Ornano, Bernard Parmanhier, Mme Rolande Perlican, MM. Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Marcel Rosette, Albert Vorquin.

Voir le numéro :

Sénat : 159 (1984-1985)

Traites et Conventions. - Aviation civile internationale

SOMMAIRE

	Pages
Introduction. - Un amendement à la Convention de Chicago, adopté le 10 mai 1984, inspiré par l'incident du boeing sud-coréen, et qui tend à proscrire l'usage des armes contre les aéronefs civils en vol	3
PREMIÈRE PARTIE. - <i>La révision de la Convention de Chicago du 10 mai 1984 : un amendement adopté selon la procédure régulière mais dans un contexte international tendu</i>	4
A. - <i>La convention de Chicago - une Charte de l'Aviation civile internationale dont il convient avant tout de préserver l'unité</i>	4
B. - <i>La procédure de révision de la Convention - le double souci de respecter la souveraineté des Etats et de maintenir le consensus entre les membres</i>	5
1° Les dispositions de l'article 94 de la Convention	5
2° Les précisions de la résolution A. 4.3 de l'Assemblée	5
3° Le caractère technique des précédents amendements adoptés	5
4° L'échec de la première tentative française tendant à l'interdiction de l'usage de la force contre les aéronefs civils	6
C. - <i>L'adoption de l'amendement du 10 mai 1984 - une négociation difficile dans un climat international tendu</i>	6
1° Les circonstances de l'initiative française : l'émotion soulevée par l'incident du boeing sud-coréen	6
2° Les étapes d'une négociation difficile	7
DEUXIÈME PARTIE. - <i>Les dispositions et la portée du nouvel article 3 bis</i>	9
A. - <i>Les dispositions de l'article 3 bis nouveau - un texte de compromis qui interdit l'utilisation des armes contre les aéronefs civils tout en renforçant les dispositions de nature à protéger la souveraineté des Etats sur leur espace aérien</i>	9
1° L'alinéa a)	9
2° Les trois autres alinéas	9
B. - <i>La valeur du nouvel article 3 bis : une autorité incontestable mais une force contraignante suspendue à l'exigence de ratification des Etats</i>	10
Conclusions favorables de la Commission	11

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de loi qui est soumis à votre approbation a pour objet d'autoriser la ratification d'un protocole portant amendement de la Convention de Chicago, relative à l'aviation civile internationale. Cet amendement, issu d'une proposition franco-autrichienne, a été adopté le 10 mai 1984 par consensus au cours d'une assemblée extraordinaire des Etats membres de l'O.A.C.I. (l'Organisation de l'aviation civile internationale).

Inspiré par l'incident du boeing sud-coréen qui avait coûté la vie à 269 personnes, il a principalement pour but de proscrire l'usage des armes contre les aéronefs civils en vol, tout en renforçant les garanties destinées à protéger la souveraineté des Etats sur leur espace aérien.

L'existence de ces deux volets complémentaires a pour but de rendre le texte de l'amendement acceptable par la totalité des Etats membres de l'O.A.C.I. La recherche de ce consensus répond à une double préoccupation :

- exigé par la procédure de révision de la Convention de Chicago, celui-ci doit permettre de préserver l'unité de l'ensemble juridique qui unit les Etats membres ;

- signe de l'acceptation des Etats, il devrait déboucher sur des procédures de ratification, faute desquelles l'amendement resterait inopposable à un Etat transgresseur.

PREMIÈRE PARTIE

LA RÉVISION DE LA CONVENTION DE CHICAGO DU 10 MAI 1984 : UN AMENDEMENT ADOPTÉ SELON LA PROCÉDURE RÉGULIÈRE MAIS DANS UN CONTEXTE INTERNATIONAL TENDU

A. - La Convention de Chicago : une charte de l'Aviation civile internationale dont il convient avant tout de préserver l'unité.

La Convention de Chicago du 7 décembre 1944 constitue ce que l'on a pu appeler la charte de l'Aviation civile internationale. Adoptée par les puissances alliées avant même la fin de la Seconde Guerre mondiale, elle se propose en effet d'énoncer les règles fondamentales indispensables au développement ordonné du trafic aérien international. L'efficacité de la Convention dépendant du nombre des Etats parties, et de l'unité du régime juridique qu'elle instaure entre eux, on comprend que dans ces conditions, elle se montre particulièrement attentive à l'égard de toute adaptation et de tout développement de ses dispositions qui, quelque nécessaire qu'il fût, risquerait de remettre en question sur un point, le consensus élaboré.

Aussi la Convention a-t-elle confié l'application, le suivi et le développement des principes qu'elle énonce à une Organisation de l'aviation civile internationale, dont elle décrit le fonctionnement. Cette organisation, qui se compose, sur le modèle de toute organisation internationale, d'une assemblée des 152 Etats membres, d'un conseil plus restreint composé de 27 membres élus et d'un secrétaire général, dispose de larges compétences tant en matière juridictionnelle ou arbitrale qu'en matière de réglementation du transport aérien. A ce titre elle exerce un contrôle vigilant sur la procédure de révision de la Convention de Chicago, et dispose d'une faculté d'écarter toute proposition d'amendement qui risquerait de faire éclater le consensus et l'unité d'un régime juridique qu'il s'agit avant tout de préserver.

B. - La procédure de révision de la Convention : le double souci de respecter la souveraineté des Etats membres et de maintenir le consensus.

Si l'initiative d'une proposition d'amendement peut en théorie appartenir aux organes de l'O.A.C.I., elle revient dans la pratique aux Etats membres.

1° *L'article 94* de la Convention prévoit une procédure unique pour la révision de ses propres dispositions, que celles-ci soient relatives au transport aérien en général, ou qu'elles concernent plus particulièrement le fonctionnement de l'O.A.C.I. proprement dite. Cet article pose à l'entrée en vigueur d'un amendement, la double condition d'une approbation par les deux tiers de l'Assemblée, et d'une ratification par un nombre d'Etats au moins égal aux deux tiers des Etats membres. Toutefois, en raison de l'impossibilité d'imposer aux Etats des normes auxquelles ils n'auraient pas consenti, cet amendement n'entre en vigueur qu'à l'égard des Etats qui l'ont ratifié.

2° Cette solution, respectueuse de la souveraineté des Etats et conforme à l'esprit du droit international public, risquait de menacer l'unité du régime juridique qui unit les Etats membres. Aussi, pour écarter cette menace, l'Assemblée de l'O.A.C.I. a tenu à interpréter et compléter ces dispositions dans sa *résolution A 4/3*. Celle-ci pose à l'adoption de tout amendement deux conditions : que l'expérience en prouve la nécessité, et que l'on soit en mesure de démontrer que l'amendement est possible et souhaitable. Le contrôle qu'elle reconnaît au conseil à cette occasion, lui permet ainsi d'écarter, pour des motifs d'opportunité politique, des propositions de révision susceptibles de ne pas faire l'unanimité des Etats membres.

A cette fin, la résolution précise les modalités de la procédure de révision : tout Etat contractant désireux de voir discuter un amendement, soumet sa proposition par écrit au conseil six mois avant la date d'ouverture de la session de l'Assemblée au cours de laquelle l'amendement doit être présenté. Le conseil en apprécie alors au fond l'opportunité et le bien-fondé, et le transmet aux Etats contractants, accompagné de ses observations et recommandations. C'est à cette occasion qu'il peut provoquer leur échec.

3° Cette procédure a été suivie avec régularité lors de *l'adoption des précédents amendements*. Si l'on excepte celui qui a pour but de préciser la conduite de l'O.A.C.I. à l'égard d'un

Etat exclu de l'O.N.U., tous les amendements retenus portaient d'ailleurs sur des questions techniques qui ne risquaient pas de susciter des clivages politiques : augmentation du nombre des membres du conseil, espacement des sessions de l'Assemblée, procédure de convocation de l'Assemblée en session extraordinaire. En revanche, les amendements de nature politique ont échoué avec une certaine régularité, faute de susciter un consensus satisfaisant.

4° Ainsi, en ce qui concerne le principe du non-recours à la force contre les aéronefs civils, qui vient d'être couronné par l'amendement du 10 mai 1984, on doit signaler l'échec d'une *première proposition déposée par la France en 1973*. Inspiré par un incident qui avait opposé un avion civil libyen à la chasse israélienne, ce texte, qui était soutenu, outre par la France, par la Grande-Bretagne et la Suisse, n'avait recueilli que 65 voix favorables alors que 67 eussent été nécessaires à son adoption. Aucun pays n'avait certes voté contre, mais on dénombrait toutefois 29 abstentions, parmi lesquelles figuraient entre autres, l'Union soviétique et quatre pays de l'Est, les Etats-unis, le Japon et onze Etats d'Europe de l'Ouest.

C. - L'adoption de l'amendement du 10 mai 1984 : une négociation difficile dans un climat international tendu.

1° *La France a repris cette proposition à la suite de l'émotion de la communauté internationale soulevée par la destruction de l'avion de ligne sud-coréen.*

On se souvient des conditions dans lesquelles un boeing de la Korean Airlines avait été abattu sans sommation le 1^{er} septembre 1983 par un avion de la chasse soviétique alors que, ayant dévié de son couloir aérien, il survolait une zone stratégique de l'U.R.S.S. Diverses explications ont été avancées pour rendre compte de cet accident tragique qui a fait 269 victimes. Au terme de son enquête, le secrétaire général de l'O.A.C.I. a conclu à la possibilité d'une erreur dans le système de réglage destiné à contrôler la navigation de l'appareil, jointe à un manque de vigilance de l'équipage. Les Soviétiques en revanche, ont voulu voir dans ce changement de parcours l'utilisation préméditée d'un avion civil à des fins d'espionnage militaire au-dessus d'une région stratégique sensible. En tout état de cause, l'établissement définitif d'une vérité irrécusable demeure difficile, dans la mesure où l'Union soviétique refuse de collaborer à l'enquête, et où celle-ci ne peut donc principalement s'appuyer que sur l'enregistrement des dernières liaisons radio entre le pilote du boeing et la tour de contrôle japonaise.

2° Les circonstances qui ont présidé au dépôt de la proposition d'amendement française, expliquent la tension et les difficultés de sa discussion, dans la mesure où elle semblait emporter la condamnation d'un des principaux membres de l'O.A.C.I.

On peut, en schématisant, distinguer trois grandes étapes dans la négociation qui a abouti à l'adoption du projet d'amendement franco-autrichien interdisant le recours à la force contre les aéronefs civils.

a) L'Union soviétique et la Tchécoslovaquie se sont tout d'abord vigoureusement opposées à tout projet occidental, qu'il fût d'origine américaine ou française, évoquant l'affaire du boeing sud-coréen sur le plan du droit international. La thèse soviétique était des plus tranchées : à l'entendre, l'avion sud-coréen avait violé sciemment l'espace aérien soviétique. Cette opération préméditée relevait d'une intention d'utiliser un avion civil à des fins d'espionnage militaire dans une région stratégique.

Ainsi, lorsque la France déposa devant le conseil extraordinaire des 15 et 16 septembre 1983 une proposition tendant à faire inscrire avec la plus haute priorité la question d'un amendement à la Convention de Chicago, l'Union soviétique et la Tchécoslovaquie se dissocièrent-elles du consensus recueilli. Puis, lorsque le conseil ordinaire adopta le 14 octobre 1983 le principe d'une convocation d'une assemblée extraordinaire de l'O.A.C.I. pour examiner les propositions d'amendements, ce fut encore contre le vote de l'Union soviétique et de la Tchécoslovaquie.

b) Mais voyant l'inutilité de ses efforts, l'Union soviétique changea de tactique. Le conseil de l'O.A.C.I. venait en effet, le 18 novembre, d'adopter par consensus le principe de transmission du projet d'amendement français, qui avait depuis lors fusionné avec un projet autrichien. Cette fois l'Union soviétique ne se dissocia pas du consensus obtenu au conseil, mais présenta, le 23 décembre un projet de résolution qui invitait le conseil à ne pas se prononcer faute d'éléments factuels suffisants. Elle le communiqua aux principaux Etats du Tiers-Monde, mais se rendant compte du peu d'écho qu'elle rencontrait, elle se contenta depuis lors de tenter d'amender le projet franco-autrichien.

c) L'assemblée extraordinaire de l'O.A.C.I., qui se tint du 24 avril au 11 mai 1984, connut de ce fait des phases difficiles. La délégation soviétique, s'appuyant sur celles des pays de l'Est et sur certaines des pays africains, semblait vouloir entraver les travaux de l'Assemblée. Ce n'est que lorsqu'elle eut obtenu l'adjonction de la mention proscrivant l'usage indu de l'aviation

civile, qu'elle se résolut finalement à donner son accord, le 10 mai. Le projet d'amendement franco-autrichien put de ce fait être adopté le soir même par consensus et par acclamation des 107 délégués présents.

On peut toutefois noter qu'au retour de leur délégation de Montréal, les autorités de Moscou ont fait passer un *communiqué* par l'Agence Tass, en date du 12 mai 1984, dans lequel elles mettent uniquement l'accent sur l'usage indu de l'aviation civile, et précisent que l'engagement du non-recours à la force contre les aéronefs civils n'a pas d'effet sur l'exercice du droit de souveraineté des Etats.

Il convient de ce fait de s'interroger sur la valeur contraignante de cet amendement.

DEUXIÈME PARTIE

LES DISPOSITIONS ET LA PORTÉE DU NOUVEL ARTICLE 3 *BIS*

L'amendement qui a été adopté sur la base du projet commun franco-autrichien, consiste en une adjonction d'un nouvel article 3 *bis* à la Convention de Chicago. Texte de compromis, il introduit pour la première fois l'interdiction expresse d'utiliser les armes contre les aéronefs civils en vol, mais réaffirme le droit pour tout Etat d'exiger l'atterrissage de l'aéronef qui le survole sans titre, et invite les Etats contractants à prendre les mesures appropriées pour interdire l'emploi délibéré de tout aéronef civil à des fins contraires à la Convention de Chicago. Intégré à la Convention, il dispose de ce fait de la même force contraignante à l'égard des Etats parties. Toutefois, l'inadaptation des sanctions prévues rend difficile leur mise en œuvre à l'encontre d'un Etat transgresseur.

A. - Les dispositions de l'article 3 *bis* nouveau : un texte de compromis qui interdit l'utilisation de la force contre les aéronefs civils, tout en renforçant les dispositions de nature à protéger la souveraineté des Etats sur leur espace aérien.

1° Par l'alinéa a) de l'article 3 bis, les Etats contractants reconnaissent que chaque Etat doit s'abstenir de recourir à l'emploi des armes contre les aéronefs civils en vol, et qu'en cas d'interception, la vie des personnes se trouvant à bord, et la sécurité des appareils ne doivent pas être mises en danger. Cette disposition, qui se rattache aux principes énoncés dans *l'article 3 d)* introduit pour la première fois dans la Convention l'interdiction expresse de recourir à la force contre les aéronefs civils.

2° Les trois autres alinéas du nouvel article reprennent, en les renforçant, des points qui figuraient déjà dans la Convention.

Le *secona alinéa b)* reconnaît à chaque Etat contractant le droit d'exiger l'atterrissage de tout aéronef civil qui survole sans titre son territoire, ou est soupçonné d'être utilisé à des fins incompatibles avec les buts de la Convention de Chicago. Ce paragraphe reprend, en les élargissant, les dispositions contenues dans *l'alinéa c) de l'article 9*, consacré aux zones interdites. Celui-ci permet à chaque Etat contractant d'exiger que tout aéronef qui pénètre dans ces zones, atterrisse aussitôt que possible sur un aéroport désigné à l'intérieur de son territoire.

Les alinéas *c)* et *d)* tirent les conséquences de ce dernier principe, et prescrivent à tout aéronef civil de respecter un ordre d'atterrissage, invitant chaque Etat à prendre dans sa législation ou sa réglementation les mesures assorties de sanctions sévères de nature à l'y contraindre.

Enfin, chaque Etat contractant s'engage à prendre les mesures appropriées pour interdire l'emploi délibéré de tout aéronef civil immatriculé sur son territoire à des fins incompatibles avec les buts de la Convention de Chicago. Ce dernier alinéa reprend énergiquement les dispositions de *l'article 4* par lequel chaque Etat convient de ne pas employer l'aviation civile à des fins incompatibles avec les buts de la Convention. Il est à noter qu'il *ne porte pas atteinte à l'alinéa a)* et qu'à ce titre un Etat ne saurait s'en prévaloir pour utiliser les armes contre un aéronef civil.

B. - La valeur du nouvel article 3 bis : une autorité incontestable mais une force contraignante suspendue à l'exigence de ratification des Etats.

L'article 3 *bis* élève donc au rang de règle internationale universellement reconnue l'interdiction de l'usage des armes contre les aéronefs civils en vol. Certes, bon nombre de juristes internationaux estimaient déjà auparavant que cette règle bénéficiait d'une reconnaissance tacite, et se pouvait déduire implicitement de l'esprit de la Convention. Toutefois, les déclarations de certains Etats membres à la suite de l'incident du 1^{er} septembre 1983 ont montré les divergences doctrinales qui pouvaient exister dans la communauté internationale. Dorénavant, cette règle reconnue par tous, possède un contenu explicite et précis. Partie intégrante de la Convention de Chicago, elle est pourvue d'une *autorité incontestable*, avant même de tirer de la ratification des Etats, sa force juridique obligatoire.

L'entrée en valeur juridique du nouvel article 3 *bis* est soumise à sa ratification par les deux tiers des Etats membres de

l'O.A.C.I., conformément aux dispositions de l'article 94 de la Convention. Même alors, d'ailleurs, il ne s'exercera qu'à l'égard des Etats qui l'auront effectivement ratifié. A l'heure actuelle, seuls le Chili, la Barbade et l'Autriche ont déjà ratifié cet amendement, et l'on peut craindre la lenteur des procédures de ratification qui ont pu, dans certains cas, retarder de quatorze ans l'entrée en vigueur d'un amendement. Il est vrai que l'alinéa 2, de l'article 94, autorise l'O.A.C.I. à exclure un Etat qui n'aurait pas fait aboutir sa procédure de ratification dans un délai déterminé, mais on imagine mal la mise en œuvre d'une aussi brutale sanction.

D'ailleurs les sanctions qui pourraient être prises contre un Etat transgresseur de cet article 3 *bis* qu'il aurait cependant ratifié sont également difficilement applicables, en raison de leur excessive gravité, qu'il s'agisse de la suspension du droit de vote par l'Assemblée, ou de la suspension des dispositions de la Convention à l'égard du violateur.

Aussi peut-on estimer que les règles énoncées par le nouvel article 3 *bis* tiendront principalement leur force de l'autorité que leur a conférée le consensus des Etats lors de son adoption.

Sous réserve de ces considérations, votre Rapporteur émet donc un *avis favorable* à l'approbation du présent accord, dont il espère qu'il permettra d'éviter le retour de ces accidents déplorables qui causent la mort d'innocents, et contribuent à aggraver bien inutilement les tensions internationales.

*
* *

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, après en avoir délibéré au cours de sa séance du 2 mai 1985, a décidé de donner un *avis favorable* à l'approbation du présent projet de loi.

PROJET DE LOI
(Texte présenté par le Gouvernement.)

Article unique.

Est autorisée la ratification du Protocole portant amendement de la Convention relative à l'aviation civile internationale (article 3 *bis*) signé à Montréal le 10 mai 1984 et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Voir le texte annexé au document Sénat n° 159 (1984-1985).