

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1969-1970

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 juin 1970.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), sur la proposition de loi, ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, tendant à insérer dans le Code pénal un article 462 réprimant le détournement d'aéronef,

Par M. Jacques SOUFFLET,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Raymond Bonnefous, *président* ; Marcel Champeix, Marcel Molle, Marcel Prélot, *vice-présidents* ; Louis Namy, Jacques Piot, Jean Sauvage, *secrétaires* ; Jean-Pierre Blanc, Pierre Bourda, Robert Bruyneel, Pierre Carous, Etienne Dailly, Jean Deguise, Emile Dubois, Jacques Eberhard, Fernand Esseul, Pierre de Félice, Pierre Garet, Jean Geoffroy, Paul Guillard, Baudouin de Hauteclocque, Léon Jozeau-Marigné, Edouard Le Bellegou, Fernand Lefort, Pierre Mailhe, Pierre Marcihacy, Paul Massa, André Mignot, Lucien De Montigny, Gabriel Montpied, Jean Nayrou, Marcel Nuninger, Guy Petit, Roger Poudonson, Pierre Prost, Pierre Schiele, Jacques Soufflet, Fernand Verdeille.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4^e législ.) : 639, 979 et in-8° 229.

Sénat : 218 (1969-1970).

Mesdames, Messieurs,

La piraterie de l'air a perdu son aspect rocambolesque pour devenir un danger permanent dans les airs et même au sol. L'opinion nationale et internationale s'est émue. Les pilotes, naturellement sensibilisés à cette menace constante, ont réagi avec véhémence et demandé une répression sévère d'une infraction qui met en danger la vie de très nombreuses personnes et compromet l'avenir des transports aériens.

Le bilan est déjà lourd et s'allonge chaque jour.

C'est il y a vingt ans que se produisit le premier détournement d'avions : il s'agissait de trois appareils civils tchécoslovaques qui se posaient en 1950 dans la zone d'occupation américaine d'Allemagne.

Au 31 décembre 1969, 164 tentatives avaient eu lieu, dont 144 réussies. 10.000 passagers ont été victimes de 230 pirates ; 29 personnes ont été tuées dont 5 pirates ; 27 ont été blessées dont 3 « détourneurs ».

Dans les trois premiers mois de 1970, il y a eu 17 tentatives dont 9 réussies ; 5 personnes ont été tuées.

Devant l'impossibilité technique de réagir, sans mettre en péril la vie des passagers, les compagnies ont donné pour instruction aux équipages de céder chaque fois qu'ils étaient menacés. C'est que les dangers courus sont immenses, dus essentiellement à l'encombrement de l'espace aérien et à la vulnérabilité intérieure de l'appareil.

Les vols sont planifiés, chaque courrier doit respecter un couloir et une altitude sous peine de télescopage ; tout est réglé comme un mouvement d'horlogerie.

Le commandant de bord a la responsabilité de ses passagers, de plus en plus nombreux : 150 sur les Boeing 707, 362 sur les 747. Il ne peut prendre le risque d'une résistance armée.

Cette impossibilité morale et technique de s'opposer aux pirates, la difficulté de mettre sur pied une prévention efficace conduisent

à prévoir des sanctions très lourdes. Les grands principes doivent en être définis au plan international, mais la mise en œuvre ne peut être que le fait des Etats et du législateur.

C'est un droit nouveau qu'il faut créer dans un domaine où achoppent toutes nos règles actuelles, pour des raisons de droit et de fait.

De droit, d'une part, parce qu'il est impossible d'assimiler le détournement à la piraterie maritime et difficile de découvrir dans notre Code pénal la qualification exacte d'un tel acte et par suite de le réprimer.

La loi du 10 avril 1825 sur la « sûreté de la navigation et du commerce maritime » ne poursuit du crime de piraterie que les individus « faisant partie de l'équipage » d'un bâtiment. C'est rarement le cas dans le domaine qui nous intéresse.

Deux personnes qui avaient tenté de détourner un avion grec décollant d'Orly en 1968 n'ont été condamnées qu'à huit et cinq mois de prison, le ministère public n'ayant retenu contre eux que les inculpations de « violences et voies de faits » et de « détention illégale d'armes ».

Enfin, en l'absence de règles d'extradition et de détermination de compétence, le pays qui reçoit l'avion détourné peut être enclin à ne pas punir les coupables.

Certes, la Convention de Tokyo, dont nous avons à autoriser la ratification, a défini des règles répressives internationales, mais leur portée est trop générale. Ses stipulations ne constituent qu'un premier pas qu'il fallait franchir. C'est ce à quoi nous engageait d'ailleurs une résolution de l'Assemblée générale de l'O. N. U. de décembre 1969 qui faisait appel aux Etats pour qu'ils prennent des mesures appropriées dans le cadre de leur droit interne et les invitait à s'associer aux efforts internationaux entrepris pour limiter les actes de brigandage.

La France s'est engagée dans ces deux directions.

La proposition de loi qui vous est soumise tente d'harmoniser notre Code pénal avec un droit conventionnel à venir.

Elle ne doit constituer que l'élément d'un système plus vaste qui comprendrait des mesures préventives, des mesures défensives et des mesures répressives plus efficaces encore. Mais il s'agit d'un élément indispensable dans l'état actuel des textes. Au plan du droit pénal en effet, le problème est de définir l'infraction que constitue le « détournement », de trouver une peine appropriée et de prévoir une répression dissuasive.

I. — Naissance d'une législation internationale.

La proposition de loi de M. Bignon a été déposée il y a plus d'un an. Si elle n'a pas été discutée plus tôt, c'est qu'il paraissait qu'en ce domaine des transports aériens, il n'est pas de solution nationale opérante. Elle vous est présentée aujourd'hui parce que sa teneur est maintenant conforme au contenu probable d'une Convention internationale élaborée par l'O. A. C. I. qui doit être signée à la fin de cette année.

La Convention de Tokyo est muette sur la poursuite des auteurs de détournements et leur extradition. Elle a certes précisé les pouvoirs du commandant de bord, mais sans les rendre efficaces face à des incidents de ce genre. Elle a défini les obligations des Etats dans le cas de capture illicite d'aéronefs, mais son article 11 ne prévoit que la restitution de l'aéronef et de sa cargaison et l'autorisation de poursuivre leur route donnée aux passagers et à l'équipage.

Le conseil de l'O. A. C. I. s'est ému devant la multiplication des actes d'intervention illicites dans l'aviation civile. Un comité spécial a entendu les représentants des associations de pilotes ; il a invité toutes les organisations internationales à formuler des avis en vue de rechercher les moyens de décourager et de prévenir de tels actes et d'assurer la sécurité des voyages aériens.

Le projet de convention, qui a toutes les chances d'aboutir, concerne les poursuites, les peines et l'extradition des personnes qui commettent un acte de capture illicite.

Un certain nombre de principes et d'obligations seront ainsi posés. Tout d'abord, la convention *définira l'infraction* ; elle imposera aux Etats l'obligation de prévoir et d'assurer une répression sévère et effective, elle déterminera de larges règles de compétence, enfin elle fera de l'infraction une cause d'extradition.

L'économie de cet accord étant connue, le rapporteur devant l'Assemblée Nationale a été en mesure de modifier dans ce sens la rédaction initiale de M. Bignon.

Enfin, on ne peut conclure sur la naissance et le développement d'un droit international répressif, sans mentionner les récents débats et rapports de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe.

II. — L'adaptation de notre Code pénal.

Le texte qui résulte de l'examen par la Commission des Lois de l'Assemblée et de la discussion en séance publique, en modifiant la proposition de M. Bignon, reprend largement les termes et la philosophie de la future Convention de Montréal. Il adopte une définition semblable de l'infraction, et établit une échelle de peines rigoureuses.

La définition de l'infraction.

Trois faits constituent désormais le détournement :

- se trouver à bord d'un aéronef en vol ;
- s'emparer de celui-ci ou en exercer le contrôle ;
- user pour ce faire de violences ou de menaces de violences.

Il n'est pas nécessaire que le fait délictueux comporte des coups et blessures. Ceux-ci sont considérés comme des circonstances aggravantes, qui accroissent la sanction.

La qualification de l'infraction.

Le problème se posait de caractériser l'infraction afin d'en faire soit un délit, soit un crime.

La notion d'intimidation a orienté l'Assemblée Nationale vers la qualification de *crime* ; le détournement d'avion sera donc passible en France de la Cour d'assises :

Les sanctions.

De ce fait, les sanctions prévues sont lourdes, mais elles ont été unanimement réclamées par les compagnies aériennes, le personnel navigant et à coup sûr par les passagers s'ils avaient l'occasion de s'exprimer.

Elles consistent dans une peine de cinq à dix ans de réclusion criminelle, qui peut être portée au double, soit dix à vingt ans, en cas de blessures ou maladies.

En cas de mort, la réclusion criminelle à vie peut être prononcée. Comme le signale le rapporteur devant l'Assemblée, la qualification d'assassinat pourrait même être retenue.

Il n'est pas utile de préciser que la complicité et la tentative sont punissables. Les principes généraux de notre Code pénal sont applicables.

Votre Commission a examiné ce texte avec une grande attention, consciente du caractère détestable de la piraterie aérienne.

D'accord sur les grandes lignes de cet article unique, elle a néanmoins formulé quelques observations, en ce qui concerne notamment la définition du « vol » et la qualification de l'infraction.

Les commissaires ont suggéré de ne pas mentionner que l'avion devait être « en vol », afin d'étendre la répression à la période de roulage.

A la réflexion, la notion de vol est essentielle à l'existence même du « détournement ». Celui-ci implique en effet un changement de direction. Détourner c'est, selon Littré, « faire prendre une autre direction » ; le crime de détournement ne peut être perpétré que pendant une période de vol effectif, suivant le décollage ou précédant l'atterrissage.

Certes, des infractions peuvent être commises pendant les périodes de roulage, mais il s'agit alors de crimes ou délits tels que : capture au sol, destruction, dégradation, dommage causé à un bâtiment ou acte quelconque de banditisme ou de terrorisme. Mais ces infractions ne pourront pas constituer un détournement au sens du nouvel article de notre Code pénal.

La commission s'est également penchée sur la qualification de crime qui a été conférée par l'Assemblée Nationale. Elle l'a retenue, en estimant certes qu'une correctionnalisation des peines aurait entraîné une répression plus systématique, mais en reconnaissant que le passage des coupables devant une cour d'assises présente un caractère plus dissuasif.

L'amendement que vous présente votre commission tend uniquement à l'application du nouvel article 462 aux Territoires d'Outre-Mer. La réserve qui y est incluse tient compte du fait que la réforme pénale n'a pas, en effet, été étendue à ces territoires.

Telle est l'économie d'un texte qui, il faut le signaler, marque la naissance d'un droit pénal nouveau répondant à des formes nouvelles de délinquance. Il n'est pas sûr qu'une quelconque règle de droit puisse totalement saisir des phénomènes de ce genre. La norme juridique apparaît parfois dérisoire devant la réalité.

Alors qu'un texte récent, concernant des agissements purement intérieurs, suscitait de vives controverses, celui-ci a fait l'unanimité au regard de l'opinion, nationale et internationale, et au Palais Bourbon.

Le droit interne sera de toute façon insuffisant dans le domaine des communications et des transports puisque toute infraction par un quelconque de ces éléments, dépasse le cadre des frontières nationales. Des Etats, comme les Etats-Unis, ont adopté une législation très rigoureuse. Une loi votée par le Congrès assimile, en effet, le détournement à un crime fédéral. D'autres pays sont plus indulgents. Une harmonisation est indispensable.

Mais le droit conventionnel lui-même a ses limites. D'abord, parce qu'aucune convention ne sera ratifiée par la totalité des pays, d'autre part, parce qu'aucune juridiction internationale ne pourra en assurer l'exécution et, enfin, parce qu'il est des bornes que le droit conventionnel ne peut encore franchir, à savoir la souveraineté des Etats.

La Convention de Montréal elle-même ne prévoira pas, par exemple, l'automaticité et l'obligation de l'extradition. Elle fera seulement d'une capture illicite une cause d'extradition.

Il faut donc se garder de trop d'optimisme.

D'autant qu'une répression efficace ne devrait être que le troisième volet d'une politique plus large comprenant un système préventif et un système défensif effectifs.

Dans son rapport tant écrit qu'oral, M. Magaud a énoncé les mesures prises ou à prendre en matière de prévention. Chaque aéroport et chaque compagnie se dotent de mécanismes complexes permettant de détecter l'attitude douteuse d'un passager ou l'existence d'engins dangereux.

Les moyens de défense des équipages pourraient être encore améliorés, techniquement et même juridiquement ; on pourrait envisager, par exemple, l'autorisation du port d'armes.

Toutes ces mesures sont à inventer.

Mais, dans l'état actuel des esprits et des faits, il paraît difficile d'envisager autre chose que ce qui est proposé par la Convention future et par le présent texte.

Si vous voulez bien l'approuver, il aura le mérite d'exister. Admissible sur le plan de notre droit pénal, il aura, espérons-le, une portée psychologique importante.

C'est pourquoi, sous réserve de son amendement, votre Commission vous demande l'adoption de la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée Nationale, et dont la teneur suit.

AMENDEMENT PRESENTE PAR LA COMMISSION

Art. 2 (nouveau).

Amendement : Après l'article unique, introduire un article 2 (nouveau) ainsi rédigé :

La présente loi est applicable aux Territoires d'Outre-Mer sous réserve de remplacer les mots : « de la réclusion criminelle », par les mots : « des travaux forcés ».

PROPOSITION DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article unique.

Le chapitre II du titre II du livre troisième du Code pénal est complété comme suit :

« SECTION IV. — *Détournement d'aéronef.*

« *Art. 462.* — Toute personne se trouvant à bord d'un aéronef en vol qui, par violence ou menace de violences, s'empare de cet aéronef ou en exerce le contrôle sera punie de la réclusion criminelle à temps de cinq à dix ans.

« S'il est résulté de ces faits des blessures ou maladies, la peine sera celle de la réclusion criminelle à temps de dix à vingt ans.

« S'il en est résulté la mort d'une ou de plusieurs personnes, la peine sera celle de la réclusion criminelle à perpétuité, sans préjudice, s'il y a lieu, de l'application des articles 302, 303 et 304 du Code pénal. »