

N° 7561⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

PROJET DE LOI

portant approbation du Protocole, fait à Montréal, le 4 avril 2014, portant amendement de la Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs, faite à Tokyo, le 14 septembre 1963

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA MOBILITE
ET DES TRAVAUX PUBLICS**

(18.3.2021)

La Commission se compose de : M. Carlo BACK, Président-Rapporteur ; M. Gilles BAUM, M. Dan BIANCALANA, M. Frank COLABIANCHI, M. Félix EISCHEN, M. Jeff ENGELEN, Mme Chantal GARY, M. Marc GOERGEN, M. Max HAHN, Mme Cécile HEMMEN, M. Marc HANSEN, M. Aly KAES, M. Marc LIES, M. Marc SPAUTZ, M. Serge WILMES, M. David WAGNER, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi sous rubrique a été déposé à la Chambre des Députés le 15 avril 2020 par Monsieur Jean Asselborn, Ministre des Affaires étrangères et européennes.

Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs, d'une fiche financière, d'un texte du protocole, ainsi que d'une fiche d'évaluation d'impact.

La Chambre de Commerce a émis son avis le 2 juin 2020.

Le projet de loi a été avisé par le Conseil d'État en date du 16 juin 2020.

La Chambre des Salariés a émis son avis le 10 août 2020.

Lors de sa réunion du 4 mars 2021, la Commission de la Mobilité et des Travaux publics a examiné le projet de loi ainsi que l'avis du Conseil d'État. Au cours de la même réunion, M. Carlo BACK, Président de la Commission, a été désigné comme Rapporteur.

La Commission de la Mobilité et des Travaux publics a examiné et adopté le présent rapport au cours de sa réunion du 18 mars 2021.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI**Les conventions internationales en matière de sûreté aérienne**

Le présent projet de loi, tout comme les projets de loi n°7560 et n°7562, s'inscrit dans le contexte des efforts de rénovation du cadre juridique international en matière de sûreté aérienne, engagés après les attentats du 11 septembre 2001.

Élaboré dans le cadre de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI) – créée par la **Convention de Chicago (1944)** – le cadre juridique international en matière de sûreté aérienne fut renforcé graduellement avec la survenance d'actes de violence et de terrorisme commis contre des aéronefs ou à bord d'aéronefs.

À partir de la fin des années 1960, l'aviation civile s'est vue confrontée à une multiplication d'actes de violence ou de terrorisme contre les aéronefs tels que des détournements, des prises d'otage ou des destructions d'avions. Le nombre de détournements d'avion, qui était encore de 32 en 1968, passera ainsi à 80 en 1969 et à plus de 90 en 1970. Afin de réagir à cette évolution et renforcer la sûreté de l'aviation civile internationale, trois grandes conventions furent élaborées dans les années 1960 :

Une première convention, dite « **Convention de Tokyo** » (1963), relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs est entrée en vigueur le 4 décembre 1969. Elle établit les mesures de contraintes prises sous l'autorité du commandant de bord pour lutter contre les comportements indisciplinés de certains passagers qui sont de nature à compromettre le bon ordre et la discipline à bord, voire même la sécurité des aéronefs.

Une deuxième convention, dite « **Convention de La Haye** » (1970), pour la répression de la capture d'illicite d'aéronefs est entrée en vigueur le 14 octobre 1971. Elle porte plus spécifiquement sur les détournements d'avion, que la convention de Tokyo n'évoque que sommairement et impose aux États parties d'ériger la capture illicite d'aéronef civil en infraction pénale.

Enfin, une troisième convention, dite « **Convention de Montréal** » (1971), pour la répression des actes illicites dirigés contre l'aviation civile internationale est entrée en vigueur le 26 janvier 1973. Elle a une visée plus large et impose notamment aux États parties d'ériger en infraction pénale le fait de commettre tout acte violent, mettant en cause la sécurité d'un aéronef. Cette troisième convention a été complétée en 1988 par un protocole complémentaire *pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale*, dit « Protocole de Montréal » (1988).

Avec la survenue des attentats du 11 septembre 2001 et cette nouvelle forme de terrorisme, il est vite apparu un besoin de renforcement des différents cadres juridiques nationaux et internationaux concernés et notamment des conventions mentionnées.

La Convention de Montréal de 1971 et son protocole complémentaire de 1988 furent modernisés et consolidés sous forme d'une nouvelle convention pour la répression des actes dirigés contre l'aviation civile internationale, ci-après « **Convention de Beijing** » (2010), entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2018. Un protocole additionnel, dit « **Protocole de Beijing** » (2010) est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2018 et complète la Convention de La Haye de 1970.

Enfin, l'augmentation constante des incidents d'indiscipline et de perturbation perpétrés par des passagers, en parallèle à la croissance de l'aviation civile en générale, a mené plus récemment au renforcement de la Convention de Tokyo et de son dispositif relatif aux comportements indisciplinés à bord des aéronefs par l'adoption d'un protocole relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs, ci-après le « **Protocole de Montréal de 2014** ».

Selon les statistiques annuelles de l'Association internationale du transport aérien (IATA) près de 10.000 incidents liés à des comportements nuisibles sont rapportés chaque année. Tandis que le ratio du nombre de vols par incident était par exemple de 1.205 en 2015, il s'est brièvement amélioré en passant à 1.424 en 2016 avant de retomber à 1.053 vols par incident pour l'année 2017 ! En outre, l'IATA a déploré à plusieurs reprises que la plupart du temps, les auteurs des incidents ne pouvaient pas être poursuivis en raison d'un vide juridique et a appelé les gouvernements à adopter des outils légaux pour sanctionner ces faits. Le cadre juridique de la convention de Tokyo de 1963 s'est donc révélé ne plus être suffisamment dissuasif face à ce phénomène.

Le protocole de Montréal de 2014

L'IATA avait proposé la mise en place d'un groupe de travail pour entreprendre une étude du comportement des passagers indisciplinés ou perturbateurs à bord d'aéronefs, afin de moderniser et de renforcer la convention de 1963. Ces travaux, entamés dès 2009, ont abouti, lors de la conférence diplomatique de l'OACI à Montréal en mars 2014, à l'adoption du *Protocole portant amendement de la Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs*. Il est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2020.

Le protocole de 2014 porte amendement à la Convention de Tokyo de 1963 et vise à offrir un cadre plus solide et une plus grande sécurité juridique en donnant aux Etats les moyens nécessaires pour agir de façon appropriée contre les auteurs des infractions et autres actes portant atteinte à la sécurité survenant à bord des aéronefs. Il marque une avancée dans le traitement du phénomène des passagers indisciplinés ou perturbateurs sur plusieurs points :

La Convention de Tokyo de 1963 prévoyait la compétence générale de l'Etat d'immatriculation de l'aéronef. Le protocole renforce ces règles de compétence puisqu'il prévoit l'extension de la compétence juridictionnelle à l'Etat de l'exploitant et, de façon plus limitée, à l'Etat d'atterrissage.

Ensuite, les Etats seront encouragés à engager les procédures contre les actes considérés comme les plus graves, c'est-à-dire ceux où une personne à bord commet ou menace de commettre un acte de violence contre un membre d'équipage ou refuse d'obéir à une instruction du commandant de bord.

Ce Protocole accorde également une reconnaissance juridique et certaines protections aux agents de sûreté en vol. De plus, il contient des dispositions portant sur des questions telles que la coordination inter-Etats, l'application régulière de la loi, le traitement équitable et le droit de chercher à recouvrer conformément au droit national.

En ce qui concerne les agents de sûreté en vol, le protocole prévoit que le commandant d'aéronef pourra demander ou autoriser l'assistance des agents de sûreté en vol en vue d'appliquer des mesures de contrainte contre les passagers indisciplinés ou perturbateurs. Les agents de sécurité en vol pourront également prendre de leur propre initiative des mesures préventives raisonnables pour assurer la sécurité de l'aéronef ou des personnes à bord en cas d'intervention illicite. En cas de perpétration d'un acte constitutif d'une action grave, le commandant d'aéronef pourra remettre le responsable aux autorités compétentes de tout Etat contractant sur le territoire duquel atterrit l'aéronef.

La Convention de Tokyo se distingue des autres instruments juridiques mentionnée précédemment, dans la mesure où les 20 articles du Protocole de Montréal de 2014 ne s'y substituent pas ni ne la complètent, mais l'amendent, tout en stipulant dans son article 15 que « *la Convention et le Protocole sont considérés et interprétés comme un seul et même instrument, qui porte le titre Convention de Tokyo amendée par le Protocole de Montréal 2014* ».

*

III. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 16 juin 2020, le Conseil d'Etat a estimé que son examen du texte de l'article unique du projet de loi sous examen n'appelle pas d'observation. Il s'est dès lors limité – tout comme pour le projet de loi 7560 – de remarquer, en guise de considération générale, que les auteurs du projet de loi sous examen restent muets sur la question de savoir si le dispositif pénal actuel est suffisant pour couvrir les actes visés par l'instrument international à approuver et pour assurer la compétence du Luxembourg. La Haute Corporation admet qu'une éventuelle adaptation de la législation nationale ne doit pas nécessairement accompagner la loi d'approbation au titre de l'article 37 de la Constitution, mais attire toutefois l'attention des auteurs sur la nécessité, le cas échéant, d'opérer les adaptations nécessaires dans un bref délai pour assurer que le Luxembourg respecte ses obligations internationales.

*

IV. AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES

Avis de la Chambre de Commerce (2.6.2020)

La Chambre de Commerce n'a pas formulé de remarque et approuve le projet de loi sous avis.

Avis de la Chambre des Salariés (10.8.2020)

La Chambre des Salariés accueille favorablement les démarches en vue d'une mise à jour du droit national sur base des normes internationales destinées à renforcer la sûreté dans le domaine de l'aviation civile par l'adaptation de l'arsenal juridique permettant la mise en place d'un dispositif plus moderne, précis et clair, davantage axé sur la coopération internationale entre Etats membres et approuve le projet de loi sous avis.

*

V. COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE

Article unique

L'article unique prévoit qu'est approuvé le Protocole, fait à Montréal, le 4 avril 2014, portant amendement de la Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs, faite à Tokyo, le 14 septembre 1963.

L'examen du texte de l'article unique du projet de loi sous examen n'appelle ni d'observation de la part du Conseil d'État dans son avis du 6 juin 2020, ni d'observation de la part de la Commission parlementaire.

*

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission de la Mobilité et des Travaux publics recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n°7561 dans la teneur qui suit :

*

VI. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

PROJET DE LOI

portant approbation du Protocole, fait à Montréal, le 4 avril 2014, portant amendement de la Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs, faite à Tokyo, le 14 septembre 1963

Article unique. Est approuvé le Protocole, fait à Montréal, le 4 avril 2014, portant amendement de la Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs, faite à Tokyo, le 14 septembre 1963.

Luxembourg, le 18 mars 2021

Le Président-Rapporteur,
Carlo BACK