



CONFÉRENCE INTERNATIONALE DE DROIT AÉRIEN

(Montréal, 26 mars – 4 avril 2014)

PROJET DE PROTOCOLE VISANT À AMENDER LA CONVENTION DE TOKYO DE 1963 – POUVOIRS ET PROTECTIONS PRÉVUS POUR LES AGENTS DE SÛRETÉ EN VOL (IFSO)

(Note présentée par les États-Unis)

1. INTRODUCTION

1.1 Depuis que la Convention de Tokyo est entrée en vigueur, les menaces posées à l'aviation civile internationale par le terrorisme ainsi que par les passagers indisciplinés et perturbateurs ont augmenté en flèche. Cette convention date d'avant l'adoption à grande échelle et la croissance continue des programmes spécialisés d'agents de sûreté en vol (IFSO) qui ont été élaborés tout particulièrement pour faire face à ces mêmes menaces. Le rôle des IFSO est donc une question critique dans la modernisation de la Convention de Tokyo.

1.2 Pour qu'elle aboutisse, il ne suffit pas que la convention amendée se contente de citer les IFSO comme étant une parmi plusieurs catégories d'acteurs ; elle doit aussi leur attribuer un statut approprié à leurs rôle et fonction et leur accorder des protections juridiques appropriées. C'est ce que fait l'option 1 de l'article 6 du projet de protocole – en autorisant séparément les IFSO, dans certaines circonstances, à prendre les mesures raisonnables qui sont nécessaires 1) pour garantir la sécurité de l'aéronef et des personnes ou des biens à bord, ou 2) pour maintenir le bon ordre et la discipline à bord – et c'est ce que l'option 2 ne fait pas.

1.3 La présente note décrit le statut des IFSO dans l'aviation contemporaine, leur statut dans la Convention de Tokyo et le traitement qu'il est proposé de leur accorder dans le projet de protocole visant à amender la Convention de Tokyo qui est soumis à l'examen de la Conférence.

2. STATUT DES IFSO DANS L'AVIATION CONTEMPORAINE

2.1 Les rédacteurs de la Convention de Tokyo ne pouvaient pas prévoir, dans les années 1960, les façons dont les menaces posées à l'aviation civile internationale allaient s'élargir et évoluer. Les terroristes voient dans l'aviation civile internationale une cible très attrayante et vulnérable, qu'ils ont attaquée avec de plus en plus de sophistication, d'innovation et de conséquences mortelles. Ces attaques, réussies ou non, ont eu d'énormes conséquences économiques et symboliques. En même temps, le problème des comportements indisciplinés et perturbateurs de la part des passagers a continué à prendre de l'ampleur.

2.2 Les États ont réagi en renforçant grandement leurs mesures nationales de sûreté de l'aviation, en améliorant la coopération internationale en matière de sûreté de l'aviation, et en travaillant à ce que le cadre juridique international réponde mieux aux réalités actuelles. L'usage élargi des IFSO constitue un développement clé. Il s'agit de fonctionnaires de l'État qui sont spécialement formés, choisis et déployés à bord des aéronefs afin de protéger ces appareils et leurs occupants.

2.3 Plus de 40 États se sont dotés d'IFSO. L'Organisation a reconnu leur rôle et leurs fonctions au moyen d'une norme (§ 4.7) de l'Annexe 7 (Sûreté) à la Convention relative à l'aviation civile internationale et dans des publications d'orientation.

2.4 Bien que les IFSO travaillent en coopération avec l'équipage, ils n'ont pas et ne devraient pas avoir besoin d'une autorisation du commandant d'aéronef pour s'acquitter de leurs responsabilités. En même temps, ces responsabilités n'enlèvent rien à l'autorité et à la responsabilité dont est doté en dernier ressort le commandant d'aéronef en matière d'exploitation et de sécurité de l'aéronef, ni n'empiètent sur cette responsabilité. Le commandant d'aéronef conserve toujours le contrôle opérationnel de l'aéronef. Le projet de protocole n'affecterait pas cette responsabilité exclusive du commandant d'aéronef en matière de sécurité de l'aéronef (ni sa pleine autorité en matière de conduite du vol). En outre, seul le commandant d'aéronef dispose de l'autorité nécessaire pour débarquer les auteurs d'infractions ou les remettre aux autorités de l'État d'atterrissage. Il importe cependant de reconnaître dans ce contexte que les procédures actuelles de sûreté exigent que le commandant d'aéronef reste à l'intérieur du poste de pilotage sécurisé en cas de menaces à la sécurité ou au bon ordre, alors que les IFSO sont dans une position unique pour répondre aux menaces qui peuvent se poser dans la cabine de passagers. De façon pratique, les IFSO doivent travailler en étroite coopération et en étroite coordination avec le commandant et l'équipage de l'aéronef.

2.5 Les IFSO n'interviennent que conformément à des arrangements passés entre l'État d'immatriculation (ou de l'exploitant) et l'État d'atterrissage prévu, arrangements qui établissent entre autres l'autorité des IFSO. Le projet de protocole n'affecterait pas cette exigence.

3. TRAITEMENT ACTUEL DES IFSO DANS LA CONVENTION DE TOKYO

3.1 **Pouvoirs et protections prévus dans la Convention de Tokyo pour le commandant d'aéronef, l'équipage et les passagers**

3.1.1 La Convention de Tokyo autorise le commandant d'aéronef et d'autres personnes à bord de l'aéronef à réagir à un comportement illicite et indiscipliné dans certaines circonstances.

3.1.1.1 *Pouvoirs du commandant d'aéronef.* La Convention de Tokyo autorise le commandant d'aéronef, lorsqu'il est fondé à croire qu'une personne a commis ou accompli ou est sur le point de commettre ou d'accomplir à bord une infraction ou un acte visés à l'article 1, paragraphe 1, de la Convention de Tokyo, à prendre les mesures raisonnables qui sont nécessaires 1) pour garantir la sécurité de l'aéronef ou de personnes ou de biens à bord, 2) pour maintenir le bon ordre et la discipline à bord, ou 3) pour lui permettre de remettre ladite personne aux autorités compétentes ou de la débarquer (article 6).

3.1.1.2 La Convention de Tokyo autorise également le commandant d'aéronef 1) à requérir ou autoriser l'assistance des autres membres de l'équipage et 2) à demander ou autoriser celle des passagers en vue d'appliquer les mesures de contrainte « qu'il est en droit de prendre » (article 6).

3.1.1.3 *Équipage et passagers.* Les membres d'équipage et les passagers peuvent également prendre sans autorisation « des mesures préventives raisonnables » s'ils sont fondés à croire qu'elles

« s'imposent immédiatement » pour garantir la sécurité de l'aéronef ou de personnes ou de biens à bord (article 6).

3.1.2 *Protections.* La Convention de Tokyo prévoit certaines protections juridiques pour le commandant d'aéronef et d'autres personnes en ce qui concerne les mesures prises dans le respect de la Convention. L'article 10 prévoit que « Lorsque l'application des mesures prévues par la Convention est conforme à celle-ci, ni le commandant d'aéronef, ni un autre membre de l'équipage, ni un passager, ni le propriétaire, ni l'exploitant de l'aéronef, ni la personne pour le compte de laquelle le vol a été effectué, ne peuvent être déclarés responsables dans une procédure engagée en raison d'un préjudice subi par la personne qui a fait l'objet de ces mesures. »

3.2 **Pouvoirs et protections prévus par la Convention de Tokyo pour les IFSO**

3.2.1 Les IFSO ne jouissent actuellement dans la Convention de Tokyo que du statut de « passagers ». Ils ne peuvent donc prendre des mesures préventives raisonnables sans l'autorisation du commandant d'aéronef que lorsqu'ils sont fondés « à croire (que ces mesures) s'imposent immédiatement pour garantir la sécurité de l'aéronef ou de personnes ou de biens à bord. » Seules les protections prévues par l'article 10 pour les passagers s'étendent aux IFSO, et elles ne s'appliquent qu'à un choix limité de mesures indépendantes (prévues à l'article 6). Elles ne protègent pas les IFSO contre la responsabilité civile, par exemple pour les mesures prises en vue de maintenir le bon ordre et la discipline à moins qu'elles ne soient expressément autorisées par le commandant d'aéronef.

4. **DISPOSITIONS IFSO FIGURANT DANS LE PROJET DE PROTOCOLE – OPTIONS CONCURRENTES**

4.1 Le projet de protocole qu'examine la Conférence comprend deux options présentées entre crochets qui portent sur le statut et l'autorité des IFSO. Seule l'option 1 réaliserait les objectifs décrits ci-dessus, à savoir, reconnaître le rôle unique des IFSO et leur accorder un statut approprié à leur fonction.

4.1.1 **Pouvoirs des IFSO prévus à l'article VI, option 1**

4.1.1.1 L'option 1 reconnaîtrait les IFSO comme constituant une classe distincte d'acteurs et donnerait au commandant d'aéronef et aux IFSO le pouvoir distinct de prendre les mesures raisonnables qui sont nécessaires 1) pour garantir la sécurité de l'aéronef et de personnes ou de biens à bord, ou 2) pour maintenir le bon ordre et la discipline à bord, lorsqu'ils sont fondés à croire qu'une personne a commis ou accompli ou est sur le point de commettre ou d'accomplir une infraction ou un acte visés à l'article 1, paragraphe 1, de la Convention de Tokyo.

4.1.1.2 Le commandant d'aéronef conserverait le pouvoir exclusif de remettre ou de débarquer des personnes dans des circonstances appropriées.

4.1.1.3 Les autres types de pouvoirs prévus à l'article 6 de la Convention de Tokyo restent inchangés : à savoir, le pouvoir du commandant d'aéronef de faire appel à l'assistance des membres d'équipage et des passagers, et le pouvoir des membres d'équipage et des passagers de prendre unilatéralement des mesures préventives raisonnables dans certaines circonstances.

4.1.2 **Pouvoirs des IFSO prévus à l'article VI, option 2**

4.1.2.1 L'option 2 mentionne les IFSO, mais seulement dans un amendement mineur du paragraphe 2 de l'article 6 qui énumère les IFSO ainsi que les membres d'équipage et les passagers comme ayant l'autorité de prendre les mesures raisonnables qui s'imposent immédiatement pour garantir la sécurité de l'aéronef ou de personnes ou de biens à bord. Cette option ne donnerait en fait aucun nouveau pouvoir aux IFSO. Elle ne leur donne pas leur propre pouvoir de prendre les mesures raisonnables nécessaires dans des circonstances appropriées pour maintenir le bon ordre et la discipline. Elle semble du reste diminuer l'autorité existante des IFSO, étant donné que le texte n'indique pas clairement si le commandant d'aéronef serait en mesure de demander ou d'autoriser l'assistance des IFSO pour exercer des mesures de contrainte à l'égard d'une personne quelconque.

4.1.3 **Protections prévues pour les IFSO dans le projet de protocole**

4.1.4 Quelle que soit l'option adoptée à l'article 6, le projet de protocole amenderait l'article 10 pour inclure les IFSO dans la liste des acteurs qui bénéficieraient des protections juridiques de la Convention « (lorsque) l'application des mesures prévues par la Convention est conforme à celle-ci ». Dans le cadre de l'option 1, cela comprendrait pour les IFSO toutes les mesures autorisées pour garantir la sécurité de l'aéronef ou de personnes ou de biens à bord et pour maintenir le bon ordre et la discipline. Dans le cadre de l'option 2, cependant, la protection dont disposeraient les IFSO ne serait que celle dont ils jouissent déjà en tant que « passagers ». La Convention de Tokyo amendée ne protégerait donc pas entièrement les IFSO qui agissent dans le cadre des responsabilités officielles que leur confèrent leurs gouvernements. En outre, la Convention amendée pourrait décourager les États qui mettent sur pied un programme IFSO d'autoriser ces agents à aider à maintenir le bon ordre et la discipline à bord ou à réagir à une situation en voie de détérioration rapide afin d'éviter un événement plus grave.

4.2 **Implications pratiques**

4.2.1 Les différences entre les deux options proposées dans le projet de protocole présentent plus qu'un problème théorique. Un passager qui peut constituer une simple nuisance à un moment donné peut immédiatement après perturber le bon ordre et la discipline, et finir par mettre en danger la sécurité de l'exploitation de l'aéronef. Comme tout membre de l'équipage de conduite peut bien en attester, les situations de comportement indiscipliné et perturbateur des passagers peuvent rapidement dégénérer en des menaces graves pour la sécurité de l'aéronef, des membres de l'équipage et des passagers. Ce risque de détérioration rapide constitue une importante préoccupation, comme l'OACI l'a reconnu dans certaines de ses publications, dont son actuel Manuel de sûreté de l'aviation (Doc 8973/8, 2011 – Diffusion restreinte). Compte tenu du caractère aléatoire des incidents survenant à bord des aéronefs, il est fondamental que les IFSO soient autorisés à prendre des mesures dès la toute première étape d'un mauvais comportement, au lieu de les obliger à attendre que la situation empire. L'option 1 donne aux IFSO, qui sont des spécialistes hautement qualifiés pour les actions répressives dans des espaces restreints à bord d'aéronefs, l'autorité d'agir avant qu'une crise ne se produise, et les protège s'ils agissent conformément à cette autorité, et elle renforcerait donc considérablement l'une des fonctions maîtresses de la Convention en matière de protection des voyageurs aériens.

4.2.2 Prévoir une autorité appropriée pour les IFSO dans le protocole affirmerait le statu quo opérationnel. Cela n'oblige pas les États à faire appel aux IFSO, mais garantit que des protections appropriées soient prévues pour les États qui choisissent de faire appel à eux. Cela indique aussi clairement que d'autres États peuvent utiliser les IFSO pour réagir soit aux menaces pour la sécurité de l'aéronef et la vie des personnes à bord, soit aux menaces qui portent à la fois sur la sécurité et sur le bon ordre et la discipline, selon les circonstances.

5. **SUITE À DONNER PAR LA CONFÉRENCE**

5.1 Les délégués sont instamment priés d'appuyer l'adoption de l'option 1 de l'article 6 du projet de protocole.

— FIN —