

LES DETOURNEMENTS D'AVIONS ET LE DROIT INTERNATIONAL

par

Eric DAVID

Attaché de recherche au Centre de droit international de l'Université de Bruxelles

Il ne se passe guère de semaines sans que le détournement d'un appareil commercial soit signalé quelque part dans le monde¹. Si le processus est chaque fois identique — un ou plusieurs passagers forcent le pilote à se poser en un endroit qu'ils lui désignent —, nous verrons que les objectifs poursuivis peuvent varier. Nous allons analyser les règles du droit international qui sont susceptibles de s'appliquer à ce type d'acte à partir des questions suivantes :

1. S'agit-il d'actes de piraterie ?
2. Quelles sont les obligations des Etats où l'avion est contraint d'atterrir, d'une part à l'égard de l'appareil, de son équipage et de ses passagers, d'autre part à l'égard des auteurs du rapt ?

Les réponses à la première de ces questions se trouvent dans la Convention de Genève sur la Haute Mer; les réponses à la seconde se trouvent dans la Convention de Tokyo relative aux infractions commises à bord d'aéronefs civils, convention qui dans une certaine mesure reproduit des dispositions coutumières existantes.

A — LA CONVENTION SUR LA HAUTE MER ²

L'art. 15 de la Convention définit l'acte de piraterie :

« Constituent la piraterie les actes ci-après énumérés :

- 1) Tout acte illégal de violence, de dépréciation, ou toute dépréciation commis

¹ Du 1^{er} janvier 1968 au 10 septembre 1969, 89 détournements d'avions ont été recensés, soit une moyenne de 1 détournement d'avion par semaine (cf. *Le Monde*, 31 août 1969, p. 2).

² Adoptée à Genève le 29 avril 1958 par la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer. Texte et commentaire dans SIMONNET, M.-R., *La Convention sur la haute mer*, Paris (L.G.D.J.), 1966.

dans des buts personnels par l'équipage ou les passagers d'un navire privé ou d'un aéronef privé, et dirigés :

- a) en haute mer, contre un autre navire ou aéronef, ou contre des personnes, ou des biens à leur bord;
 - b) contre un navire ou aéronef, des personnes ou des biens dans un lieu ne relevant de la juridiction d'aucun Etat;
- 2) Tous actes de participation volontaire à l'utilisation d'un navire ou d'un aéronef, lorsque celui qui les commet a connaissance des faits conférant à ce navire ou à cet aéronef le caractère d'un navire ou d'un aéronef pirate.
- 3) Toute action ayant pour but d'inciter à commettre des actes définis aux alinéas 1 et 2 du présent article, ou entreprise avec l'intention de les faciliter. »

Les éléments constitutifs de l'acte de piraterie sont au nombre de six : l'acte doit être

- 1) illégitime,
- 2) violent,
- 3) commis dans des buts personnels,
- 4) par des personnes se trouvant à bord d'un navire ou d'un aéronef privé,
- 5) contre un autre navire, ou un autre aéronef, ou contre les personnes ou les biens à leur bord,
- 6) en haute mer, ou dans un lieu ne relevant de la juridiction d'aucun Etat³.

Voyons dans quelle mesure un détournement d'avion réunit ces six éléments :

1 — ACTE ILLEGITIME

En utilisant cet adjectif dans son projet, la Commission du droit international voulait éviter que les actes de force commis par un navire pour se protéger des attaques d'un autre navire au titre de la légitime défense fussent confondus avec des actes de piraterie⁴. En soi, le détournement d'avion ne constitue évidemment pas un acte de légitime défense, mais replacé dans son contexte global, il pourrait être considéré comme tel par certains : c'est ainsi que les défenseurs de la cause palestinienne estimeront que les détournements opérés par le F.P.L.P. sont des réponses à « l'agression d'Israël contre le peuple palestinien », et comme telles, des actes de légitime défense. Ceci montre le caractère étroitement relatif et subjectif de la notion de légitimité : est légitime l'acte conforme à certaines croyances ou opinions. Comme une partie des détournements d'avions obéissent à des mobiles essentiellement politiques (*cf. infra*), leur légitimité variera en fonction de leur conformité, non à certaines règles — on parlerait alors de légalité —, mais à certains critères de valeur

³ *Ibid.*, pp. 151 et ss.

⁴ *Ibid.*, p. 158.

et l'appréciation de cette légitimité dépendra du fait qu'on adhère ou non à ces valeurs. C'est pourquoi, il est difficile de parler d'acte illégitime à l'égard d'un détournement d'avion : l'expression « acte illégal » serait plus appropriée.

2 — ACTE VIOLENT

Le détournement d'avion impliquant une contrainte par les armes ou la menace constitue évidemment un acte violent.

3 — ACTE COMMIS DANS DES BUTS PERSONNELS

Dans son commentaire, Simonnet⁵ montre que l'expression « buts personnels » exclut des actes de piraterie ceux commis dans un but politique. Cette idée est conforme à une doctrine et une pratique déjà anciennes. Pour Rougier⁶ qui se réfère à Warton, Wiesse, et Pradier-Fodéré, « on ne saurait assimiler aux pirates des navires insurgés qui poursuivent un but politique », et dans le « Projet de dispositions pour la répression de la piraterie » présenté en 1926 par le sous-comité d'experts de la S.D.N., il est prévu que « les actes commis dans un but politique ne seront pas considérés comme constituant de la piraterie »⁷. La pratique rejoint la doctrine de manière à peu près constante : dans la plupart des guerres civiles, les Etats tiers n'ont jamais suivi le gouvernement d'un Etat décrétant que ses nationaux insurgés le combattant sur mer sont des pirates et doivent être traités comme tels⁸. Bien plus, la reconnaissance de belligérance ne doit pas être accordée aux insurgés pour qu'ils soient distingués des pirates; elle est en effet tombée en désuétude et, de toute façon, « elle dépend trop souvent de considérations d'opportunité politique pour qu'on puisse avec justice en faire un critère devant distinguer les insurgés honnêtes des pirates »⁹. D'ailleurs, la pratique actuelle ne semble même pas requérir l'existence d'une guerre civile : dans l'affaire du *Santa-Maria* en 1961, Galvao et ses compagnons ne furent pas considérés comme des pirates par les Etats malgré le souhait du gouvernement portugais; or, si la prise du

⁵ *Ibid.*, pp. 159-160.

⁶ *Les guerres civiles et le droit des gens*, Paris, 1903, p. 285.

⁷ Dans le même sens : WEBER, J.-P., *Problèmes de droit international public posés par les guerres civiles*, Thèse, Genève, pp. 58 et ss., et les réf.

CASTREN, E., *Civil War*, Helsinki, 1966, pp. 130 et ss., et les réf.

ZORGIBE, Ch., « La guerre civile », *Annales de la faculté de droit et des sciences économiques*, Paris, 1969, fasc. 6, pp. 31-35.

Le projet de convention sur la piraterie de la Harvard Law School, 1932.

⁸ Cf. les exemples historiques cités par ROUGIER, *op. cit.*, p. 288, ainsi que les affaires récentes du *Santa-Maria*, et de l'*Anzoategui* (v. *infra*).

⁹ WEBER, *op. cit.*, p. 61, se référant à Westlake.

navire s'inscrivait dans le cadre de la lutte menée contre le régime de Salazar par certains groupes d'opposition, elle n'impliquait pas pour autant l'existence d'une véritable guerre civile au Portugal. Malgré cela, les Etats tiers reconnurent le caractère politique des actes commis par Galvao et ses compagnons, et se refusèrent à les assimiler à des pirates. La même conception prévalut deux ans plus tard dans l'affaire de l'*Anzoategui*, ce cargo vénézuélien dont se rendirent maîtres neuf étudiants vénézuéliens, membres des « Forces armées de libération nationale » : tout comme pour Galvao et son équipe, le Brésil ne les considéra pas comme des pirates, et leur accorda l'asile politique. Pourtant, malgré l'existence d'un terrorisme politique non négligeable au Venezuela, on ne peut pas non plus considérer qu'une véritable guerre civile déchire ce pays. Dans chaque cas, c'est donc le caractère politique de l'acte qui, indépendamment de toute reconnaissance de belligérance, ou même de toute guerre civile, a évité son assimilation à un acte de piraterie.

Venons-en maintenant aux détournements d'avions. L'article 15 de la Convention sur la Haute Mer s'applique aussi bien aux aéronefs qu'aux bateaux. On peut classer ces détournements dans deux catégories distinctes en fonction des buts qu'ils poursuivent; ils constituent pour leurs auteurs :

- 1) soit un moyen de lutter contre un Etat ou un gouvernement;
- 2) soit un moyen de commettre publiquement un acte aux significations diverses, et éventuellement complémentaires : fuite d'un Etat, d'un régime, d'un gouvernement; adhésion à un autre type de régime, de gouvernement ou d'Etat.

En ce qui concerne les détournements de la première catégorie — et nous pensons à ceux effectués par des membres du Front populaire pour la libération de la Palestine¹⁰ —, ils s'insèrent dans le cadre d'une lutte armée qui par ses caractères tient à la fois de la guerre de libération nationale et de la guerre internationale de type classique. Dans un tel contexte, il est évident que les auteurs de ces détournements n'agissent pas « pour des motifs personnels » : les mobiles de l'acte sont politiques, et il ne peut être question d'acte de piraterie au sens de l'article 15. Il en est de même des attentats perpétrés contre des appareils au sol. Les réactions consécutives de certains Etats, et de plusieurs organisations internationales sont d'ailleurs significatives :

— Le 20 janvier 1969, l'I.A.T.A. demande « que les gouvernements prennent les mesures nécessaires pour que les détournements d'avions soient reconnus comme crimes internationaux au même titre que le génocide et les actes de piraterie »¹¹;

¹⁰ Ce n'est pas la seule organisation à utiliser ce moyen de combat : citons également les attentats et les détournements effectués contre des appareils éthiopiens par le Front national de l'Erythrée, cf. *Le Monde*, 2 août, 16 et 17 septembre, 14, 16 et 17 décembre 1969.

¹¹ *Le Monde*, 21 janvier 1969, p. 5.

- Lors d'une réunion de la sous-commission juridique de l'O.A.C.I à Montréal le 13 février 1969, la Grande-Bretagne, la France, le Danemark et l'Algérie repoussent une proposition du délégué américain suggérant la signature d'un accord international faisant des auteurs de détournements d'avions des criminels de droit commun, et précisant les sanctions à prendre contre eux¹²;
- Le 25 septembre 1968, la Colombie propose une législation internationale pour les détournements d'avions¹³;
- Le 2 septembre 1969, l'IFALPA déclare que « le problème des détournements se situe dans le domaine politique. Il est donc du ressort du Conseil de sécurité plutôt que de celui d'organisations techniques »¹⁴;
- Lors de l'inscription du problème des détournements d'avions à l'ordre du jour de la XXIV^e session de l'Assemblée des Nations Unies, l'expression « piraterie aérienne » a dû être supprimée du texte original à la suite d'une intervention de la Jordanie, appuyée par l'U.R.S.S., la Pologne et la Yougoslavie. « La Jordanie avait fait valoir que le terme de « piraterie » était impropre dans la mesure où les détournements d'avions n'avaient pas de but lucratif, et n'engendraient aucun pillage ou vol »¹⁵.

Ces attitudes et ces prises de position trahissent la carence du droit international à l'égard de ces actes; nous nous trouvons en présence d'actes *sui generis* qui *a priori* ne rentrent dans aucune catégorie existante. Nous verrons jusqu'à quel point cependant ils tombent sous le coup de règles internationales précises par le biais de la Convention de Tokyo.

En ce qui concerne les détournements de la seconde catégorie, c'est-à-dire ceux par lesquels une ou plusieurs personnes se font conduire dans le pays de leur choix, le caractère politique de l'acte est moins évident, et relèvera plus souvent des circonstances particulières qui l'entourent. Prenons l'exemple d'un citoyen américain disposant d'un passeport valable, et de moyens financiers suffisants pour gagner régulièrement Cuba par le Mexique : dans son cas, le fait de détourner un avion n'a de justification politique que par le caractère spectaculaire de son geste, par la publicité conférée à la fuite d'un régime, et au choix d'un autre. Mobiles politiques ou motifs personnels ? Le fait de solliciter l'asile politique constitue un indice, mais est-il déterminant de la sincérité politique de l'acte ? C'est pourtant ainsi que nous le considérons en raison de l'allure désintéressée de cet acte; après tout, celui-ci ne constitue

¹² *Le Lloyd Anverso*, 13 février 1969, p. 3.

¹³ *Le Monde*, 26 septembre 1968, pp. 3-4.

¹⁴ *Le Monde*, 3 septembre 1969, p. 3 (l'IFALPA désigne l'Association des pilotes de ligne).

¹⁵ *Le Monde*, 11 octobre 1969, p. 2.

jamais qu'un moyen de désavouer publiquement une certaine idéologie¹⁶. L'expression en est sans doute contestable — détourner un avion n'est pas sans risque pour ceux qu'il transporte¹⁷ —, il reste néanmoins difficile de l'assimiler à un acte de piraterie au sens traditionnel de ce terme.

A côté de ces détournements « publicitaires », il y a encore le cas des gens qui, soit à cause d'une législation particulière, soit à cause de leurs activités politiques, ne sont pas autorisés à quitter leur pays. Pour ces derniers, le détournement d'un avion desservant une ligne intérieure reste alors un moyen de s'expatrier. Ici aussi, malgré l'existence probable de motifs personnels, le contexte général du problème lui confère cependant une dimension politique.

On notera d'ailleurs que l'assemblée générale de l'Interpol réunie à Mexico en octobre 1969 a refusé, par 37 voix contre 13 et 26 abstentions, de se pencher sur le problème du « hijacking », après que le délégué algérien eut fait valoir à l'attention des congressistes que :

« ... les déroutements d'avions sont généralement effectués pour des motifs d'ordre politique, et que l'art. 3 des Statuts de l'organisme lui interdit de s'occuper de toute affaire présentant un caractère politique, religieux ou racial. »

Auparavant, les représentants de l'Ethiopie et du Venezuela avaient vainement objecté « qu'il n'y avait rien de politique dans tout cela, (...) et que les coupables, qu'ils aient agi poussés par la faim, un besoin maladif de publicité ou toute autre raison, n'en sont pas moins des criminels ». Quant au délégué d'Israël, après avoir précisé que « le crime qui consiste à mettre en péril la vie d'une centaine d'innocents ne pouvait en aucun cas être justifié par des raisons d'ordre politique », il reconnaissait ensuite que le problème pouvait avoir des implications d'ordre politique justifiant une intervention de l'O.N.U.¹⁸.

Cette étude des prises de position de certains Etats à l'égard des aspects politiques du « hijacking » serait incomplète, si nous ne citons pas l'avis d'un des principaux intéressés : Cuba. Le 16 septembre 1969, le gouvernement cubain a en effet promulgué une loi sur les détournements d'avions ou d'embarcations maritimes (*cf. infra*) dont le préambule dispose en son paragraphe 5 que :

« Si dans une minorité de cas, les détournements ont été réalisés par des personnes qui se trouvaient réellement en danger étant donné leurs activités politiques, dans d'autres, ils ont été exécutés par des délinquants de droit commun,

¹⁶ Comme pour les mutineries du *Santa-Maria* et de l'*Anzoategui*, dans beaucoup de détournements aériens, leurs auteurs insistent sur le fait qu'il s'agit d'attirer l'attention de l'opinion mondiale sur la situation existant dans leur pays (*cf.* le détournement de 2 avions militaires équatoriens sur Cuba, *Le Monde*, 11 septembre 1969).

¹⁷ Le détournement des deux appareils équatoriens évoqué ci-dessus (note 16) fit un mort et un blessé grave.

¹⁸ *Le Monde*, 18 octobre 1969.

des sujets corrompus, des malades mentaux, des inadaptés anxieux de changer de pays ou de résidence, ou par des personnes poussées par des motifs strictement personnels, qui ne peuvent pas être pris en considération dans un contexte révolutionnaire. »

Quoi qu'il en soit, si le caractère politique d'un détournement d'avion peut paraître dans certains cas douteux et sujet à caution, l'analyse des autres éléments constitutifs nous montrera qu'il ne répond pourtant pas à la définition de la piraterie.

4 — ACTE COMMIS PAR DES PERSONNES SE TROUVANT A BORD D'UN NAVIRE OU D'UN AERONEF PRIVE

Les détournements d'avions sont toujours le fait de personnes se trouvant à bord d'un aéronef privé ou civil, ce qui exclut du champ d'application de l'article 15 les détournements effectués par des gens se trouvant à bord d'appareils militaires. En fait, nous verrons que par le jeu conjugué de cet élément constitutif avec celui (*cf. infra* n° 5) prévoyant que l'acte de piraterie doit être commis contre un autre navire ou aéronef :

- 1) le détournement d'avion que nous envisageons, c'est-à-dire celui effectué par des personnes se trouvant à bord de l'appareil qui sera détourné, ne correspond pas à la définition de l'acte de piraterie;
- 2) le détournement d'un avion obéissant aux injonctions d'un appareil militaire ne constitue pas non plus un acte de piraterie. C'est ainsi que les avions français qui détournèrent le 22 octobre 1956 le DC 3 transportant des leaders du F.L.N. parmi lesquels se trouvaient Ben Bella et Mohammed Khider, n'accomplirent pas un acte de piraterie au sens de l'article 15 vu qu'il s'agissait d'appareils militaires.

5 — ACTE COMMIS CONTRE UN AUTRE NAVIRE OU UN AUTRE AERONEF, OU CONTRE LES PERSONNES OU LES BIENS A LEUR BORD

Dans son commentaire, Simonnet¹⁹ rapporte qu'au cours des travaux préparatoires, « la Chine avait proposé que constituent des actes de piraterie le fait que des membres de l'équipage ou des passagers se soient emparés par la force du navire qui les transporte, en aient pris le commandement, et l'aient utilisé pour naviguer, sans qu'il soit nécessaire que le navire se livre à des attaques contre d'autres navires. La Commission du droit international avait au contraire soutenu dans son commentaire l'opinion inverse en déclarant : « Les actes commis à bord d'un navire par l'équipage ou les passagers et dirigés contre le

¹⁹ *Op. cit.*, pp. 161-162.

navire même, les personnes ou les biens qui s'y trouvent ne sauraient être considérés comme des actes de piraterie. » La Chine n'a pas maintenu sa proposition, et c'est donc l'opinion de la C.D.I. qui est le droit positif. S'il en avait été autrement, le capitaine Galvao, en s'emparant de la *Santa-Maria*, aurait commis un acte de piraterie²⁰.

Ces précisions montrent que la Convention distingue nettement la piraterie des actes qui s'apparentent en définitive à de la mutinerie prise dans son sens le plus large²¹.

6 — ACTE COMMIS EN HAUTE MER OU DANS UN LIEU
NE RELEVANT DE LA JURIDICTION D'AUCUN ETAT

Pour qu'un aéronef fasse l'objet d'un acte de piraterie, il faut qu'il soit attaqué par un aéronef privé alors qu'il survole la haute mer, ou tout lieu ne relevant de la juridiction d'aucun Etat²². Pella²³ voit dans le fait que la piraterie s'exerce dans un espace non soumis à la souveraineté d'un Etat son élément constitutif essentiel. C'est en tout cas ce qui distingue au point de vue des compétences applicables le pirate du délinquant de droit commun : alors que le premier relèvera uniquement des lois du pays où il est appréhendé, le second sera soumis aux lois du pays où s'est commis le fait incriminé, et éventuellement pour certains types d'infractions, aux lois du pays de sa nationalité.

Ce dernier élément de la définition de l'acte de piraterie, indépendamment de ceux qui font déjà défaut, ne pourra pas non plus s'appliquer aux détournements d'avions dans la mesure où ceux-ci se déroulent dans l'espace aérien d'un Etat.

*
**

En résumé, les détournements d'avions ne constituent donc pas des actes de piraterie au sens de l'article 15 de la Convention sur la Haute Mer dans la mesure où :

1. Ils servent un but politique, et non un but personnel.
2. Ils s'apparentent davantage à un acte de mutinerie, lequel acte est exclu du champ d'application de l'article 15.

²⁰ Dans le même sens, VALLADAO, H., « Piraterie aérienne, nouveau délit international », in *The Freedom of the Air*, Leyden, 1968, p. 229.

²¹ Cf. *Le Monde*, 26 janvier 1961.

²² Quelques atolls récemment émergés, suggère Simonnet à titre d'exemple (*op. cit.*, p. 164).

²³ PELLA, V., « La répression de la piraterie », *R.C.A.D.I.*, 1926, vol. XV, p. 169.

Notons que le Code pénal de plusieurs Etats contient des définitions de l'acte de piraterie qui, bien que s'appliquant uniquement aux navires, seraient susceptibles de s'appliquer *mutatis mutandis* aux avions²⁴. Il s'agit cependant de dispositions souvent anciennes. Récemment, aux Etats-Unis, le Congrès a voté une loi en date du 5 septembre 1961²⁵ qui érige expressément le détournement d'avion en acte de piraterie :

« As used in this subsection, the term « aircraft piracy » means any seizure or exercise of control, by force or violence or threat of force or violence and with wrongful intent of an aircraft in flight in air commerce. »

En dépit de ces dispositions internes, le détournement d'avion n'est pas considéré en droit international comme un acte de piraterie. Mais, s'il échappe aux prescriptions de la Convention de Genève, il n'en fait pas moins partie des « infractions et autres actes survenant à bord des aéronefs » visés par la Convention de Tokyo dont nous allons passer en revue les directives essentielles.

B — LA CONVENTION RELATIVE AUX INFRACTIONS ET AUTRES ACTES SURVENANT A BORD DES AERONEFS²⁶

I. La convention s'applique aux actes commis par toute personne se trouvant à bord d'un aéronef civil immatriculé dans un Etat contractant lorsque « cet aéronef se trouve soit en vol, soit à la surface de la haute mer, ou d'une région ne faisant partie du territoire d'aucun Etat » (art. 1, § 2). Il est précisé qu'« un aéronef est considéré comme en vol, depuis le moment où la force motrice

²⁴ VALLADAO, *op. cit.*, p. 230, cite : La loi française du 10 avril 1825 sur la piraterie, art. 4, 1^{er}, et le Code criminel de l'Empire brésilien, 1820, art. 82-84, dont la rédaction a influé sur le Code pénal d'Espagne, art. 250, de Bolivie, 1834, art. 166, 3, du Honduras, 1906, art. 137, 3, du Paraguay, 1910, art. 144, 3, d'Argentine, 1921, art. 198, 3, du Pérou, 1924, art. 271, 3, de Colombie, 1936, art. 136, 2, et le Code de défense sociale cubain, 1936, art. 166 D, et 169 C.

²⁵ *Public Law*, 87-197; 87th Congress, 1st Session, in VALLADAO, *op. cit.*, p. 231.

²⁶ Conclue à Tokyo sous les auspices de l'O.A.C.I., le 14 septembre 1963, elle a été signée par 38 Etats : République fédérale d'Allemagne, Arabie Saoudite, Barbade, Belgique, Brésil, Canada, République de Chine (R), Colombie, Congo (Brazzaville), République de Corée, Danemark (R), Equateur, Espagne, Etats-Unis d'Amérique (R), France, Guatemala, Haute-Volta (R), Indonésie, Irlande, Israël, Italie (R), Japon, Libéria, Mexique (R), Niger (R), Nigeria, Norvège (R), Pakistan, Panama, Royaume des Pays-Bas, Philippines (R), Portugal (R), Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (R), Saint-Siège, Sénégal, Suède (R), Venezuela, Yougoslavie, et elle entrera en vigueur le 4 décembre 1969, soit 90 jours après le dépôt du douzième instrument de ratification, en l'occurrence, celui des Etats-Unis. Pour un commentaire général de cette convention, voir l'article de FITZGERALD, G.F., dans *The Canadian Yearbook of International Law*, 1964, pp. 191-204. Texte dans la *Revue française de droit aérien*, 1964, pp. 82-88, et dans l'*Annuaire juridique des Nations Unies*, 1963, p. 141.

est employée pour décoller jusqu'au moment où l'atterrissage a pris fin » (art. 1, § 3).

2. Les actes visés par la convention sont soit « les infractions aux lois pénales » — et par « lois pénales », il semble qu'il faille entendre les lois pénales en vigueur dans les Etats contractants²⁷ —, soit tous « les actes qui constituant ou non des infractions, peuvent compromettre la sécurité de l'aéronef ou de personnes ou de biens à bord, ou compromettent le bon ordre et la discipline à bord » (art. 1, § 1). Si les détournements d'avions répondent parfaitement aux critères définis ci-dessus, il n'en est pas de même :

- a) des actes de détournement d'avion par un autre avion²⁸;
- b) des attentats perpétrés contre un avion au sol²⁹;

3. Les Etats compétents pour connaître des actes visés à l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er} sont l'Etat d'immatriculation de l'aéronef (art. 3, § 1) et tout autre Etat pénalement compétent en vertu de ses lois nationales (art. 3, § 3). Cependant, l'exercice, par ce dernier Etat, de sa compétence pénale « ne peut gêner l'exploitation d'un aéronef en vol (...) à l'égard d'une infraction commise à bord », sauf dans les cas suivants :

- « a) Cette infraction a produit effet sur le territoire dudit Etat;
- b) Cette infraction a été commise par ou contre un ressortissant dudit Etat ou une personne y ayant sa résidence permanente;
- c) Cette infraction constitue une violation des règles ou règlement relatifs au vol et à la manœuvre des aéronefs en vigueur dans ledit Etat;
- d) L'exercice de cette compétence est nécessaire pour assurer le respect d'une obligation qui incombe au dit Etat en vertu d'un accord international multilatéral » (art. 4).

La convention ne règle pas les conflits de compétence; elle se borne à énoncer les chefs de compétence sans établir entre eux le moindre ordre hiérarchique³⁰.

4. Les articles 5 à 10 énumèrent les pouvoirs du commandant de bord, et les mesures qu'il doit prendre à l'égard de toute personne commettant ou sur le point de commettre un des actes visés à l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}. Ces mesures sont toutes celles propres à assurer la sécurité de l'aéronef, et le bon ordre à bord, y compris celles permettant la remise de toute personne y contrevenant

²⁷ GOLSTEIN, R., « La Convention de Tokyo », *Rev. fr. de droit aér.*, 1964, p. 22.

²⁸ Cf. le détournement de l'avion transportant des dirigeants du F.L.N. en 1956 par des appareils de chasse français (v. *supra*).

²⁹ Cf. les attentats réalisés par le Front de libération de l'Erythrée contre les appareils éthiopiens stationnés sur les aérodromes de Francfort et de Karachi (*Le Monde*, 2 août 1969), et les attaques effectuées par des commandos du F.P.L.P. contre des avions israéliens se trouvant sur les aérodromes d'Athènes, et de Zurich Kloten, *Le Monde*, 31 août 1969.

³⁰ Pour une analyse du problème, voy. MANKIEWICZ, R.H., « Aspects et problèmes du droit pénal de l'aviation internationale », *A.F.D.I.*, 1958, pp. 127-143.

aux autorités compétentes (art. 6). Elles ne s'appliquent que lorsque l'appareil est en vol. Cependant, l'article 5, paragraphe 1^{er} dispose de manière fort complexe que dans un certain nombre de cas qui varient en fonction du territoire survolé et du dernier ou du prochain point d'atterrissage, le commandant de bord ne peut les exercer³¹.

5. L'article 11 détermine les obligations que l'Etat contractant vers lequel un avion est détourné doit remplir à l'égard de celui-ci, de son équipage, et de ses passagers :

« 1. Lorsque, illicitement, et par violence ou menace de violence, une personne à bord a gêné l'exploitation d'un aéronef en vol, s'en est emparé ou en a exercé le contrôle, ou lorsqu'elle est sur le point d'accomplir un tel acte, les Etats contractants prennent toutes mesures appropriées pour restituer ou conserver le contrôle de l'aéronef au commandant légitime.

2. Dans les cas visés au paragraphe précédent, tout Etat contractant où atterrit l'aéronef permet aux passagers et à l'équipage de poursuivre leur voyage aussitôt que possible. Il restitue l'aéronef et sa cargaison à ceux qui ont le droit de les détenir. »

Cet article, parfois appelé le « hijacking article », constitue évidemment le texte juridique le plus important à ce jour en matière de détournement aérien puisqu'il précise l'étendue exacte des obligations de tout Etat contractant dans l'espace aérien duquel un avion est détourné, ou sur le territoire duquel cet avion est forcé d'atterrir à la suite des manœuvres entreprises par une ou plusieurs des personnes transportées; cet Etat devra :

- aider le commandant de bord à conserver le contrôle de son appareil (art. 11, § 1);
- en cas d'atterrissage, restituer l'avion et sa cargaison à leur propriétaire, et permettre à l'équipage et aux passagers de poursuivre « aussitôt que possible » leur voyage (art. 11, § 2).

La pratique révèle qu'en dépit du fait que la convention ne soit ratifiée que par un petit nombre d'Etats parmi lesquels ne figurent d'ailleurs pas les Etats traditionnellement choisis par les auteurs de détournements aériens — Cuba, l'Algérie... —, les prescriptions de l'article 11 n'en sont pas moins suivies de manière quasiment universelle. Ceci est important : la convention de Tokyo a beau ne pas être encore entrée en vigueur, elle a beau ne pas lier l'ensemble des Etats de la communauté internationale, il reste que la règle de l'article 11 ne fait jamais qu'exprimer des obligations implicitement contenues dans un droit international fondé sur le maintien de la paix et sur le développement de la coopération et des relations amicales interétatiques, droit qui lie et oblige tous les Etats. Par conséquent, le fait d'être ou de ne pas être partie à la convention de Tokyo importe finalement très peu : les normes de l'article 11

³¹ Pour une explication et un commentaire détaillés des art. 5 à 10, voy. GOLSTEIN, R., *op. cit.*, *Rev. fr. de dr. aér.*, pp. 19-42.

correspondent à des dispositions coutumières existantes qui, en tant que telles, s'imposent à toute la communauté internationale. On imagine mal en effet, que « la paix », « la coopération », et « les relations amicales » puissent se développer dans une société dont les membres ignoreraient des devoirs aussi élémentaires que ceux prévus dans cet article. Il est d'ailleurs encourageant de constater que les Etats l'ont compris ainsi qu'en atteste la pratique. Il n'existe en effet guère que trois affaires notoires de détournement d'avion où la restitution de l'appareil et la libération de l'équipage et des passagers se sont heurtées à des difficultés, mais nous allons voir qu'elles s'expliquent au moins partiellement en fonction du contexte tout à fait particulier dans lequel elles se sont insérées. Il s'agit :

- 1) de l'affaire du détournement de l'avion transportant Moïse Tshombé; et
- 2) des deux affaires de détournements réussis par le F.P.L.P.

1) Le 30 juin 1967, un citoyen français, Francis Bodenan, contraignait le pilote de l'avion transportant Moïse Tshombé vers les Baléares à se poser à Alger. Malgré les interventions des gouvernements espagnol, belge et britannique, les autorités algériennes échelonnèrent sur plusieurs mois la libération des personnes transportées : les deux gardes de corps espagnols le 22 juillet, une passagère belge le 30 juillet, les deux pilotes anglais le 22 septembre, et les deux autres passagers belges, le 30 septembre 1967. Jusqu'à sa mort survenue le 29 juin 1969, l'ancien leader katangais est resté le prisonnier du gouvernement algérien. Quant à l'auteur du rapt, détenu à Alger jusqu'au 29 octobre 1969, il a alors été expulsé du pays³².

Nous nous trouvons ici en présence d'un double problème : celui de l'enlèvement, et celui de la détention consécutive à cet enlèvement.

a) L'enlèvement est un acte illicite, contraire au droit international, car comme le souligne la Commission internationale des juristes, « il viole les droits de l'Etat souverain sur le territoire où dans un aéronef duquel l'enlèvement a été opéré »³³. Quels qu'aient été les faits reprochés à Moïse Tschombé — une Cour congolaise l'avait condamné à mort par contumace, et d'autre part, il se trouvait au ban de l'opinion publique d'un grand nombre de pays africains aux yeux desquels il représentait l'image même du néo-colonialisme —, il ne pouvait être soustrait de force à la protection de l'Etat qui l'avait accueilli. Il s'agit là en effet d'un acte incompatible avec le principe du respect de la souveraineté des Etats, et hors de mise dans une société internationale où les rapports interétatiques se veulent régis par le droit. Que cet enlèvement ait été organisé à l'instigation d'un Etat qui s'en rendait ainsi internationalement responsable, la chose est possible, mais en l'occurrence, cet Etat ne semble pas

³² *Keesing's Contemporary Archives*, 1967-1970, pp. 22187, 22282 et 23460, et *Le Soir*, 30 octobre 1969.

³³ *Bulletin de la Commission internationale de juristes*, n° 32, décembre 1967, p. 43.

avoir été l'Algérie; celle-ci s'est bornée à recevoir Tshombé et sa suite, et à les mettre en détention.

b) L'Algérie était-elle juridiquement fondée à procéder à cette mise en détention ? Ici aussi, la doctrine est formelle : l'enlèvement constitue une violation manifeste du droit international, et à défaut d'une acceptation expresse de l'Etat où il s'est effectué, rien ne peut le couvrir³⁴. Si le gouvernement algérien n'était pas internationalement responsable de l'enlèvement initial, il le devenait *a posteriori* en maintenant la détention de Tshombé : il se rendait ainsi complice de Bodenan dont il entérinait implicitement les actes.

Cependant, il faut reconnaître que, politiquement, il se trouvait dans une situation très délicate : d'une part, en laissant Tshombé regagner l'Espagne, l'Algérie, championne du progressisme, se compromettait aux yeux de toute une partie de l'Afrique, et d'autre part, en le livrant au Congo qui en réclamait l'extradition, elle l'envoyait à une mort certaine, et déchaînait contre elle, non sans quelque raison, le tollé unanime de toutes les nations occidentales. Elle se résigna à une solution de moyen terme, un compromis boiteux comme tous les compromis : libération échelonnée de l'équipage et des passagers, maintien en détention de Tshombé et de son ravisseur. Politiquement compréhensible, cette solution n'en reste pas moins juridiquement illicite. Il faut également regretter la libération tardive des autres passagers mais, à ce sujet, on notera que l'article 11 de la convention de Tokyo ne crée pas une obligation de résultat, mais une obligation de moyen : la libération ne doit pas être immédiate, elle doit avoir lieu « aussitôt que possible ». Ici, les particularités de l'affaire Tshombé pouvaient sans doute justifier une certaine lenteur dans la libération de l'équipage et des passagers, mais pas les trois mois que certains d'entre eux durent attendre.

2) Le F.P.L.P. effectua deux opérations de détournement :

- la première eut lieu dans la nuit du 22 au 23 juillet 1968; il s'agissait d'un Boeing de la compagnie israélienne El Al qui fut dérouté sur Alger. Vingt passagers non israéliens furent relâchés le jour même par les autorités algériennes. Cinq jours, plus tard, dix femmes et enfants furent libérés à leur tour. Enfin, le 31 août 1968, les cinq passagers restants, les sept membres d'équipage, ainsi que l'appareil purent quitter l'Algérie.
- la seconde se déroula le 29 août 1969 : ici, il s'agissait d'un Boeing de la compagnie américaine T.W.A. qui fut détourné sur Damas : l'équipage, 94 passagers non israéliens, ainsi que 4 passagères de nationalité israélienne furent libérés le lendemain. Mais le gouvernement syrien retint l'appareil — mis hors d'état de voler par le commando palestinien —, et deux passagers israéliens³⁵.

³⁴ Cf. VERHOEVEN, J., « Jurisprudence belge relative au droit international (1967) », *R.B.I.D.*, 1969, 2, p. 689, et la réf.

³⁵ Ces deux passagers ont été libérés, en échange de la libération de 13 prisonniers syriens par Israël, *Le Monde*, 7 et 8 décembre 1969.

Les questions consécutives à ces deux détournements ne peuvent être étudiées en dehors du contexte historique, politique et juridique dans lequel ils se situent : à savoir, celui d'un conflit armé, conflit opposant depuis plus de 20 ans Israël aux organisations palestiniennes et aux nations arabes. Sans entrer dans les multiples problèmes posés par la qualification juridique de ce conflit et de ces combattants, il faut cependant reconnaître qu'il existe une situation de fait qui entraîne l'application d'un état de droit : celui des lois et coutumes de la guerre. C'est seulement à la lumière de celles-ci qu'il faut analyser la licéité ou l'illicéité des actes posés par les organisations palestiniennes et les Etats arabes. Dans un pareil contexte, les obligations écrites et coutumières de l'article 11 ne peuvent plus être prises en considération. Corollaires d'une situation de paix, elles cessent d'avoir cours dans une situation de guerre. On pourrait objecter que c'est fausser le problème puisque le droit international interdit la guerre d'agression, mais en l'occurrence, qui est agresseur, qui est agressé ? A défaut de réponse, seul importe le fait qu'ils se déroule une guerre, guerre dont les règles spécifiques vont conditionner notre approche.

A - En ce qui concerne le fait que les victimes des deux détournements opérés par le F.P.L.P. sont des civils, on notera que les articles 3, 33 et 34 de la Convention de Genève de 1949 sur la protection des personnes civiles en temps de guerre, prohibe les prises d'otages, ainsi que les mesures d'intimidation et de terrorisme³⁶. Les détournements d'avions du F.P.L.P. tombent incontestablement sous le coup de ces articles. Ils sont autant de violations du droit

³⁶ Dans le même sens : 1) L'avant-projet de convention sur la protection de la population civile, Monaco, février 1934 : art. 1 : La population civile doit être laissée en dehors de toutes les formes d'hostilités; art. 4 : La population civile n'est en aucun cas un objectif militaire, DELTENRE, M., *Recueil général des lois et coutumes de la guerre depuis 1856*, Bruxelles, 1943, p. 856.

2) Le projet de règles limitant les risques courus par la population civile en temps de guerre (C.I.C.R., 1956) :

art 6 : Sont interdites les attaques dirigées contre la population civile comme telle, que ce soit pour la terroriser, ou pour toute autre raison. Cette interdiction s'applique aussi bien aux attaques qui viseraient des individus isolés qu'à celles qui seraient dirigées contre des groupes.

Par conséquent, il est également interdit d'attaquer les habitations, installations et moyens de transport qui sont exclusivement affectés à la population civile et occupés par elle. (...)

art. 7 : Afin de limiter les dangers courus par la population civile, les attaques ne peuvent être dirigées que contre des objectifs militaires. (...) ceux-ci ne peuvent être considérés comme objectifs militaires si leur destruction totale ou partielle n'offre dans les circonstances du moment aucun avantage militaire. (C.I.C.R., *Cours de cinq leçons sur les Conventions de Genève*, 1962, pp. 106-107.)

3) Le projet de l'Institut de droit international sur la reconsidération des principes du droit de la guerre :

Résolutions VII-VIII : Sont interdites les attaques dirigées contre la population civile comme telle, que ce soit pour la terroriser, ou pour toute autre raison, *A.I.D.I.*, 1957, vol. 47, t. I, session d'Amsterdam, rapport définitif présenté par FRANÇOIS, J.P.A., 25^e Commission, p. 515.

humanitaire et des règles sur la protection des personnes civiles. Leur illicéité est donc manifeste.

B - En ce qui concerne le fait que l'avion, son équipage et ses passagers sont retenus par un Etat : d'une part, la Convention de 1949 prévoit que « la Puissance au pouvoir de laquelle se trouve des civils étrangers pourra recourir, si sa sécurité l'exige, à leur internement ou à leur mise en résidence forcée », une instance judiciaire devant intervenir le plus tôt possible pour confirmer ou infirmer l'internement (art. 41, 42, 43, 78); d'autre part, de la même manière que les lois et coutumes de la guerre autorisent la capture et la saisie d'un navire de commerce ennemi, un avion civil ennemi peut être capturé, et soumis au droit de prise avec la cargaison³⁷.

In concreto, ni « la sécurité » de l'Algérie, ni celle de la Syrie ne peuvent légitimer la détention prolongée de civils israéliens amenés de force dans l'un de ces pays à la suite d'un acte tout à fait contraire au droit international — le problème serait différent s'il s'agissait de militaires et non de civils. Que cette détention se prolonge sur quelques jours est cependant admissible eu égard aux circonstances de l'espèce, mais de là à l'étendre sur plus d'un mois, il y a une marge qu'on ne franchit qu'en dépassant les limites de ce qui est licite et tolérable. La lutte menée par la Syrie et l'Algérie contre Israël rend compréhensible l'attitude des premières à l'égard des ressortissants du second, mais elle ne suffit pas à en couvrir l'illicéité. Bien plus, en prolongeant cette détention, et en ne désavouant pas officiellement les actions du F.P.L.P. qui en sont l'origine, l'Algérie et la Syrie se rendent aussi internationalement responsables des entreprises de cette organisation; il est vrai que les gouvernements de ces Etats pourraient difficilement adopter une autre attitude sans perdre complètement la face aux yeux de l'opinion arabe.

En revanche, l'Algérie était fondée à conserver le *Boeing* d'El Al au titre de prise de guerre; elle s'en abstint, et c'est à son honneur. Quant à l'avion de la T.W.A., il est vraisemblable qu'il aurait quitté Damas depuis longtemps s'il avait été en état de voler puisqu'il s'agit d'un appareil immatriculé aux Etats-Unis, et que la Syrie n'est pas en guerre avec ce pays³⁸.

Notons que pour être tout à fait conforme avec les lois et coutumes de la guerre, la capture d'un appareil civil de nationalité ennemie doit être effectuée par des avions militaires de l'Etat adverse; la guerre de course est en effet interdite depuis la Déclaration de Paris de 1856, et ici, le détournement est le

³⁷ REUTER, P., *Droit international public*, Paris, 1968, p. 330.

³⁸ On notera que lors du détournement d'un DC 3 de la compagnie Olympic Airways sur l'Albanie, le 16 août 1969 par un médecin grec et sa famille qui fuyaient le régime des Colonels, l'appareil fut immédiatement restitué à la Grèce avec son équipage et ses passagers, alors que depuis la deuxième guerre mondiale, ces deux Etats n'ont toujours pas signé de traité de paix, ni établi de relations diplomatiques, *Le Soir*, 17 août 1969.

fait de combattants qui, officiellement, ne sont pas incorporés dans une armée régulière. Mais en l'espèce, cette distinction reste sans grande signification étant donné la protection de fait publiquement accordée par les Etats arabes aux organisations palestiniennes qui du coup deviennent en quelque sorte des auxiliaires officiels de leurs troupes³⁹.

On pourrait cependant arguer qu'au regard des lois et coutumes de la guerre, la prise de l'avion ennemi est viciée du fait que dans leurs opérations, les commandos palestiniens ne respectent pas les prescriptions classiques de l'article 4 de la convention de Genève de 1949 sur le traitement des prisonniers de guerre exigeant que tout individu belligérant ait un chef responsable, porte « un signe distinctif et reconnaissable à distance », « porte ouvertement les armes », et « se conforme dans ses opérations aux lois et coutumes de la guerre » : or, en s'attaquant à des civils, alors qu'eux-mêmes sont habillés en civils, les commandos palestiniens ne satisfont évidemment à aucune des trois dernières conditions. Mais on peut raisonnablement se demander jusqu'à quel point ces dispositions ne sont pas aujourd'hui devenues surannées, et tombées en désuétude tant on imagine mal une poignée d'insurgés s'opposer au lourd appareil armé d'un Etat en se signalant à son attention de manière aussi remarquable.

En résumé, les détournements d'avions effectués par le F.P.L.P., et la détention prolongée par la Syrie et l'Algérie d'une partie des civils transportés dans ces avions sous prétexte qu'ils sont de nationalité israélienne, constituent des actes illicites au regard des lois et coutumes de la guerre. Mais on se rappellera qu'en temps de guerre, le droit humanitaire est rarement plus à l'honneur dans un camp que dans l'autre, et si rien ne justifie le terrorisme arabe à l'encontre des civils israéliens, rien non plus ne couvre les bombardements israéliens dont les victimes sont d'abord des civils arabes. Le drame veut que chacun se trouve pris dans l'engrenage de la violence et des représailles, ce qui n'excuse rien, mais permet parfois de comprendre...

6. Les articles 12 à 15 définissent l'étendue des pouvoirs et des obligations des Etats parties à l'égard de l'auteur d'un des actes visés par la convention. On remarque qu'en cette matière, l'Etat contractant dispose d'une totale liberté d'appréciation : en effet, alors que la convention oblige l'Etat contractant où un avion a été détourné à le laisser repartir « aussitôt que possible » avec son équipage et ses passagers (art. 11, § 2), elle ne le contraint nullement à appréhender, punir ou extraditer l'auteur de ce détournement. Cette liberté d'appréciation de l'Etat s'applique également envers les personnes qui sans avoir

³⁹ Il est d'ailleurs significatif qu'en réponse à un souhait de la délégation israélienne aux Nations Unies le 12 mars 1969, U Thant ait refusé de demander aux gouvernements arabes « s'ils étaient disposés à se désolidariser des attentats et des actes de violence commis contre des avions civils israéliens et à prendre des mesures pour éviter le renouvellement de tels actes, *Le Monde*, 13 mars 1969.

commis un détournement, se sont cependant rendues coupables d'un autre des actes visés à l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}; en ce qui les concerne, l'Etat contractant est simplement tenu de les accueillir lorsque le commandant de bord décide de les débarquer (art. 12 et 13, § 1). Mais tant à l'égard de ces dernières qu'à l'égard de l'auteur d'un « hijacking », il n'existe aucune obligation de répression dans le chef de l'Etat contractant qui les reçoit : il n'assure leur détention que « s'il estime que les circonstances le justifient », et en conformité avec sa législation (art. 13, § 2). Tout au plus doit-il procéder « à une enquête préliminaire en vue d'établir les faits » (art. 13, § 4), et communiquer les conclusions aux Etats intéressés (art. 13, § 5).

Il faut noter que dans le projet de convention préparé à Rome en 1962, l'article 4 correspondant prévoyait que :

« Tout Etat contractant sur le territoire duquel l'aéronef atterrit après un tel acte ou menace, doit assurer, conformément à ses propres lois, la détention de l'auteur de cet acte ou menace⁴⁰. »

Cependant, comme le souligne M. Valladao, rien dans cette disposition n'oblige l'Etat à punir les auteurs du détournement : il doit simplement leur appliquer les lois nationales en vigueur, ce qui signifie qu'en cas de carence de ces lois pour ce type d'acte, l'Etat n'est pas obligé de procéder à cette mise en détention.

En pratique, l'Etat où atterrit un avion qui a été détourné met toujours en détention pour un temps plus ou moins long les auteurs du détournement aux fins d'interrogatoire. Quant aux cas d'extradition, ils sont rares⁴¹. Tout récemment, le gouvernement cubain a promulgué une loi (loi n° 1226, 16 septembre 1969) dont l'article 2 prévoit que les auteurs de détournements d'avions « pourront être rendus à l'Etat intéressé s'ils sont réclamés par cet Etat ». L'article 3 précise que « les dispositions de cette loi seront appliquées sur une base d'égalité et de stricte réciprocité »⁴¹. Venant du pays le plus souvent

⁴⁰ VALLADAO, H., *op. cit.*, p. 232.

⁴¹ A l'occasion du détournement sur La Havane, le 9 août 1961, d'un appareil de la Pan American qui allait du Mexique au Guatemala, et transportait le ministre des Affaires étrangères colombien, M. Turhay, le Mexique sollicita et obtint du gouvernement cubain l'extradition de l'auteur du détournement, en application de l'art. 2 du *Traité d'extradition mexico-cubain* du 25 mai 1925 qui prévoit parmi les délits susceptibles d'entraîner l'extradition de leur auteur, « la piraterie telle qu'elle est définie par le droit international » (cité par VALLADAO, *ibid.*).

Le 19 août 1969, deux passagers d'un avion de la compagnie égyptienne Misrair forcent le pilote à se dérouter pour gagner l'Arabie Saoudite. Au moment de l'atterrissage, les autorités saoudiennes appréhendent les deux ravisseurs, et les renvoient sur-le-champ avec le même avion en R.A.U. (*Le Monde*, 20 et 27 août 1969). Dans ce dernier cas, il s'agit cependant plus d'un renvoi pur et simple que d'une extradition formelle.

On remarquera que les autorités syriennes n'ont libéré les deux auteurs du détournement sur Damas le 29 août dernier d'un appareil de la T.W.A. (*cf. supra*) que ce 13 octobre, malgré les demandes répétées du F.P.L.P. (*Le Monde*, 15 octobre 1969).

choisi par les auteurs de détournements d'avions, cette initiative exemplaire ne manque pas d'intérêt.

7. En résumé, les détournements d'avions constituent un type d'acte pour lequel il n'existe pas d'obligation de répression internationale⁴² à l'instar de certaines conventions telles celles concernant la protection des câbles sous-marins (14 mars 1884), le trafic des stupéfiants (New York, 30 mars 1961), les émissions radiodiffusées par des stations-pirates (Conseil de l'Europe, 1967), la piraterie (Genève, 14 avril 1958), etc... Or, si les détournements ne répondent pas à l'actuelle définition de la piraterie, la convention de Tokyo n'en fait pas non plus un délit particulier, et c'est une faiblesse que certains lui reprochent. C'est pourtant là une de ses qualités, car en n'érigeant pas le détournement d'avion en une infraction internationalement punissable, elle permet aux Etats contractants d'apprécier librement et souverainement son caractère politique. Comme il s'agira dans chaque cas d'une question d'espèce, il est logique de laisser les Etats intéressés seuls juges de cette qualification⁴³. Si l'on instaurait une répression internationale automatique des auteurs de « hijacking » à l'aide de quelque instrument multilatéral, celui-ci resterait sans doute lettre morte. Ce n'est pas un hasard, en effet, si la convention de Tokyo n'a pas retenu l'article 4 du projet de Rome, et ce n'est pas un hasard non plus si Cuba qui est un des premiers Etats à édicter une réglementation répressive spécifique, s'empresse d'en atténuer l'intransigeance en précisant bien que : « L'Etat cubain, exerçant sa souveraineté, se réserve la prérogative d'accorder le droit d'asile, lorsqu'il est justifié, à ceux qui pour des raisons politiques arrivent à Cuba pour échapper à un réel danger de mort ou de grave répression⁴⁴. »

⁴² A cet égard, on suivra avec intérêt le déroulement des travaux de l'Assemblée générale des Nations Unies à l'ordre du jour desquels la question du « hijacking » vient d'être portée par dix Etats. Notons qu'en cette matière, la Sous-commission juridique de l'O.A.C.I. a établi un projet de convention sur « la saisie illégale d'un aéronef » (10-21 février 1969) où les Etats contractants sont obligés de poursuivre les auteurs d'un « hijacking » (art. 1 et 4), mais restent néanmoins libres de les acquitter, ou de refuser leur extradition et de leur accorder l'asile politique en fonction de l'existence éventuelle de mobiles politiques (art. 7 et 8), A.S.I.L., *International Legal Materials*, vol. VIII, n° 2, mars 1969.

⁴³ C'est ainsi que dans l'affaire de *l'Ilyouchine de la Lot* contraint par deux Allemands de l'Est d'atterrir à Berlin-Ouest le 19 octobre 1969, les autorités françaises du secteur ont adopté à leur égard une solution qui, dans la ligne du projet de l'O.A.C.I. (voy. note 42), constitue un remarquable compromis entre le souci d'aider des réfugiés politiques et le devoir de réprimer des actes de détournement : en effet, d'une part, les auteurs du détournement ont reçu l'asile politique, et d'autre part, ils ont été déférés à un tribunal qui les a condamnés à 2 ans de prison ferme, à la fois sur base des réglementations alliées en matières de sécurité aérienne pour Berlin, et sur base des paragraphes du Code pénal allemand relatifs à la contrainte physique, et à la sécurité des transports, *Le Monde*, 22 octobre et 22 novembre 1969.

⁴⁴ Texte de cette loi dans *Granma*, résumé hebdomadaire, 28 septembre 1969.

Transposée à la convention de Tokyo, l'expression de cette attitude, mieux que des longues phrases, en traduit fidèlement l'esprit. Elle la fait apparaître sous son vrai jour, celui d'un instrument sage, utile, et efficace :

- sage en ce qu'il laisse les Etats parties seuls maîtres des mesures à prendre à l'égard des auteurs d'un détournement (art. 13 à 15);
- utile en ce qu'il les oblige à laisser les appareils détournés sur leur territoire poursuivre immédiatement leur route avec leur équipage et leurs passagers (art. 11);
- efficace en ce qu'il confère au commandant de bord des pouvoirs importants à l'endroit des personnes qu'il transporte (art. 5 à 10)⁴⁵.

⁴⁵ Bien qu'il ne s'agisse pas d'un cas d'application de ces articles — les pouvoirs du commandant d'aéronef prévus aux art. 5 à 10 ne peuvent s'exercer lorsque l'avion se trouve sur un aéroport —, citons les décisions récemment prises par certains commandants de bord de la K.L.M. de procéder à une fouille préalable des passagers inscrits sur certains vols, *Le Monde*, 7 septembre 1969.