

# La souveraineté aérienne et les frontières de la troisième dimension

Pascal DUPONT | Commissaire général des armées (2<sup>e</sup> section), Docteur en droit, secrétaire général de la société française de droit aérien et spatial.

La souveraineté est un principe cardinal dans les relations internationales. Ce concept est souvent utilisé dans un sens politique et est sujet à diverses interprétations. En matière aéronautique, la souveraineté correspond à la propriété de l'espace aérien qui permet à l'État d'y exercer ses pouvoirs législatif, administratif et judiciaire. Elle s'applique à la navigation aérienne prise dans son ensemble et revêt, en matière militaire, une signification particulière avec la défense aérienne. Depuis le début de l'année 2023, plusieurs affaires ont rappelé l'importance des règles d'utilisation de l'espace aérien. Ainsi du ballon chinois <sup>(1)</sup> dérivant au-dessus du territoire nord-américain, d'un drone *Reaper* intercepté en mer Noire ou des incidents mettant en cause des appareils russes et occidentaux aux abords ou sur le territoire européen. Comme la mer, l'air désigne un espace naturel mais aussi une frontière invisible. Néanmoins, à la différence des espaces maritimes, l'espace aérien a été structuré autour du territoire de chaque État et est donc indissociable de la souveraineté de ce dernier. Son utilisation intègre toutefois des formes de coopération, voire de mutualisation entre États, y compris pour assurer une forme de sécurité collective.

## La délimitation de l'air territorial

L'affirmation de la souveraineté de l'État sur son espace aérien est liée aux relations internationales et plus particulièrement aux deux guerres mondiales pendant lesquelles l'aéronef est devenu une arme redoutable. Le 13 octobre 1919, une Convention portant réglementation de la navigation aérienne est signée à Paris par 27 États. Un principe, formulé sous son article 1<sup>er</sup>, domine tous les autres et sera repris dans la Convention relative à l'aviation civile internationale, signée le 7 décembre 1944 à Chicago (Convention de Chicago) qui lui a succédé : « chaque État a la souveraineté complète et exclusive sur l'espace aérien au-dessus de son

<sup>(1)</sup> Du même auteur, « Géopolitique de l'air : l'affaire du ballon chinois abattu au-dessus de la Caroline du Sud », (Tribune n° 1468), *RDN*, 17 février 2023 (<https://www.defnat.com/e-RDN/vue-tribune.php?tribune=1575>).

territoire ». Ce texte, qui a instauré l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), compte aujourd'hui 192 États parties, soit autant que d'États représentés à l'Organisation des Nations unies : il s'agit donc d'une norme à portée universelle. Les États ont introduit dans cette convention une distinction majeure entre l'aéronef d'État – utilisé pour des services militaires, de police ou de douane – et l'aéronef civil, le premier ne relevant pas, à la différence du second, du dispositif de Chicago. Le concept de souveraineté a également imprégné l'organisation économique du transport aérien, qui a été géré comme un service public avant la privatisation de la compagnie nationale Air France au début de la décennie 2000.

Ces principes sont d'autant plus importants que la délimitation de l'espace aérien est double : horizontale et verticale. En application de l'article 2 de la Convention de Chicago, l'air dit *territorial* est cette partie du milieu aérien qui se trouve au-dessus du territoire national, c'est-à-dire ses frontières terrestres ou ses eaux territoriales s'il s'agit d'un État côtier. La limite verticale de l'espace aérien n'a pas été définie par une convention internationale. En pratique, les États se réfèrent à la ligne dite de *Kármán*, qui représente une altitude d'environ 100 km, située bien au-delà de l'espace contrôlé par les prestataires de la navigation aérienne (20 km d'altitude). Il ressort de tous ces principes que les États demeurent libres d'autoriser, réglementer, voire d'interdire, la navigation aérienne. En pratique et s'agissant du transport aérien, cette autorisation résulte des Accords de services aériens (ASA) qui sont conclus par des États et non par des compagnies aériennes. À l'inverse, dans l'espace aérien international, la navigation est régie par le principe de liberté mais n'échappe pas entièrement à l'emprise des États. L'article 12 de la Convention de Chicago prévoit qu'au-dessus de la haute mer, les règles en vigueur seront celles établies par l'OACI en matière de vol et de manœuvre des aéronefs. En dépit de quelques similitudes, les règles applicables à la navigation aérienne sont différentes de celles qui régissent la navigation maritime et il n'existe pas, en dehors du droit de passage en transit dans certains détroits internationaux, d'équivalent aérien à un libre passage inoffensif autorisant de plein droit le survol du territoire de l'État. Pas plus que la haute mer, l'espace aérien international n'est donc une zone de non droit.

L'État dispose de toute une série de mesures pour protéger son espace aérien. À ce titre, il peut demander à un aéronef d'atterrir lorsque l'appareil n'a pas obtenu l'autorisation préalable ou lorsqu'il n'est pas identifié, ou encore lorsqu'il ne respecte pas les règles de vol et les interdictions de survol. Mais qu'en est-il lorsqu'un incident – survol non autorisé ou acte hostile – se produit ? En ce cas, l'exercice de pouvoirs de police dans l'espace aérien comporte un corpus de règles régissant l'interception, l'approche, l'identification, la communication, l'escorte par des aéronefs militaires, voire en dernier ressort, le recours à la force sous réserve des règles de protection accordées aux aéronefs civils en vol dès lors qu'ils sont utilisés à des fins conformes à celles de l'aviation civile.

Comme tout principe, le concept de souveraineté aérienne est aussi sujet à des interprétations divergentes entre les acteurs étatiques, et ce, même en l'absence de toute situation de conflit armé. Ainsi du ballon chinois abattu le 4 février 2023 au-dessus des eaux territoriales américaines : l'aéronef a été qualifié de civil par Pékin alors que pour Washington, il était utilisé à des fins de renseignement et ne bénéficiait, de toute évidence, d'aucune autorisation de survol. Le 14 mars, un *Su-27* russe a percuté un drone américain *Reaper MQ-9* au-dessus de la mer Noire et dans l'espace aérien international. Les images de la collision ont d'ailleurs été rendues publiques. Tout en reconnaissant que deux de ses chasseurs ont intercepté l'aéronef, la Russie a affirmé ne pas être responsable de sa chute alors qu'il s'agit là d'un acte manifestement hostile commis en dehors de ses frontières.

### Les pouvoirs de l'État, de la régulation au recours à la contrainte

Les prérogatives qu'exerce l'État sur son espace aérien renvoient à deux séries de considérations. Des exigences de sécurité tout d'abord, avec une réglementation nationale et, de plus en plus, européenne sous l'égide de l'Agence européenne pour la sécurité aérienne (AESA) basée à Cologne (Allemagne).

Cette politique publique est d'ailleurs concomitante à l'apparition de l'aéronef. En Europe, elle peut être datée du 23 avril 1794 lorsque la Convention nationale, préoccupée par les conséquences que pouvaient avoir sur la sécurité des habitants les essais des frères Montgolfier, promulgua un règlement de police prohibant l'envol des ballons aérostatiques sans une autorisation préalable <sup>(2)</sup> ! Des considérations de sûreté aérienne ensuite, avec la prévention des actes de malveillance, d'agression armée mais terroristes. À ce titre, les États ont le pouvoir de créer au-dessus de leur territoire des zones dans lesquelles le vol est restreint – cas des zones réglementées ou dangereuses – ou interdit. Ces contraintes s'appliquent à tous les aéronefs, dont les drones, qui font l'objet d'une réglementation particulière compte tenu de leur utilisation massive à des fins professionnelles ou de loisirs.

Dans l'organisation des pouvoirs publics en France, la politique de gestion de l'espace aérien est mise en œuvre par le Directoire de l'espace aérien qui réunit les autorités civiles et militaires, et est appliquée par les prestataires de services de navigation aériennes. Quant à la protection de la souveraineté aérienne, elle comporte une composante essentielle : la défense aérienne. Une de ses missions, définies sous l'article D 1441-1 du Code de la défense, consiste, notamment, « à faire respecter en tout temps la souveraineté nationale dans l'espace aérien français ». Érigée en mission prioritaire et permanente de l'Armée de l'Air et de l'Espace, la Posture permanente de sûreté aérienne (PPS-A) est un dispositif qui assure la protection de la souveraineté de l'espace aérien au travers de trois fonctions :

<sup>(2)</sup> SAINT-ALARY Roger, *Le droit aérien*, Armand Colin, 1955, p. 6. Toutefois, il semble établi que des ballons à air chaud – les lanternes *Kongming* – aient été utilisés au III<sup>e</sup> siècle avant l'ère chrétienne en Chine à des fins de renseignement militaire !

détecter, identifier, intercepter tout intrus dans le ciel national. Elle est exercée sous l'autorité du Premier ministre et placée sous la direction du Commandant de la défense aérienne et des opérations aériennes (CDAOA). Celui-ci met également en œuvre des Dispositifs particuliers de sécurité aérienne (DPSA), activés pendant une période donnée, dans un espace aérien restreint et réglementé, avec la mise en œuvre de capacités supplémentaires de détection et d'intervention (moyens de défense sol-air, Système de détection et de commandement aéroporté type *AWACS*, radars tactiques...). Au sein même des DPSA, le CDAOA, en lien avec les autorités civiles, est également responsable de la Lutte anti-drone (LAD). Au total, cette organisation se traduit par la capacité de détecter tout aéronef suspect parmi les 15 000 mouvements aériens quotidiens qui survolent la France et, le cas échéant, d'intervenir militairement avec un court préavis. Il existe également des formes de coopérations transfrontalières destinées à prévenir des actes malveillants dans la troisième dimension.

#### L'espace aérien et ses utilisateurs

« L'espace aérien se compose de diverses couches, au sein desquelles évoluent des acteurs différents. (...) [II] est occupé par les aéronefs militaires – dans le cadre d'entraînements –, les hélicoptères mis en œuvre par les forces de sécurité intérieure et la Sécurité civile, ainsi que par différents types de drones. Les aéronefs civils ne l'empruntent que durant les phases de décollage et d'atterrissage, les zones à proximité des aérodromes étant particulièrement réglementées. Les aéronefs légers et quelques avions de transport, d'affaires notamment, évoluent entre 500 et 12 000 pieds. On y trouve également des aéronefs commerciaux dans les phases de montée ou de descente. L'espace compris entre 12 000 et 20 000 pieds est peu occupé : les avions légers n'ont pas les capacités techniques nécessaires pour y accéder, tandis que les avions de ligne évoluent généralement dans la couche supérieure, entre 20 000 et 45 000 pieds. Cette dernière couche connaît la plus forte concentration d'aéronefs civils en circulation ; il s'agit d'une zone fortement chargée, voire saturée dans certaines régions, à l'instar de l'Europe du Nord-Ouest. Autour de 45 000 à 50 000 pieds, on compte très peu d'avions civils – hormis quelques avions d'affaires –, cette zone étant principalement empruntée par des avions militaires. Enfin, au-delà de 50 000 pieds, on ne trouve que des "pseudo-satellites" ainsi que des ballons-sondes, comme ceux déployés par Météo France par exemple. »

COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES, *L'action aérospatiale de l'État* (Rapport d'information n° 2166), Assemblée nationale, 17 juillet 2019 (<https://www.assemblee-nationale.fr/>).

## La souveraineté aérienne mutualisée

Si la souveraineté nationale ne peut être déléguée, la responsabilité d'assurer des services de trafic aérien, tout comme celle de protéger l'espace aérien, peut faire l'objet d'une mise en commun des capacités nationales existantes. Dès 1960, 40 États ont entrepris de mutualiser la gestion de leurs espaces aériens dans le cadre de l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (*Eurocontrol*), dont le siège est à Bruxelles. Il en va ainsi du Centre de contrôle en route de Maastricht, qui assure la surveillance de l'espace aérien supérieur de la Belgique, du Luxembourg, des Pays-Bas et du nord de l'Allemagne. L'Union européenne a lancé, en 2004, le projet de Ciel unique destiné à améliorer la gestion du trafic aérien de ses États-membres. Ce programme vise à lutter contre la fragmentation de l'espace aérien européen en espaces nationaux, source de retards et de

surcoûts considérables. Depuis 2010, la France est un membre du bloc fonctionnel d'espace aérien « Europe centrale » (FABEC) avec l'Allemagne, la Belgique, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suisse, soit environ 50 % du trafic aérien européen. Il est à noter que, de manière générale, la législation européenne ne porte aucunement atteinte aux prérogatives des États en matière de sûreté aérienne.

Cependant, c'est sans doute l'Otan qui assure, avec la police du ciel (*Air policing*) une forme inédite de sécurisation de l'espace aérien de ses membres. Mise en place pendant la guerre froide, en 1961, et partie intégrante de la Défense aérienne et antimissile intégrée de l'Alliance atlantique (*IAMD*), cette mission est confiée au Commandement aérien allié (*AIRCOM*) qui assure, depuis Ramstein (Allemagne), le commandement et le contrôle – 24 heures sur 24, 7 jours sur 7 – de deux centres multinationaux d'opérations aériennes (CAOC), l'un à Torrejón (Espagne) et l'autre à Uedem (Allemagne) qui couvrent respectivement l'espace aérien européen de l'Otan au sud des Alpes et sa partie nord. Les pays dotés des moyens aériens nécessaires à cette mission aident ceux qui en sont dépourvus à préserver l'intégrité de leur espace aérien national. Outre ses missions régionales de police du ciel existantes, l'Alliance a renforcé sa posture depuis le début de l'invasion de l'Ukraine par la Russie en février 2022.

Cette mise en commun de capacités aériennes intervient au moment où les tensions sur le flanc oriental de l'Europe se multiplient. Le 26 avril 2023, des *Eurofighter* de la *Luftwaffe* et de la *Royal Air Force* ont intercepté un avion de renseignement électromagnétique russe Iliouchine *Il-20M* escorté de deux Soukhoï *Su-27 Flanker* qui évoluaient avec leurs transpondeurs éteints aux abords du sud-est de la Suède où se déroulait un important exercice militaire. Le 5 mai, un *Su-35 Flanker-E* russe a effectué des manœuvres agressives et dangereuses en s'approchant d'un aéronef d'État polonais opérant en mer Noire pour le compte de l'agence Frontex. Tous ces incidents, qui rappellent ceux survenus pendant la guerre froide du temps de la partition de l'Europe, soulignent l'importance des frontières aériennes et des moyens matériels et humains qui doivent y être consacrés en même temps que le respect du droit international qui garantit la sécurité de l'aviation civile. ♦