

Regards sur le déroutement du vol Ryanair FR4978 par la Biélorussie

le 3 juin 2021

AFFAIRES

Auteur : Pascal Dupont

Au-delà de sa qualification juridique qui reste à établir, l'affaire du vol de Ryanair dérouté au-dessus de la Biélorussie le 23 mai 2021 renvoie aux grands principes du droit aérien – souveraineté aérienne et libertés des airs – et aux conventions internationales de droit pénal aérien. De l'enquête au règlement de ce différend, le rôle de l'Organisation de l'aviation civile devrait être déterminant.

Le déroutement du vol Ryanair FR4978 survenu le 23 mai 2021 a suscité la réprobation de la communauté internationale. Indépendamment du contexte particulier des relations internationales entre la Biélorussie et le reste du monde, cet incident – qualifié, selon les sources, de détournement, d'acte de piraterie, voire de terrorisme aérien – renvoie, au moins pour ce qui a trait au chapitre aéronautique de l'affaire, aux grands principes du droit aérien. Ce dernier est caractérisé par un équilibre entre le principe de la souveraineté de l'État sur son espace aérien et les libertés de l'air issues de la Convention de Chicago relative à l'aviation civile internationale du 7 décembre 1944¹, dont la première d'entre elles désigne le droit ou privilège accordé par un État à un ou plusieurs autres États, dans le contexte de services aériens internationaux réguliers, de survoler son territoire sans y atterrir². Il appert tout d'abord qu'au-delà des prises de position étatiques ou d'organisations internationales comme l'Union européenne, seule l'enquête³ diligentée quelques jours après par le conseil de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) permettra d'établir les faits avec exactitude et partant, leur qualification juridique. Pour autant, plusieurs conventions internationales sont susceptibles de s'appliquer dès lors qu'il s'agit bien d'une interception d'un aéronef civil justifiée par une alerte à la bombe. Mais surtout, l'OACI dispose de plusieurs moyens d'action pour éluder cette affaire et y remédier.

Les conditions de l'interception d'un aéronef civil au regard de la Convention de Chicago

Le vol Ryanair 4978 entre Athènes (Grèce) et Vilnius (Lituanie) opéré par un Boeing 737-800 immatriculé SP-RSW en Pologne se trouve à 83 km au sud de Vilnius et 170 km à l'ouest de Minsk, lorsqu'il aurait été contraint par un avion de combat Mig-29 biélorusse de se poser sur l'aéroport de la capitale de Minsk. Selon le transporteur aérien, les autorités biélorusses auraient informé les pilotes d'une « menace potentielle de sécurité à bord » et demandé que l'avion se pose à Minsk. À l'aéroport, Roman Protassevitch, opposant au régime du président Loukachenko est extrait de l'appareil et arrêté en même temps que sa compagne. Ryanair et les forces de l'ordre biélorusses ont cependant déclaré qu'aucune bombe n'avait été trouvée à bord. L'appareil a ensuite été autorisé à redécoller après sept heures d'immobilisation et s'est posé à Vilnius après huit heures et demie de retard.

En premier lieu, il convient de rappeler que l'interception d'un aéronef civil se rattache au principe formulé à l'article 1^{er} de la Convention de Chicago⁴, selon lequel « chaque État a la souveraineté complète et exclusive sur l'espace atmosphérique au-dessus de son territoire ». Dans les faits, cette mesure est exceptionnelle. Ainsi, en application de l'article 1.1, a), de l'appendice 2 à l'annexe 2 « Règles de l'air » à la Convention de Chicago⁵ l'interception des aéronefs civils ne doit être entreprise qu'en dernier ressort. L'Union européenne a décliné selon le même schéma ses propres règles de l'air dans un règlement de 2012 qui étaient applicables en l'espèce dans la mesure où le vol de Ryanair reliait deux États de l'Union. Justifiée par les impératifs de sûreté, à savoir la prévention et la répression des actes illicites commis contre l'aviation civile⁶, l'interception d'un aéronef civil doit se concilier avec le principe de leur protection tel qu'il résulte d'une résolution 927 du 14 décembre 1955⁷ de l'assemblée générale des Nations unies. Ce principe est surtout illustré par l'affaire de la destruction, dans la nuit du 30 août au 1^{er} septembre 1983, d'un

Boeing 747 de la Korean Airlines par l'armée de l'air soviétique au motif que cet appareil avait pénétré sans autorisation dans l'espace aérien de l'ancienne URSS⁸. Cette tragédie, qui a provoqué la mort de 269 personnes, a entraîné une modification de la convention de Chicago avec l'adoption, le 10 mai 1984, du Protocole concernant l'article 3 *bis* qui a été ratifié par 157 États⁹ dont la Biélorussie le 24 juillet 1996. En application de son alinéa a) : « les États contractants reconnaissent que chaque État doit s'abstenir de recourir à l'emploi des armes contre les aéronefs civils en vol et qu'en cas d'interception, la vie des personnes se trouvant à bord des aéronefs et la sécurité des aéronefs ne doivent pas être mis en danger ». Cette règle s'applique à toutes les évolutions de l'aéronef, civil, bénéficiaire ou non d'une autorisation de survol tout comme aux vols intérieurs¹⁰. L'article 3 *bis*, alinéa b), précise également que « chaque État, dans l'exercice de sa souveraineté, est en droit d'exiger l'atterrissage, à un aéroport désigné, d'un aéronef civil qui, sans titre, survole son territoire ou s'il y a des motifs raisonnables de conclure qu'il est utilisé à des fins incompatibles avec les buts de la présente convention ; il peut aussi donner à cet aéronef de toutes autres instructions pour mettre fin à des violations [...] ». En d'autres termes, il appartiendra aux autorités biélorussiennes d'apporter toutes les justifications nécessaires pour avoir procédé à une opération qui était de nature à mettre en danger l'aéronef et ses occupants. Si les faits sont avérés, il pourrait s'agir d'un usage indu de l'aviation civile visé en ses termes par l'article 4 de la Convention de Chicago : « Chaque État contractant convient de ne pas employer l'aviation civile à des fins incompatibles avec les buts de la présente Convention ».

Une fausse alerte à la bombe pourrait constituer une infraction internationale

Au-delà de l'usage de la contrainte à l'égard d'un avion de ligne, c'est surtout le fait à l'origine du déroutement – une alerte à la bombe relayée par les autorités de l'État survolé – qui constitue le point d'attention de cette affaire. La plus ancienne des infractions internationales, la piraterie en haute mer¹¹ a très largement inspiré le traitement de la piraterie puis du terrorisme dans la troisième dimension qui apparaissent dès les années 1930. L'annexe 17 « Sûreté – Protection de l'aviation civile internationale contre les actes d'intervention illicite à la Convention » traite de la coordination des activités de sûreté ainsi que des mesures techniques visant à protéger la sûreté du transport aérien international de tels actes.

Ces phénomènes criminels, qualifiés aussi d'actes d'interférence avec les transports aériens¹², ont entraîné la conclusion de conventions dont celle sur la répression des actes illicites dirigés contre l'aviation civile internationale signée le 23 septembre 1971 à Montréal¹³. En application de l'article 1.1.e) de ce texte : « Commet une infraction pénale toute personne qui illicitement et intentionnellement communique une information qu'elle sait être fausse et, de ce fait, compromet la sécurité d'un aéronef en vol. Or la communication d'une fausse information vise précisément une fausse alerte à la bombe¹⁴. Il convient cependant de relever que, si la Biélorussie a signé le 23 septembre 1971 et ratifié le 31 janvier 1973 la Convention du Montréal, elle a formulé – tout comme la Fédération Russie – une réserve formulée relative au paragraphe 1 de l'article 14 de la Convention lui permettant de se soustraire à la Cour internationale de justice (CIJ) pour régler « tout différend entre des États contractants concernant l'interprétation ou l'application de la présente convention qui ne pourrait être réglé par voie de négociation ou d'arbitrage si les parties ne parviennent pas à se mettre d'accord sur l'organisation de l'arbitrage. Il reste maintenant à savoir si la Biélorussie mettrait en avant cette réserve pour se soustraire à la compétence juridictionnelle de la CIJ si une violation de la convention de Montréal pouvait être invoquée »¹⁵.

D'autres sources font état d'une bagarre survenue à bord entre les passagers, auquel cas la Convention de Tokyo du 14 septembre 1963, relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs¹⁶, pourrait s'appliquer, voire la convention sur la répression des actes illicites dirigés contre l'aviation civile internationale et le protocole complémentaire à la convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs signés à Pékin le 10 janvier 2010¹⁷. Néanmoins, et en l'état des informations disponibles, c'est davantage l'alerte à la bombe qui semble être à l'origine du déroutement de l'appareil, et l'interception par des moyens militaires qui constitue le point le plus litigieux.

Le rôle des institutions de l'OACI, de l'enquête au règlement du différend

Tout porte à croire que cet incident qui implique en premier lieu le comportement d'un acteur

étatique devrait être porté devant le conseil de l'OACI comme l'y autorise l'article 55, e), relatif aux fonctions facultatives du conseil afin « d'enquêter, à la demande d'un État contractant, sur toute situation qui paraîtrait comporter, pour le développement de la navigation aérienne internationale, des obstacles qui peuvent être évités et après enquête, publier les rapports qui lui semblent indiqués ». En raison de la multiplicité des parties prenantes à l'événement (la Pologne, pays d'immatriculation de l'avion ; la Lituanie, destination du vol ; la Grèce, en tant qu'État d'origine du vol ; l'Irlande, comme nationalité de l'opérateur ; et la Biélorussie, qui a fait son propre rapport, déjà transmis à l'OACI), cette solution s'avère la plus appropriée. Par ailleurs, si l'OACI ne dispose pas d'un pouvoir de sanction, elle peut connaître des litiges nés de l'interprétation ou de l'application de la Convention et de ses annexes (art. 84). Le Conseil peut être désigné comme arbitre pour statuer sur tout litige en matière d'aviation civile et sa décision est susceptible d'appel devant un tribunal *ad hoc* ou la CIJ, comme cela a été le cas l'affaire dite « du blocus du Qatar » à la suite de la rupture des relations diplomatiques avec ce pays par l'Arabie saoudite, Bahreïn, l'Égypte et les Émirats arabes unis¹⁸. Depuis la création de l'OACI, une dizaine d'affaires ont été portées devant le Conseil en application du mécanisme prévu à l'article 84 de la Convention de Chicago¹⁹, la grande majorité des différends entre États ayant été résolus de manière informelle²⁰.

Notes

1. Publiée par décr. n° 47-974, 31 mai 1947 ; cette convention compte 193 États parties dont la Biélorussie depuis le 4 juin 1993.
2. Du même auteur, *Manuel de droit aérien. Souverainetés et libertés dans la troisième dimension*, Pédone, 2015, n° 21, p. 40-41.
3. OACI, [Communiqué de presse du 27 mai 2021](#).
4. Convention de Chicago du 7 décembre 1944 relative à l'aviation civile internationale. Publiée par décr. n° 47-974, 31 mai 1947. La Convention est entrée en vigueur le 4 avril 1947 et compte 193 États parties dont la Biélorussie depuis le 4 juin 1993.
5. V. SERA.11005 Intervention illicite et SERA 11015 Interception, in [Annexe 11 « Interférence, situations d'urgence et interception »](#) du règlement d'exécution n° 923/2012 de la Commission du 26 septembre 2012 établissant les règles de l'air et des dispositions opérationnelles relatives aux services et procédures de navigation aérienne et modifiant le règlement d'exécution n° 1035/2011, ainsi que les règlements n°s 1265/2007, 1794/2006, 730/2006 et 225/2010, dit règlement « SERA », JOUE L 281/1, 13 déc. 2012.
6. O. Cachard, *Le transport international aérien de passagers*, 2015, Les livres de poche de l'académie de droit international de La Haye, 1995, p. 28.
7. ONU, S/RES/927, 14 déc. 1955, Sécurité des aéronefs commerciaux qui volent à proximité de frontières internationales ou les traversent par inadvertance.
8. J. Dutheil de La Rochère, *L'affaire de l'accident du Boeing 747 de Korean Airlines*, AFDI, vol. 29, 1983, p. 479-772.
9. [Protocole portant amendement de la Convention relative à l'aviation civile internationale, art. 3 bis](#), signé à Montréal le 10 mai 1984 et entré en vigueur le 1^{er} oct. 1998.
10. L. Grard, « Le droit et l'exercice de la souveraineté dans l'espace aérien », *Penser les Ailes françaises*. Centre d'enseignement supérieur aérien, Ateliers du CESA 2006 ; « L'exercice de la souveraineté dans l'espace aérien après le 11 septembre 2001 », p. 26-33.
11. N. Loukakos, A. Cabanes, *LexAero. Guide de droit aérien*, Librairie de l'Université d'Aix-en-Provence, 1999, p. 516 : l'article 15 de la Convention de Genève sur la haute mer du 29 avril 1958 définit la piraterie comme un vol ou la déprédation des choses et des personnes, par violence ou

menace de violence, pratiqués par un navire ou un aéronef privé en haute mer, contre un autre navire ou aéronef privé.

12. C. Emmanuelli, *Les moyens de prévention et de sanction en cas d'action illicite contre l'aviation civile internationale*, Pedone, 1974, p. 15.

13. Publiée par décr. n° 76-923, 2 oct. 1976.

14. R.H. Mankiewicz, *La Convention de Montréal (1971) pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile*, AFDI 1971, 17, p. 855-875.

15. C. Miles, [Belarus and the Hijacking of Ryanair Flight FR4978 : A Preliminary International Law Analysis](#), 24 may 2021.

16. Publiée par décr. n° 71-151, 19 févr. 1971.

17. Publiée par décr. n° 2018-159, 5 mars 2018.

18. [CJ, 14 juill. 2020, n° 173](#).

19. OACI, Comité juridique, 37^e session, Montréal, 4-7 sept. 2018, note de travail LC/37-WP/3-2 27/7/18, 27 juill. 2018.

20. F. Schubert, *Le droit aérien*, Shulthess, coll. « Quid Juris », 2017, p. 32-33.