

ASSEMBLEE NATIONALE

VI^{EME} LEGISLATURE DE LA IV^{EME} REPUBLIQUE

SECRETARIAT GENERAL

Direction des Services Législatifs

Division des Commissions

Commission des relations extérieures
et de la coopération

Année 2019 1^{ere} Session ordinaire

DSL/DC/CREC/R3

REPUBLIQUE TOGOLAISE

Travail - Liberté - Patrie

**RAPPORT DE L'ETUDE AU FOND DU PROJET DE LOI AUTORISANT LA
RATIFICATION DU PROTOCOLE PORTANT AMENDEMENT DE LA
CONVENTION RELATIVE AUX INFRACTIONS ET A CERTAINS AUTRES
ACTES SURVENANT A BORD DES AERONEFS (PROTOCOLE DE
MONTREAL), ADOPTE LE 04 AVRIL 2014 A MONTREAL**

Présenté par :
Le 1^{er} Rapporteur

ISSA-TOURE Salahaddine

β

1

U

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
I- ANALYSE DU PROJET DE LOI ET DU PROTOCOLE	5
A- ANALYSE DU PROJET DE LOI	5
B- LE PROTOCOLE	5
1- <i>Le Préambule</i>	5
2- <i>Le dispositif</i>	6
II- DISCUSSIONS EN COMMISSION	7
CONCLUSION	10

2

§

2

INTRODUCTION

La commission des relations extérieures et de la coopération a été saisie pour étude au fond du projet de loi autorisant la ratification du protocole portant amendement de la convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs (protocole de Montréal), adopté le 04 avril 2014 à Montréal.

La commission est composée de :

N°	NOM	PRENOMS	TITRE
1	Mme. BALOUKI	Essossimna épouse LEGZIM	Présidente
2	MM. NAYONE	Dindiogue Denis	Vice-président
3	ISSA-TOURE	Salahaddine	1 ^{er} Rapporteur
4	Mme. ABDOULAYE	Adjaratou	2 ^e Rapporteur
5	MM. ADZOYI	Kodzotsè	Membre
6	AMADOU	Yérïma Mashoud	"
7	GNASSINGBE	Meyebine-Esso	"
8	OBEKU	Beausoleil Romuald	"
9	SANKOUMBINE	Kanfitine	"

Elle s'est réunie le 02 mai 2019 dans la salle de réunion des commissions du siège de l'Assemblée nationale, sous la présidence de Madame **BALOUKI Essossimna épouse LEGZIM**, pour examiner ledit projet de loi et écouter le commissaire du gouvernement.

Les députés : NAYONE, ISSA-TOURE, ABDOULAYE, ADZOYI et SANKOUMBINE, membres de la commission, ont participé aux travaux.

Ont également participé aux travaux :

- MM. LATA Dokisime Gnama, directeur général de l'Agence nationale de l'aviation civile (ANAC), représentant du commissaire du gouvernement ;

¢

- NARTHEH-MESSAN Komlan, directeur du cabinet du ministre des droits de l'Homme et des relations avec les institutions de la République.

Ils étaient accompagnés de :

* au titre du ministère des infrastructures et des transports:

- MM. SIKAO Souleymane, directeur général des transports;
- TCHANGANI Michel, conseiller du ministre des transports.

* au titre du ministère des affaires étrangères, de l'intégration africaine et des togolais de l'extérieur :

- MM. DEDJI Komlavi Agbénozan, directeur des affaires juridiques et du contentieux;
- NAKPERGOU Noundja, chef de la division des affaires juridiques.

* au titre du ministère des droits de l'Homme et des relations avec les Institutions de la République :

- MM. ROWLAND Komlavi, directeur des relations avec les Institutions de la République ;
- GANYO Kodjo Agbémaflé, chargé d'études.

* au titre de l'Agence nationale de l'aviation civile :

- MM. ADONKO Komla, directeur de la sûreté et de la facilitation ;
- TOITRE Nagwabe, chef de la cellule juridique ;
- WOMEY Kossi Mawulikplim, chargé d'études ;
- Mme MEDEZI Magnim, juriste, chef service accord aérien et coopération internationale.

Ont assisté aux travaux, les administrateurs parlementaires : N'KOUE M'Madi et KOUWONOU Kodzovi Sébuabe.

Sont présents à l'adoption du rapport, les députés: BALOUKI, NAYONE, ISSA-TOURE, ABDOULAYE, ADZOYI, AMADOU, OBEKU et SANKOUMBINE.

Ⓟ

2

Le présent rapport est structuré comme suit:

I- Analyse du projet de loi et du protocole

II - Discussions en commission

I- ANALYSE DU PROJET DE LOI ET DU PROTOCOLE

A- ANALYSE DU PROJET DE LOI

Le projet de loi est constitué de deux (02) articles qui ont pour objet d'autoriser la ratification du protocole portant amendement de la convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs (Protocole de Montréal) adopté le 04 avril 2014 à Montréal.

Selon les termes de l'exposé des motifs, le protocole portant amendement de la convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs amende la convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs, signée à Tokyo le 14 septembre 1963 (Convention de Tokyo de 1963). Ainsi l'Etat compétent pour connaître des infractions commises et actes accomplis à bord d'un aéronef est non seulement l'Etat d'immatriculation de celui-ci mais aussi l'Etat d'atterrissage et l'Etat de l'exploitant.

Le protocole étend également les pouvoirs du commandant d'aéronef en lui octroyant notamment le droit d'user de la contrainte à l'égard d'une personne lorsqu'il est fondé à croire que celle-ci a commis ou accompli ou est sur le point de commettre ou d'accomplir à bord une infraction ou un acte attentatoire à la sécurité ou à la sûreté de l'aéronef, des passagers ou des biens.

B- LE PROTOCOLE

Le protocole portant amendement de la convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs est constitué d'un préambule et d'un dispositif comportant vingt (20) articles.

1- Le préambule

Selon les termes du préambule, les Etats contractants du présent protocole ont exprimé leur préoccupation quant à l'augmentation de la gravité et la fréquence des comportements indisciplinés à bord des aéronefs qui peuvent compromettre

2

5

la sécurité des aéronefs ou des personnes ou des biens, ou compromettre le bon ordre et la discipline à bord.

Ils reconnaissent la volonté de nombreux Etats de s'aider mutuellement afin de mettre un frein aux comportements indisciplinés et de rétablir l'ordre et la discipline à bord.

Pour répondre à ces préoccupations, les Etats contractants estiment nécessaire d'adopter des dispositions visant à amender celles de la convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs, signée à Tokyo le 14 septembre 1963.

2- Le dispositif

Le protocole portant amendement de la convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs contient vingt (20) articles.

L'article Premier porte sur l'objet du protocole.

Les articles II à III ont trait à la définition des expressions et au champ d'application du protocole.

L'article IV détermine l'Etat compétent pour connaître des infractions commises et des actes accomplis à bord d'un aéronef.

L'article V est relatif à la coordination entre les Etats lorsqu'une même infraction touche plusieurs parties.

L'article VI porte sur l'abrogation de l'article 5 paragraphe 2 de la convention qui définit l'expression « aéronef en vol ».

Les articles VII à IX sont relatifs aux pouvoirs du commandant d'aéronef.

L'article X encourage les Etats parties à engager les poursuites judiciaires ou administratives contre les auteurs des infractions commises à bord d'aéronef.

L'article XI est relatif à l'extradition des auteurs des infractions commises à bord d'aéronef.

β



L'article XII invite les Etats parties à tenir compte de l'intérêt de la navigation aérienne dans la mise en œuvre du protocole.

L'article XIII confère aux parties le droit de réclamer les dommages et intérêts aux auteurs des infractions commises à bord d'aéronef conformément à leur droit national

Les articles XIV à XX sont relatifs aux dispositions finales.

II- DISCUSSIONS EN COMMISSION

Les discussions en commission ont porté aussi bien sur l'exposé des motifs du projet de loi de ratification que sur le contenu du protocole.

Au cours des débats, les députés ont posé des questions auxquelles le représentant du commissaire du gouvernement et ses collaborateurs ont apporté des réponses.

Question 1- Quel est l'état de ratification du présent protocole ?

Réponse : A ce jour, dix-neuf (19) Etats ont ratifié le protocole de Montréal du 04 avril 2014 alors que vingt-deux (22) ratifications sont nécessaires pour son entrée en vigueur.

Question 2- Selon l'avant dernier paragraphe de l'exposé des motifs, la ratification de ce protocole offrira au Togo un cadre indispensable au renforcement de la sécurité et la sûreté des aéronefs, des passagers et des biens. Pourquoi alors avoir attendu 5 ans pour demander la ratification du présent protocole ?

Réponse : A la signature du protocole de Montréal, plusieurs options de mise en œuvre de certaines dispositions ont été avancées par différents blocs constitués des plus grandes puissances mondiales.

Les options étaient les suivantes :

- Option 1 : Insertion de la présence des agents de sûreté en vol à bord des aéronefs avec une indépendance vis-à-vis du commandant de bord. Cette option était soutenue par les USA et l'Australie ;

2

2

7

- Option 2 : L'agent de sûreté en vol agit sous la responsabilité du commandant de bord mais de façon autonome. Cette option était soutenue par le Japon, Nouvelle Zélande, Qatar, Canada, Singapour, France, Danemark, Finlande, Espagne, République Tchèque, Arabie saoudite, République Dominicaine, IFALPA (association des pilotes).

Face à ces différentes options, le Togo s'était donné un temps d'observation en vue de définir l'option de mise en œuvre la plus appropriée. Ainsi, suite à l'appel de l'Association internationale des transporteurs aériens (IATA) par courrier en date du 07 juin 2017 aux Etats signataires du Protocole pour sa ratification, le Togo a immédiatement enclenché la procédure de ratification le 22 juin 2017.

Question 3- Selon l'article 6 nouveau de la convention, quels sont les moyens mis à la disposition du commandant pour contraindre les auteurs des infractions commises à bord des aéronefs ?

Réponse : Au sens du protocole, le commandant de bord peut :

- prendre des mesures de contrainte à l'égard de toute personne dont il est fondé à croire qu'elle a commis ou est sur le point de commettre une infraction ou un acte illicite (article 6 Convention).

En ce sens, trois (3) possibilités s'offrent à lui:

- agir directement ;
- requérir ou autoriser l'assistance des autres membres de l'équipage ;
- demander ou autoriser l'assistance de passagers (sans l'exiger) ;
- débarquer tout passager qui compromet la sécurité, le bon ordre ou la discipline à bord (article 8 Convention) ;
- refuser de transporter des personnes non admissibles, expulsées ou en état d'arrestation si leur transport présente un risque.

Question 4- Quand est ce que la convention de Tokyo de 1963 a été ratifiée par le Togo ? Qu'en est-il de sa mise en œuvre ? Qu'est ce qui a motivé son amendement ?

Réponse : La convention de Tokyo a été ratifiée par l'ordonnance n°17 du 14 septembre 1970 portant adhésion de la République togolaise à la convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs. L'instrument de ratification a été déposé par le Togo le 26 juillet 1971.

2

8

Les dispositions de la convention sont intégrées dans la loi n°2016-011 du 07 juin 2016 portant code de l'aviation civile du Togo.

Les raisons de l'amendement de la convention de Tokyo sont les suivantes :

- l'absence de définition de certains termes, notamment : « infraction », « aéronef en vol », « ordre et discipline » ;
- l'absence de compétence obligatoire : l'Etat d'immatriculation est seul compétent pour connaître des infractions et actes commis à bord des aéronefs mais il n'a pas l'obligation de l'exercer ;
- le vide de compétence : de nombreuses personnes indisciplinées restent impunies faute de compétence. En fait, dans de nombreux cas, l'Etat d'atterrissage est incapable d'exercer sa compétence : les Etats ont l'obligation de coopérer en matière judiciaire (consultations), pour éviter des situations de double poursuite ou de non poursuite ;
- l'absence de la mention des agents de sûreté en vol : en 1963, la menace terroriste contre les aéronefs n'était pas prévisible.

Question 5- Le Togo envisage-t-il des agents de sûreté à bord des aéronefs en vol ?

Réponse : Suite à une évaluation de la menace effectuée par le Comité national d'évaluation de la menace contre l'aviation civile (CNEM-AC), si le niveau de la menace le justifie, le Comité national de sûreté de l'aviation civile (CNSAC) peut proposer la mise en place des agents de sûreté en vol pour les exploitants nationaux. Un compte rendu est alors fait aux autorités compétentes pour décision.

Question 6- Le paragraphe 1 de l'article 15 bis nouveau de la convention encourage chaque Etat à prendre des mesures nécessaires pour engager des procédures pénales ou administratives appropriées ou toute forme de procédure judiciaire contre toute personne qui à bord d'un aéronef commet une infraction ou accomplit un acte dont il est fait référence à l'article 1^{er}, paragraphe 1 de la convention. Le Togo dispose-t-il des instruments légaux pour punir ces actes?

Réponse : Les articles 282 et suivants du code de l'aviation civile sont les instruments dont dispose le Togo pour punir les infractions et autres actes commis à bord des aéronefs.

2

β

9

CONCLUSION

Les incidents causés par des passagers indisciplinés et perturbateurs constituent un problème important qui menace la sécurité et la sûreté des vols. En avril 2014, les Etats ont reconnu l'importance de ce problème et la nécessité de renforcer les lois internationales lors d'une conférence diplomatique et ils ont approuvé le Protocole de Montréal 2014.

Le protocole amende la Convention de Tokyo de 1963 et offre un cadre plus solide et une plus grande sécurité juridique en donnant aux Etats les moyens nécessaires pour agir de façon appropriée contre les auteurs des comportements ou actes indisciplinés commis à bord d'aéronefs.

Pour ces raisons, la commission recommande à la plénière d'autoriser la ratification du protocole portant amendement de la convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs, signé le 04 avril 2014 à Montréal au Canada.

Le présent rapport est adopté le 10 mai 2019 à l'unanimité des membres présents de la commission.

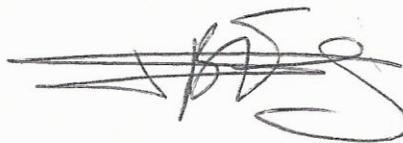
Pour la commission,

Le 1^{er} Rapporteur,



Salahaddine ISSA-TOURE

La Présidente,



Essosimna BALOUKI épouse LEGZIM