

Groupe de travail juridique sur les passagers indisciplinés

Relevé provisoire de conclusions

(décembre 2018)

Les pistes de travail identifiées lors du colloque de février 2017 ont été approfondies et, pour la plupart, validées depuis lors par le groupe de travail. Les travaux de celui-ci n'ont pas pu encore être conduites à leur terme, pour des raisons qui seront exposées ci-dessous, mais il est toutefois possible de tenir pour acquises les conclusions suivantes.

1. Evolution récente du contexte international

° Le **comité juridique de l'OACI** a tenu sa 37^{ème} session à Montréal fin août 2018. Le Secrétariat y a rendu compte de la finalisation des travaux de l'Équipe spéciale, à laquelle la France a participé, dédiée aux aspects juridiques de la question des passagers indisciplinés : un projet de nouveau manuel y a ainsi été présenté. Ce manuel actualise la circulaire de l'OACI n° 288 au regard du protocole de Montréal adopté en 2014 qui, lui-même, modernise la convention de Tokyo de 1963.

Ce projet de manuel a été approuvé à l'unanimité, en vue d'être approuvé par la Secrétaire générale puis transmis au Conseil de l'OACI.

° Le **protocole de Montréal de 2014** a été signé par la France le 30 mai 2016. Le travail de concertation interministérielle, préalable à la saisine du Conseil d'Etat puis du Parlement, est en cours. Il soulève diverses questions assez techniques, liées à la nécessité (ou non) d'ajuster notre droit national en vue de la ratification de l'instrument. Les contacts entre le ministère chargé des transports et la Chancellerie sont constructifs, mais le processus demande du temps. Dès lors qu'il aura été conduit à son terme, les choses avanceront rapidement dès lors que les délais induits par la procédure parlementaire, puis par la remise de l'instrument auprès

du dépositaire (la Secrétaire générale de l'OACI) ont été fortement réduits par rapport à ce qu'ils étaient il y a encore quelques années.

Au total et si le travail de concertation interministérielle en cours se poursuit à un rythme normal, une ratification française courant 2019 n'est pas hors de portée. Quant à l'entrée en vigueur de l'instrument, qui exige 22 ratifications, elle demandera vraisemblablement encore du temps.

Une ratification par la France constituerait un signe politique et diplomatique important, mais elle ne conditionne pas les améliorations pouvant être apportées à notre dispositif juridique national dès lors que notre pays se reconnaît unilatéralement d'assez longue date la plupart des compétences internationalement consacrées par le protocole de 2014.

2. Des améliorations possibles à droit constant

° La **sensibilisation des magistrats** du parquet et du siège quant au phénomène des PAXI.

Celle-ci pourrait adopter plusieurs formes :

- rappel du risque accru lié au lieu de commission des infractions (l'aéronef) ;
- désignation de magistrats référents pour les sujets touchant l'aviation civile, dont le risque PAXI (nécessaire sensibilisation au regard, notamment, du peu de jurisprudences en ce domaine).

Les formations continues de magistrats au cours de leur « immersion » au sein de la DGAC peuvent constituer aussi des leviers d'information et de sensibilisation, alors même qu'elles ne touchent qu'un nombre limité de magistrats par rapport à ceux susceptibles de devoir traiter des infractions commises par des PAXI.

Une rencontre entre le DGAC et le DACG (directeur des affaires criminelles et des grâces de la Justice) a eu lieu le 25 juillet 2018, en vue d'aborder notamment ces sujets. Les deux directeurs ont en particulier échangé sur l'idée d'introduire, chaque fois que nécessaire, une circonstance aggravante pour certaines infractions commises « à bord d'un aéronef ». Le DACG a fait preuve d'ouverture sur ce sujet.

° La question des « **listes noires** »

L'avis rendu par la CNIL à la demande d'Air France en juillet 2016 peut servir de référence pour une compagnie souhaitant mettre en place et utiliser un fichier de passagers indésirables. Le GT est conscient des précautions à prendre (proportionnalité, voie de recours, accès aux données, limitation dans le temps, interdiction d'interconnexion des fichiers), des facilités relatives de contournement (réservation sur autre compagnie en partage de codes, par moyens conventionnels non dématérialisés...), et de l'effet à double tranchant sur l'image de la compagnie – ce qui explique que son utilisation par Air France reste infinitésimale. Si aucune compagnie française ne semble avoir à ce jour imité Air France, certaines ont fait part de leur intérêt pour la constitution de telles listes.

L'avis de la CNIL a été transmis à l'ensemble des membres du GT, afin que chaque compagnie souhaitant se doter d'une telle liste en tire les conséquences. Le GT a estimé que la question de l'interconnexion des listes soulevait des difficultés importantes et n'était pour le moment pas à l'ordre du jour.

Le GT a expertisé les éventuels changements induits par l'entrée en vigueur en mai 2018 du règlement UE n°2016-679 sur la protection des données personnelles (RGPD) qui entraîne la disparation de nombreuses formalités auprès de la CNIL, en contrepartie d'un renforcement de la responsabilité des organismes qui traitent des données personnelles. Ces changements sont d'ordre essentiellement organisationnel et sans incidence au fond sur le droit sur la mise en œuvre par Air France du traitement autorisé en 2016. Les deux directives associées au règlement - 2016/680 (infractions pénales) et 2016/681 (PNR) – ne semblent pas davantage avoir une incidence sur l'exploitation d'une telle liste.

3. Des améliorations susceptibles d'impliquer un enrichissement du droit positif

Approfondissant les réflexions conduites jusqu'en février 2017, le GT a estimé que cette question devait être appréhendée à la lumière d'une exigence d'efficacité, renvoyant elle-même au rôle que l'on entend assigner soit à la répression pénale, soit à des dispositifs aptes à être développés hors procédure pénale.

La réponse pénale est fondamentale, mais n'a réellement vocation à être mise en œuvre que pour sanctionner les faits les plus graves imputables aux PAXI. Dans certains cas (violences graves, atteintes majeures à l'intégrité ou à la sécurité des personnes ou des biens notamment)

l'engagement de poursuites pénales est incontournable, alors même que celles-ci impliquent à la fois des délais conséquents et un haut degré de garanties procédurales, en termes de respect du contradictoire et de preuve notamment. En revanche certains faits susceptibles d'être commis par des PAXI paraissent se situer en deçà du seuil justifiant l'intervention du juge pénal. Compte-tenu de la durée des instances et de l'encombrement des juridictions répressives, ces infractions dites « mineures » ont les plus grandes chances d'être classées sans suite. Il peut en résulter un sentiment d'impunité incitant les individus commettant des infractions de ce type à multiplier les incivilités en vol. Ceci est à l'évidence profondément démotivant voire décourageant pour les PNC et expose inutilement les autres passagers à de graves désagréments. Il semble y avoir là matière à la mise en place d'un dispositif de sanctions administratives.

Quelle que soit la voie répressive retenue (pénale ou administrative) il importe de **prévenir les recouvrements voire les « doublons »** afin que l'on sache clairement qui fait quoi.

° Des **aménagement limités à apporter au droit pénal existant**

Les travaux conduits au sein du GT depuis février 2017 ont conduit au constat que le droit pénal existant permet d'ores et déjà, sur bon nombre de points, de sanctionner avec une sévérité suffisante un certain nombre d'actes susceptibles d'être commis par des PAXI, dès lors qu'ils sont perpétrés « *dans un véhicule affecté au transport collectif des voyageurs* ».

Cette référence au « *transport collectif de voyageurs* », incluant indubitablement l'aéronef en vol, a d'ores et déjà été consacrée par plusieurs textes, le plus souvent dans le but d'alourdir la répression de tels actes. Tel est en particulier le cas :

- des **violences** entraînant une ITT supérieure ou inférieure à huit jours (respectivement aux articles 222-11, 222-12 et 222-13 du code pénal et article L. 6433-2 du code des transports) ;
- du **vol** (article 311-4 du code pénal).

Il subsiste toutefois des hypothèses dans lesquelles le dispositif pénal en vigueur pourrait être complété et enrichi en prévoyant que constitue par lui-même un facteur aggravant le fait que telle infraction ait été commise à bord d'un aéronef en vol, dès lors qu'il constitue un espace

confiné interdisant toute échappatoire : tel pourrait être le cas des injures publiques ou non publiques.

Dans le même ordre d'idée, il conviendrait d'envisager d'assouplir les exigences de preuve requises pour caractériser le délit prévu à l'article 223-1 du code pénal (mise en danger d'autrui par la violation délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence). Il ne serait donc plus exigé que le parquet établisse que, dans les conditions **propres au vol en cause**, la vie des passagers et de l'équipage a été exposée. La commission du manquement pourrait être établie du seul fait que l'aéronef était en vol.

° Un **dispositif innovant de sanctions administratives** à préciser

Un des constats unanimement partagés, déjà posé au cours du séminaire de février 2017 et qui reste vrai, est la lenteur et le caractère parfois faiblement dissuasif de la réponse pénale pour les manquements de gravité intermédiaire imputables aux PAXI. Pour autant ces faits ne doivent pas rester impunis dès lors :

- qu'ils induisent des retards et des coûts pour les transporteurs et les passagers ;
- qu'ils entravent le bon déroulement de la mission des équipages dont la responsabilité première est d'assurer la sécurité du vol et le bien-être des passagers ;
- qu'une infraction au départ mineure peut par ricochet induire des conséquences sérieuses, en détournant l'attention des équipages au détriment de leur mission fondamentale.

Ces manquements pour lesquels la réponse pénale est soit absente en droit, soit inopérante en fait pourraient être plus efficacement réprimés si un régime de sanctions plus souple, rapide et efficace leur était applicable. Il est donc proposé de mettre en place un régime innovant de sanctions administratives.

Après une première phase de réflexion, il a été acté que ces faits ne ressortent pas à la police des aéroports (livre 2 du CAC) mais à celle du transport aérien (livre 3) ou des aéronefs (livre 1). De ce fait, la compétence pour les sanctionner serait du ressort du ministre chargé de l'aviation civile et non du préfet.

A la faveur des réunions du GT, il a été convenu que les incriminations envisagées renvoient aux quatre rubriques suivantes :

- Méconnaissance de l'interdiction de fumer à bord
- Méconnaissance des consignes de sécurité édictées par le commandant de bord
- Entrave à l'application des consignes de sécurité
- Utilisation d'un appareil interdit au cours d'une phase de vol.

Au cours de l'année 2017, 312 notifications ont été enregistrées. Ces notifications comprennent des événements relevant du pénal, des événements relevant de l'incivilité, des notifications sur la base de suspicion olfactive de cigarette et quelques événements n'entrant pas dans les quatre catégories citées supra, si bien qu'on peut estimer à 100 ou 150 le nombre de faits annuels susceptibles de faire l'objet des sanctions administratives

Le GT s'est attaché à concevoir un système qui permette de traiter efficacement le volume entrevu, quitte à l'écrêter à un volume donnée en ne conservant que les cas les plus sérieux dans un premier temps. Les commissions de sûreté ayant trait à la police des aéroports et rendant un avis aux préfets, cette piste a été écartée comme n'étant pas adaptée à l'objectif poursuivi s'agissant des PAXI.

Deux options sont envisageables :

- création d'une **commission ad hoc** Il pourrait être envisagé de créer une commission ad-hoc, formée d'au moins un juge administratif, d'un juge judiciaire et des experts de la DGAC, et de représentants de l'industrie du transport aérien ;
- adossement à la **Commission administrative de l'aviation civile (CAAC)**.

=> Le code des transports (R 160-3) institue la CAAC comme suit : « *La commission administrative de l'aviation civile, placée auprès du ministre chargé de l'aviation civile, a pour mission de donner au ministre un avis sur les sanctions administratives qui peuvent être appliquées en cas de manquements aux dispositions des livres Ier à III du présent code ou aux dispositions relatives aux quotas d'émissions de gaz à effet de serre de l'article [R. 229-37-7](#) du code de l'environnement* ».

Dans sa forme actuelle, elle est formée du collège permanent et du collège spécialisé, lequel comporte les quatre formations " Aéronefs ", " Transport aérien " " Maintenance des aéronefs " et " Passagers ". Toutefois cette dernière a pour vocation plutôt de viser les personnes morales qui méconnaissent les droits des passagers. Si était retenue la formule d'un adossement à la CAAC, il pourrait être créé au sein de cette instance un cinquième collègue qui serait chargé de statuer sur les signalements effectués vis-à-vis des passagers indisciplinés.

=> Il pourrait aussi être envisagé de créer une commission ad hoc, formée de magistrats, d'experts de la DGAC et de représentants de l'industrie du transport aérien.

Pour son organisation pratique, les paramètres suivants devraient être pris en compte : fréquence, durée ; composition en nombre et en qualité ; objectif de temps de traitement d'un dossier ; disponibilité et expérience comparable d'un secrétariat.

Quelle que soit la solution retenue, le dispositif pourrait s'inspirer dès le début du formalisme propre aux commissions de sûreté : désignation des membres, règlement intérieur, présidence et rôle des membres, détermination de l'ordre du jour, convocation initiale des membres et des personnes mises en cause, quorum, principe de vote, proposition de sanction, notification de la sanction, modalités de recouvrement des amendes...

La nature administrative de la sanction impliquerait naturellement de respecter strictement le caractère contradictoire de la procédure, tout en ménageant des conditions de procédure et des modes d'administration de la preuve un peu plus souples. On pourrait prévoir un délai pour présenter des observations écrites, destiné à confirmer ou non l'opportunité de convoquer la personne mise en cause pour l'entendre sur les faits qui ont été relevés. Passé ce délai, l'instruction serait close et la commission proposerait ou non une sanction au directeur général de l'aviation civile, statuant par délégation du ministre chargé de l'aviation civile. Une fois la sanction émise, celle-ci pourrait naturellement faire l'objet d'un recours devant la juridiction administrative.

Quel serait le vecteur adapté à la mise en place d'un tel dispositif de sanctions administratives ?

Si la voie réglementaire (décret en Conseil d'Etat) pour instaurer ce nouveau régime de sanctions serait la plus diligente, la voie législative présenterait des avantages :

- dépasser, s'agissant des amendes, le plafond de 1500€ des amendes instituées par voie réglementaire, ce seuil risquant d'être peu dissuasif pour la frange de la population de PAXI composées de passagers à hauts revenus, par exemple ;

- prévoir une sanction d'interdiction de vol(s), voire de se rendre sur un aéroport, dans la logique du régime juridique des « interdits de stade ».

La question de l'efficacité du dispositif de sanction au regard du recouvrement des amendes, notamment vis-à-vis des ressortissants étrangers résidant hors de l'Union européenne, devra être traitée.

Il est donc désormais attendu que soit rendu au plus haut niveau de la DGAC un arbitrage entre ces différentes formules, afin que soit définie la nature de la commission compétente et que soit identifiée la structure apte à l'héberger et à lui octroyer les moyens humains et la logistique dont elle aura besoin pour fonctionner. Cet arbitrage permettra d'entrer dans la voie de la préparation des projets de textes adéquats.

En **conclusion** il apparaît que **le GT a nettement progressé dans sa réflexion, la plupart des questions structurantes ou de fond ont trouvé leur réponse, d'autres actions étant en cours**. Sur le sujet le plus délicat de la répression de certains manquements par la voie administrative, il reste à décider de l'organisme qui sera saisi et instruira les signalements et le cas échéant proposera les sanctions. Une fois cette hypothèse levée, il sera possible d'entrer dans la phase rédactionnelle de définition du cadre juridique et de l'organisation concrète de l'instance compétente (composition, règlement intérieur, secrétariat, procédures de traitement, modèles de formulaires...).

§§§