

AIX-MARSEILLE UNIVERSITE FACULTÉ DE
DROIT ET DE SCIENCE POLITIQUE
INSTITUT DE FORMATION UNIVERSITAIRE
ET DE RECHERCHE DU TRANSPORT
AERIEN



MASTER 2 Professionnel
Droit et Management du Transport Aérien

MÉMOIRE DE FIN D'ÉTUDES

Années 2018/2019

« Les sanctions administratives des comportements indisciplinés des passagers »

Albane Puset

Sous la direction de :

Madame le professeur Julie Laborde

Remerciements

Je remercie les membres de la Mission droit des passagers de la Direction Générale de l'Aviation Civile, en tout particulier, mon tuteur Monsieur Antoine de La Guéronnière, Chef du bureau du droit du transport aérien, ainsi que son adjointe Madame Catherine Baflast, Monsieur Maxime Millefert, Chef de la Mission droit des passagers, son prédécesseur, Monsieur Patrick Lansman. Ils m'ont permis d'orienter mes recherches, les ont supervisées tout au long de mon année d'apprentissage à leurs côtés.

Je remercie également Monsieur Stéphane Corcos, Chef de mission évaluation et amélioration de la sécurité, pour l'entretien riche que nous avons eu sur les passagers indisciplinés. Egalement, je voulais remercier Monsieur Pierre Fizazi, Chef du bureau des affaires juridiques générales, pour les éléments juridiques qu'il m'a apportés.

Je remercie Madame Julie Laborde pour ses précieux conseils et sa supervision au cours de cette étude.

Je remercie les relecteurs de ce mémoire pour leur temps consacré.

Sommaire :

Première partie : Le contexte juridique de la répression contre les comportements indisciplinés des passagers aériens :

Chapitre I : La convention de Tokyo : ses avantages et ses limites :

Section A : Le large champ d'application de la Convention de Tokyo :

I. Le champ matériel :

II. Le champ territorial :

III. Les pouvoirs importants du Commandant de bord :

IV. Conclusion :

Section B : Les inadaptations de la Convention aux passagers indisciplinés :

I. Le changement du contexte sociétal :

II. Les difficultés d'ordre strictement juridique :

Chapitre II : Les tentatives de remèdes :

Section A : Résolution OACI A 33-4 de 2001 et suites données par les Etats contractants :

I. La prise en compte du phénomène des passagers indisciplinés par l'OACI :

II. Le recours au droit « mou » (« soft law ») :

A. La circulaire 288 :

B. Le manuel sur la mise en œuvre des dispositions de l'Annexe 6 relatives à la sûreté :

C. Le guide sur les passagers indisciplinés : prévention et management – IATA :

D. Le droit communautaire :

E. Sur l'usage de l'alcool à bord :

F. L'annexe 17 de l'OACI :

III. Les solutions retenues par les Etats contractants :

A. Les sanctions des Etats étrangers :

1. Le Canada :

2. Hong-Kong :

3. Le Royaume-Uni :

4. L'Irlande :

5. La Nouvelle-Zélande :

6. L’Australie :

B. Le cas de la France :

C. Conclusion :

Section B : Modernisation de Tokyo – Protocole de Montréal 2014 (MAP 14) :

A. Les modifications substantielles apportées par le Protocole de Montréal :

B. La modernisation de la Circulaire 288 – le Manuel Doc 10117 :

C. Conclusion :

Seconde Partie – Le recours aux Sanctions administratives : Alternative crédible et efficace ?

Chapitre I/ Le choix des sanctions administratives – Généralités du système français :

Section A – Distinction avec un régime répressif pénal :

I. Les grands principes communs liés aux sanctions :

A. Le principe du respect des droits de la défense :

B. Le principe de légalité des délits et des peines :

C. Le principe de proportionnalité et de nécessité des peines :

D. Le principe de non rétroactivité de la loi pénale d'incrimination plus sévère :

E. Le principe de responsabilité personnelle et d'individualisation des peines :

F. Le principe d'égalité devant la loi :

G. Les principes secondaires dans les procédures de sanction :

1. Le principe de présomption d'innocence :

2. Le montant de la sanction et la répétition de la sanction :

3. L'impartialité du juge :

4. La règle *non bis in idem* et le cumul des sanctions pénales et administratives :

II. Le choix entre le système pénal et le système administratif :

III. Les voies recours dans le système administratif :

1. Le contentieux de l'excès de pouvoir :

2. Les recours de pleine juridiction ou de plein contentieux :

3. Le contentieux de l'interprétation et de l'appréciation de légalité :

4. Le contentieux de la répression :

IV. Le pouvoir de sanction d'une autorité administrative :

A. L'initiative de la sanction :

1. L'hypothèse de l'auto-saisine :

2. La réception de la réclamation :

B. Les commissions consultatives :

1. La saisine obligatoire :

2. La saisine facultative :

C. Les pouvoirs d'investigation et d'enquête :

D. La nature de la sanction administrative :

E. Conclusion :

Section B : L'application pratique dans certains secteurs en France :

I. Le domaine de la sécurité routière :

II. Le domaine de la consommation :

III. Les interdits de stade :

IV. Le domaine ferroviaire :

V. Conclusion :

Chapitre II : Mise en œuvre pratique à l'égard des PAXI :

Section A : Droit comparé : l'exemple de la Suisse et de la Belgique :

I. La comparaison avec des systèmes de droit écrit :

A. Le cas de la Suisse :

B. Le cas de la Belgique :

Section B : La base d'un schéma à la française :

I. L'application concrète des systèmes de sanctions administratives à l'égard des PAXI :

A. La pertinence de la sanction administrative via une commission consultative :

B. L'hypothèse d'un système déconcentré : les commissions de sûreté :

C. L'absence de commission : le modèle de la DGCCRF :

II. L'adaptation nécessaire du cadre normatif selon les orientations retenues :

A. Le choix législatif :

B. Le choix réglementaire :

C. L'intégration du système de sanction au sein de la DGAC :

Conclusion générale :

Mémoire : les sanctions administratives des comportements indisciplinés des passagers :

« Une administration n'est pas conçue pour résoudre des problèmes neufs. Si dans une machine à emboutir, on introduit des pièces de bois, il n'en sortira point des meubles » (Antoine de Saint-Exupéry, Pilote de guerre). L'illustre pilote français nous livre ici sa vision de l'administration. En effet, elle n'est pas faite pour prévenir des évènements qui n'ont qu'un aspect théorique, mais au contraire, elle doit prévenir les faits susceptibles de causer un trouble à l'ordre public, s'ils ont une existence pratique. Il est impossible de prendre des mesures avant l'accomplissement d'agissements hypothétiques, ces mesures ne seraient pas adaptées au cadre réel des troubles commis d'une part, et d'une autre, celles-ci pourraient être prises par excès de pouvoir. Le grand risque est qu'elles ne soient pas proportionnées au but recherché par l'administration. Dans le cadre de cette étude, nous nous intéresserons tout particulièrement aux sanctions administratives, prises par l'administration, à l'égard des passagers perturbateurs.

Les comportements indisciplinés des passagers sont au cœur des préoccupations de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI). En effet, ces dernières années, celle-ci a pris de plus en plus de mesure en vue de réprimer de tels agissements. La Circulaire 288 relative à des éléments d'orientation sur les aspects juridiques de la question des passagers indisciplinés et perturbateurs, définit ces passagers comme « *les passagers qui ne respectent pas les règles de conduite à bord des aéronefs ou qui ne suivent pas les instructions des membres de l'équipage, et qui perturbent ainsi le bon ordre et la discipline à bord* ».

Les autorités nationales se sont, peu à peu, emparées de ces questions, et ont voulu, elles aussi, apporter leur pierre à l'édifice. Les règles de l'OACI ne sont d'ailleurs, bien souvent, pas d'application directe, qu'il s'agisse de conventions, ou de recommandations, elles nécessitent, pour leur mise en œuvre, d'être intégrées dans les dispositions des ordres juridiques internes des Etats membres.

En France, si plusieurs dispositions existent en droit pénal, en matière d'aviation civile, il faut reconnaître, que leur mise en pratique est loin d'être aisée. Bien souvent, les personnels

navigants commerciaux (PNC), ne vont pas déposer de plainte ou de mains courantes auprès des commissariats. Et lorsqu'ils le font, dans de nombreux cas, l'affaire est classée sans suite.

Par conséquent, il en résulte un sentiment d'impunité pour les passagers indisciplinés, qui peuvent récidiver sans avoir aucune contrainte, puisque la plupart des agissements de la sorte, ne sont pas d'un niveau de gravité pouvant entraîner le déclenchement d'une procédure pénale.

Les magistrats sont très peu au fait des tenants et aboutissants du transport aérien ; un manque d'information et de formation dans ce domaine, empêche une répression appropriée de ces agissements.

Dans certains cas, ces comportements peuvent avoir un effet néfaste sur la sécurité du vol, en effet, le PNC qui gère une situation de crise avec un passager, ne peut veiller convenablement à sa mission première, la sécurité du vol. Dans des cas plus alarmants encore, il ne s'agit que d'une tentative de diversion, pour commettre des actes beaucoup plus graves dont notamment, des actes terroristes.

Ainsi, la France tente, depuis quelques années, de trouver des solutions sur ce sujet. Plusieurs grands colloques ont permis de faire interagir les professionnels du transport aérien, afin qu'ils donnent leurs observations.

L'arsenal pénal ne pouvant être appliqué correctement, les solutions se tournent vers des sanctions administratives. Réputées pour être rapides et efficaces, les différents acteurs du secteur aérien, ont vu en elles, une solution toute faite. La sanction administrative se définit comme étant une décision administrative émanant d'une autorité administrative, qui vise à réprimer un comportement fautif. Cet arsenal juridique est déjà bien établi en France, et ne souffre d'aucune difficulté dans la plus part des matières où il est utilisé.

Est-il possible en France, d'élaborer une procédure de sanctions administratives à l'égard des passagers indisciplinés ?

La question des sanctions administratives à l'égard des passagers indisciplinés est très complexe. D'abord, d'un point de vue politique, il n'est pas évident, pour une administration, d'imposer des sanctions à des personnes physiques, qui n'ont pas la qualité de préposé, ou de professionnel, il s'agit là de consommateurs. Ces vingt dernières années, les différentes

réglementations, communautaires ou internes, ont majoritairement plus eu tendance à protéger le consommateur qu'à le sanctionner. Infliger des sanctions n'est jamais bien perçu par l'opinion publique.

D'un point de vue pratique, cette question soulève des interrogations quant aux personnes qui seront en charge d'instruire les dossiers, d'établir un procès-verbal, et d'infliger une sanction. Il faut s'interroger sur le dispositif nécessaire en termes d'organisation, avant de lancer un tel processus.

Sur le plan juridique, une telle hypothèse n'est pas non plus simple à mettre en œuvre. Les procédures de sanctions doivent répondre à des impératifs juridiques, contraignants, notamment dans le domaine des droits de la défense, et qui reçoivent un contrôle de la part des cours suprêmes. Les rôles de chacun doivent être précis, afin d'éviter tout problème d'impartialité. Mais aussi, il faut trancher la question de savoir si ce processus de sanction doit être établi par une loi, ou un règlement, avec les avantages et inconvénients de chacun.

Dans certaines situations également, le comportement du passager peut entraîner un déroutement de l'aéronef, il faut aussi prévoir des indemnités pour les compagnies. Ce point n'est pas développé au cours de cette étude. En effet, l'indemnisation du préjudice subi par la compagnie, du fait du comportement fautif du passager, est en pratique, impossible à mettre en place. Le transport aérien est un secteur extrêmement coûteux, chaque minute où l'aéronef ne vole pas se chiffre en plusieurs milliers d'euros. Un déroutement, se chiffre à hauteur de plusieurs centaines de milliers d'euros. Il est rare, en pratique, que des passagers puissent réparer intégralement le bénéfice qu'ils font subir aux compagnies aériennes ; la plupart du temps ils vont être insolvable. Ce type de solution ne permet donc aucune application directe de sanction.

Dès lors, il faut tout d'abord cibler l'infraction. Certaines dispositions doivent être précises, pour que l'autorité bénéficiant du pouvoir de sanction, puisse qualifier le comportement d'infraction. Comment reconnaître une personne désagréable, d'une personne en infraction ? Ce type de questionnements va devoir peu à peu s'imposer aux PNC, mais aussi aux services en charge de l'instruction et de la sanction. Parfois, il va être compliqué de constater les infractions, faute d'éléments de preuve suffisants.

L'avantage des sanctions administratives, par rapport aux sanctions pénales, est qu'elles sont assujetties au droit administratif, droit autonome du droit commun, dont beaucoup de grands principes ont été dégagés par les juges du Conseil d'Etat. Ces principes jurisprudentiels, qualifiés ensuite de principes à valeur constitutionnelle, de principes fondamentaux reconnus par les lois de la République (PFRLR), ou encore, de principes généraux du droit (PDG), ont façonné le droit administratif par rapport aux problèmes pratiques qui touchent les administrés.

Les autres Etats ne connaissent pas forcément cette dualité juridique, propre aux Etats de droit écrit. D'autres encore, ont créé un droit hybride, un droit pénal administratif, qui ne peut être mis en œuvre en France. Beaucoup d'Etats anglo-saxons, soumis au droit du Commonwealth, ont déjà prévu de sanctionner les comportements indisciplinés des passagers. Si l'idée d'une sanction peut inspirer la France, reprendre les procédures de ces Etats est impossible en pratique. En effet, de par leur système juridique, les sanctions ne sont qu'exclusivement pénales, même si elles sont pour la plupart, soumises à des systèmes dérogatoires à leur droit commun, et peuvent être prises sous des procédures dites « expéditives ». Ici, ce terme doit s'entendre comme répondant à un impératif de rapidité, mais ne doit pas faire référence à une procédure qui méconnaîtrait les grands principes juridiques protégeant les droits des administrés.

Les sanctions émises par l'administration, à l'égard des passagers indisciplinés doivent impérativement être proportionnées au but recherché. La police administrative se distingue de la police judiciaire par sa finalité. En effet, la police administrative a un but essentiellement préventif ; la police judiciaire, quant à elle, a une finalité répressive. Néanmoins, si l'administration recherche des pistes pour l'édition de sanctions administratives, c'est aussi dans un but dissuasif. En effet, le passager susceptible de troubler le bon déroulement d'un vol, ne se mettra pas dans une situation où il risquerait de recevoir une sanction pour avoir manqué aux réglementations aériennes. La sanction va agir comme une épée de Damoclès haut-dessus de la tête des passagers. Les PNC vont eux, se sentir plus en confiance en effectuant leurs missions, et ne vont plus ressentir un sentiment d'impunité pour ces agissements.

Dans une première partie, nous définirons le contexte juridique de la répression contre les comportements indisciplinés des passagers aériens. Cette partie comporte un chapitre sur la Convention de Tokyo de 1963, relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs, présentant ses avantages et ses limites. Un deuxième chapitre est consacré aux

tentatives de remèdes, par la modernisation de plusieurs textes internationaux relatifs aux risques des comportements humains dans le secteur aérien, et plus particulièrement, aux agissements des passagers. La seconde partie présentera le recours aux sanctions administratives, nous essayerons de savoir s'il s'agit d'une alternative crédible et efficace, face à la démission du droit pénal. Dans un premier chapitre, nous expliquerons les rouages classiques, tenant au système administratif en tant que tel, les généralités du système français. Dans le deuxième chapitre qui a un aspect plus pratique, nous tenterons de présenter des modèles de sanctions administratives à l'égard des passagers indisciplinés, par le biais d'autorités administratives connaissant plusieurs mécanismes de sanctions.

Première partie : Le contexte juridique de la répression contre les comportements indisciplinés des passagers aériens :

Chapitre I : La convention de Tokyo : ses avantages et ses limites :

Le 14 septembre 1963, est signée la Convention de Tokyo, relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs. Cette convention est entrée en vigueur le 4 décembre 1969. En 2019, 186 Etats sont parties à celle-ci, l'ONU reconnaissant 197 Etats, la Convention bénéficie d'une forte influence dans l'aviation internationale. Elle fait partie intégrante du système onusien, puisque dépendante de l'OACI ; le Titre VII « Dispositions protocolaires » de celle-ci, fait référence à son enregistrement auprès de l'Organisation des Nations Unies. Il s'agit d'un premier pas quant à la répression des actes illicites à bord des aéronefs.

Les Etats signataires s'engagent à adopter dans leur droit interne, des textes permettant d'atteindre les objectifs fixés par la Convention. Néanmoins, elle bénéficie de quelques dispositions d'application directe, quant aux pouvoirs du commandant de bord, même si le droit français les a intégrées dans le Code des Transports. Les Etats sont libres de déterminer les sanctions résultant des infractions énumérées dans ce texte. La Convention doit être exécutée de bonne foi, elle lie les Etats parties au principe de droit international, *pacta sunt servanda*, les obligations conventionnelles doivent être exécutées, elles font force de loi entre les parties à la convention.

Section A : Le large champ d'application de la Convention de Tokyo :

I. Le champ matériel :

Le Titre premier de la Convention traite de son champ d'application. Le texte s'applique, selon l'article 1^{er}, aux infractions pénales, aux actes constituant ou non des infractions, pouvant compromettre le bon ordre et la discipline à bord. Cette dernière expression, « *bon ordre ou discipline à bord* » jointe aux « *actes constituant ou non des infractions* » admet un champ d'application de la Convention extrêmement vaste.

Ainsi, les comportements indisciplinés des passagers devraient pouvoir rentrer dans ce champ matériel, en ce qu'ils constituent des actes pouvant compromettre le bon ordre et la discipline à bord.

II. Le champ territorial :

La Convention de Tokyo s'applique, selon l'article 1.2, aux actes accomplis à bord de l'aéronef, qui doit être immatriculé dans un Etat contractant. Ainsi, le texte précise encore, que l'aéronef doit se trouver soit à la surface de la haute mer, soit dans une région ne faisant partie du territoire d'aucun Etat, ou soit encore, en vol.

Cette dernière notion de vol reçoit des définitions différentes selon le cas en cause. Au niveau de l'application de la Convention, de sa simple applicabilité, la convention pourra être utilisée dès lors que l'aéronef est en vol. L'article 1.3 définit la notion d'aéronef en vol, ainsi, il sera considéré comme tel « *depuis le moment où la force motrice est employée pour décoller jusqu'au moment où l'atterrissage a pris fin* ».

Sur ce point, l'article 5.2 prévoit que l'aéronef sera considéré en vol « *depuis le moment où, l'embarquement étant terminé, toutes ses portes extérieures ont été fermées jusqu'au moment où l'une de ces portes est ouverte en vue du débarquement. En cas d'atterrissage forcé, les dispositions du présent Titre continuent de s'appliquer à l'égard des infractions et des actes survenus à bord jusqu'à ce que l'autorité compétente d'un Etat prenne en charge l'aéronef ainsi que les personnes et biens à bord* ». Cette notion d'aéronef en vol n'est valable que pour les cas d'utilisation, par le commandant de bord, des pouvoirs que lui octroie la Convention.

III. Les pouvoirs importants du commandant de bord :

La Convention de Tokyo dans les faits, s'applique le plus souvent pour des cas d'infractions pénales, dans les cas les plus graves, le commandant de bord utilise les pouvoirs qui lui sont conférés à l'article 6 de celle-ci.

En effet, cette disposition prévoit la possibilité pour le commandant de bord, « *lorsqu'il est fondé à croire qu'une personne a commis ou accompli ou est sur le point de commettre ou d'accomplir à bord une infraction ou un acte visé à l'article 1. 1, il peut prendre, à l'égard de cette personne, les mesures raisonnables, y*

compris les mesures de contrainte ». Le caractère raisonnable de ces mesures est apprécié par le juge du fond. Néanmoins l'expression « *mesures raisonnables* », ne recevant aucune définition, permet une acception très large de celle-ci. Le texte précise également que ces mesures doivent être nécessaires pour garantir la sécurité de l'aéronef ou de personnes ou de biens à bord ; pour maintenir le bon ordre et la discipline à bord ; pour lui permettre de remettre ladite personne aux autorités compétentes ou de la débarquer conformément aux dispositions du présent Titre.

Le commandant de bord peut être simplement « *fondé à croire* » qu'une personne commettrait un tel acte. Il s'agit donc d'un critère très subjectif qui est contrôlé a posteriori par le juge, qui recherche le caractère raisonnable et la nécessité de la mesure utilisée.

Le commandant de bord peut requérir ou autoriser l'assistance des autres membres de l'équipage, mais plus encore, le commandant de bord peut demander, sans pouvoir l'exiger, ou autoriser l'assistance des passagers en vue d'appliquer les mesures de contrainte qu'il est en droit de prendre.

L'article 9 de la Convention prévoit que le commandant de bord doit remettre la personne qui a accompli une infraction grave, « *conformément aux lois pénales de l'Etat d'immatriculation de l'aéronef [...] aux autorités compétentes de tout Etat contractant sur le territoire duquel atterrit l'aéronef* ». Il doit également prévenir en amont, de son intention de remettre cette personne aux autorités de l'Etat, en précisant les raisons de sa décision.

A côté des pouvoirs du commandant de bord, tout membre de l'équipage, ou tout passager est en droit de prendre, sans l'autorisation du commandant de bord, toutes mesures préventives raisonnables, s'il est fondé à croire qu'elles s'imposent immédiatement pour garantir la sécurité de l'aéronef ou de personnes ou de biens à bord. Dans cette hypothèse, ce qui est contrôlé par le juge est le caractère immédiat du danger que représenterait un individu dans l'avion en vol. L'article 10 de la Convention prévoit ainsi une certaine immunité pour le commandant de bord, les membres de l'équipage, les passagers, le propriétaire de l'aéronef, l'exploitant de celui-ci, la personne pour le compte de laquelle le vol a été effectué ; en effet ces personnes « *ne peuvent être déclarées responsables dans une procédure engagée en raison d'un préjudice subi par la personne qui a fait l'objet de ces mesures* ». L'article ne les protège que si les mesures de la Convention ont été appliquées conformément au texte.

IV. Conclusion :

Ainsi, il est à constater que le champ d'application de la Convention est large, il peut englober beaucoup de cas de figure, néanmoins, les situations d'indiscipline à bord continuent d'augmenter, et les personnels navigants déplorent un sentiment d'impunité pour ces passagers. La Convention bien qu'ayant un champ d'application matériel extrêmement vaste, ne permet pas de réprimer tous les cas d'indisciplines.

Section B : Les inadaptations de la Convention aux passagers indisciplinés :

Plus il y aura de passagers, plus il y aura des situations d'indiscipline à bord des aéronefs. Le transport aérien étant un secteur en pleine croissance, il est prévisible d'observer une hausse constante des comportements indisciplinés des passagers.

I. Le changement du contexte sociétal :

La Convention de Tokyo a été signée en 1963. A cette époque, certaines règles maintenant entrées dans les mœurs, n'existaient pas encore. Ainsi, l'interdiction de fumer n'était absolument pas généralisée dans les avions, elle est apparue petit à petit, dans la société ; la Convention n'est donc pas adaptée aux situations de passagers bravant l'interdiction de fumer dans l'aéronef. Le fait de fumer dans un aéronef, ne constitue pas une infraction pénale. La Convention ne s'applique que pour les cas d'infraction pénale, conformément aux lois de l'Etat d'immatriculation.

Les premiers cas d'indisciplines ont été signalés durant les années 90, avec la démocratisation de l'avion. Le transport aérien n'était plus réservé à une certaine catégorie de la société, aujourd'hui les compagnies aériennes cherchent à attirer une grande typologie de clients. Ainsi, le nombre de vols augmentant, la proportion des cas indisciplinés ne pouvait qu'augmenter en même temps, en raison du manque d'arsenal juridique permettant de réprimer ce phénomène.

Le transport aérien connaît de grandes évolutions, les temps de vol sont beaucoup plus longs, grâce aux nouvelles technologies aéronautiques, il n'est plus besoin de faire des escales. Mais le pendant de ces améliorations, est le stress ressenti par les passagers au cours de vols long-courriers. La démocratisation du transport aérien due à l'émergence des low-cost peut entraîner,

parfois, en raison de certaines politiques commerciales, une angoisse chez le passager, qui bénéficie de moins de service par le personnel navigant commercial, qu'avec des compagnies classiques.

II. Les difficultés d'ordre strictement juridique :

La Convention de Tokyo ne contient pas de mesure directement applicable aux passagers, dès lors, l'Etat signataire s'engage à adapter son droit interne aux règles qu'elle contient. Pour ce qui est de la compétence des Etats, le titre II de la Convention, intitulé « Compétence », prévoit à l'article 3 que le principe est celui de la compétence de l'Etat d'immatriculation de l'aéronef. Il faut rappeler que l'obligation, pour un aéronef, d'être immatriculé auprès d'un seul Etat, est une règle de l'OACI.

Néanmoins, à l'article 4, le texte prévoit des exceptions. Ainsi, un Etat contractant qui n'est pas l'Etat d'immatriculation pourra se déclarer compétent dans cinq cas : si « a) *cette infraction a produit des effets 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 compromet la sécurité dudit Etat ; d) cette infraction constitue une violation des règles ou règlements relatifs au vol ou à la manœuvre des aéronefs en vigueur dans ledit Etat ; e) 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* ». Il s'agit d'exceptions, la Convention reste muette quant à l'hypothèse de concurrence des Etats compétents. Elle précise encore qu'il n'existe aucune obligation d'extradition de la personne ayant commis un acte compromettant la sécurité des biens ou des personnes à bord, ou ayant compromis le bon ordre à bord.

La compétence de l'Etat est, somme toute, assez limitée. Tout d'abord il faut une infraction pénale, mais, la plupart des comportements indisciplinés ne rentre pas dans le domaine pénal. D'autant plus que selon le principe, reconnu au plan international, de la légalité des peines, seules les infractions faisant l'objet d'un texte législatif d'incrimination légale peuvent être sanctionnées. La matière pénale reste sous la compétence exclusive des Etats, ainsi, d'un Etat à un autre, les infractions ne seront pas reconnues de la même manière, et ne seront pas forcément sanctionnées par tous.

L'article 13, paragraphe 4, prévoit que l'Etat, auquel la personne a été remise, doit procéder immédiatement à une enquête préliminaire en vue d'établir les faits. S'il existe un doute sur la compétence de l'Etat, l'article 18 précise « *Si des Etats contractants constituent, pour le transport aérien, des organisations d'exploitation en commun ou des organismes internationaux d'exploitation et les aéronefs utilisés ne sont pas immatriculés dans un Etat déterminé, ces Etats désigneront, suivant des modalités appropriées, celui d'entre eux qui sera considéré, aux fins de la présente Convention, comme l'Etat d'immatriculation. Ils aviseront de cette désignation l'OACI, qui en informera tous les Etats parties à la convention* ».

Aujourd'hui, les transporteurs aériens déplorent les limites de la compétence des Etats, la priorité de la loi de pavillon ne semble plus adaptée. Le caractère international du transport aérien peut parfois semer le trouble sur les questions de compétence. L'impératif de sécurité impose aussi de prendre rapidement des mesures, certains de la doctrine ont rapidement émis le souhait de voir d'autres compétences que celle de l'Etat d'immatriculation.

Chapitre II : Les tentatives de remèdes :

Section A : Résolution OACI A 33-4 de 2001 et suites données par les Etats contractants :

IV. La prise en compte du phénomène des passagers indisciplinés par l'OACI :

Le Conseil de l'OACI, après avoir fait le constat de l'augmentation du nombre de ces infractions, a décidé en 1996, d'inscrire la question des passagers indisciplinés au programme général des travaux du Comité juridique, et, en 1997, d'instituer un Groupe d'étude du Secrétariat sur ce problème.

Le Groupe d'étude recommande aux Etats de lister les infractions spécifiques à inclure dans une législation nationale, d'étendre leur compétence aux infractions en question ainsi que des mécanismes permettant de faire face à ces dernières.

L'assemblée de l'OACI adopte, à la suite des travaux du Groupe d'étude, durant la 33^{ème} session de l'Assemblée, en 2001, la résolution A 33-4 relative à « *L'adoption d'une législation nationale sur certaines infractions commises à bord d'aéronefs civils* ». Cette résolution découle de la Convention de

Tokyo, elle fait partie intégrante de cette convention ; dès lors que les Etats sont parties à cette convention, la résolution s'applique aux Etats signataires.

Elle précise dans des parenthèses « *passagers indisciplinés ou perturbateurs* ». Par ce biais, l'Assemblée constate « *l'augmentation du nombre et de la gravité des incidents dans lesquels sont impliqués des passagers indisciplinés ou perturbateurs à bord d'aéronefs civils ; Considérant les implications de ces incidents pour la sécurité des aéronefs et des passagers et de l'équipage qui se trouvent à bord ; Consciente du fait que les lois et règlements nationaux et internationaux en vigueur dans de nombreux Etats ne sont pas suffisants pour traiter efficacement de ce problème ; Reconnaissant d'une part la situation spéciale des aéronefs en vol et les risques inhérents à celle-ci, et d'autre part la nécessité d'adopter des mesures adéquates de droit national afin de permettre aux Etats de traduire en justice les auteurs d'actes criminels et d'infractions constituant un comportement indiscipliné ou perturbateur à bord des aéronefs ; Encourageant l'adoption des règles juridiques nationales permettant aux Etats d'exercer leur compétence pour traduire en justice les auteurs d'actes criminels et d'infraction constituant un comportement indiscipliné ou perturbateur à bord d'aéronefs immatriculés dans d'autres Etats ; Prie instamment tous les Etats contractants d'adopter dès que possible des lois et règlements nationaux visant à traiter efficacement le problème des passagers indisciplinés ou perturbateurs, en incorporant dans la mesure du possible les dispositions qui figurent en appendice à la présente résolution ; Fait appel à tous les Etats contractant pour qu'ils traduisent justice toutes les personnes au sujet desquelles ils ont des motifs raisonnables de croire qu'elles ont commis l'une quelconque des infractions indiquées dans les lois et règlements nationaux ainsi promulgués, et qui relèvent de leur compétence conformément à ces lois et règlements » ». Cette résolution est donc très complète, même si concise, elle est formulée de manière très claire, et témoigne de son souci de sanctionner de telles indisciplines, en vue de les éradiquer.*

En appendice, la résolution prévoit une « *législation type sur certaines infractions commises à bord d'aéronefs civils* ». Cette législation type reprend tous les cas d'indisciplines, et divise en trois sections, les infractions qui peuvent être commises à bord. Elle précise que la notion d'aéronef en vol doit être comprise comme depuis le moment où la force motrice est employée pour décoller jusqu'à la fin du roulement à l'atterrissage.

En premier lieu, « *les voies de fait et autres actes d'agression contre un membre d'équipage à bord d'un aéronef civil* », dans cette section, seront considérées comme infractions les violences physiques ou verbales à l'intention de l'équipage, le refus d'obtempérer aux instructions légitimes, concernant le bon ordre et la discipline à bord.

Dans un deuxième temps, le texte considère, comme infractions, « *les voies de fait et autres actes qui compromettent la sécurité ou l'ordre et la discipline à bord d'un aéronef civil* », des violences physiques, d'agression sexuelle ou d'agression d'enfants ; des intimidations, menaces physiques ou verbales contre une autre personne, l'endommagement ou la destruction délibérées de biens ; il est à noter pour ces différents cas, que le code pénal français réprime déjà de tels actes à bord des aéronefs.

Mais, l'Assemblée vise également la consommation de boissons alcooliques ou de drogues menant à une intoxication. Et enfin, dans un troisième temps, la section 3 intitulé « *autres infractions commises à bord d'un aéronef civil* » vise les cas les plus compliqués à réprimer, le fait de fumer à bord de l'aéronef, ou de retirer les dispositifs de détecteur de fumée, et le fait d'utiliser un appareil électronique, lorsque cela est interdit.

La dernière section de la législation type prévoit la compétence des Etats, ainsi l'Etat d'immatriculation peut être compétent, mais encore, si l'exploitant qui loue son aéronef a son principal établissement dans l'Etat en question, ou, y a sa résidence principale. Elle prévoit également, la compétence de l'Etat sur le territoire duquel se trouve l'aéronef, ou s'il l'a survolé. Mais encore, la compétence est très large, puisque l'Etat ayant ce type de législation peut se reconnaître compétent, si son territoire est le prochain lieu d'atterrissage de l'aéronef, ou si le commandant de bord a remis l'auteur présumé de l'infraction aux autorités compétentes de cet Etat. Cette dernière hypothèse ne peut être utilisée que si aucune demande semblable n'a été présentée par le commandant de bord lui-même, ou par l'exploitant à un autre Etat.

Très vite, l'OACI a pris en compte ce type de comportement à bord, et a pour objectif de faire cesser ces infractions. En 2007 elle est remplacée par la résolution A 36-26 intitulée « *Exposé récapitulatif des aspects de la politique permanente de l'OACI dans le domaine juridique* ». L'assemblée relève cette résolution comme prioritaire. Elle élabore un comité juridique sur la lutte contre les passagers indisciplinés, et va constituer un groupe d'étude spécial du Secrétariat de l'OACI.

A la fin des années 90, les différents acteurs du transport aérien, comme l'IATA ou encore l'IFALPA, alertent l'OACI de la hausse des incivilités et de leurs impacts potentiels sur la sécurité des vols. Les facteurs humains sont à prendre en compte dans la prévention d'incidents.

Ainsi, l'Annexe 9 de l'OACI, quinzième édition d'octobre 2017, « *Facilitation* », intègre, dans son chapitre 6 « *Aéroports internationaux – installations et trafic intéressant le trafic* », au paragraphe E, une partie sur les passagers indisciplinés. Au point 6.44, le texte prévoit : « *Afin de dissuader et de prévenir les comportements indisciplinés, chaque Etat contractant encouragera la sensibilisation des passagers à l'inadmissibilité et aux conséquences juridiques possibles d'un comportement indiscipliné ou perturbateur à l'intérieur des installations aéronautiques et à bord des aéronefs* » ; plus encore au point 6.45 « *Chaque Etat contractant prendra des mesures pour garantir que les membres intéressés de son personnel reçoivent une formation à la détection et à la gestion des situations concernant des passagers indisciplinés* ».

Là encore, l'OACI laisse aux Etats le soin d'intégrer, dans leur cadre juridique des dispositions permettant de lutter contre ce phénomène. Elle répond aux demandes des compagnies, par l'intermédiaire des Etats, en les obligeant à former les personnels navigants sur ces questions spécifiques.

V. Le recours au droit « mou » (« soft law ») :

G. La circulaire 288 :

En note, l'annexe 9 de l'OACI, renvoie à la circulaire 288 – Eléments d'orientation sur les aspects juridiques de la question des passagers indisciplinés / perturbateurs. La circulaire est élaborée en juin 2002, par l'OACI, elle est composée de quatre chapitres. Le premier étant introductif, le deuxième, liste les infractions, le troisième concerne les questions de compétences, le quatrième traite des « *mécanismes juridiques permettant de combattre le problème des passagers indisciplinés* ».

La circulaire, dans son introduction, définit les termes *indisciplinés* ou *perturbateurs* désignant « *les passagers qui ne respectent pas les règles de conduite à bord des aéronefs ou qui ne suivent pas les instructions des membres de l'équipage, et qui perturbent ainsi le bon ordre et la discipline à bord* ».

Le Chapitre 2 « *Liste des infractions* » est divisé en quatre paragraphes essentiels. Dans le premier paragraphe, l'OACI démontre son souhait d'établir un dénominateur commun pour les infractions pouvant servir de base à des poursuites judiciaires sur le plan national, et d'offrir des critères uniformes permettant aux Etats d'étendre leur compétence respective. Elle incite

également les Etats, à prendre des dispositions dans leurs lois nationales, leur permettant de se déclarer compétent, en tant qu'Etat d'atterrissage.

Le point 2.2 reprend les mêmes cas d'infractions que la résolution de l'OACI. Au point 2.3, sur les « *observations sur les infractions mentionnées aux sections 1 à 3 de l'appendice* », l'OACI semble inciter les Etats à considérer que les infractions en vol constituent des circonstances aggravantes, notamment en insistant sur le fait que certains Etats considèrent leurs commandants d'aéronef comme des agents de la paix, pendant que l'aéronef dont ils sont en charge est en vol. Le texte précise que la rédaction de la législation type, à savoir l'expression « *empêche* [un membre d'équipage] *de s'acquitter de ses fonctions* » a pour but de couvrir les situations qui pourraient ne pas l'être par l'expression « *rend difficile l'exercice de ses fonctions* ».

Toujours dans ce paragraphe, la circulaire contient une précision importante sur le comportement du passager désobéissant aux règles de bon ordre et de discipline à bord, en effet, ce dernier doit agir de manière intentionnelle, et non par inadvertance. Il faut, dès lors, caractériser l'intention de ne pas se soumettre aux réglementations.

Afin de limiter le champ de compétence territorial de l'Etat, qui adopterait cette législation type, le texte contient une mention particulière, concernant les cas d'intimidation, de menace physique ou verbale, d'endommagement ou de destruction délibérés de biens, de consommation de boissons alcooliques ou de drogues menant à une intoxication, ne constituent une infraction, que, si cet acte a pour conséquence de compromettre la sécurité de l'aéronef ou l'ordre et la discipline à bord. Les cas les plus graves, de violence physique contre une personne, d'agression sexuelle ou d'agression d'enfant, ne reçoivent pas cette condition compte tenu de leur gravité ; il n'est pas nécessaire que cela influe sur la sécurité de l'aéronef. Ainsi, l'Etat d'atterrissage sera toujours compétent.

La Circulaire dispose également que « *Lorsqu'une infraction relève nettement de la compétence territoriale ou de pavillon, les Etats demeurent libres de considérer une simple attaque comme un acte délictueux, qu'elle ait ou non pour conséquence de compromettre la sécurité ou l'ordre ou la discipline à bord de l'aéronef* ». Elle prévoit également son articulation avec la Convention de Montréal de 1971, *Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile*, ainsi, cette dernière s'appliquera si la gravité de l'infraction est de nature à compromettre la sécurité de cet aéronef.

Dans le dernier paragraphe, 2.4 « *Domaine d'application de la liste* », l'OACI encourage les Etats à intégrer ces dispositions dans leur code criminel ou leur réglementation aéronautique, ou encore les deux. Le but étant de créer une circonstance aggravante aux infractions pénales, par le fait qu'elles aient été commises à bord.

Le Chapitre 3, « *Compétence* », prévoit la compétence territoriale d'un Etat, du fait que l'infraction ait été commise sur son territoire ; la compétence de pavillon, selon la loi d'immatriculation de l'aéronef ; la compétence personnelle, le fait que l'auteur présumé soit un ressortissant dudit Etat ; en raison du principe de protection, un Etat peut se reconnaître compétent, lorsque certaines infractions commises en dehors de son territoire ont des conséquences sur ses fonctions gouvernementales.

Certains Etats sont allés plus loin, sous les encouragements de l'OACI, puisqu'ils se sont reconnus compétents, alors même qu'ils ne remplissaient aucun de ces critères. Ainsi, « *par exemple, une infraction peut être commise à bord d'un aéronef étranger qui se trouve en dehors de l'espace aérien territorial de l'Etat où il atterrit ultérieurement. Lorsque ce dernier est prié de poursuivre l'auteur de l'infraction qui n'est pas un de ses ressortissants, il doit souvent se déclarer incompetent du fait que l'infraction n'a pas été commise sur son territoire ni à bord de l'un de ses aéronefs, qu'elle n'était pas dirigée contre cet Etat ou un de ses ressortissants et n'était pas suffisamment grave pour que la compétence universelle puisse être invoquée. C'est pour cette raison que certains Etats ont, par voie de législation interne, étendu leur compétence aux infractions commises à bord d'aéronefs étrangers qui atterrissent ultérieurement sur leur territoire* ». Cette hypothèse permettrait, dès lors, d'éviter un cas de vide juridique. Néanmoins, l'OACI reste prudente sur cette compétence extraterritoriale, tel qu'il a été vu précédemment sur la compétence d'Etat d'atterrissage.

Enfin, le chapitre 4, « *Mécanismes juridiques permettant de combattre le problème des passagers indisciplinés* », énonce le caractère urgent du problème. Il est recommandé de modifier ou d'amender le moins possible la réglementation type OACI, afin de permettre un haut degré d'uniformité sur le plan international.

Néanmoins, la circulaire 288 ne revêt aucune force obligatoire, il ne s'agit que d'une simple recommandation. Toutefois, il faut saluer le fait que seuls les aspects juridiques ont été abordés. Ce texte précise également que certains Etats ont déjà adopté des mesures spécifiques à

l'encontre des passagers indisciplinés. Ces exemples peuvent servir de source d'inspiration pour une prochaine réglementation française.

H. Le manuel sur la mise en œuvre des dispositions de l'Annexe 6 relatives à la sûreté :

Le Manuel sur la mise en œuvre des dispositions de l'Annexe 6 relatives à la sûreté (Doc 9811, AN/766), également approuvé par le Secrétaire général et publié sous son autorité en 2002, est classé en diffusion restreinte.

Ce Manuel intervient juste après les attentats du 11 septembre 2001. La communauté internationale est très marquée par cet acte terroriste, des mesures radicales ont été prises pour éviter à l'avenir, une telle situation. Si le manuel contient des dispositions particulièrement strictes sur la protection du poste de pilotage, il aborde aussi la question des passagers indisciplinés, dans un chapitre intitulé « Programme de formation – Considérations générales ». En effet, même si le texte explique que seul un faible pourcentage d'incidents liés à des passagers indisciplinés évoluera en une situation de menace mettant en danger la vie ou la sécurité des personnes à bord, certains d'entre eux, peuvent tout de même avoir des conséquences dramatiques sur la sécurité et la sûreté à bord. C'est, selon l'OACI, ce qui justifie que les compagnies et les Etats se montrent moins tolérants à l'égard de l'inconduite des passagers.

Certains Etats ont pris l'initiative, de demander à leurs compagnies aériennes, de distribuer des cartes d'avertissement à l'individu ayant un comportement inapproprié. Le manuel salue cette technique, qui peut démontrer une attitude plus répressive à l'égard de ces passagers.

Ainsi, il est recommandé d'identifier les passagers affichant des comportements suspects, tels que l'état d'ébriété ou des comportements perturbateurs. De manière plus précise, le texte donne une classification des menaces, outil très utilisé par la communauté internationale :

- Niveau 1 – Comportement perturbateur
- Niveau 2 – Actes de violence physique
- Niveau 3 – Comportement constituant un danger de mort
- Niveau 4 – Tentative d'intrusion ou intrusion effective dans le poste de pilotage

Les passagers indisciplinés sont directement visés. Les compagnies sont invitées à élaborer une stratégie préventive, qui dépend de trois conditions : premièrement, d'une sensibilisation accrue des passagers à la façon dont la compagnie aérienne va réagir à des actes perturbateurs ; deuxièmement, de la mise en œuvre d'une politique de tolérance zéro ; troisièmement, des conséquences de comportement perturbateurs en termes de probabilité et de type de réaction.

Mais en même temps, les rédacteurs du manuel déplorent la difficulté d'entamer des poursuites judiciaires contre des auteurs de faits grave, en raison de problèmes de compétence. Il s'agit toujours de la question de la compétence territoriale, si l'infraction n'a pas été commise sur son territoire, l'Etat ne se reconnaîtra pas compétent.

Le mot d'ordre, pour prévenir des risques sur la sûreté de l'aéronef, résultant de l'indiscipline des passagers, est la communication. Tout un chapitre lui est consacré, Chapitre 5 « Communication et coordination entre les membres d'équipage et riposte ». L'OACI donne des conseils de réplique pour l'équipage en fonction du niveau de menace. Ces méthodes de répliques doivent devenir des automatismes pour les PNC.

L'OACI résume ce manuel par une sorte de devise : « Evaluer, Communiquer, Agir ». Il complète les dispositions de l'OACI déjà existantes.

I. Le guide sur les passagers indisciplinés : prévention et management – IATA :

L'International Air Transport Association (IATA ; en français : Association internationale du transport aérien, AITA) a élaboré, un guide des passagers indisciplinés, dont les travaux ont débuté en 2014, en parallèle à l'élaboration du Protocole de Montréal, qui sera abordé plus loin. Ce guide paraît en 2015, dans sa seconde édition.

Il donne des directives aux compagnies aériennes, afin d'enrayer l'indiscipline à bord. Il s'appuie sur d'autres textes d'IATA, comme par exemple la pratique recommandée 1798, mise à jour par la résolution 798a. En outre, les exigences relatives aux passagers turbulents et perturbateurs sont contenues dans les normes et pratiques recommandées (ISARPs) de l'IATA pour les audits de sécurité opérationnelle (IOSA).
<https://www.iata.org/training/courses/Pages/unruly-passenger-tscs16.aspx>

Dans ce guide, IATA encourage vivement les Etats à ratifier le Protocole de Montréal qui amende la Convention de Tokyo. Le document, exclusivement en anglais (la traduction se trouve en Annexe 1), reprend, et décrit chacun des cas, il s'agit de la même classification que dans la circulaire 288:

Section 1 : Assault and other acts of interference against a crew member on board a civil aircraft :

Any person who commits on board a civil aircraft any of the followings acts thereby commits an offence :

- (1) Assault, intimidation or threat, whether physical or verbal, against a crew member if such act interferes with the performance of the duties of the crew member or lessens the ability of the crew member to perform those duties.
- (2) Refusal to follow a lawful instruction given by the aircraft commander, or on behalf of the aircraft commander by a crew member, for the purpose of ensuring the safety of the aircraft or of any person or property on board or for the purpose of maintaining good order and discipline on board.

- Section 2 : Assault and other acts endangering safety or jeopardizing good order and discipline on board a civil aircraft :

- (1) Any person who commits on board a civil aircraft an act of physical violence against a person or of sexual assault or child molestation thereby commits an offence.
- (2) Any person who commits on board a civil aircraft any of the following acts thereby commits an offence if such act likely to endanger the safety of the aircraft or of any person on board or if such jeopardizes the good order and discipline on board the aircraft :
 - a. Assault, intimidation or threat, whether physical or verbal, against another person;
 - b. Intentionally causing damage to, or destruction of, property;
 - c. Consuming alcoholic beverages or drugs resulting in intoxication.

- Section 3 : Other offence committed on board a civil aircraft :

Any person who commits on board a civil aircraft any of the following acts thereby commits an offence :

- (1) Smoking in a lavatory, or smoking elsewhere in a manner likely to endanger the safety of the aircraft ;

- (2) Tampering with a smoke detector or any other safety-related device on board the aircraft;
- (3) Operating a portable electronic when such act is prohibited.

IATA compte lutter contre ce phénomène, en établissant des procédures d'opérations standards (Standard Operating Procedures SOPs). Ainsi, le manuel prévoit :

“3.2 Establishment of Standard Operating Procedures:

To effectively prevent and manage unruly passenger incidents, SOPs could include the following:

- “Zero Tolerance” Unruly Passenger policy;
- Conditions of carriage;
- Alcohol policy/No-smoking policy;
- Definition of unlawful interference (in line with State and/ or international civil aviation regulations);
- Definition of unruly passenger;
- Standardized definition of threat levels;
- Cabin crew, flight crew and ground staff duties;
- Procedures for unruly passenger prevention;
- Procedures for unruly passenger management;
- Communication and coordination;
- Prevention strategies;
- Post-incident actions. »

Mais plus encore, IATA recommande de créer une politique spéciale pour les passagers indisciplinés. Ainsi, le guide explique qu'il faut déterminer les différents services concernés, répartir entre eux les tâches, qui est responsable de quelle fonction, il faut également désigner le service qui devra créer cette politique. Le texte exhorte encore les compagnies à recenser les comportements indisciplinés.

Mais encore, et il s'agit du point le plus intéressant dans notre étude, il est demandé aux compagnies d'établir une commission ou un comité constatant les infractions et pouvant établir des sanctions.

IATA pointe également du doigt, les causes de cette attitude turbulente. Les identifier peut réduire les risques en vol. Classiquement, le texte vise l'état d'ébriété, ou d'intoxication aux narcotiques, aux médicaments, à certaines substances illicites etc. Mais aussi, sont ciblés, l'irritation entre passagers ; la frustration du passager de ne pas être libre de ses mouvements, de ne pas pouvoir fumer, les restrictions d'utilisation du téléphone portable, la queue pour les postes d'inspection filtrage, etc ; des cas de dépression nerveuse, majorés par l'angoisse de prendre l'avion ; des troubles psychiques ; des différends d'ordre personnel entre les passagers ou les PNC ; des facteurs émotionnels ne touchant pas au vol ; l'état de manque dû à un médicament ou d'alcool.

Sur l'alcool, IATA réserve un paragraphe dans le guide. L'état d'ébriété inquiète les compagnies, en effet, une personne enivrée, en situation d'urgence, sera moins capable de comprendre, de coopérer, de répondre, de suivre les instructions ou encore d'évacuer l'aéronef. Lorsque l'état d'ébriété du passager est manifeste, et qu'il risque de compromettre la sécurité à bord de l'aéronef, les PNC doivent pouvoir refuser l'embarquement de cette personne. Cela pourrait aussi se traduire par le refus de lui servir de l'alcool à bord. Néanmoins, cette deuxième solution n'offre qu'une partielle réussite, puisque cela n'empêche pas le passager de consommer son propre alcool à bord. Dans cette situation, IATA préconise « *The Company could have a policy which permits the cabin crew to confiscate the passenger's own alcohol if they are consuming it on board* ». La compagnie pourra avoir une politique permettant au personnel de cabine, de confisquer l'alcool des passagers, lorsqu'ils le consomment à bord.

Certaines compagnies aériennes, membres de l'IATA, exigent du personnel navigant qu'il obtienne une déclaration *Responsible Service of Alcohol* (RSA), au moment de l'embauche ; c'est le cas par exemple en Australie. Aux Etats-Unis, par exemple, est utilisée une sorte de système de feux de circulation : National Restaurants Association, pour reconnaître les éventuels signes d'état d'ébriété potentiellement dangereux. Ainsi, ils sont classés par couleur : vert, orange et rouge. Ce dernier cas attirera le personnel de cabine, et il pourra refuser de délivrer de l'alcool au passager. Ici, sera considéré comme alertant le fait de se déplacer au ralenti, de répondre aux questions de façon lente, avoir des yeux vitreux, avoir des propos irrationnels, perdre le fil de sa pensée, marcher en titubant, renverser son verre, trébucher ou chuter, être incapable de s'asseoir.

Malgré tout, même si ce genre de comportements peut être dû à l'alcool, IATA met en garde les compagnies, en expliquant qu'il peut s'agir aussi de traits de comportement propre aux personnes sobres, que ce soit des signes de leur personnalité, ou des signes culturels. Dès lors, il vaut mieux adopter des techniques de gestion du conflit, et éviter l'aggravation de la situation.

Quant au tabac, la compagnie doit bien mettre en évidence les interdictions de fumer, en indiquant les conditions dans lesquelles la cigarette est interdite. Il est aussi demandé d'informer les passagers sur la présence de détecteur de fumée dans les toilettes, afin de dissuader les passagers de s'y enfermer pour fumer. Une telle infraction doit être passible d'une sanction.

Il est également vivement recommandé, après l'incident, de faire témoigner, dans le cadre d'une procédure légale, les autres passagers, témoins de la scène. L'auteur devrait être détenu, précise le texte, par les autorités, jusqu'à ce qu'un représentant de la compagnie aérienne ait dûment informé l'équipage. Il convient, ensuite, de décider si des poursuites judiciaires sont requises, contre l'auteur de l'infraction. Si des accusations sont portées, tout l'équipage devrait être prêt à se soumettre à l'enquête de la police, ou des autorités aériennes. La compagnie devra compléter une procédure de rapport incident.

En plus d'alerter les autorités de l'Etat d'atterrissage, elle devra informer l'Etat d'immatriculation de l'aéronef, l'Etat de l'exploitant de l'aéronef, et les Etats dont les ressortissants ont été tués ou blessés. L'OACI devra également être notifiée, si l'évènement est considéré comme un « *Act of Unlawful Interference* » selon la définition donnée par l'OACI. Dans tous les cas, cette information, devrait normalement être donnée par les autorités aériennes de l'Etat concerné.

Les procédures engagées, après l'évènement, sont très importantes, d'une part pour sanctionner l'auteur des infractions, ce qui chasse le sentiment d'impunité, et d'une autre, parce que les membres du personnel de bord, vont se sentir écoutés, et ainsi, communiqueront beaucoup plus sur les incidents mineurs à bord. Un bon traitement du phénomène des PAXI, pourra permettre une réduction de ces comportements.

IATA recommande de bien identifier la différence entre une personne impolie, et un véritable passager perturbateur. IATA encourage les compagnies à procéder à des notifications écrites. Le formalisme de celle-ci permet de pointer du doigt le comportement, et ainsi, de faire

prendre conscience à l'auteur, de la gravité de ses actions. Cela permet de montrer que ce phénomène n'est pas toléré à bord.

Encore une fois, le guide met en garde l'équipage, contre les comportements indisciplinés, en précisant bien qu'il peut s'agir d'une diversion. Les compagnies sont fortement invitées, à demander, à leurs employés, à ce qu'un PNC soit mobilisé pour surveiller les autres passagers, afin d'éviter la survenance d'un autre incident.

Le guide sur les passagers indisciplinés, prévention et management, prévoit une partie 5, sur les dispositions légales. Il requiert d'opérer une distinction légale des différentes infractions, en trois catégories. Partant, IATA inclut dans la première catégorie légale, les actes considérés comme terroristes, tels que l'usage d'une bombe ou un détournement d'aéronef. Dans la deuxième, sont classées les infractions relevant de la Convention de Tokyo de 1963, celles qui peuvent mettre en danger la sécurité ou le bon ordre à bord de l'aéronef. Dans la dernière, tout le reste, c'est-à-dire, tous les cas ne présentant pas de danger immédiat majeur, mais pouvant évoluer.

Cette troisième catégorie présente un vide juridique. Pour combler ce vide, IATA explique que certains Etats ont étendu leur compétence, en considérant qu'ils étaient compétents, en vertu du fait qu'ils étaient le dernier point de départ de l'aéronef étranger, de ce fait ils ont qualité à intervenir. Le guide souligne la possibilité, offerte par le Protocole de Montréal de 2017 (MP14), de renforcer la compétence de l'Etat d'atterrissage en matière de passagers indisciplinés, néanmoins, le seuil de ratification, pour son entrée en vigueur, n'étant pas atteint, le texte reste sans effet juridique.

J. Le droit communautaire :

L'Union Européenne s'est également emparée du sujet des passagers indisciplinés. En effet, aux termes d'un document Air Ops R.965/2012, CAT. GEN. MPA 170 « *Alcool et drogues* », « *L'exploitant prend toutes les mesures raisonnables aux fins d'empêcher l'accès ou la présence à bord d'un aéronef de toute personne se trouvant sous l'influence de l'alcool ou de drogues au point de risquer de compromettre la sécurité de l'aéronef ou de ses occupants* ». Puis, encore, au point 175 « *Mise en danger de la sécurité* » :

« L'exploitant prend toutes les mesures raisonnables afin de s'assurer qu'aucune personne n'agit par imprudence ou négligence, avec pour conséquence :

- a) De mettre un aéronef ou ses occupants en danger ; ou
- b) Que l'aéronef constitue un danger pour des personnes ou des biens ».

Il s'agit là d'un document technique, annexe au règlement n°965/2012 de la Commission du 5 octobre 2012, déterminant les exigences techniques et les procédures administratives applicables aux opérations aériennes conformément au Règlement (CE) n°261/2008 du Parlement européen et du Conseil.

K. Sur l'usage de l'alcool à bord :

IATA a élaboré un autre guide, concernant plus spécifiquement l'alcool à bord, *the Guidance on the Safe Service of Alcohol on Board*. Ici, est mis en avant le fait qu'il doit y avoir un suivi du passager, puisque l'alcool ne commence à délivrer ses effets maximums, qu'entre une demi-heure et une heure après la consommation. Ainsi, si le passager a consommé de l'alcool, lors de l'attente de son vol, au sein de l'aéroport, il faut vérifier qu'il soit apte à pouvoir embarquer.

La compagnie devrait, selon le guide, publier la politique en matière de consommation d'alcool, sur son site internet, également, l'imprimer dans ses magazines, mais aussi l'afficher dans ses espaces de détente (tel que les « lounges » par exemple).

Derechef, le guide insiste pour que la compagnie supprime la possibilité, pour un passager, de consommer son propre alcool à bord. Cette prohibition devrait sans doute plaire aux compagnies, qui d'une part, peuvent augmenter leur chiffre d'affaires, avec une telle politique, et d'une autre, peuvent surveiller la consommation d'alcool du passager. Certaines compagnies, précise le texte, permettent aux PNC de confisquer l'alcool personnel des passagers, jusqu'à l'arrivée à destination du vol.

Le guide met en garde les transporteurs aériens, car, bien souvent, la délivrance d'un verre d'alcool est accompagné de gâteaux apéritifs, le sel présent dans ceux-ci, peuvent entraîner une consommation plus rapide et plus importante, d'alcool par le passager. Dès lors, il est préconisé de donner un verre d'eau, en même temps que chaque boisson alcoolique.

Quelques précisions médicales sont apportées, sur la consommation d'alcool, et sur l'impact de celles-ci dans le sang, en fonction de la masse corporelle, de la masse grasseuse, du genre, de l'âge, du rythme auquel le passager a bu, de la nourriture ingérée avant, et encore, des interactions avec des médicaments ou de la drogue.

L. L'annexe 17 de l'OACI :

L'annexe 17, dans sa cinquième édition, de décembre 1992, prévoit des normes et pratiques recommandées internationales, dans le domaine de la sûreté, sur la protection de l'aviation civile internationale contre les actes d'intervention illicite.

Elle prévoit dans ses normes et pratiques recommandées, au Chapitre 3, « Organisation », que « Chaque Etat contractant réévaluera constamment le niveau de la menace qui existe à l'intérieur de son territoire en tenant compte de la situation internationale et adaptera en conséquence les éléments pertinents de son programme national de sûreté de l'aviation civile ».

Ainsi, là encore, dans ce texte, l'OACI demande à ce que les Etats adaptent leur droit interne, aux objectifs et but recherchés par la Convention de Chicago entrée en vigueur en 1947. La particularité de la matière aérienne réside dans le caractère international de ce transport, c'est ce qui implique une coopération accrue entre Etats pour limiter les risques liés à cette activité.

VI. Les solutions retenues par les Etats contractants :

Plusieurs de ces textes saluent les initiatives des Etats permettant de lutter contre le phénomène des passagers indisciplinés.

A. Les sanctions des Etats étrangers :

Les Etats étrangers ont bien pris en compte les problèmes liés aux passagers indisciplinés, ainsi, certains ont autorisé les compagnies aériennes ayant leur nationalité, de procéder à des mesures de sanctions, à l'encontre des passagers.

1. Le Canada :

Par exemple, le Canada a ainsi permis à Air Canada, dans ses conditions générales de ventes, « *Tarif international – Règles générales applicables au transport des passagers et des bagages* », d'intégrer des règles à l'égard des passagers indisciplinés. Ce document dont la diffusion date du 15 décembre 2016, recense tous les droits et devoirs des passagers.

Ainsi, dans la règle 75, intitulé « *refus de transport* », la compagnie prévoit un paragraphe B « *Conduite d'un passager – Refus de transport – Conduite interdite et sanctions* ». Le texte propose une liste de comportements interdits à bord, qui ne constituent pas une infraction pénale, seulement de l'indiscipline. Notamment, dans ces conduites prohibées, sont visés les personnes fumant à bord ou celles refusant d'attacher leur ceinture de sécurité. Toutes ces réglementations sont à retrouver à l'Annexe 2.

Le deuxième point comporte les sanctions qui peuvent être infligées. La compagnie peut, notamment, faire descendre le passager à quelque point que ce soit, ou encore, peut refuser de transporter le passager. Cette interdiction de transporter un passager peut aller d'une interdiction ponctuelle à une interdiction à vie, sous certaines conditions.

L'interdiction de voyager prévue par Air Canada, doit être communiquée à tous les transporteurs avec lesquels elle a une entente d'exploitation à code multiple. Le passager a une possibilité de recours, qui se limite au remboursement de la partie non utilisée du billet et de la part du transporteur qui a refusé de transporter ou a fait descendre le passager ; le cas échéant, et sous réserve de la règle tarifaire applicable, comme le prévoit la section sur les remboursements généraux. Le passager qui se voit refuser le transport pour une durée déterminée, ou à vie, peut écrire un courrier à la compagnie, en expliquant pourquoi il ne représente plus une menace. La compagnie devra lui répondre dans un délai raisonnable.

Néanmoins, la seule sanction possible pour Air Canada, sera le refus d'embarquement. D'autres Etats prévoient des sanctions.

L'Etat du Canada, a également pris en compte le phénomène des passagers indisciplinés. En effet, The Canadian Air Transport Security Authority (CATSA), responsable de sécurité des vols au Canada considère les passagers indisciplinés comme étant un risque pour la sécurité ; dès lors, en 2008, elle a développé une politique de sanction à l'égard des passagers indisciplinés.

Partant, la CATSA, s'est inspiré des politiques déjà existantes, dans les compagnies aériennes canadiennes, en reprenant les trois niveaux d'indiscipline. Le refus d'embarquement prévu, entre autre, par Air Canada, fait partie d'une politique de protocole d'entente (Memorandum of Understanding) entre l'administration et les compagnies aériennes. La CATSA assure aussi un suivi direct de chaque incident impliquant des passagers indisciplinés.

2. Hong-Kong :

Hong-Kong prévoit également des sanctions, en effet, dans l'amendement de loi de 2005, relative à la sûreté (« *Aviation Security Amendment Bill 2005 Contents* »), le texte prévoit des clauses additionnelles, dont, celles de la partie 12.B qui s'intéresse aux passagers indisciplinés. Intitulé « *Offences in relation to unruly behaviour etc* », elle prévoit que tous les actes énumérés seront considérés comme une infraction (*offence*), et réprimés selon « *The Person Ordinance* » ou selon « *The Crimes Ordinance* », si les actes ont été commis sur le territoire de Hong-Kong.

Dans la liste des actes considérés comme étant une infraction à bord, le texte considère comme telle, le fait de fumer à bord, d'utiliser un appareil électronique lorsque cela est interdit, également, le manquement au port de la ceinture.

Le texte prévoit ensuite des sanctions, au point 9. Ainsi, les points (1) et (2) seront passibles de « *summary conviction* » amende de niveau 4, il s'agit d'une procédure sommaire, de déclaration de culpabilité, et d'un an d'emprisonnement. S'il s'agit d'une mise en accusation d'infraction, « *conviction on indictment* » l'amende sera de niveau 6, et d'une peine de prison allant jusqu'à 5 ans d'emprisonnement.

Pour les points (3) à (7), ils seront passibles d'une « *summary conviction* », amende de niveau 3, allant jusqu'à six mois de prison. Or, s'il s'agit d'une « *conviction on indictment* », amende de niveau 5 et d'une peine de prison allant jusqu'à 2 ans.

Hong-Kong prévoit donc des procédures simplifiées, qui comportent des amendes moindres, ou des procédures de mise en examen, plus lourdes. Le phénomène des passagers indisciplinés et donc extrêmement bien pris en compte par cette autorité. Néanmoins, puisqu'il s'agit d'un système judiciaire anglo-saxon, il ne connaît pas, comme en France, de droit administratif pur. La comparaison avec notre système judiciaire, peut sembler compliquée.

3. Le Royaume-Uni :

Le Royaume-Uni connaît également des procédures similaires, sur les passagers indisciplinés. Pour mieux endiguer ce phénomène, la loi britannique prévoit aussi des procédures simplifiées, permettant de sanctionner le plus rapidement possible les actes d'indiscipline.

Le texte qui introduit, dans la réglementation anglaise, les sanctions des comportements indisciplinés des passagers est « *Air Navigation Order 2009 (SI 2009/2015)* ». Il prévoit dans la partie 19 « *Prohibited Behaviour* », des articles numérotés de 137 à 143, les comportements interdits des passagers. Ainsi, classiquement, sont énumérés les cas de mise en danger de la sécurité de l'aéronef, ou de toute personne ou bien à bord ; mais également, l'ivresse à bord, l'article 139, prévoit dans ce cas, que la personne en état d'ébriété ne devrait pas pouvoir embarquer.

Dans le même ordre d'idée, l'article 140 prohibe le fait de fumer à bord de l'aéronef. Là encore, est préconisé le fait de bien mettre en évidence une politique d'affichage d'interdiction de la cigarette à bord. L'article 141, lui est relatif à l'autorité du commandant de bord. L'article 142, réprime les actes d'indiscipline comme le fait de menacer, ou d'avoir un comportement menaçant, d'insulter, des violences verbales à l'encontre des membres de l'équipage ; mais aussi le fait d'empêcher intentionnellement le personnel de bord de mener à bien ses fonctions.

Cette réglementation est modifiée en 2016 par « *The Air Navigation Order 2016* ». Désormais c'est la partie 10 « *Prohibited Behaviour, directives, rules, power and penalties* », dans le premier chapitre « *Prohibited behaviour* », qui intervient pour réprimer les comportements indisciplinés, de l'article 239 à 247. Les mêmes infractions sont visées.

Les sanctions encourues sont prévues au chapitre 4 « *Powers and penalties* ». Ainsi, le point (6) de l'article 265 prévoit que l'auteur de ce type d'infraction est passible d'une « *summary conviction* » de niveau 4. Cette sorte de procédure simplifiée, entraîne la compétence de la *Magistrate Court*, il n'y a aucun jury, ces *Magistrates*, ne sont pas des juges professionnels. Ce tribunal est compétent pour les infractions au Code de la Route, l'ébriété sur la voie publique ou le vandalisme. Il sert à désengorger le système judiciaire. Le verdict est rendu le jour de la convocation. Il s'agit d'une espèce de tribunal pénal. Ainsi, les sanctions émises, sont des

sanctions pénales. Le verdict est rendu le jour même de la convocation. Cela peut s'apparenter à notre système de sanctions administratives.

4. L'Irlande :

L'Irlande connaît elle aussi une réglementation sur les passagers indisciplinés. Soucieuse très tôt de la question des passagers indisciplinés, elle a pris dès 1998 des mesures pour endiguer ce phénomène.

Ainsi dans un amendement du texte relatif à la navigation et au transport aérien, article 65, elle réprime le comportement indiscipliné du passager dû à l'alcool, en le considérant comme une infraction, réprime également, les menaces, les violences verbales du passager. L'article, au point 4, expose les sanctions encourues, pour des indisciplines de niveau 1 et 2, le passager est passible d'une « summary conviction » et d'une amende de 500€, ou dans le cas d'un comportement niveau 3, selon la circulaire 288, passible d'une « summary conviction » et d'une amende allant jusqu'à 700€, et/ou d'une peine d'emprisonnement allant jusqu'à 4 mois.

La procédure de sanction à l'encontre des passagers indisciplinés en Irlande est donc connue depuis plus de dix ans.

5. La Nouvelle-Zélande :

La Nouvelle-Zélande ne connaît pas un système similaire au notre. Néanmoins, le droit néozélandais est venu très vite réprimer les comportements indisciplinés des passagers.

En effet, dans la loi « Civil Aviation Act 1990 », la partie 5-A de celle-ci prévoit toute la procédure applicable aux passagers indisciplinés. Cette partie a pour titre « Unruly passenger offence ». D'abord, les premiers articles prévoient la compétence de la Nouvelle-Zélande, ainsi, la loi pourra s'appliquer à bord de tout aéronef en Nouvelle-Zélande, quelle que soit la nationalité de l'aéronef ; mais aussi, à l'extérieur de la Nouvelle-Zélande, si le prochain atterrissage de l'aéronef est en Nouvelle-Zélande. Toujours relatif à la compétence, la loi définit également la notion de vol, en reprenant les termes de la Convention de Tokyo, pour l'application des pouvoirs du Commandant de bord.

La loi précise également, que pour les avions étrangers, en dehors du territoire néozélandais, un procès-verbal d'infraction peut être délivré ou une procédure peut être engagée pour une infraction commise à bord d'un aéronef étranger, en dehors de la Nouvelle Zélande, si le commandant de bord en fait une demande concrète à l'administration en charge de l'aviation civile, en demandant un avis d'infraction, ou en engageant une procédure. Pour cela, il doit s'engager à ne pas présenter une demande similaire aux autorités d'un autre Etat. Une copie de cet avis d'infraction est remise au Procureur général.

Les poursuites doivent être abandonnées s'il y a un défaut de preuve. Le délai d'action pour intenter une action à l'encontre d'un passager indiscipliné, est d'un an après la commission de l'acte.

Les sanctions en tant que telles, sont des amendes forfaitaires. Ainsi, pour les cas d'infractions mettant en danger la sécurité d'un aéronef ou toute personne à bord, la responsabilité est stricte, l'auteur des faits est passible d'un emprisonnement maximal de deux ans ou d'une amende maximale de 10 000\$. Pour les cas de conduites perturbatrices à l'égard d'un membre d'équipage, tout dépend de la gravité de celle-ci, elle peut varier de 5 000\$ à 10 000\$, et d'une peine de deux ans de prison au maximum. Pour les infractions d'interférence avec les aéronefs, l'amende maximale est de 10 000\$. Pour les personnes en état d'ébriété à bord d'un aéronef, à cause de l'alcool 5 000\$, selon la procédure de « liable on conviction », et de 3 000\$, pour l'usage de drogues. Les cas de non-respect des ordres donnés par le commandant de bord, sont passibles d'une amende de 5 000\$. Pour les comportements ou paroles offensantes, l'amende peut aller jusqu'à 2 500\$. En revanche, le défendeur peut invoquer comme moyen de défense, l'emploi de propos offensants ou insultants, s'il prouve qu'il avait des motifs raisonnables de croire que ses propos ne seraient pas entendus. Sur l'utilisation des appareils électroniques, lorsque cela est interdit, l'amende maximale est de 2 500\$. En cas de non-respect de l'obligation du port de la ceinture, l'amende maximale est de 2 500\$ tout comme pour l'interdiction de fumer.

Sur la procédure en tant que telle, si l'infraction est avérée, le commandant de bord de l'aéronef peut, par tout moyen disponible, au moment de l'infraction alléguée, faire aviser ou aviser, le directeur, ou une personne autorisée par le directeur. Le directeur ici, est la personne en charge des fonctions de direction, de l'autorité en charge de l'aviation civile. Si le directeur

ou une personne en charge de l'aviation civile, est fondé à croire qu'un passager a commis une infraction visée par la loi, il peut exiger que cette personne déclare son identité, et de lui demander tous les renseignements raisonnables sur les circonstances de l'infraction. Sur la forme de l'avis d'infraction, il doit préciser suffisamment de détails, pour informer équitablement le prévenu, de la date, du lieu et de la nature de l'infraction reprochée et, le montant de l'amende fixée pour cette infraction, le lieu où elle doit être payée, comment le paiement doit être effectué, un résumé de la façon dont les dispositions de la « Summary Proceedings Act 1957 » s'appliquent à l'infraction reprochée, le fait que le défendeur a le droit de demander une audience, et un exposé des conséquences si le défendeur ne paie pas la taxe, ainsi que tout autre détail prescrit par les règlements en vertu de la présente loi.

La législation néozélandaise est donc très complète, et prévoit une procédure expéditive, qui cherche à assurer tout de même, les droits de la défense du passager mis en cause. En effet, il a la possibilité, comme l'exige le système français, de faire valoir ses observations, de se justifier de son acte.

Néanmoins, il s'agit de règles de droit pénal, qui ont une application plus souple et plus rapide, que la procédure pénale prévue à l'égard des passagers en France.

6. L'Australie :

L'Australie prévoit également des sanctions pour le manquement au bon ordre et à la discipline à bord. Dans la « Civil Aviation Regulations 1988 », mise à jour au 26 mars 2019, l'Australie prévoit des sanctions dans le volume 1, partie 14 « *Air Service operations* », division 4 « *General provisions relating to the operation of aircraft* ». Le point 25.1, concerne le fait d'accrocher sa ceinture de sécurité, « *Seat belts and safety harness* » ; le point 25.5, lui, interdit le fait de fumer à bord « *Smoking in aircraft* ».

La méconnaissance de telles règles entraînera, pour ce qui est du refus de porter la ceinture de sécurité, entre 10 et 25 unités de pénalités ; pour ce qui est du fait de fumer à bord de l'aéronef, entre 25 et 50 unités de pénalités. Ces unités de pénalités renvoient à des dispositions législatives pénales australiennes, du Criminal Code Act 1995, volume 1, 5. Regulations, Division 6 – Cases

where fault element are not required, 6.1 Strict liability. Ainsi, le code pénal australien, prévoit dans ce cas, la responsabilité objective de l'auteur de l'infraction, il n'y a pas besoin de preuve de l'infraction, la flagrance de celle-ci entraîne l'élément probant.

Les réglementations pénales australiennes s'applique dès lors que la Convention de Tokyo impose à l'Australie de rendre l'acte punissable, mais aussi lorsque l'aéronef concerné est un aéronef australien, ou du Commonwealth, ou un aéronef d'Etat en visite, ou encore, que la personne est citoyenne australienne, même si elle commet un acte en dehors de l'Australie.

Dans le cas de l'Australie, seul le système pénal s'intéresse au cas des passagers indisciplinés. La législation a été adaptée, en vue de faire cesser ce phénomène d'infractions mineures à bord.

Autant de systèmes dont la France pourrait s'inspirer afin d'endiguer une telle montée en puissance de ce type d'actes.

B. Le cas de la France :

La France a réagi rapidement, en 1999, le Ministre chargé des transports a constitué un groupe de travail, au sein de la DGAC (Direction Générale de l'Aviation Civile), chargé de réfléchir sur les mesures à envisager tant au plan juridique que sur le plan préventif afin d'éviter le développement de tels incidents. Cette étude a abouti à une lettre circulaire, n°011 110, du 20 juillet 2001, relative aux procédures de prévention et de gestion des incidents liés au comportement indiscipliné de certains passagers aériens, s'adressant aux présidents d'entreprise de transport aérien et aux gestionnaires d'aéroports.

La DGAC préconise tout d'abord des mesures préventives, à l'intention des compagnies aériennes : une politique de modération de la distribution d'alcool, ou encore, d'informer aussi précisément que possible sur les retards et annulations de vols ; elle recommande également aux gestionnaires d'aéroport, la création d'aérogares propices à la détente.

Le but de cette lettre – circulaire est de sensibiliser les acteurs du transport aérien, sur l'importance de l'information. En effet, la DGAC exhorte les compagnies, à informer le grand public sur la réglementation applicable à la sécurité des vols, et sur les risques encourus sur le plan juridique ; mais aussi sur les devoirs des passagers, la possibilité pour le commandant de bord de

débarquer un passager. Cette information peut être prévue en amont, par le gestionnaire d'aéroport, en diffusant des messages clairs et pédagogiques sur la sécurité des vols.

L'Administration recommande aux compagnies aériennes de mettre en place un dispositif de notification aux passagers en cas de comportements indisciplinés survenant au sol ou en vol ; mais aussi, d'utiliser dans les compte-rendus d'incident, la procédure standard de l'IATA (pratique recommandée 1798a – classification des comportements en trois niveaux de gravité) :

- *« Niveau 1 : le personnel constate un manquement à une règle de sécurité ou de tout autre nature ; il rappelle au passager, verbalement ou à l'aide d'une fiche de rappel écrite, les consignes applicables ;*
- *Niveau 2 : le personnel constate que le passager refuse d'appliquer sciemment les règles qui lui ont été rappelées ; le personnel lui remet une fiche écrite d'avertissement final nominatif avec les sanctions possibles encourues ; un compte-rendu incident est systématiquement établi ;*
- *Niveau 3 : le personnel constate que le passager refuse délibérément d'obtempérer après les rappels précédents ou que ces actes mettent en danger la sécurité du vol ; le personnel est mandaté pour intervenir sans délai selon des moyens proportionnels au danger ».*

Mais, aussi, elle propose aux compagnies aériennes, de prévoir l'envoi ultérieur d'un courrier aux passagers classés en niveau 2, de même qu'en niveau 3, lorsqu'aucune autre mesure n'a pu être prise.

Comme les différents textes internationaux, la DGAC invite les compagnies aériennes à former des personnels au traitement des incidents. Cette formation a pour but de permettre aux personnels : *« d'identifier les types de comportement indiscipliné ou perturbateur, leurs causes, leur contexte ; de mettre en œuvre des actions de prévention, de gestion et de suivi d'un incident »*. Le programme devra couvrir au moins les points suivants : la connaissance du problème et des procédures appliquées par la compagnie, le traitement des incidents, la gestion individuelle, collective et sociale de l'incident et de ses suites.

En annexe, la lettre-circulaire regroupe un modèle de compte-rendu d'incident Vol, un modèle de compte-rendu d'incident sol, un modèle de fiche de rappel, un modèle de fiche d'avertissement final, des éléments indicatifs – Programme de formation des personnels, des éléments d'orientation de la CEAC, un mémento juridique composé de fiches explicatives sur la

saisine d'un tribunal, comment se constituer partie civile, mais encore, des sanctions en cas de contravention, de délit ou de crime, et enfin, de jurisprudences sur les passagers indisciplinés.

La question des passagers indisciplinés est à la frontière entre les impératifs de sécurité et de sûreté. Il est assez compliqué de savoir quel service peut gérer cette matière, tant elle regroupe de disciplines.

La DGAC a en outre, lancé en 2016, une étude sur l'impact sur la sûreté sur la performance de sécurité dite « safurity », qui a servi d'amorce aux trois groupes de travail, chargés d'explorer les voies pour enrayer ce phénomène.

Le 22 février 2017, les travaux ont donné lieu à un premier colloque, sur les passagers indisciplinés : « Passagers indisciplinés, quelles solutions ? ». Ainsi, l'Administration reprend les textes internationaux et communautaires relatifs à ce domaine, met en avant, également, les recommandations de la CEAC.

Néanmoins, elle reconnaît que le droit français est perfectible à cet égard. Dès lors, elle propose des pistes de réflexion, sur des améliorations potentielles dont l'aggravation des sanctions commises dans un aéronef, la possibilité de prononcer une peine complémentaire d'interdiction d'embarquement dans un aéronef au départ de la France, la possibilité d'infliger des sanctions administratives, la facilitation du constat des infractions ou des dépôts de plainte, la possibilité donnée aux ETA (Entreprises de Transport Aérien) d'établir des listes de passagers perturbateurs interdits de vols sur leur flotte, la facilitation du recouvrement de dommages et intérêts au profit de l'entreprise de transport aérien qui établit l'existence d'un préjudice.

En décembre 2018, la DGAC a organisé un deuxième colloque, à l'occasion duquel la Direction de la Sécurité de l'Aviation Civile (DSAC), plus précisément le service de Mission évaluation et amélioration de la sécurité (MEAS), a élaboré un guide sur les passagers indisciplinés / perturbateurs (PAXI). Ce guide reprend les éléments des différents groupes de travail sur la question.

Egalement sur le site de la DGAC, il est possible de consulter le relevé provisoire de conclusions du groupe de travail juridique sur les passagers indisciplinés. Le colloque de 2018

insiste sur l'une des pistes lancées au cours du premier colloque de 2017, celle des sanctions administratives.

En effet, le secteur aérien, dans sa globalité, refuse que les comportements indisciplinés de passagers restent impunis. Ils induisent des retards, et par conséquent des coûts pour les transporteurs, mais aussi pour les usagers. Ils présentent un risque pour la sécurité du vol et le bien-être des passagers ; certains de ces actes, qui sont au départ des infractions mineures, peuvent dégénérer en actes extrêmement graves. Par exemple, le fait de fumer dans les toilettes, peut déclarer un incendie qui compromettra la sécurité des personnes et des biens à bord.

La compagnie Air France a demandé, de manière assez originale, à la CNIL (Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés), s'il était possible qu'elle opère une « liste noire », de passagers qui ne seront plus transportés sur leurs lignes. Ainsi, cette autorité administrative indépendante, a permis, dans la délibération n°2016-240, la constitution d'une liste des passagers indésirables dans cette compagnie. Ce type de mécanisme existe déjà aux Etats-Unis, il s'agit d'une *No Fly List USA*, elle est contrôlée par un service public, le *Terrorist Screening Center*. Cette liste répertorie les personnes ayant interdiction de prendre un vol commercial en provenance ou à destination des Etats-Unis. Le Canada connaît un système proche, avec le *Passenger Protect*.

Depuis l'entrée en vigueur du nouveau Règlement Général sur la Protection des Données (RGPD), en vigueur depuis le 25 mai 2018, il faut suivre un traitement de données, un Privacy Impact Assessment (PIA), ou Etude d'Impact sur la Vie Privée (EIVP). Cette « liste noire » ne peut comporter que des noms de personnes ayant déjà commis des infractions à bord, le but est d'éviter une récidive. Les compagnies doivent intégrer, dans leurs conditions générales de vente, cette possibilité, et doivent également viser les comportements interdits à bord. Ainsi, le passager est prévenu et au fait de l'interdiction en question.

La CNIL continue de surveiller la pertinence des données, et vérifie qu'il n'y a aucune discrimination dans le traitement des passagers, mais elle surveille aussi que leurs données privées sont protégées. Les compagnies susceptibles d'utiliser de telles « listes de *persona non grata* », doivent justifier l'intégration du nom d'un passager dans celle-ci. Encore une fois, cela démontre l'importance d'informer les autorités de contrôle, du moindre incident en vol, et ce,

particulièrement en cas de refus d'embarquement ou en cas de déroutement dû à un passager indiscipliné.

L'Etat français reconnaît la possibilité octroyée par la Convention de Tokyo, au commandant de bord, de débarquer toute personne, parmi l'équipage ou les passagers, tout ou partie du chargement, dit le texte, qui peut présenter un danger pour la sécurité, la santé, la salubrité ou le bon ordre à bord de l'aéronef, à l'article L6522-3 du Code des transports.

Au niveau de la prévention de l'alcoolisme, le Code de la Santé Publique, à l'article L 3341-1 prévoit de lutter contre *l'ivresse publique manifeste*, mais plus encore, l'article R 3351-1 du même code, réprime par une contravention de 2^{ème} classe (35 à 75€) cette ivresse, dans les lieux ouverts au public.

Toujours dans le guide de 2018, la DSAC explique le contexte réglementaire et juridique autour des PAXI. Ainsi, il n'existe en droit français, aucun texte spécifique réprimant les infractions mineures à bord d'un aéronef. Néanmoins, des éclaircissements sont donnés sur la différence entre une main courante, une plainte simple, une plainte avec constitution de partie civile. Le fait d'enclencher une action judiciaire après chaque incident permet de garder une trace de ces infractions, de vérifier que le passager n'est pas un « récidiviste » en la matière.

La DSAC observe que, bien souvent, le personnel navigant, victime de menace ou d'intimidation, de violence verbale, n'ira pas déposer plainte auprès de la police ou de la gendarmerie. La procédure autour de ces actions leur paraît rébarbative, en raison d'un manque de temps, de la lourdeur administrative, et bien souvent, d'un résultat peu concluant ; hormis pour les faits les plus graves, comme les crimes.

La compagnie connaissant de tels agissements, dans le cas d'infraction les moins graves, pourrait envisager d'engager la responsabilité civile du passager. Si les actes de celui-ci ont entraîné un déroutement de l'aéronef, celle-ci pourrait demander réparation du coût de cette manœuvre. Compte tenu de l'exorbitance des dépenses instaurées à cette occasion, le passager ne pourra, quasiment jamais, réparer le préjudice, à moins de différer le paiement sur plusieurs décennies.

Le groupe de travail juridique de la DGAC, de 2017, s'étonnait que l'acte, commis à bord d'un aéronef, ne revête pas systématiquement une dimension, voire une gravité spéciale. L'élément aggravant n'est pas toujours retenu, alors même que l'infraction est commise à bord de l'aéronef, dans une situation bien particulière, l'acte est commis dans un espace confiné, en altitude ; ces derniers éléments devraient suffire à retenir des circonstances aggravantes.

Il n'existe pas de dialogue institutionnel entre la DGAC et le ministère de la Justice, au sujet des PAXI. Aucune formation spécifique n'existe au profit des différents tribunaux, dont la compétence territoriale pourrait être engagée du fait de l'emplacement des structures aéroportuaires. Néanmoins, dans le cadre de leurs études à l'ENM, les magistrats peuvent bénéficier d'une semaine de formation à la DGAC. En outre, Air France s'est rapprochée du parquet de Bobigny. Celui-ci est important, il est en charge des litiges intervenant sur la plateforme aéroportuaire de Paris Charles De Gaulle

Les différents groupes de travail de ces deux derniers colloques, ont particulièrement mis en avant le problème de la preuve. En effet, pour qu'il soit possible d'établir le préjudice, il faut nécessairement, un lien de causalité entre le dommage causé à la victime ou au bien, et l'acte commis par le passager indiscipliné. Parfois, l'existence de ce lien est impossible à démontrer. Effectivement, certaines situations donneront lieu à un face à face houleux entre le passager et le PNC victime, parole contre parole ; la preuve n'étant pas rapportée, il sera compliqué pour le juge de trancher. Bien souvent, ces affaires seront classées sans suite.

L'instauration d'une procédure de sanction, devra obligatoirement donner lieu à une procédure d'enquête. Le plus gros problème, en ce qui concerne les PAXI, est celui de la charge de la preuve. Quand bien même les pouvoirs publics instaureraient des amendes spécifiques, administratives ou pénales, aux infractions commises en vol, le recueil de la preuve reste, néanmoins, une difficulté majeure.

Une autre piste intéressante a été envisagée. Les compagnies sont soumises à un respect strict du règlement (CE) n°261/2004, du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2004, établissant des règles communes en matière d'indemnisation et d'assistance des passagers en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard important d'un vol, et abrogeant le règlement (CEE) n°295/91. Ce règlement faisant l'objet d'une révision, les transporteurs aériens

souhaiteraient qu'à cette occasion, le législateur européen prenne en compte les droits des passagers, mais aussi leurs devoirs, et qu'une procédure de sanction soit instaurée dans le règlement. Cette hypothèse pourrait être efficace, mais ne verra probablement pas le jour car, le règlement en question, obéit à une volonté de protection des consommateurs, et non à une charte de droits et devoirs du passager.

D'autres interrogations subsistent quant aux passagers indisciplinés de nationalité étrangère. La DGAC s'est penchée sur cette question, au cours des recherches menées par les groupes de travail. Mais aucune solution substantielle n'a été apportée.

C. Conclusion :

Les Etats se sont donc vite emparés de ces questions, et ont voulu répondre aux exigences de l'OACI, les particularités du droit du Commonwealth, ont permis d'instaurer des systèmes de sanctions pénales efficaces, et rapides. Le droit français, soumis à une division entre le droit public et le droit privé, devra trancher, entre un approfondissement de la procédure pénale et l'instauration d'une procédure administrative.

Le but est d'avoir une procédure simplifiée et rapide. La France est donc en retard, face à ses pairs, mais, la ratification prochaine du Protocole de Montréal, imposera à celle-ci de s'emparer de ce sujet de manière concrète. Les différents groupes de travail, de la DGAC, ont permis de soulever différents enjeux importants. Ils ont également, entendu les demandes des transporteurs aériens, et ont entrepris un dialogue extrêmement riche entre ces différents acteurs.

Section B : Modernisation de Tokyo – Protocole de Montréal 2014 (MAP 14) :

Le Protocole de Montréal de 2014 (MAP14), vient moderniser la Convention de Tokyo de 1963. La construction du Protocole de Montréal se fait sous l'impulsion de l'OACI, de ses différentes résolutions qui tendent à moderniser la Convention de Tokyo. En effet, le secteur du transport aérien connaît énormément de changements, tant d'un point de vue économique, que technique ; le mode de consommation de ce type de service a considérablement évolué au cours de ces vingt dernières années, et nécessite un cadre juridique plus adapté aux contours de celui-ci.

Les sessions de l'Assemblée, du Comité juridique, de l'OACI, présentent des solutions de modifications des textes existants. Dans chacun de leur rapport, les Etats sont priés d'intégrer, dans leur législation nationale, des procédures obéissant aux recommandations de l'OACI.

Dès lors, l'OACI a élaboré une modification de la circulaire 288, mais aussi, elle insiste sur la grande nécessité de signer le Protocole de Montréal, et plus encore, de le ratifier.

D. Les modifications substantielles apportées par le Protocole de Montréal :

Le 4 avril 2014, dans le cadre d'une Conférence diplomatique de l'OACI, près de 90 Etats membres et neuf organisations ou institutions internationales, ont officiellement adopté un Protocole portant amendement de la Convention de Tokyo de 1963, relative aux infractions commises à bord des aéronefs.

Ainsi, ces deux textes ne doivent pas être lus de manière autonome, mais au contraire, ils doivent être pris comme un seul et unique document. C'est ce que précise l'article XV du Protocole. Ce dernier est ouvert à signature, nous dit l'article XVI, à partir du 4 avril 2014. Il prévoit un seuil de vingt-deux ratifications, avant son entrée en vigueur. Seuls huit Etats ont ratifié le Protocole de Montréal, dont le Congo, la Côte d'Ivoire, la Jordanie, le Koweït, la Malaisie, la République dominicaine, le Sénégal et la Turquie ; douze Etats ont procédé à une adhésion, selon l'Organisation des Nations Unies, l'adhésion est « *l'acte par lequel un Etat accepte l'offre ou la possibilité de devenir partie à un traité déjà négocié et signé par d'autres Etats. Elle a le même effet juridique que la ratification* ».

Dès lors, le seuil de ratification, pour l'entrée en vigueur de ce texte, est presque atteint. Quarante-quatre Etats ont déjà signé ce dernier, il s'agit d'une signature sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation. Par conséquent, elle n'établit pas le consentement à être lié. Elle manifeste la volonté de l'Etat, de s'engager ultérieurement à la ratification du Traité. Elle crée l'obligation de s'abstenir de bonne foi d'actes contraires à l'objet et au but du traité. Ces principes existent déjà dans la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités.

La France a signé le 30 mai 2016 le Protocole de Montréal portant amendement de la Convention de Tokyo relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs. Elle devrait, d'ici peu, procéder à une ratification de celui-ci.

Le contenu, en tant que tel, du Protocole permet essentiellement d'élargir le champ de compétence des Etats. Ainsi, il modifie la notion « d'aéronef en vol », en amendant, l'article 1.3 de la Convention de Tokyo. L'article II de MAP14 précise, que dorénavant un aéronef sera considéré comme étant en vol « *a) du moment où toutes les portes extérieures sont fermées après l'embarquement, jusqu'au moment où les portes s'ouvrent en vue du débarquement* ». MAP14 reprend la définition de l'article 5 de la Convention, celle-ci n'était utilisée que dans le cadre de l'exercice des pouvoirs du commandant de bord. L'article II précise encore « *b) quand l'Etat de l'exploitant n'est pas le même que l'Etat d'immatriculation, le terme « d'Etat d'immatriculation » visé aux articles 4, 5 et 13 de la Convention, doit être remplacé par l'Etat de l'exploitant* ». Il s'agit là d'une modification intéressante, le MAP14 illustre cette volonté d'éviter toute incompétence de l'Etat, le champ de compétence des Etats est largement établi.

L'article III rajoute à l'article 2, « *discrimination nationale, origine ethnique, opinion politique ou genre* ». L'article IV lui, traite de l'article 3.1 bis, nouveauté dans la Convention. Cet article prévoit qu'un Etat est aussi compétent pour connaître des infractions commises et actes accomplis à son bord :

« a). L'Etat d'atterrissage, quand l'aéronef à bord duquel les infractions ou actes sont accomplis au moment de l'atterrissage sur son territoire, et que l'auteur présumé est toujours à bord.

b). L'Etat de l'exploitant, lorsque l'infraction ou l'acte est commis à bord d'un aéronef loué sans équipage à un preneur dont l'établissement principal se situe sur cet Etat, ou, à défaut, l'Etat du lieu de sa résidence principale. »

L'ajout de l'article 3.2 bis prévoit qu'un Etat contractant peut établir sa compétence dans les cas suivants :

« a). Comme Etat d'atterrissage lorsque :

(i). L'aéronef, à bord duquel l'infraction est commise, a son dernier point de décollage ou son prochain point de décollage ou d'atterrissage prévu sur son territoire, et l'aéronef atterrit ensuite sur son territoire avec le présumé auteur toujours à bord.

(ii). La sécurité de l'aéronef, ou des personnes ou biens à bord, ou le bon ordre et la sécurité est mis en péril.

b). Comme l'Etat de l'exploitant, lorsque l'infraction est commise à bord d'un aéronef loué sans équipage à un preneur dont le principal établissement, ou sa résidence principale permanente, est dans cet Etat. »

Le MAP14 étend la compétence de l'Etat d'atterrissage, mais la conditionne pour éviter que les PAXI soient jugés par des systèmes juridiques peu respectueux du droit. La première condition de paragraphe a) entraîne une compétence déjà extrêmement large. L'article 3.2 ter, constituant lui aussi une nouveauté, dispose « *Dans l'exercice de sa compétence entant qu'Etat d'atterrissage, un Etat examine si l'infraction en question est une infraction dans l'Etat de l'exploitant* ».

L'article V ajoute l'article 3 bis, dès lors « *Si un Etat contractant, exerçant sa compétence en vertu de l'article 3 a été informé ou a appris d'une autre manière, qu'un ou plusieurs autres Etats contractants mènent une enquête, des poursuites ou une procédure judiciaire concernant les mêmes infractions ou faits, cet Etat contractant consulte, selon le cas, les autres Etats contractants afin de coordonner leurs actions. Les obligations énoncées dans le présent article sont sans préjudice des obligations d'un Etat contractant en vertu de l'article 13.* ». Le Protocole de Montréal prévoit une coopération entre Etats parties, le but étant d'éviter de condamner deux fois une personne pour les mêmes faits, mais aussi, de faire en sorte que l'acte ne reste pas impuni.

L'article VI supprime l'article 5.2 de la Convention, relatif à la notion de vol, lors de l'utilisation des pouvoirs du commandant de bord. Cette définition étant étendue à tous les cas de figure, l'article n'a plus besoin de préciser ce cas particulier.

L'article VIII remplace l'article 9, en retirant au point 1 « conformément aux lois pénales de l'Etat d'immatriculation de l'aéronef ». Cette notion est donc de plus en plus érudée, le but du Protocole est d'élargir le champ de compétence des Etats.

Sur la responsabilité des personnes ayant pris des mesures présentes à la Convention, l'article IX, rajoute à l'article 10, qu'aucun agent de sûreté en vol ne peut être tenu pour responsable dans une procédure engagée en raison d'un préjudice subi par la personne qui a fait l'objet de ces mesures.

L'article X crée l'article 15 bis, désormais, selon le texte, « *Chaque Etat est encouragé à prendre les mesures nécessaires pour engager les poursuites pénales, administratives ou judiciaires appropriées à l'encontre de toute personne, qui commet à bord d'un aéronef une infraction ou un acte visé à l'article 1§1, en particulier :*

- a) Une agression physique ou la menace de commettre une telle agression contre un membre d'équipage ; ou
- b) Le refus de suivre une instruction légitime donnée par le CDB ou en son nom dans le but de protéger la sécurité de l'aéronef ou des personnes ou des biens qui s'y trouvent.
- c) Aucune disposition de la présente Convention ne porte atteinte au droit de chaque Etat contractant d'introduire ou de maintenir dans sa législation nationale des mesures appropriées pour punir les actes indisciplinés et perturbateurs commis à bord. »

L'article XI prévoit les conditions d'extradition, ainsi, « *les infractions commises à bord d'un aéronef sont traitées, aux fins de l'extradition, non seulement entre le lieu où elles ont été commises mais aussi sur le territoire des Etats contractants, tenus d'établir leur compétence conformément aux paragraphes 2 et 2 bis de l'article 3* ».

L'article XII, amende l'article 17, désormais, il contient en son premier paragraphe : « *Lorsqu'ils prennent des mesures d'enquête, d'arrestation ou d'exercice de leur compétence à l'égard d'une infraction commise à bord d'un aéronef, les Etats contractants tiennent dûment compte de la sécurité et des autres intérêts de la navigation aérienne et agissent de façon à éviter tout retard inutile de l'aéronef, des passagers, de l'équipage ou du fret* ». L'article 17 contient dorénavant un deuxième volet « *Chaque Etat contractant, lorsqu'il s'acquitte de ses obligations ou exerce un pouvoir discrétionnaire autorisé en vertu de la présente Convention, agit conformément aux obligations et responsabilités de l'Etat en vertu du droit international. A cet égard, chaque Etat contractant doit tenir compte des principes d'une procédure régulière et d'un traitement équitable* ». Ici, l'OACI tient compte à la fois du bon ordre dans le transport aérien international, les procédures prévues par la Convention amendée, ne doivent pas entraver la circulation aérienne ; la deuxième partie impose aux Etats un respect minimum des droits de la défense, et un traitement « équitable ». Il s'agit d'une notion qui découle des principes du droit international.

L'article XIII crée l'article 18 bis, qui permet la réparation des dommages occasionnés par la personne débarquée ou remise aux autorités. Cet article permet ainsi l'engagement de la responsabilité du passager indiscipliné. Néanmoins, le droit français permet aussi cette possibilité, car tout dommage causé à autrui peut être réparé, mais bien souvent, les coûts du transport aérien sont d'une telle importance, que le passager ne peut réparer intégralement le préjudice subi par la compagnie.

Le Protocole de Montréal prévoit encore, à l'article XIV, que la Convention soit traduite en arabe, en chinois et en russe. Cela démontre l'importance de celle-ci, dans la communauté aéronautique internationale. En tant que texte onusien, il paraît logique que celle-ci bénéficie de plusieurs traductions afin de lui conférer une ampleur mondiale.

Ce texte opère une mise à jour de la Convention de Tokyo de 1963, ainsi, un autre instrument est modifié, la circulaire 288, est transformé en Manuel, sur les passagers indisciplinés.

E. La modernisation de la Circulaire 288 – le Manuel Doc 10117 :

L'acte final de MAP14 incorpore une résolution visant à la révision de la circulaire 288. Cette révision a donc engendré le Manuel Doc 10117, *Manuel on the Legal Aspects of Unruly and Disruptive Passengers (Manuel sur les aspects juridiques des passages indisciplinés et perturbateurs)*.

L'OACI a choisi comme type de document, un manuel, pour que les mises à jour internes, à l'OACI, puissent être adoptées plus facilement, sans qu'il ne soit nécessaire de requérir les avis des Etats membres, lorsqu'il ne s'agit que de modifications sommaires. La France s'était opposée à une telle forme, en effet, elle soutenait que devant les juridictions françaises, une circulaire a une valeur juridique plus importante qu'un simple manuel.

Ce manuel a été validé par le Comité juridique, néanmoins, son effectivité dépend de l'entrée en vigueur du Protocole de Montréal de 2014. En effet, dans la note de travail, concernant la 40^{ème} session de l'Assemblée de l'OACI, sur la résolution A39-11, qui deviendra A40-xx, dans l'appendice E « *Adoption d'une législation nationale sur certaines infractions commises à bord d'aéronefs (passagers indisciplinés et perturbateurs)* », l'Assemblée « *notant en outre* », que le sort du Manuel est lié à celui du Protocole de Montréal, celui-ci « *incorpore des changements corrélatifs à l'adoption du Protocole de Montréal de 2014* ». Ainsi, dès lors que le Protocole de Montréal sera entré en vigueur, le Manuel remplacera la Circulaire 288, pour les Etats parties à celui-ci. Néanmoins, il faut préciser que pour les Etats n'ayant pas ratifié le Protocole, mais tout en ayant adhéré à la Convention de Tokyo, la Circulaire 288 continuera de s'appliquer.

Dans le cadre d'un exposé récapitulatif de la politique permanente de l'OACI dans le domaine juridique, prévu pour la 40^{ème} session de l'Assemblée, en septembre 2019, le Conseil de l'OACI, présente une note relative à une proposition d'amendement de la Résolution A39-11

de l'Assemblée, pour l'actualisation de la circulaire 288, qui devient le Doc 10117, *Manual on the Legal Aspects of Unruly And Disruptive Passengers* (Manuel sur les aspects juridiques des passagers indisciplinés et perturbateurs).

Le Manuel précise les différences entre la Convention de Tokyo et les modifications apportées par le Protocole de Montréal. Ainsi, il comporte un tableau dans lequel une colonne est dédiée aux clefs juridiques d'application directe, et les dispositions qui nécessitent une adaptation des réglementations internes à l'Etat partie. En effet, le document explique les différentes situations dans lesquelles l'Etat peut être compétent, entant qu'Etat d'immatriculation, Etat d'atterrissage, Etat de l'opérateur. Ici, il ne s'agit que d'un tableau récapitulatif des modifications amendées par le Protocole.

Le document 10117 contient un paragraphe sur les sanctions administratives, grande nouveauté par rapport à la circulaire. Celui-ci précise, que les cas d'infractions graves devront être réprimés et sanctionnés par le droit pénal ; en revanche, pour les cas d'infractions d'une nature moins importante, ou d'un degré moindre, le texte précise que l'Etat « *may* », donc a la possibilité, d'opter pour des procédures civiles ou administratives. Cet auxiliaire modal, exprime non pas un ordre, mais une recommandation, qui n'a aucune valeur obligatoire ; il s'agit d'un conseil, d'une simple possibilité, d'une éventualité, laissée à la discrétion de l'Etat. Un astérisque vient préciser que plusieurs Etats ont choisi de punir ces agissements par des sanctions civiles ou administratives, bénéficiant de procédures sommaires, sont cités l'Australie, le Canada, la Nouvelle Zélande, le Portugal, Singapour et les Etats-Unis.

Le paragraphe suivant, « poursuites et sanctions » (« *Prosecution and sanctions* ») précise quant à lui, qu'un Etat d'atterrissage devrait faire preuve de prudence lorsqu'il sanctionne un passager pour un comportement qui est illégal dans sa juridiction, mais qui ne l'est pas, dans l'Etat de l'exploitant, et qui ne compromet pas la sécurité et le bon ordre à bord. Il s'agit là d'une précision apportée au nouvel article 3 (2 ter). Néanmoins, cette nouvelle disposition ne doit pas empêcher la compétence de l'Etat d'atterrissage.

Un autre tableau présente les différences entre les procédures pénales et administratives. Il comporte trois colonnes « Feature » (éléments), « Administrative », « Criminal » (pénal). La première ligne contient des précisions sur le « *Commencement and brief description of action* ». Dans le

cadre administratif, le texte précise que *“Passenger is issued with and enforcement or equivalent notice, specifying and administrative fine or monetary penalty. Passenger may opt to pay the fine and the matter is considered resolved, or opt to have the matter reviewed by a court (which may be in criminal proceedings or by an administrative authority)”*.

Au niveau pénal, dans cette même ligne, il est considéré : *“Passenger is arrested and/ or formally charged by police/enforcement authority under a relevant criminal law. Passenger may be detained pending a bail determination or released. Passenger must await determination by a court. Passenger may plead guilty and forgo trial under summary procedures”*. Le système pénal est donc très lourd, il prévoit des formalités de police, compliquées à mettre en place. Il nécessite forcément la décision d’un juge, or, le système judiciaire français souhaite une politique permettant de désengorger les tribunaux, un tel système serait contraire aux actions successives menées par les différents gouvernements, tendant à éviter de surcharger ces institutions.

Au niveau de la charge de la preuve, le texte prévoit : *“Standard of proof and onus of proof”,* dans la procédure administrative : *“May be different – ‘Balance of probabilities standard’, for example”,* en pénal, : *“Generally a higher threshold – ‘Beyond reasonable doubt’”*. La procédure administrative, là encore, paraît plus adaptée à la situation, parce qu’elle connaît une phase d’instruction moins lourde, que celle du domaine pénal. En effet, puisqu’il s’agit d’une infraction avec un certain degré de gravité en matière pénale, la sanction est donc plus importante. Ainsi, il paraît plus conforme aux droits constitutionnels, qu’une sanction plus répressive entraîne un contrôle plus important des éléments probants.

Pour les témoignages: *“Evidence”*, pour les procédures administratives : *“Generally, more flexible evidentiary requirements. For example, informal evidence statements may be made by witnesses with no requirement for oath or affirmation”*. Pour les procédures pénales : *“Strict evidentiary requirements. Formal presentation in court requiring sworn or affirmed evidence according to criminal procedures”*. En matière administrative, les témoins n’ont pas besoin de prêter serment, comme en matière pénale, le recueil de ceux-ci semble ainsi, facilité.

Concernant les garanties procédurales, le texte vise, pour l’administratif; *“Process for raising a defence and assessment of the defence by another official. Passenger may opt to challenge the issue of an enforcement or equivalent notice in administrative review proceedings. Passenger may opt for the matter to be referred to a court*

for determination of the facts”. Ici, est donné le droit d’être représenté par un autre fonctionnaire, mais aussi, la possibilité d’un recours devant les tribunaux administratifs, et plus encore, un recours devant les juges du fond, pour qu’ils tranchent sur les faits. Quant au pénal *“Passenger has formal justice system relating to procedure, evidence and right of appeal. Passenger may have to be present in jurisdiction for trial or finding of guilt to occur”*.

L’OACI reprend ici les droits de la défense classiques, avec notamment le droit de faire appel de la décision. La procédure pénale entraîne un certain formalisme, permettant de garantir les droits procéduriers du passager. Il est possible encore, précise le texte, que le passager soit présent, devant la juridiction, dans le cadre d’un procès ou d’un verdict de culpabilité à son égard.

Sur les coûts, le texte prévoit, sur le plan administratif : *“Generally less given less formal procedure and absence of trial. Procedure can be handled administratively. The matter can be dealt with entirely outside the system”*. Sur le plan pénal : *“Varies, but generally significant preparation of evidence and use of court time for preliminary court processes and trial”*. Les différences exposées précédemment, dans la formalité de ces deux systèmes, entraînent nécessairement des coûts. Très logiquement, la procédure administrative, en raison d’un mécanisme plus simplifié et sommaire, est moins coûteuse en termes de temps, de démarches, mais aussi de personnels en charge du traitement.

Concernant les recours en appel : *“Passenger can generally opt to have matter dealt with by a court and may have a right of appeal”*. Au pénal, le droit à l’appel : *“Passenger generally has right to appeal against a conviction (for example, on an error of law) or on quantum of sentence/penalty”*.

En conséquence, les procédures administratives *“Will not result in a criminal record. An unpaid fine may be enforced under the rules applicable to civil judgments or statutory debts”*. Et au niveau pénal : *“Will generally result in a criminal record and a sentence (fine, prison term) upon conviction”*. Une amende administrative impayée ne constituera pas une infraction pénale, le paiement de celle-ci pourrait être effectué selon le droit applicable aux jugements civils et aux dettes légales. Quant au domaine pénal, un impayé apparaîtra, généralement, dans le casier judiciaire, et pourra être assorti d’une sanction plus importante, comme d’une majoration d’amende ou encore, d’une peine de prison.

Cette distinction entre les procédures pénales et administratives résulte d’un travail du Comité Juridique, dans la note de travail de la 37ème session, du 4 au 7 septembre 2018, le

Comité avait d'ores et déjà présenté ses conclusions en un tableau. L'OACI, en communiquant ce tableau, incite les Etats à opter pour des procédures administratives, généralement plus rapides. Le but de celle-ci est d'endiguer ce phénomène, le fait de faire peser, sur les passagers, une épée de Damoclès au-dessus de leur tête, par le biais d'une sanction pécuniaire, permettrait sans doute de réduire considérablement le nombre d'incivilités, et de débordements à bord.

Le manuel se réfère aussi à l'Annexe 17 – Sûreté – Protection de l'aviation civile internationale contre les actes d'intervention illicite, et insiste sur l'importance de respecter les normes et pratiques internationales recommandées. Mais aussi, le texte vise l'annexe 9, sur la Facilitation, notamment en ses alinéas :

“6.44 Each Contracting State shall, to deter and prevent unruly behaviour, promote passenger awareness of the unacceptability and possible legal consequences of unruly or disruptive behaviour in aviation facilities and on board aircraft.

6.45 Each Contracting State shall take measure to ensure that relevant personnel are provided training to identify and manage unruly passenger situations”.

Ces normes et pratiques recommandées (SARPs), sont obligatoires pour les Etats parties à la Convention de Chicago, il est impossible pour eux d'y déroger. Ainsi, il n'est pas anodin que l'OACI place dans cet arsenal, une telle recommandation.

Ce manuel recommande également le respect d'autres documents, tels que “The Cabin Crew Safety Training Manual (Doc 10002)”, ou “The Manual on the Investigation of Cabin Safety Aspects in Accidents and Incidents (Doc 10062)”, et enfin, “The Manual on Information and Instructions for Passenger Safety (Doc 10086)”.

Le document 10117 contient, en appendice B, un guide d'instruction sur le régime des sanctions administratives concernant certaines infractions commises à bord d'un aéronef. Ces dispositions sont à l'Annexe 3.

L'OACI exhorte les Etats à intégrer, dans leur législation, des procédures de sanctions visant les comportements indisciplinés des passagers. En plus, d'avoir rédigé un modèle type de législation, l'OACI, dans le cadre de ce manuel, prépare également une procédure administrative

type en vue d'inciter les Etats les plus réticents à prendre exemple sur ceux qui ont déjà un arsenal juridique réprimant ces infractions.

F. Conclusion :

L'OACI propose ainsi aux Etats quelques pistes de réglementation tenant à la répression des comportements indisciplinés des passagers. Ce sujet est extrêmement préoccupant pour elle, depuis plus d'une dizaine d'années.

Les Etats intègrent peu à peu dans leur droit national des règles afin d'éradiquer de tels actes. Le Protocole de Montréal prévoit des dispositions plus larges que celles de la Convention de Tokyo, que ce soit au niveau des comportements qualifiés d'infraction, ou au niveau de la compétence des Etats.

Le but de celui-ci est de supprimer les vides juridiques en la matière, en effet, le droit pénal, dans notre conception française, ne peut permettre de réprimer des comportements qui ne consistent qu'en de l'indiscipline. Seules des sanctions administratives peuvent permettre de sanctionner ces comportements, et c'est pour ce type de droit national que l'OACI propose cette hypothèse.

Néanmoins, en pratique, l'utilisation de la procédure administrative peut être plus compliquée. En effet, bien que le droit administratif régule des domaines très variés, il est possible que des réticences existent au sein de l'administration, quant au système de sanction en lui-même, car rares sont les cas où elle sanctionne, par une amende, une personne physique qui n'ait pas la qualité de professionnel de l'aéronautique.

Même si la procédure administrative est moins lourde à mettre en place, qu'une procédure pénale, elle comporte tout de même des règles contraignantes à l'égard de l'autorité de sanction. Les règles de procédure prennent une importance accrue car certaines peuvent entacher l'acte d'illégalité, qu'il s'agisse d'un vice de forme, ou d'un vice de fond. Ainsi, pour éviter un nombre important de recours après l'édition de sanction, le mieux est d'établir dès à présent les rouages administratifs.

En ce qui concerne les passagers indisciplinés, le point clé sera la preuve du comportement ; pour autant, ce point posera le plus de difficultés en pratique, nous verrons au cours de cette seconde partie, comment l'autorité de sanction doit éviter ce problème, via la motivation extrêmement détaillée de l'acte portant sanction.

Seconde Partie – Le recours aux Sanctions administratives : Alternative crédible et efficace ?

Chapitre I/ Le choix des sanctions administratives – Généralités du système français :

Le droit administratif est un droit dérogatoire, autonome du droit civil. Le droit administratif est une notion qui a beaucoup inspiré la doctrine, encore sujette à controverse, certains doutent de son existence, mais aussi de son utilité dans un Etat libéral. Néanmoins, ici, nous tenterons de donner une définition assez sommaire même s'il est à constater que ni le législateur, ni la jurisprudence n'a encore donné de définition précise du droit administratif ; il faut trouver des faisceaux d'indices dans les jurisprudences du Conseil d'Etat, de quelques éléments de définition. Il s'agit d'un droit qui traite des rapports de l'Administration avec l'Etat, mais aussi, des rapports du citoyen, de l'administré, avec les pouvoirs publics. Il s'agit de la branche du droit qui régit l'organisation et le fonctionnement de l'administration publique, dans ses rapports avec les administrés, qu'ils soient d'ailleurs personnes physiques ou personnes morales.

Le système de fonctionnement français, permet à l'Administration d'infliger, dans le cadre de l'exercice de ses prérogatives de puissance publique, des sanctions à l'égard des administrés. Néanmoins, le pouvoir de sanction des autorités publiques n'est pas exempt de certaines règles générales, reconnues comme ayant valeur constitutionnelle, comme principe général du droit, ou encore, comme principe fondamental reconnu par les lois de la République.

Section A – Distinction avec un régime répressif pénal :

La sanction administrative est définie, selon le Conseil d'Etat comme étant une décision administrative émanant d'une autorité administrative qui vise à réprimer un comportement fautif. Cette cour suprême va plus loin encore, en la distinguant des mesures de police administrative, en ce qu'elle vise à punir une personne qui a enfreint une réglementation préexistante et non à prévenir des troubles à l'ordre public.

Le droit administratif, trouve son origine dans la Révolution française. Les révolutionnaires s'offusquaient de l'ingérence du pouvoir judiciaire dans les affaires du pouvoir exécutif. Afin de garantir une séparation des pouvoirs, et une meilleure gérance de l'Administration, la séparation s'est marquée peu à peu. La dualité de juridiction résulte d'une tradition française (I), qui présente ses avantages et ses inconvénients (II).

V. Les grands principes communs liés aux sanctions :

Ainsi, le Conseil d'Etat l'a rappelé dans son rapport de 1995, consacré aux pouvoirs de l'administration dans le domaine des sanctions, *« les sanctions sont d'une nature essentiellement répressive. Elles procèdent d'une intention de punir un manquement à une obligation. Elles se fondent sur un comportement personnel considéré comme fautif. Au contraire, les mesures de police ont une finalité essentiellement préventive »*. Cette possibilité, pour l'Administration, d'user d'un pouvoir de sanction, a été validé par le Conseil Constitutionnel, dans la décision du 17 janvier 1989, Liberté de communication, n°88-248, quant au pouvoir du CSA (Conseil Supérieur de l'Audiovisuel).

Les sanctions administratives peuvent recouvrir plusieurs formes, ainsi, il peut s'agir : d'avertissement, de blâme, prononcés en matière disciplinaire, d'amendes administratives et civiles, de retrait d'avantages, d'agrément ou d'autorisation, fermeture voire suppression d'établissements ou d'installations, d'interdiction d'exercer une profession etc. Elles peuvent être classées en deux grandes familles, les sanctions privatives de droit et les sanctions patrimoniales.

Toutes les sanctions administratives ne sont pas susceptibles de recours devant le juge administratif, il peut arriver, que certaines décisions fassent l'objet de recours devant le juge judiciaire, dans ce cas, un tel recours doit être expressément prévu par la loi, c'est le cas par exemple avec les sanctions prises par l'Autorité de la concurrence.

Néanmoins, le Conseil Constitutionnel conditionne l'exercice du pouvoir de sanction, dans une décision du 28 juillet 1989, n°86-260 DC, relative à la Commission des opérations de bourse devenue Autorité des marchés financiers, ainsi : *« le principe de la séparation des pouvoirs, non plus qu'aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle ne fait l'obstacle à ce qu'une autorité administrative, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction dès lors, d'une part, que la sanction susceptible d'être infligée est exclusive de toute privation de liberté et, d'autre part, que*

l'exercice du pouvoir de sanction est assorti par la loi de mesures destinées à sauvegarder les droits et libertés constitutionnellement garantis ».

C'est en cela que les sanctions administratives se distinguent des sanctions pénales. En effet, il est interdit, par le Conseil Constitutionnel, pour une autorité administrative, de procéder à des sanctions privatives de liberté. Néanmoins, tout comme pour la matière pénale, les droits fondamentaux de la défense doivent être respectés, dans le cadre d'une procédure administrative.

En outre, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), admet la validité du procédé de la sanction administrative, au regard de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Néanmoins, elle rappelle l'obligation découlant de l'article 6, le droit au procès équitable (CEDH, 21 février 1984, Öztürk c/ RFA, n°8544).

Dès lors, dans la décision précitée, du 17 janvier 1989, n°88-248, le Conseil Constitutionnel expose les droits fondamentaux qui doivent être absolument respectés pour empêcher toute annulation de la sanction : *« une peine ne peut être infligée qu'à la condition que soient respectés le principe de légalité des délits et des peines, le principe de nécessité des peines, le principe de non-rétroactivité de la loi pénale d'incrimination plus sévère ainsi que le principe des droits de la défense »* et *« que ces exigences concernent non seulement les peines prononcées par les juridictions répressives mais aussi toute sanction ayant le caractère d'une punition même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité non judiciaire ».*

A. Le principe du respect des droits de la défense :

Ainsi, ces principes constitutionnels auxquels le système pénal est déjà soumis, s'étendent au domaine administratif. Au niveau procédural, le premier principe reconnu, dans le domaine administratif, est celui du respect des droits de la défense. Il s'agit d'un principe procédural. Celui-ci a été reconnu comme principe général du droit par le Conseil d'Etat, dans un grand arrêt, Dame Veuve Trompier-Gravier, du 5 mai 1944. Le Conseil Constitutionnel l'élève ensuite, en principe fondamental reconnu par les lois de la République, dans une décision n°77-83 DC du 20 juillet 1977, trouvant son origine dans l'article 16 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Le Conseil Constitutionnel est venu préciser ainsi, « *qu'aucune sanction ne peut être infligée sans que le titulaire de l'autorisation ait été mis tant de présenter ses observations orales sur les faits qui lui sont reprochés que d'avoir accès au dossier le concernant* », décision n°86-1067, 17 janvier 1989.

Le Conseil d'Etat ajoute à cela, dans un arrêt du 27 octobre 2006, Parent Lebon, que la communication préalable des griefs, le fait que la personne poursuivie dispose d'un délai pour préparer sa défense, la possibilité de recourir à un défenseur de son choix, l'égalité des droits pour l'audition des témoins, ou la possibilité d'une assistance gratuite d'un interprète constituent autant de précisions des droits de la défense dont l'application « *est requise pour garantir, dès l'origine de la procédure, son caractère équitable par le respect de la conduite contradictoire des débats* ».

Ainsi, la loi n°79-587 du 11 juillet 1979, relative à la motivation des actes administratifs, prévoit à l'article 2, que les décisions individuelles « *n'interviennent qu'après que la personne intéressée a été mise à même de présenter ses observations écrites et, le cas échéant, sur sa demande, ses observations orales* ». L'article 1^{er} de cette loi, prévoit lui, qu'une sanction doit présenter ses motivations, en droit et en fait ; l'autorité est tenue, sauf urgence ou circonstances exceptionnelles, de mettre à même la personne visée par une sanction de présenter ses observations écrites, et orales si elle en fait la demande. Cette exigence de motivation ne s'applique qu'à la décision initiale. Le juge contrôle à la fois l'existence de celle-ci, et le caractère suffisant de la motivation, en ce sens, CE, 3 mai 1961.

Le code des relations entre le public et l'administration, reprend cette obligation aux articles L122-1 et L122-2 deux articles prévoient la possibilité de consultation du dossier et la communication des griefs, la possibilité de présenter des observations écrites ou orales et de se faire assister par un avocat. Ainsi, les droits de la défense se déclinent par la mise en place d'une procédure contradictoire préalable. Le principe du contradictoire consiste, pour l'administré, à faire valoir ses observations, en amont de la prise de sanction de la part de l'Administration. Cette procédure est obligatoire, et ce, même devant une commission consultative.

Les commissions consultatives sont extrêmement utilisées dans les procédures de sanction à l'égard des corps professionnels. Bien souvent, elles n'émettent que des avis, qui sont dépourvus de force contraignante, pour l'autorité de sanction, mais, leur saisine peut être obligatoire, lorsqu'elle est prévue par la loi. Elles servent, la plupart du temps, à permettre l'application

concrète du principe du contradictoire ; l'administré peut ainsi, procéder à la présentation de ses observations.

B. Le principe de légalité des délits et des peines :

Le principe de légalité des délits et des peines, qui s'applique également dans le domaine pénal, impose que les sanctions soient prévues par un texte. Il résulte de l'article 8 de la Déclaration de 1789. Le Conseil Constitutionnel impose alors « *la nécessité pour la législateur de définir les infractions en termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire* » (décision n°80-127 des 19 et 20 janvier 1981, Loi sécurité et liberté). Quelques années plus tard, le juge constitutionnel consacre également dans ce principe, l'interprétation stricte des dispositions pénales (décision n°96-377 DC 16 juillet 1996). En 1999, il affirme qu'il résulte de l'article 8 et de l'article 9 de la Déclaration de 1789, que « *la définition d'une incrimination criminelle et délictuelle doit inclure, outre l'élément matériel de l'infraction, l'élément moral, intentionnel ou non, de celle-ci* » (n°99-411 DC du 16 juin 1999). En matière pénale, un élément, dans l'infraction, est apprécié en plus, il s'agit de l'élément moral, de l'intention de l'auteur de l'acte. En droit administratif, cet élément moral est abandonné, seul l'élément matériel permet la qualification d'un manquement, qui peut entraîner sanction.

Néanmoins, le Conseil d'Etat a validé la possibilité que ce texte d'incrimination ne soit pas forcément une loi, dans un arrêt d'Assemblée, 7 juillet 2004, Ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales c/ M. Benkerrou, n°255136. Le Conseil Constitutionnel valide cette interprétation, dans une décision QPC, du 29 septembre 2011, n°2011-171 : « *La détermination des règles de déontologie, de la procédure et des sanctions disciplinaires applicables à une profession ne relève ni du droit pénal ni de la procédure pénale au sens de l'article 34 de la Constitution [...] qu'il résulte des articles 34 et 37 alinéa 1^{er}, de la Constitution, qu'elle relève de la compétence réglementaire dès lors que ne sont mis en cause aucune des règles ni aucun des principes fondamentaux placés par la Constitution dans le domaine de la loi* ».

Pour autant, le Conseil d'Etat régule cette possibilité, au respect de la répartition des compétences entre la loi et le règlement, dans un arrêt de section, du 18 juillet 2008, Fédération de l'hospitalisation privée, n°300304, « *Lorsque la définition des obligations auxquelles est soumis l'exercice d'une activité relève du législateur en application de l'article 34 de la Constitution, il n'appartient qu'à la loi de fixer, le cas échéant, les sanctions administratives dont la méconnaissance de ces obligations peut être assortie et, en*

particulier, de déterminer tant les sanctions encourues que les éléments constitutifs des infractions que ces sanctions ont pour objet de réprimer». Ainsi, chaque domaine est bien respecté, la séparation des pouvoirs reste maintenue.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat propose une interprétation plus souple du principe de légalité des délits et des peines, dans le domaine administratif. En effet, le Conseil Constitutionnel considère, que lorsque la sanction est « *appliquée en dehors du droit pénal, l'exigence d'une définition des infractions sanctionnées se trouve satisfaite, en matière administrative, par la référence aux obligations auxquelles le titulaire d'une autorisation administrative est soumis en vertu des lois et règlements* » (Décision n°88-248 du 17 janvier 1989). Le Conseil d'Etat reprend cette interprétation dans l'arrêt précité, du 7 juillet 2004, Ministre de l'Intérieur c/ M. Benkerrou, en précisant que « *les infractions peuvent être définies par référence aux obligations auxquelles est soumise une personne en raison de l'activité qu'elle exerce, de la profession à laquelle elle appartient ou de l'institution dont elle relève* ».

Enfin, quant à la définition même de la sanction en cause, le Conseil Constitutionnel impose que « *l'étendue des obligations dont la méconnaissance est ainsi réprimée, doit être définie de manière suffisamment précise* » (décision CC n°2011-210 QPC 13 janvier 2012, cons. 5). Et il ajoute, dans une autre décision, que ce principe « *impose au législateur d'indiquer précisément le montant maximum de la peine encourue* » (CC, n°2015-510 QPX 7 janvier 2016). Plus encore, il relativise ce principe en expliquant, dans le cas, par exemple, d'une peine disciplinaire, qui s'inscrit dans une échelle de peines énumérées par la loi, et qu'elle est de même nature que la peine la plus élevée, il suffit que le montant de cette dernière ait été indiqué ; dès lors, si la peine la plus élevée est une interdiction définitive d'exercer, le législateur peut, sans méconnaître le principe de légalité des peines, ne pas fixer de limite à la durée de l'interdiction temporaire qui serait prévue à titre de peine intermédiaire (CC n°2014-385 QPC du 28 mars 2014).

C. Le principe de proportionnalité et de nécessité des peines :

Le principe de proportionnalité des peines, ou principe de nécessité des peines, est consacré, pour le domaine administratif, dans une décision du Conseil Constitutionnel, n°87-237 DC, du 30 décembre 1987, au paragraphe 15, ainsi : « *Considérant que le principe ainsi énoncé ne concerne pas seulement les peines prononcées par les juridictions répressives mais s'étend à toute sanction ayant le caractère d'une punition même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non judiciaire* ». Partant,

le pouvoir de sanction d'une autorité administrative est réaffirmé, et corroboré au principe de nécessité des sanctions. Le Conseil Constitutionnel est intervenu également, via la décision QPC, n°2011/199, du 25 novembre 2011, pour atténuer la portée de cette règle de fond, ainsi, le législateur doit éviter une « *inadéquation manifeste entre les sanctions encourues et les obligations dont elles tendent à réprimer la méconnaissance* ».

Cette obligation générale, de proportionnalité des peines, trouve son origine dans l'article 8 de la Déclaration de 1789, qui consacre le principe selon lequel « *la loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires* ». Cette exigence peut être compliquée à remplir, dans les situations où des sanctions automatiques sont prévues. En effet, le Conseil d'Etat a conditionné l'application des sanctions automatiques, au fait que la sanction punisse une infraction suffisamment précise et qu'elle soit d'une sévérité adaptée à la gravité du manquement réprimé. Le juge administratif a en outre, invoqué le fait que le respect des dispositions de l'article 6 de la CEDH n'implique pas que le juge module l'application du barème d'une sanction (arrêt CE, Section, 28 juillet 1999, GIE Mumm-Perriet-Jouet). La CEDH a confirmé la position du Conseil d'Etat, qui refusait d'octroyer au juge un pouvoir de modulation de l'amende, en matière de sanctions fiscales, en l'absence de disposition légale le permettant (arrêt CEDH 7 juin 2012, Segame SA c/ France n°4837/06 et avis du CE 8 juillet 1998 n°195664, arrêts CE 30 novembre 2007, Société Sideme n°292705, et CE 27 juin 2008, M, n°301342).

Sur ce point, le Conseil Constitutionnel a un pouvoir de contrôle, somme toute, limité, car il ne peut procéder à la censure, que dans les cas de disproportion manifeste, il s'agit d'une possibilité consacrée dans la décision n°87-237, DC, du 30 novembre 1987.

D. Le principe de non rétroactivité de la loi pénale d'incrimination plus sévère :

Dans la décision précitée du Conseil Constitutionnel, un des principes conditionnant la validité d'une sanction administrative, est celui de non rétroactivité de la loi pénale d'incrimination plus sévère. Ce principe découle de l'article 8 de la Déclaration de 1789, exprimé en des termes clairs : « *nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit et légalement appliquée* ». Ainsi, le Conseil Constitutionnel explique que cette obligation s'étend « *à toute sanction ayant le caractère d'une punition même si le législateur a cru devoir laisser le soin de la prononcer à une autorité de nature non judiciaire* » (décision n°82-155 DC du 30 décembre 1982).

Il est d'ailleurs rappelé, plusieurs fois, par le Conseil Constitutionnel, dans les décisions n°92-307, du 25 février 1992, n°93-325 du 13 août 1993, et n°96-377 du 16 juillet 1996. Ce principe est absolu, il est interdit de « limiter les effets de la règle selon laquelle la loi pénale nouvelle doit, lorsqu'elle prononce des peines moins sévères que la loi ancienne, s'appliquer aux infractions commises avant son entrée en vigueur et n'ayant pas donné lieu à des condamnations passées en force de chose jugée » (décision n°80-127 DC des 19 et 20 janvier 1981). En matière administrative, il est consacré via la décision du Conseil Constitutionnel, n°88-248, du 17 janvier 1989, et par le Conseil d'Etat, dans un avis, du 14 avril 1986, SCI Fournier, en matière de pénalités fiscales.

La réciproque de ce principe est celui de la rétroactivité des lois répressives plus douces, qui implique que la loi pénale nouvelle, lorsqu'elle abroge une incrimination ou prononce des peines moins sévères que la loi ancienne, s'applique aux infractions commises avant son entrée en vigueur et n'ayant pas donné lieu à des condamnations passées en force de chose jugée. Cette solution découle dans un premier temps, d'un avis du Conseil d'Etat, de 5 avril 1996, n°176611, Houdmond, puis, de plusieurs arrêts, CE 4 juillet 2011, n°338033, SNC Saint Honoré, CE 28 novembre 2008, n°295847, CE 23 février 2011 n°332837 et enfin, CE 16 février 2009, n°274000.

E. Le principe de responsabilité personnelle et d'individualisation des peines :

Le principe de responsabilité personnelle, exclut toute responsabilité du fait d'autrui en matière répressive. Il a pour corollaire, le principe d'individualisation des peines. Le principe d'individualisation des peines est le principe selon lequel il n'est pas possible de condamner quelqu'un pour une infraction commise par une autre personne. Ces principes, doivent être pris comme une unité ; ils découlent de l'article 9 de la Déclaration de 1789.

Le Conseil d'Etat a consacré ce principe, comme étant un principe général du droit dans un arrêt de Section, du 8 janvier 1954, Dame L, concernant la répression des infractions commises en matière économique, puis en matière de contraventions de grande voirie (CE, Section, 5 juillet 2000, Ministre de l'équipement c/ M n°207526), et enfin, en matière disciplinaire (CE, 25 novembre 1987, Mme F, n°70073). De façon plus générale, le Conseil d'Etat étend ce principe à toute la matière administrative, « le principe constitutionnel de responsabilité personnelle en matière pénale est applicable aux sanctions administratives et disciplinaires » (CE, avis, 29 octobre 2007, Société sportive professionnelle LOSC Lille Métropole n°307736). Il est reconnu comme ayant valeur

constitutionnelle depuis un arrêt du 22 novembre 2000, Société Agricole Indosuez Chevreux n°207697.

Néanmoins, dans une décision QPC, du 18 mai 2016, n°2016-542, le Conseil constitutionnel explique que le principe de personnalité des peines qui « *appliqué en dehors du droit pénal [...] peut faire l'objet d'adaptations, dès lors que celles-ci sont justifiées par la nature de la sanction et par l'objet qu'elle poursuit et qu'elles sont proportionnées à cet objet* ».

Il s'applique aux sanctions administratives infligées à des personnes physiques. Dès lors, le Conseil d'Etat explique, dans l'arrêt du 18 décembre 1959, Ministre des affaires économiques c/ Grawitz, confirmé dans un arrêt du 2 mars 1979, n°6646, que le décès de la personne poursuivie entraîne donc l'extinction des poursuites, et interdit par conséquent d'infliger des sanctions, y compris fiscales aux héritiers d'une personne décédée pour des actes apparemment accomplis par cette dernière.

Des difficultés peuvent naître de l'application ce principe, lorsque l'acte susceptible de sanction, est commis par le préposé d'une personne morale. Le Conseil d'Etat, même s'il consacre bien ce principe de personnalité des peines, en fait une application nuancée, dans cette situation, en effet, il a admis que les désordres résultant de l'attitude des dirigeants, des joueurs et même des supporters des clubs de football engageaient la responsabilité disciplinaire des clubs eux-mêmes ; en ce sens, CE 29 octobre 2007, Société sportive professionnelle LOSC Lille Métropole n°307736.

Le principe d'individualisation des peines, n'empêche pas le législateur de prévoir des amendes forfaitaires, possibilité validée par le Conseil Constitutionnel (CC, n°2015-481 QPC 17 septembre 2015), mais aussi des majorations fixes correspondant à une proportion déterminée des impositions éludées. Il est nécessaire que la sanction financière soit liée à la nature de l'infraction, ainsi, la loi fixe les modalités des peines, par rapport à la gravité de l'acte réprimé. Le juge exerce un plein contrôle sur les frais invoqué, et contrôle la qualification retenue par l'administration. Dès lors, il peut soit maintenir celle-ci, soit retenir une majoration en fonction de la loi, soit encore, n'imposer que des intérêts de retard. Ces solutions viennent de deux décisions du Conseil Constitutionnel, n°2010-103 QPC, 17 mars 2011, et n°2011-220 QPC 10 février 2012. Le juge suprême a même admis la constitutionnalité de ce type de majoration, sans se référer à la

condition tenant à ce que la modulation des peines soit assurée par la loi elle-même (CC n°2012-267 QPC 20 juillet 2012).

F. Le principe d'égalité devant la loi :

L'égalité devant la loi est un principe ayant valeur constitutionnelle, puisqu'il trouve son origine à l'article 6 de la Déclaration de 1789, « *la loi doit être la même pour tous* ». Le Conseil Constitutionnel ne contredit pas le caractère discriminatoire d'une mesure (lorsqu'une telle différenciation n'est pas fondée sur une discrimination interdite), mais impose un lien direct entre la différenciation de traitement, et l'objectif que la mesure poursuit. C'est ce qui résulte de la décision du 29 décembre 2009, Taxe carbone, n°2009-599.

Le principe d'égalité devant la loi, et son corollaire, d'égalité devant le service public, découle également de la jurisprudence Denoyez et Chorques, 10 mai 1974, n°88032 et n°88148, qui permet que des discriminations soient admises entre usagers, dans trois cas : lorsque c'est la loi qui les institue, en raison de différences de situations appréciables, ou pour des motifs d'intérêt général.

Il faut noter que, bien souvent, le Conseil Constitutionnel, comme le Conseil d'Etat, utilisent ce principe d'égalité, comme un arsenal de renforcement d'un autre principe. Il viendra consolider la protection d'un autre droit fondamental. Classiquement, les décisions de ces deux juges, vont associer au visa du principe d'égalité, celui des droits de la défense. Pour illustration, la décision du Conseil Constitutionnel du 22 octobre 2009, H.A.D.O.P.I. 2, n°2009-590, explique que « *si le législateur peut prévoir des règles de procédure différentes selon les faits, les situations et les personnes auxquelles elles s'appliquent, c'est à la condition que ces différences ne procèdent pas de distinctions injustifiées et que soient assurées aux justiciables des garanties égales, notamment quant au respect du principe des droits de la défense, qui implique en particulier l'existence d'une procédure juste et équitable* ». Cette combinaison d'association des deux principes est assez classique, elle a déjà été utilisée pour les décisions du 11 août 1993, Garde à vue, n°1993-326, du 20 janvier 1994, Peine incompressible n°1993-334 et enfin, du 2 mars 2004, Evolutions de la criminalité n°2004-492.

En outre, le juge constitutionnel ajoute « *que, compte tenu des modalités de fixation de son montant en proportion de l'avantage obtenu par un tiers, cette amende pourrait revêtir un caractère manifestement hors de*

proportion avec la gravité des manquements réprimés si elle était appliquée sans que soit établi l'élément intentionnel de ces manquements», il faut donc établir des modalités de fixation du montant de la sanction en adéquation avec le caractère objectif du manquement réprimé (CC, n°2014-418, QPC, 8 octobre 2014).

Le Conseil Constitutionnel consacre encore la souplesse du domaine administratif, par rapport à celui du pénal, en expliquant que le principe d'égalité devant la loi « *ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit* ». Ce principe d'égalité est donc affirmé en ce qui concerne la détermination des sanctions (CC, n°2015-510 QPC, 7 janvier 2016), pour la définition du champ d'application des manquements (CC n°2012-266 QPC, 20 juillet 2012).

De ces grands principes, découlent des principes secondaires, qui ont eux aussi leur importance.

G. Les principes secondaires dans les procédures de sanction :

1. Le principe de présomption d'innocence :

Le principe de présomption d'innocence s'applique de manière plus souple que dans la matière pénale. Le Conseil constitutionnel considère que ce n'est que « *s'agissant des crimes et délits, que la culpabilité ne saurait résulter de la seule imputabilité matérielle d'actes pénalement sanctionnés* » (CC, n°99-411, 16 juin 1999). Dans la décision précitée du Conseil constitutionnel (n°2010-604, 25 février 2010), l'incrimination doit comporter, en matière pénale, un élément moral. Celui-ci est exclu en droit administratif. Ainsi, il est par conséquent, possible de sanctionner un comportement lorsqu'il ne porte ni sur le domaine criminel, ni délictuel, mais d'un manquement objectif. Le Conseil constitutionnel valide cette interprétation dans la décision n°2015-481, QPC, du 17 septembre 2015.

2. Le montant de la sanction et la répétition de la sanction :

La sanction doit nécessairement être proportionnée et nécessaire. Pour autant, le Conseil Constitutionnel laisse les autorités de sanction, libres de fixer elles-mêmes les taux de la sanction,

comme il le dit de manière explicite dans sa décision n°2015-481, QPC, 17 septembre 2015 : « *la jurisprudence du Conseil constitutionnel n'a jamais déterminé de façon générale un taux au-delà duquel toute peine fixée de manière proportionnelle serait disproportionnée* ».

Le Conseil constitutionnel prévoit également, la possibilité du cumul des sanctions administratives, dans sa décision n°2017-636, QPC, 9 juin 2017, ainsi : « *Pour chaque sanction prononcée, le juge décide, après avoir exercé son plein contrôle sur les faits invoqués, manquement par manquement, et sur la qualification retenue par l'administration, soit de maintenir l'amende, soit d'en décharger le redevable si le manquement n'est pas établi. Il peut ainsi adapter les pénalités à la gravité des agissements commis par le redevable* ».

Le taux de la sanction varie également, selon la gravité du manquement sanctionné, qu'il s'agisse d'un manquement purement objectif (CC, n°2011-220 QPC, 10 février 2012), d'un manquement délibéré (CC, n°2010-103, QPC, 17 mars 2011, à propos de la majoration fiscale de 40% en cas de mauvaise foi) ou de manœuvres frauduleuses (sanctionnées en matière fiscale par une majoration de 80%).

Pour le cas des sanctions forfaitaires, ce qui nous concernera sans doute plus en pratique, le Conseil constitutionnel demande à vérifier deux critères, le montant de la sanction et le potentiel de répétition de la sanction. Sur la première condition, le Conseil constitutionnel invite les autorités de sanctions à préférer une « *modulation des peines en fonction de la gravité des comportements réprimés, en prévoyant deux montants forfaitaires distincts* » (CC, n°2015-481, QPC, 17 septembre 2015). Sur la deuxième, la répétition peut être annuelle (décision précitée), ou plus rapprochée, mais il faut faire attention à ce que le résultat n'en devienne pas disproportionné (CC, n°97-395). Dans le cadre des sanctions administratives, visant à réprimer le comportement indiscipliné des passagers, peut-être faudrait-il fixer un plafond en cas d'amendes successives.

3. L'impartialité du juge :

Cette exigence fait partie des critères du principe des droits de la défense. Il permet en effet, de protéger le citoyen d'une décision arbitraire, et partielle d'une autorité de sanction.

Sur l'impartialité du juge, ce principe peut être compliqué à mettre en œuvre, lorsque la décision émane d'un organe collégial. En effet, le juge constitutionnel demande à ce que les

pouvoirs d'instruction et les pouvoirs de sanction, soient bien distincts au sein de l'organe en charge de régulation des comportements réprimés. Cette exigence provient de l'arrêt Didier, précédemment cité, « *eu égard à la nature, à la composition et aux attributions* » de ces autorités. Ce principe de séparation permet de garantir une certaine indépendance et une impartialité des autorités de sanction, en ce sens, CE, 7 octobre 2013, n°353724, Société Sud Radio.

Ainsi, dans le domaine du transport aérien, sur les nuisances sonores aéroportuaires, les services en charge de l'instruction, et les services en charge de la sanction, ne sont pas les mêmes, pour éviter toute interférence dans la décision. Les dispositions législatives relatives à l'ACNUSA avaient déjà fait l'objet de censure par le Conseil constitutionnel, dans la décision du 24 novembre 2017, n°2017-675, QPC, expliquant en effet, que le fait pour le président de l'ACNUSA de disposer du pouvoir d'opportunité des poursuites, et de cumuler avec cela, les fonctions de membre de la formation de jugement à un manquement, aboutissait à une méconnaissance du principe d'impartialité. Le juge constitutionnel apprécie strictement ce principe, il faut garantir une séparation organique ou fonctionnelle.

Néanmoins, le Conseil d'Etat juge que la participation du rapporteur au délibéré de la formation disciplinaire du Conseil des marchés financiers n'est pas contraire au principe d'impartialité. Dans le cas d'une procédure devant cette instance, la participation du rapporteur aux débats et au vote à l'issue desquels la sanction est infligée n'est pas contraire au principe d'impartialité.

En effet « *le rapporteur qui n'est pas à l'origine de la saisine, ne participe pas à la formulation des griefs ; qu'il n'a pas le pouvoir de classer l'affaire ou, au contraire, d'élargir le cadre de la saisine, que les pouvoirs d'investigation dont il est investi pour vérifier la pertinence des griefs et des observations de la personne poursuivie ne l'habilitent pas à faire des perquisitions, des saisies ni à procéder à toute autre mesure de contrainte au cours de l'instruction* » (arrêt du 3 décembre 1999, n°207434).

4. La règle *non bis in idem* et le cumul des sanctions pénales et administratives :

Le principe non bis in idem interdit qu'une personne soit sanctionnée deux fois pour le même fait. Cette règle a été consacrée d'abord en matière disciplinaire, dans l'arrêt Banque alsacienne privée et D., du 5 mars 1954, ainsi que dans l'arrêt Commune du Petit-Quevilly, CE 23

avril 1958, puis étendu à l'ensemble des sanctions administratives. Ainsi, dans l'arrêt relatif à l'ACNUSA (Société Air France c/ ACNUSA, CE 29 octobre 2009), le juge administratif demande d'abord « *qu'un même manquement ne peut donner lieu qu'à une seule sanction administrative, sauf si la loi en dispose autrement* ».

Cette règle a donc valeur infra-législative, puisque la loi peut y déroger. Elle peut également recevoir une appréciation modérée également, par le fait que la sanction peut être prise en compte lors de l'infliction d'une seconde sanction afin d'apprécier le degré de gravité des nouveaux manquements (CE, 14 juin 1991, Association Radio Solidarité, n°107365).

Dès lors, cette règle n'est pas un absolu dans le domaine administratif. Mais pour autant, dans le cadre de sanctions à l'encontre des passagers indisciplinés, il faut se poser la question, de savoir si le cumul entre les sanctions administratives et pénales est possible.

Dans un avis, le Conseil d'Etat clarifie sa position, sur le cumul d'une sanction pénale et d'une sanction administrative ou professionnelle, elle n'enfreint pas la règle non bis in idem : « *dès lors que l'institution de chacun de ces types de sanctions repose sur un objet différent et tend à assurer la sauvegarde de valeurs ou d'intérêts qui ne se confondent pas* » (CE, avis, 29 avril 2004, n°370136).

Le Conseil Constitutionnel a lui aussi validé un tel système : « *le principe de nécessité des délits et des peines ne fait pas obstacle à ce que les mêmes faits commis par une même personne puissent faire l'objet de poursuites différentes aux fins de sanctions de nature administrative ou pénale en application de corps de règles distincts. Si l'éventualité que deux procédures soient engagées peut conduire à un cumul de sanctions, le principe de proportionnalité implique qu'en tout état de cause, le montant global des sanctions éventuellement prononcées ne dépasse pas le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues* » (CC, 18 mars 2015, n°2014-453).

Il précise tout de même, en cas de fraude fiscale, que : « *le principe de nécessité des délits et des peines ne saurait interdire au législateur de fixer des règles distinctes permettant l'engagement de procédures conduisant à l'application de plusieurs sanctions afin d'assurer une répression effective des infractions. Ce principe impose néanmoins que les dispositions de l'article 1741 ne s'appliquent qu'aux cas les plus graves de dissimulation frauduleuse de sommes soumises à l'impôt. Cette gravité peut résulter du montant des droits fraudés, de la nature des agissements de la personne poursuivie ou des circonstances de leur intervention* » (CC, 24 juin 2016, n°2016-546).

Ainsi, il serait possible de cumuler, dans le cas des infractions les plus graves, pour les passagers indisciplinés, des sanctions administratives et pénales. Le critère de gravité est donc très important pour qu'un tel cumul soit possible. Il faut préciser, en outre, que la poursuite pénale n'entraîne pas la suspension de la procédure administrative.

VI. Le choix entre le système pénal et le système administratif :

Le droit permet à l'autorité de sanction, de choisir entre une sanction pénale et une sanction administrative, sauf pour les peines privatives de liberté, qui doivent obligatoirement découler d'une sanction pénale, prévue par la loi.

Contrairement à la sanction pénale, la sanction administrative est immédiatement exécutoire, sans délai. L'intervention du juge n'est pas nécessaire, pour faire appliquer la peine infligée. La procédure est elle aussi, simplifiée, et répond à un impératif de rapidité. Les grands principes que nous venons d'exposer, sont bien souvent atténués, afin d'éviter une lourdeur administrative, et un engorgement juridictionnel.

La sanction administrative est là pour réprimer un comportement flagrant. Les sanctions ont une fonction essentiellement répressive, le critère, pour qualifier une sanction, est l'intention de punir. Le Conseil d'Etat explique, dans un arrêt du 20 décembre 2000, Société A Conseils Finance, que la finalité essentiellement répressive caractérise la sanction. A l'inverse, une finalité essentiellement préventive caractérise une mesure de police (CE, 22 juin 2001, Société Athis).

Le critère de distinction entre sanction pénale et sanction administrative, ne tient pas tant au régime de celles-ci, mais à la nature de l'autorité qui prend l'initiative de la sanction, celle qui a prérogatives de puissance publique, pour sanctionner.

Les sanctions administratives sont utilisées, le plus souvent, lors de manquement à des règles techniques, l'administration spécialisée en la matière, intervient de façon plus discrète, en opérant une sanction administrative. Le service public considère, qu'elle est moins « traumatisante » pour le citoyen, selon le guide légistique du site Legifrance, pour l'administré, en effet, la sanction administrative est plus discrète, que la sanction pénale.

Certains domaines, dans lesquels des sanctions étaient prévues, ont vu celles-ci changer de nature ; initialement elles étaient des sanctions pénales, mais la lourdeur procédurale et l'impératif de rapidité ont eu raison de celles-ci, elles ont ainsi muté en sanction administrative. Par exemple, la loi du 1^{er} juin 1965, prévoyait que l'usage de produits dopants constituait un délit, à l'occasion de compétition sportive. Elle n'a jamais été appliquée. Ainsi, pour permettre une sanction, la loi du 28 juin 1989 et des lois ultérieures, ont permis la mutation de nature de ces sanctions. Elles sont devenues administratives, et s'appliquent désormais, de manière plus adéquate.

Egalement, dans le secteur routier, certaines sanctions sont administratives, comme par exemple, celle ayant trait au retrait des points du permis de conduire. Dans un même domaine, certaines sanctions peuvent être administratives, et d'autres pénales. D'autres infractions, en la matière, relèveront du tribunal de police.

VII. Les voies de recours dans le système administratif :

En droit administratif, il existe quatre types de contentieux : le contentieux de l'excès de pouvoir ; les recours de pleine juridiction ou de plein contentieux ; le contentieux de l'interprétation et de l'appréciation de légalité ; le contentieux de la répression.

Le délai de ce type de recours, est celui du droit commun, si aucune disposition légale ne vient préciser le contraire.

1. Le contentieux de l'excès de pouvoir :

Le contentieux de l'excès de pouvoir est un recours par lequel le requérant demande au juge de contrôler la légalité de la décision administrative. Le juge administratif peut prononcer l'annulation de celle-ci. Ce recours pour excès de pouvoir n'est pas expressément prévu par les textes, il s'agit d'une création jurisprudentielle, initiée par le Conseil d'Etat dans l'arrêt Dame Lamotte du 17 février 1950.

La procédure est extrêmement simplifiée, le requérant doit seulement saisir la juridiction par une simple lettre, comportant les nom et prénom du requérant, ses coordonnées, la décision dont il entend obtenir l'annulation et les raisons qui justifient son recours.

La justification du recours doit trouver sa source dans deux types de moyens : les moyens qui relèvent de la légalité externe de la décision, les moyens qui résultent de la légalité interne de la décision.

Dans la première catégorie, l'administré peut donc invoquer, l'incompétence de l'auteur, il n'avait pas la capacité du pouvoir de sanction ; mais également, il peut invoquer le vice de forme ou de procédure, une formalité importante a été omise.

La seconde catégorie, de la légalité interne de la décision, le requérant peut invoquer deux moyens, celui de la violation de la loi, l'administration n'a pas respecté le texte de loi, mais aussi, le détournement de pouvoir ou de procédure, l'administration n'a pas utilisé un pouvoir ou une procédure dont elle ne disposait pas pour prendre la décision contestée.

Si le juge décide de l'annulation de la décision administrative, elle doit disparaître rétroactivement de l'ordre juridique. Le citoyen doit se retrouver dans la situation où il se trouvait, avant l'acte litigieux.

2. Les recours de pleine juridiction ou de plein contentieux :

Dans ce cas de figure, le juge dispose de pouvoirs plus étendus. Le juge ne statue plus seulement sur l'annulation ou la validité d'un acte, mais il peut le modifier ou en substituer un nouveau. Le contentieux de pleine juridiction recouvre des recours résultant de matières très différentes, notamment dans le contentieux contractuel, contentieux de la responsabilité, contentieux fiscal, contentieux électoral etc.

Le plus souvent, il nécessite la présence d'un avocat, partant, le juge sera plus rigoureux dans l'acceptation des recours.

Dans le cadre des sanctions administratives infligées aux passagers indisciplinés, ce type de recours sera très certainement utilisé. En effet, selon la jurisprudence précitée, du Conseil d'Etat, Société Atom, du 16 février 2009, le juge administratif, lorsqu'il est saisi d'une contestation relative à une sanction infligée par l'administration à un administré, se prononce toujours comme juge du plein contentieux.

3. Le contentieux de l'interprétation et de l'appréciation de légalité :

Cette hypothèse permet au juge administratif d'indiquer la légalité de la décision administrative attaquée. Ce type de recours est le plus souvent utilisé, à titre incident. Ainsi, lorsque le juge judiciaire est saisi sur une question de compétence du juge administratif, invite les parties à se présenter devant la juridiction administrative, pour qu'elle interprète ou apprécie la légalité d'un acte.

4. Le contentieux de la répression :

Là encore, cette hypothèse peut être intéressante dans le domaine des sanctions, en effet, le juge administratif ici, agit comme le ferait un juge pénal. Il sera en mesure de sanctionner des comportements répréhensibles, par exemple, via des amendes. Dans ce contentieux, le juge sanctionne le plus souvent, des contraventions de grande voirie, c'est-à-dire, des atteintes portées au domaine public (par exemple : atteintes aux voies de communication autres que routière, comme un passage à niveau).

Ces descriptions de contentieux fournissent des pistes pour les éventuels recours, une fois les sanctions administratives prises. Il est important de les prévoir en amont, pour informer les citoyens de leurs droits avant l'effectivité du système répressif envisagé.

VIII. Le pouvoir de sanction d'une autorité administrative :

Pour qu'il y ait sanction, il faut d'abord qu'une autorité soit titulaire de pouvoirs de sanction. Il s'agit d'un privilège exorbitant, qui repose sur la promotion de l'intérêt général. Hauriou précisait (note sous CE 27 février 1903, Olivier et Zimmermann, S 1905.3.17) que « *l'administration est en partie son propre juge, en ce sens qu'elle remplace par des décisions exécutoires les jugements qu'un particulier serait obligé de demander* ». Il faut donc une entité qui prenne l'initiative de la sanction (A), l'autorité pouvant parfois infliger une sanction directement à l'utilisateur, d'autres fois, lorsqu'un texte le prévoit, elle devra au préalable demander l'avis d'une commission consultative (B). La nature de la sanction (C) peut aussi porter à confusion, le pouvoir de sanction d'une autorité administrative, n'entraînant pas statut de juridiction.

A. L'initiative de la sanction :

L'initiative d'un acte administratif appartient le plus souvent à son auteur. Pour autant, cela ne signifie pas que l'acte ne soit pas préparé par d'autres. Par exemple, dans le cadre des sanctions qu'infligent la CAAC (Commission administrative de l'aviation civile), propose d'infliger, à l'encontre des transporteurs aériens qui méconnaissent les droits des passagers, prévus par le *règlement européen (CE) 261/2004, établissant des règles communes en matière d'indemnisation et d'assistance des passagers en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard important d'un vol, et abrogeant le règlement CEE n°295/91*, la sanction est prise au nom du Ministre chargé des transports, cependant, ce pouvoir est délégué au directeur de la DTA (Direction du transport aérien, DGAC).

1. L'hypothèse de l'auto-saisine :

L'hypothèse de l'auto-saisine est plutôt utilisée pour les autorités administratives indépendantes (AAI). Néanmoins, le système de l'auto-saisine reste très encadré, il doit garantir le principe d'impartialité, dès lors, les règles de ce fonctionnement doivent bien répartir l'organisation de l'autorité, entre le service qui va se saisir et celui qui va sanctionner.

Certaines autorités n'ont pas besoin de consulter une commission au préalable avant d'opérer une sanction, c'est le cas par exemple, de la DGCCRF (Direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des fraudes). Les agents de cette administration, ont des pouvoirs d'investigation, ils constatent le manquement, dressent un procès-verbal, qui peut entraîner sanction, par un autre service, une personne qui sera investie des pouvoirs de sanction. La même entité détient à la fois le pouvoir de saisine, et le pouvoir de sanction, pour autant, cela n'entache pas la procédure de partialité, puisque ces deux fonctions ne sont pas exercées par la même personne.

2. La réception de la réclamation :

D'autres administrations prévoient leur compétence après avoir été saisie par une demande ou une réclamation. La distinction entre ces deux notions a son importance, parce qu'elles n'ont pas la même nature. En effet, la demande impose à l'administration une réponse dans un délai de deux mois, passé ce délai, la demande de l'administré sera acceptée tacitement par l'administration. La réclamation, quant à elle, obéit aux règles de droit commun, le délai d'action

est de cinq ans. L'administration est saisie d'une réclamation, procède à une enquête, et peut infliger une sanction à une tierce personne à la suite de cette saisine.

Ce procédé peut être utilisé dans le cas du règlement 261/2004, précédemment cité, en effet, le service chargé de celle-ci, reçoit et traite les réclamations des passagers. Un agent assermenté peut dresser à l'encontre de la compagnie un procès-verbal qui constate les manquements reprochés. Si, après le procès-verbal, aucun changement dans la situation du passager n'a été opéré par la compagnie, alors, il est possible de saisir la CAAC qui donne son avis sur la gravité du manquement.

Pour les passagers indisciplinés, le système devrait être inversé, les compagnies devraient envoyer leur réclamation à la DGAC, qui notifierait dès lors au passager, par la procédure du procès-verbal, son manquement. Celui-ci serait invité à faire valoir ses observations, afin de respecter le principe du contradictoire. La DGAC pourrait ensuite décider du bienfondé de la sanction.

B. Les commissions consultatives :

Les commissions consultatives sont soulevées l'attention des gouvernements successifs. Tous les cinq ans, elles font l'objet d'un rapport, afin de confirmer leur nécessité ou leur utilité. En effet, l'Etat en supprime un certain nombre chaque année, le gouvernement Fillon avait prévu qu'à chaque création d'une commission consultative, il fallait en supprimer deux. Partant, la création d'une nouvelle commission chargée d'examiner des dossiers de passagers indisciplinés serait très incertaine pour des raisons d'affichage politique.

Néanmoins, à la suite des différents colloques organisés par la DGAC, est apparu un consensus en faveur d'un dispositif de sanctions administratives à l'encontre des passagers indisciplinés. Il a été également évoqué la création d'une nouvelle formation au sein de la CAAC, en vue de donner son avis sur la pertinence de la sanction à infliger au passager, avant qu'une autorité de la DGAC ne rende, au nom du Ministre, cette sanction.

L'organe collégial, pour que sa décision ne soit pas contraire au principe d'impartialité, ne doit pas avoir évoqué le dossier de façon générale à l'occasion de ses réunions et sans en avoir été formellement saisi (Arrêt CE 2 décembre 1981 Association Fluvial service). Le Conseil d'Etat est

souple, en ce qui concerne les obligations formelles et procéduriers de saisine de ces commissions. En effet, dans un arrêt d'Assemblée, du 13 novembre 1998 Amalric, le juge administratif a permis que l'insuffisance du dossier initial autorise autant d'envois de pièces complémentaires que nécessaire, et même la remise de certaines pièces le jour de la réunion dès lors que leurs éléments intéressants avaient été communiqués avec la convocation, précise encore ce dernier, dans l'arrêt du 1^{er} février 1993, Confédération nationale des administrateurs de biens de Paris et de la région Île-de-France.

1. La saisine obligatoire :

La saisine de tels organes, pourtant consultatifs, peut devenir obligatoire dès lors qu'elle est prévue par la loi ou par voie réglementaire. C'est le cas pour la CAAC, il s'agit d'une autorité centralisée, sous l'autorité du Ministère chargé des transports.

Prendre une sanction sans requérir l'avis d'une commission consultative, dont la loi ou un dispositif réglementaire avait prévu la saisine, entache la décision de la sanction, d'un vice de procédure, de nature à entraîner sa nullité. Mais plus encore, en cas de préjudice, le vice de procédure né du défaut de consultation, engage la responsabilité pour faute de la personne publique ; c'est ce que prévoit le Conseil d'Etat dans un arrêt du 11 juillet 2001, M. Dupuis. La saisine préalable d'un organe consultatif, est une règle procédurale prévue par la loi ou un règlement, et seule une règle ayant valeur supérieure peut y déroger.

Néanmoins, l'autorité ayant pouvoir de sanction n'est pas tenue d'aller dans le même sens que la commission consultative. Il ne s'agit que d'un avis n'ayant aucune force contraignante pour l'autorité de sanction.

2. La saisine facultative :

Parfois, il ne peut s'agir que d'une saisine consultative n'ayant aucune force contraignante. Facultative, elle touche dès lors des sujets moins personnels pour le citoyen. Pour autant, la légalité de la consultation spontanée d'un organe n'est légale que si l'autorité dotée du pouvoir de décision ne s'estime pas ensuite liée par l'avis formulé, en ce sens un arrêt de Section du Conseil d'Etat, en date du 3 juillet 1981, Mme Jacquens.

Dans le cas des sanctions infligées suite aux comportements indisciplinés des passagers, il faudra décider de l'utilité de la commission consultative, et de son caractère obligatoire ou facultatif.

C. Les pouvoirs d'investigation et d'enquête :

Dans tous les cas, l'autorité doit pouvoir bénéficier de pouvoirs d'enquête afin d'attester la véracité des accusations de la compagnie plaignante. Qu'il s'agisse d'un véritable pouvoir d'enquête, consacré dans les textes, qui revêt une fonction juridique, ou d'une possibilité, l'investigation est extrêmement importante en matière de sanction. En effet, la décision administrative, l'acte unilatéral émanant d'une autorité administrative, doit être motivé. Les motivations sont présentées au destinataire de l'acte, elles justifient la pertinence de la sanction. Elles garantissent le fait que la décision n'est pas arbitraire.

Les AAI disposent quant à elles, même en l'absence de pouvoirs de sanctions, d'un pouvoir d'investigation. Ce pouvoir peut s'exercer après la saisine d'une personne. Les enquêtes peuvent aboutir à des recommandations adressées aux auteurs d'infraction dans le domaine dont les AAI sont l'autorité de référence. Il s'agit plus d'une magistrature morale qu'un véritable pouvoir juridique (Hypercours Dalloz – Droit Administratif – Martine LOMBARD – Gilles DUMONT – Jean SIRINELLI, p143 §245).

Le Code de l'Aviation civile prévoit d'ailleurs, expressément, des pouvoirs d'enquête à certains agents de la fonction publique ; c'est le cas en matière de procédure de certification de type et de certification de navigabilité, les agents bénéficient de pouvoirs d'enquête dits « techniques » (article R133-1-1). Le BEA bénéficie également de pouvoir d'enquête technique (article R722-2 du même code).

D. La nature de la sanction administrative :

Afin d'éviter quelques confusions entre les fonctions de sanction, et les fonctions juridictionnelles d'une autorité, quelques points sont à préciser. Dans un article intitulé Réguler n'est pas juger, portant sur des réflexions sur la nature du pouvoir de sanction des autorités de régulation économique, Madame Paule Quilichini, maître de conférences à la faculté de droit, d'économie et de gestion d'Orléans, explique que le critère essentiel permettant la qualification

d'acte administratif empêchant la qualification d'acte juridictionnel, tient au fait que la sanction administrative n'a pas les mêmes effets que la sanction pénale.

La qualification d'acte juridictionnel ne peut être retenue que lorsque l'acte revêt l'autorité de chose jugée. Celle-ci comporte deux effets importants, « *le premier se traduit par l'obligation de mettre en œuvre l'acte juridictionnel. Le second est l'immutabilité du jugement (res judicata pro veritate habetur)* ».

En revanche, les sanctions administratives, tout comme les sanctions pénales, ont un caractère obligatoire. La sanction administrative bénéficie d'une force exécutoire, mais néanmoins, il n'est pas possible d'en obtenir une exécution forcée. L'acte juridictionnel bénéficie lui, d'un caractère définitif, le juge constate alors l'existence d'un droit subjectif ; l'autorité de chose jugée emporte aussi l'interdiction de la révocabilité de la décision juridictionnelle, contrairement à la décision administrative.

Néanmoins, certaines autorités administratives voient leurs actes, dotés de d'autorité de chose décidée, renforcée par l'impossibilité d'abrogation et de retrait (par exemple : le Conseil de la Concurrence).

E. Conclusion :

En somme, la sanction administrative, bien qu'elle doive répondre à un impératif de rapidité, n'est pas exempte de toute procédure. Il existe de très nombreux principes de procédure, qu'il s'agisse de règles de fond ou de règles de formes. En effet, un acte administratif, pour être valide, doit exposer son contexte juridique, son visa ainsi que les éléments de droit et de faits constituant la motivation et justifiant de son adoption.

Néanmoins, s'agissant du visa, une erreur ou une omission n'entache pas la validité de l'acte (CE, 5 avril 2002, SCP Patrick Coulon). Quant à la motivation de l'acte administratif, elle n'est pas consacrée comme principe général, mais le défaut de motivation entache l'acte de nullité. L'exigence de motivation pour les actes administratifs infligeant une sanction trouve son fondement dans la jurisprudence du Conseil d'Etat, CE, 19 décembre 1990, Kromwell. Il est impossible, pour un autorité administrative, de régulariser la motivation défailante d'une de ces décisions en faisant connaître ultérieurement ses motifs, en ce sens, arrêt du CE, 5 mai 1986, Ministère des Affaires sociales c/ Leblanc et Tissier.

Le code de relations entre le public et l'administration, prévoit un certain formalisme dans la rédaction des motivations. Ainsi, l'article L211-5 dispose que « *la motivation doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision* ». Il est possible que les motivations ne soient pas sur le même document que la sanction, néanmoins, les motifs doivent être délivrés en même temps, que le document portant sanction.

La sanction administrative est infligée par une autorité spécialisée. L'administration est spécialisée dans un domaine d'activités et fait office de régulateur du secteur. Les autorités administratives infligent le plus souvent des sanctions à l'égard des administrés exerçant une profession réglementée. C'est aussi une problématique du sujet des passagers indisciplinés, l'administration pourrait être réticente à l'idée d'infliger des sanctions à des personnes physiques, qui n'ont pas qualité de préposé ou qui ne relèvent pas d'une activité réglementée.

Ce type de sanction est plus souvent pris par des administrations déconcentrées, sous l'autorité du préfet. Une telle hypothèse peut être une piste potentielle pour les passagers indisciplinés. Les mécanismes exposés ci-dessus, trouvent des applications concrètes dans beaucoup de secteurs en France.

Section B : L'application pratique dans certains secteurs en France :

Les sanctions qu'elles soient administratives ou pénales sont effectivement appliquées à certains domaines en France, nous verrons dans un premier temps, le domaine de la sécurité routière (I), le domaine de la consommation (II), les interdits de stade (III) et enfin, le domaine ferroviaire (IV).

I. Le domaine de la sécurité routière :

Le secteur routier comporte à la fois des sanctions pénales et des sanctions administratives. En effet, les sanctions pénales consistent en des délits, réprimés par la loi. Au nombre des sanctions administratives, il faut noter que la suspension du permis de conduire, relève du domaine administratif.

La suspension intervient après une décision préfectorale, qui oblige le contrevenant à remettre le permis au préfet. Le préfet peut décider de cette suspension dans les cas d'infraction suivants :

- Conduite sous l'emprise d'alcool constatée par un appareil homologué ou une analyse sanguine.
- Refus de se soumettre aux vérifications concernant l'état d'alcoolémie.
- Conduite sous l'emprise de stupéfiants constatée par un test salivaire ou des examens médicaux, cliniques et biologiques.
- Refus de se soumettre aux vérifications concernant l'usage de stupéfiants.
- Dépassement de 40km/h ou plus de la vitesse maximale autorisée, établi au moyen d'un appareil homologué avec interception du véhicule.

La période de suspension intervient le jour où le conducteur remet son permis à la préfecture. Néanmoins, en cas de décision de suspension judiciaire intervenant avant la fin de la période de suspension administrative, elle la remplace automatiquement. Il s'agit de la prééminence du pénal sur l'administratif. Les deux sanctions ne se cumulent pas. Ainsi, si le juge suspend le permis pour douze mois et que la suspension administrative est de six mois, le permis de conduire est récupéré au bout des douze mois et non des six mois de suspension administrative.

Le système de sécurité routière prévoit deux types d'infraction : les contraventions et les délits. Les contraventions sont gérées par la Délégation Sécurité Routière, DSR, qui contrôle et opère des sanctions automatisées des infractions routières. C'est l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions, l'ANTAN, qui a octroyé ce pouvoir à la DSR. Les délits, eux, restent réprimés par le domaine pénal classique.

Il faut remarquer que dans l'annexe n°4, des sanctions administratives dans le domaine du transport routier peuvent aussi être appliquées après avis d'une commission. Ainsi, dans chaque région, il existe une ou des commissions territoriales des sanctions administratives, CTSA, présidée par un magistrat de l'ordre administratif, elle réunit, nous dit le texte, des représentants de l'Etat, de la profession, des salariés et des usagers.

La CTSA doit examiner si une entreprise de transport routier a bien observé les règles de ce secteur, notamment en ce qui concerne le droit de cabotage ; elle doit ensuite faire parvenir un avis, aux préfets de région, comportant ou non sanction.

Le pouvoir décisionnaire, le pouvoir de sanction, appartient au préfet de région, c'est lui qui décide d'infliger une sanction, qui peut consister en un retrait temporaire ou définitive des titres administratifs de transport, mais encore, prononcer des mesures d'immobilisation des véhicules, des interdictions de cabotage pour les entreprises non résidentes et la perte d'honorabilité professionnelle de l'entreprise, de son responsable légal ou de son gestionnaire de transport.

En outre, continue le texte, l'entreprise possède un droit de recours auprès du Ministre en charge des transports, qui se prononce après avoir recueilli l'avis de la Commission nationale des sanctions administratives.

Toutes ces dispositions sont prévues dans l'arrêté du 28 décembre 2011, relatif aux sanctions administratives applicables aux entreprises de transport routier et à l'honorabilité professionnelle dans le secteur du transport routier, la version consolidée date du 21 octobre 2018 (Cf Annexe n°5).

Le Code des transports prévoit dans sa troisième partie, relative au transport routier, les articles L 3241-1 à L 3242-5. Ces articles font référence aux pouvoirs d'enquête dont bénéficient certains agents de la fonction publique, les agents des services d'instruction de l'Autorité de la concurrence. Grâce à leurs pouvoirs d'enquête, ils peuvent trouver des éléments permettant d'établir des procès-verbaux, qui font foi, jusqu'à preuve du contraire.

Le processus des procès-verbaux est extrêmement intéressant, puisque seuls les agents assermentés peuvent y procéder, mais surtout, cela permet d'établir des éléments d'instruction, qui ont une force probante plus importante. Ainsi, dans le cas des passagers indisciplinés, si les éléments de l'instruction du dossier, ne sont basés que sur des témoignages des PNC et que le passager qui risque une sanction, en face, fait une déposition inverse, aucun des témoignages n'aura de force plus probante que les autres. Il s'agit d'un risque qui n'est pas négligeable.

II. Le domaine de la consommation :

Dans le domaine de la consommation, le droit communautaire est intervenu afin de réguler les activités commerciales. Le Conseil de l'Europe a adopté la résolution du 29 juin 1995, sur l'application uniforme et efficace du droit communautaire et sur les sanctions applicables aux violations de ce droit dans le domaine du marché intérieur. Plusieurs de ces considérants viennent expressément consacrer l'infliction de sanctions, en cas de non-respect de ces règles.

En effet, la résolution comporte : « *considérant en particulier que l'absence de sanction effective, proportionnée et dissuasive en cas de violation du droit communautaire pourrait porter atteinte à la crédibilité même de la législation commune et affecterait la situation des citoyens de l'Union en risquant de porter atteinte, dans certains cas, aux conditions de concurrence ainsi qu'aux intérêts généraux visés par les règles communes* ». Le droit communautaire oblige les Etats à intégrer dans leur ordre juridique, un dispositif de sanction.

La résolution précise encore, que lorsqu'une réglementation communautaire ne comporte aucune disposition spécifique prévoyant une sanction en cas de violation ou renvoie sur ce point aux dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales, l'article 5 du traité (TFUE) impose aux Etats membres de prendre toutes les mesures propres à garantir la portée et l'efficacité du droit communautaire, notamment en conférant à la sanction choisie un caractère effectif, proportionné et dissuasif.

En droit français, l'organisme chargé de réprimer les comportements malhonnêtes des entreprises, à l'égard des consommateurs est la DGCCRF, Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes. Elle a pour fonction de contrôler ce secteur, en appréciant la gravité des manquements, mais aussi, l'existence ou non, de troubles à l'ordre public. Cette autorité prend en compte les bénéfices retirés par le professionnel auteur de l'abus.

Le Ministre chargé de l'économie peut demander au tribunal de commerce de sanctionner les pratiques illégales des entreprises, après constatations effectuées par les services de la CCRF, il peut ainsi, nous explique le site du Gouvernement, www.economie.gouv.fr engager une action sur la base de l'article L 442-6-II du Code de commerce « d'action autonome de protection du marché ».

Les agents de la CCRF disposent de pouvoirs d'enquête ordinaires, ils peuvent accéder aux locaux utilisés par les professionnels et y recueillir des documents et renseignements. Ils

peuvent « *se faire communiquer des documents, prendre un échantillon ou prélever un produit aux fins d'analyse pour démontrer le manquement ou l'infraction, consigner provisoirement des marchandises lorsqu'ils ont un doute sur leur conformité pour empêcher leur commercialisation, dans l'attente de résultats de contrôles, saisir des marchandises non conformes, utiliser une identité d'emprunt pour pouvoir vérifier la conformité des procédures de vente sur les sites internet, différer la révélation de leur qualité d'enquêteur de la CCRF, se faire accompagner par une personne qualifiée dans un domaine utile au contrôle* ». Tout ce dispositif est prévu sur le site https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/dgccrf/documentation/publications/depliants/controles-dgccrf-pouvoirs-enquete-sanction.pdf .

Enfin, ils bénéficient également de pouvoirs d'enquête exceptionnels sur autorisation du juge, pour relever des manquements plus complexes.

Une fois établis, les manquements peuvent donner lieu soit à une suite pédagogique, en cas de manquement d'une gravité faible, il s'agit d'un avertissement seulement. Soit l'enquête donne des suites correctives, la DGCCRF informe le professionnel des manquements, par des injonctions par exemple, qui obligent le professionnel à se conformer aux dispositions des réglementations ; plus encore, l'administration peut assigner le professionnel devant le juge judiciaire, en demandant la cessation d'une pratique illicite ou la suppression d'une clause abusive. Soit enfin, et ce qui nous intéresse le plus, la DGCCRF peut infliger des sanctions au professionnel, quand le comportement est particulièrement grave. Dès lors, l'entreprise peut être assignée en vue du prononcé d'une sanction civile (amende, nullité de clauses contractuelles, etc), la DGCCRF peut établir un procès-verbal qui est transmis au parquet en vue de demander au juge pénal le prononcé d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement, ou encore, l'administration peut prononcer elle-même une sanction administrative ou une amende avec ou sans publication de la décision de sanction.

III. Les interdits de stade :

Une interdiction de stade est une mesure prise à l'égard d'une personne, afin de prévenir ou de sanctionner les comportements violents dans les stades, particulièrement, lors des matchs de football. Une interdiction de déplacement vise les groupes de supporters pour prévenir les troubles à l'ordre public que leur présence aux abords d'une rencontre sportive pourrait susciter.

L'interdiction de stade peut faire l'objet d'une interdiction administrative ou d'une interdiction judiciaire. Dans le cas d'une interdiction judiciaire, l'interdiction de stade relève d'une sanction pénale, il s'agit d'une peine complémentaire, elle s'ajoute soit à une peine de prison, soit à une amende.

L'interdiction de stade, administrative, n'est pas une sanction, il s'agit d'une mesure administrative. Le préfet peut interdire de stade une personne, par le biais d'un acte administratif, qui prend la forme d'un arrêté. Il s'agit d'une mesure de prévention et non d'une sanction. Il faut dès lors préciser, qu'une personne peut être interdite administrativement de stade, alors même qu'elle n'a jamais fait l'objet de condamnation par la justice. Ces mesures administratives sont utilisées pour les personnes pouvant troubler l'ordre public, notamment au vu de leur comportement d'ensemble à l'occasion des matchs, d'actes de violences, de racisme, ou de leur appartenance à un groupe de supporters dissous ou suspendu par le préfet pour des faits de violence ou de racisme.

La sanction pénale intervient après certains délits spécifiques. Les deux interdictions prévoient donc l'interdiction d'entrer dans un stade où se déroule un match ou même, de se rendre aux alentours. La décision ou l'arrêté en précise le contenu, l'étendue de celle-ci. Plus encore, l'interdiction peut obliger la personne à répondre aux convocations des forces de l'ordre lors de rendez-vous sportifs qui lui sont interdits, il s'agit d'une obligation, lorsque la sanction est pénale. La présentation auprès des autorités peut être aussi obligatoire lors de certains matchs se jouant à l'étranger.

Le préfet prend un arrêté sans avoir auditionné la personne, cette dernière se voit ensuite notifier cette interdiction. Afin de faire respecter ces mesures, la personne est inscrite dans le fichier national des interdits de stade, l'identité de celle-ci est aussi délivrée aux clubs et fédérations sportives.

La mesure administrative prévoit une durée de deux ans, qui peut être prolongée de trois ans, lorsque les manquements constatés, sont intervenus dans les trois ans qui précèdent. Dans le cas d'une sanction pénale, l'interdiction est de cinq ans. Le recours peut se faire soit devant le tribunal administratif, dans le cas d'un arrêté, soit devant la Cour d'appel, dans le cas d'une décision judiciaire. En cas de non-respect de l'interdiction, la personne soumise à une interdiction

administrative peut être condamnée pénalement, jusqu'à un an de prison, et de 3 750 euros d'amende. Pour la personne soumise à une interdiction judiciaire, en cas de non-respect, elle s'expose à une condamnation pénale jusqu'à deux ans de prison, et 30 000€ d'amende.

Il n'est pas possible de cumuler une sanction pénale et une interdiction de stade administrative.

La procédure de sanction à l'encontre des passagers indisciplinés peut s'inspirer du mécanisme concernant les interdits de stade. Ce dernier se rapproche des mesures des listes noires des compagnies.

IV. Le domaine ferroviaire :

Certains agents de la SNCF bénéficient, depuis 2016, d'une assermentation. Elle leur permet de bénéficier des pouvoirs consacrés à l'article L2241-1 du Code des transports :

« I. Sont chargés de constater par procès-verbaux les infractions aux dispositions du présent titre, les contraventions prévues à l'article 621-1 du code pénal ainsi que les contraventions prévues par les règlements relatifs à la police ou à la sûreté du transport et à la sécurité de l'exploitation des systèmes de transport ferroviaire ou guidé, outre les officiers et les agents de police judiciaire : [...] 4° Les agents assermentés de l'exploitant du service de transport ; 5° Les agents assermentés missionnés des services internes de sécurité de la SNCF et de la Régie autonome des transports parisiens ».

Le décret n°2016-541 du 3 mai 2016, relatif à la sûreté et aux règles de conduite dans les transports ferroviaires ou guidés, prévoit dans son article 5 :

« Règle de conduite et comportements interdits » : « 11° De cracher dans les espaces ou véhicules affectés au transport public de voyageurs ou de marchandises, d'uriner en dehors des espaces destinés à cet effet ou de détériorer ou de souiller de quelque manière que ce soit les espaces, les véhicules ou le matériel affectés au transport public de voyageurs ou de marchandises ; 12° D'enlever ou de détériorer les étiquettes, cartes, pancartes ou inscriptions intéressant le service de transport public de voyageurs ou de marchandises, ainsi que la publicité régulièrement apposée dans les gares et les véhicules ou les zones d'affichage prévues à cet effet ; 13° De faire usage, sans autorisation, dans les véhicules affectés au transport public de voyageurs, dans les salles d'attente, sur les quais ou dans les dépendances des gares accessibles aux voyageurs et aux autres usagers, d'appareils ou instruments sonores,

ou de troubler la tranquillité d'autrui par des bruits ou des tapages ». Ces exemples présentent de fortes similitudes avec les comportements des passagers indisciplinés, puisqu'ils relèvent d'une méconnaissance des règles de bon ordre à bord.

Ces agents de la SNCF disposent de pouvoirs d'enquête classique, l'article 13 prévoit ainsi : « *Sont constatées, poursuivies et réprimées, conformément aux dispositions du titre IV du livre II de la deuxième partie du code des transports, les contraventions aux dispositions du présent décret et des arrêtés pris pour son exécution* ».

Les sanctions infligées, en cas de manquement aux dispositions précédentes, sont des sanctions pénales. Elles peuvent être de simples contraventions, allant de la deuxième catégorie, à la quatrième catégorie. Les conditions tarifaires de la SNCF, disposent d'un tableau récapitulatif exposant ainsi les faits relevant de la qualification simplifiée de la contravention, avec la classe de chacun, et l'indemnité forfaitaire applicable. Mais encore, le tableau prévoit aussi les exemples d'infractions aux arrêtés préfectoraux, même si cette liste n'est pas exhaustive.

Le montant d'une amende forfaitaire de 2^{ème} classe est de 35 euros, en cas de paiement immédiat elle est minorée à 22 euros, et elle est majorée à 75 euros en cas de paiement en retard. Les contraventions de 3^{ème} classe en cas de paiement immédiat s'élèvent à 45 euros, et en cas de retard, à 180 euros. Les contraventions de 4^{ème} classe sont de 135 euros, minorées à 90€, et majorées à 375 euros. La 5^{ème} classe prévoit des amendes à hauteur de 1 500 euros, ici, il s'agit d'une amende pénale et non d'une amende forfaitaire. L'amende pénale ne peut être ni minorée, ni majorée, elle est prononcée par un juge.

Par conséquent, les manquements aux réglementations en matière de transport ferroviaire, donnent lieu, lorsqu'ils sont constatés par les agents assermentés, ou des agents de police judiciaire, à une sanction directement après l'infraction.

Point n'est besoin de prévoir de pouvoirs d'enquête supplémentaire, la flagrante du manquement suffit à imposer une sanction à l'utilisateur. Le système d'assermentation permet une prise en charge rapide de l'utilisateur par des indemnités forfaitaires dont le versement est réalisé directement par transaction auprès de la SNCF.

Une telle hypothèse pourrait être appliquée dans le domaine du transport aérien, en effet, les PNC pourraient bénéficier d'une assermentation, leur permettant de constater directement les manquements litigieux, et faire ainsi cesser le sentiment d'impunité à l'égard des PAXI. Néanmoins, cette hypothèse a été exclue des débats, la mission première des PNC est d'assurer la sécurité du vol, n'ayant pas pour fonctions de constater des infractions et d'infliger des amendes. Les compagnies aériennes doivent veiller à leur image commerciale, imposer cette mission aux PNC, nuit à celle-ci.

V. Conclusion :

Ces dispositifs, déjà établis, dans ces autres domaines, peuvent nous guider dans une réflexion sur les sanctions à administrer aux passagers indisciplinés. En effet, il faut d'abord remarquer que ces mécanismes sont efficaces, et répondent à un impératif de rapidité. Ces sanctions font toutes l'objet de procédures simplifiées, qu'elles soient d'ailleurs, administratives ou pénales.

La comparaison avec les interdits de stades ou avec les mécanismes prévus dans le domaine ferroviaire peut remettre en question l'idée d'un système centralisé, en matière de passagers indisciplinés. L'utilisation de mécanisme de décentralisation ou de déconcentration, en matière de sanctions infligées aux passagers indisciplinés, pourrait répondre à un impératif de rapidité.

De plus, il faut réfléchir à la nécessité du caractère administratif ou non de la sanction. Il existe des procédures dites exécutive qui relèvent du droit pénal et donc qui ne sont pas administratives, , et elles semblent avoir d'ores et déjà démontré leur efficacité.

En outre, il faut aussi se pencher sur la nature de la sanction, s'interroger sur l'utilité d'une amende, ou d'une interdiction de vol ; il convient d'étudier ce qui, dans la pratique, permettra de réprimer au mieux les comportements indisciplinés et de les dissuader.

Chapitre II : Mise en œuvre pratique à l'égard des PAXI :

Des Etats, la Suisse et la Belgique en particulier, dont le système juridique se rapproche du notre, ont adopté des mécanismes de sanction à l'égard des passagers indisciplinés. . Ainsi, nous verrons, dans un premier temps, une étude de droit comparé, par l'exemple de ces deux Etats (Section A), et ensuite, nous essayerons de soulever les avantages et inconvénients de chaque système énuméré, en les mettant en pratique pour les passagers indisciplinés, dans la base d'un schéma à la française (Section B).

Section A : Droit comparé : l'exemple de la Suisse et de la Belgique :

La Suisse et la Belgique, en plus de partager leurs frontières avec la France, partagent également, des systèmes juridiques proches. En effet, la Belgique connaît un système administratif similaire au notre.

I. La comparaison avec des systèmes de droit écrit :

A. Le cas de la Suisse :

C'est dans la loi fédérale suisse, du 12 décembre 1948, sur l'aviation, que cet Etat prévoit des sanctions à l'égard des passagers indisciplinés. La loi a été modifiée plusieurs fois, pour répondre aux impératifs actuels. En effet, l'article 91.II dispose que peut entraîner une contravention, « *le fait d'enfreindre, en tant que passager, les instructions de l'équipage visant à assurer la sécurité et de troubler la tranquillité publique* ». Plus encore, l'article 95. V. explique lui, qu'à ces contraventions, sont appliquées une procédure fixée par la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif.

Il s'agit d'un système hybride, qui ne correspond pleinement ni à notre droit administratif, ni à notre droit pénal. Le droit pénal administratif constitue une branche du droit pénal suisse. L'article 98. II. 2. Prévoit que « *L'OFAC est l'autorité administrative compétente pour poursuivre et juger, selon la procédure prévue par la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif, les contraventions réprimées par l'article 91* ».

Le droit pénal administratif suisse est régulé par la loi portant le même nom, du 22 mars 1974. Ainsi, dans son article 20.II, intitulé « Enquête », précise : « *L'administration est compétente pour*

procéder à l'enquête. Les auditions, qui sont l'objet de procès-verbaux, les inspections locales et les mesures de contrainte sont confiées à des fonctionnaires formés spécialement à cet effet.

La police des cantons et des communes assiste l'administration dans ses enquêtes ; en particulier, le fonctionnaire enquêteur peut demander à la police de lui prêter main forte s'il rencontre de la résistance lors d'un acte entrant dans les limites de ses fonctions.

Lorsque, dans une affaire pénale, la compétence de l'administration concernée, de même que la juridiction fédérale ou cantonale sont établies, le département dont relève l'administration concerné peut ordonner la jonction des procédures par devant l'autorité de poursuite pénale déjà saisie de l'affaire, pour autant qu'il existe un rapport étroit et que l'autorité de poursuite pénale ait donné son accord préalable ». Ainsi, la procédure d'enquête est effectuée par l'administration. Dès lors, l'OFAC est compétente.

La loi suisse prévoit à l'article 21.II « Jugement », dans son paragraphe 1 « Compétence à raison de la matière » : « L'administration est compétente pour juger les infractions, toutefois, lorsque le département auquel elle est subordonné estime qu'une ou une mesure privative de liberté ou une expulsion au sens de l'article 66 a ou 66 a bis du Code pénal doit être envisagée, le tribunal est compétent.

La personne touchée par un prononcé pénal de l'administration peut demander à être jugée par le tribunal. Dans tous les cas, le Conseil fédéral peut déléguer l'affaire à la Cour des affaires pénales.

L'autorité compétente pour prononcer la peine principale statue aussi sur les peines accessoires, mesures et frais ».

Le droit suisse prévoit aussi par l'Ordonnance sur les droits et devoirs du commandant d'aéronef du 22 janvier 1960, révisée plusieurs fois là encore, en son article 11 « Les passagers sont soumis à bord, à l'autorité du commandant. Ils sont tenus d'observer les instructions données pour assurer la sécurité du vol et maintenir à bord l'ordre et la discipline.

Le commandant a le droit de faire quitter l'aéronef aussitôt que possible à un passager, qui bien qu'averti, n'observe pas les instructions reçues ». Ces dispositions font écho à celles de la Convention de Tokyo.

Aussi, le tribunal qui est compétent pour traiter les éventuels litiges sur les infractions à la législation sur l'aviation civile, est le tribunal pénal fédéral.

Cependant, après interrogation de l'OFAC, il n'existe aucun service spécialement dédié à la répression des comportements indisciplinés des passagers. Il semblerait que seule la réglementation ait été mise en place, mais qu'elle n'ait aucune existence pratique.

B. Le cas de la Belgique :

La Belgique, quant à elle, prévoit dans la loi du 27 juin 1937, Loi portant révision de la loi du 16 novembre 1919, relative à la réglementation de la navigation aérienne, mise à jour au 2 juillet 2018, des dispositions portant sur les passagers indisciplinés.

Elle est organisée autour d'un arsenal pénal : le Chapitre II de celle-ci s'intitule « Dispositions pénales ». Son article 27 traite des passagers indisciplinés. Le premier paragraphe expose de façon générale, la sanction qui sera applicable, pour toutes les infractions, qu'il liste ensuite : « *Sera puni d'un emprisonnement de huit jours à un an et d'une amende de vingt-six euros à mille euros ou d'une de ces peines seulement :*

1° Quiconque se sera trouvé à bord d'un aéronef sans pouvoir y justifier sa présence par titre de transport régulier ou par l'assentiment de l'exploitant ou du commandant de bord ;

2° Quiconque ne se sera pas conformé ou aura refusé de se conformer aux instructions données ou affichées par le commandant de bord ou par la personne désignée par celui-ci, en vue de la sécurité ou de la sûreté de l'aéronef ou de celle des personnes transportées ;

3° Quiconque pénètre dans un aéronef soit en état d'ivresse, soit sous l'influence de stupéfiants ou se met dans cet état à bord de l'aéronef ;

4° Quiconque menace par paroles, faits ou gestes un membre de l'équipage ou un passager, sans préjudice de l'application éventuelle de dispositions plus sévères du Chapitre II du Titre IV du Livre II du Code pénal ;

5° Quiconque accomplit un acte d'agression sexuelle ou de violence physique à l'encontre d'un membre de l'équipage ou d'un passager, sans préjudice de l'application éventuelle de dispositions plus sévères respectivement du Chapitre V du Titre VII du Livre II du Code pénal et du Chapitre I du Titre VIII du Livre II du Code pénal ;

6° Quiconque fait disparaître ou tente de faire disparaître de quelque manière que ce soit, les documents de voyage requis pour permettre aux passagers de rentrer dans le Royaume ;

7° *Quiconque endommage ou détruit volontairement un équipement de l'aéronef ou un bien ou y boute le feu ;*

En cas de récidive dans un délai de cinq ans, la peine d'emprisonnement sera toujours prononcée ».

L'arsenal pénal, dont dispose la Belgique, est donc bien spécifique au domaine du transport aérien. Mais, le paragraphe 2 est beaucoup plus intéressant en ce qui concerne les comportements indisciplinés:

« §2. *Sera puni d'une amende de vingt-six euros à mille euros :*

1° *Quiconque ne se sera pas conformé ou aura refusé de se conformer aux instructions données ou affichées par le commandant de bord ou par la personne désignée par celui-ci, en vue du maintien du bon ordre et de la discipline à bord ;*

2° *Quiconque fume à bord de l'aéronef dans les zones interdites à cet effet, soit en vertu de la réglementation, soit en vertu des prescriptions du transporteur ou commandant de bord ;*

3° *Quiconque utilise un dispositif électronique à bord de l'aéronef lorsque cela est interdit ;*

4° *Quiconque offense par paroles, faits ou gestes un membre de l'équipage ou un passager.*

Si le coupable a gravement mis en danger, dans les cas déterminés dans ce paragraphe, la sécurité ou la sûreté de l'aéronef ou des personnes transportées, il est puni des peines prévues au premier paragraphe de cet article. En cas de récidive dans les cinq ans, la peine d'emprisonnement est toujours prononcée ».

C'est cette même loi qui établit les règles de procédure. Ainsi, l'article 38, qui est extrêmement dense, explique que les personnes compétentes pour constater ces infractions sont : les membres du personnel des services de police, les fonctionnaires de l'administration de l'aéronautique, désignés par le Roi et assermentés à cette fin. Ceux-ci constatent par procès-verbaux les infractions, qui font foi jusqu'à preuve du contraire. En outre, ces fonctions sont aussi étendues (art. 39) aux fonctionnaires de l'inspection aéronautique.

Pour la compétence territoriale, la loi Belge, prévoit que ses fonctionnaires sont compétents pour les infractions qu'ils constatent sur le territoire de la Belgique et à bord des aéronefs immatriculés en Belgique (Art. 38 §2).

Dès lors, ces procès-verbaux sont ensuite transmis au procureur compétent, une copie est adressée à l'inspecteur en chef. Le procureur dispose ensuite d'un délai allant jusqu'à quatre-vingt-dix jours à compter de la réception du procès-verbal pour communiquer par écrit, aux fonctionnaires de la Direction Générale du Transport aérien, désignés par le Roi, la notification qui doit comporter : soit qu'une information ou instruction judiciaire a été ouverte ; soit que des poursuites ont été entamées ; soit qu'il a été fait application des articles 216bis ou 216ter du Code d'instruction criminelle ; soit que le dossier a été classé sans suite pour des motifs relatifs aux éléments constitutifs de l'infraction ; soit que le dossier a été classé sans suite pour des motifs qui ne sont pas relatifs aux éléments constitutifs de l'infraction.

Ces fonctionnaires disposent d'un très large pouvoir d'enquête défini dans le même article, notamment en pouvant « *procéder à tout examen, contrôle et audition et de recueillir toutes informations qu'ils estiment nécessaires pour s'assurer que les dispositions de la législation dont ils exercent la surveillance, sont effectivement observées, et notamment :*

a) interroger toute personne dont ils estiment l'audition nécessaire sur tout fait dont la connaissance est utile à l'exercice de la surveillance ;

b) effectuer des contrôles d'identité des personnes [...]

g) de faire des constatations en faisant des photos et des prises de vue par film ou vidéo ».

Il est à souligner, pour permettre une comparaison avec notre ordre juridique, que le Chapitre III, « Amendes administratives », dans son article 45, prévoit que les infractions énumérées à l'article 27 §2, concernant les comportements indisciplinés des passagers, sont punissables d'une amende administrative.

La procédure est exactement là même, avec l'intervention du procureur du Roi, même si, elle reste néanmoins plus souple, permettant l'hypothèse, que ce dernier n'agisse pas dans la procédure, et ainsi, que le fonctionnaire de la DGTA notifie directement sa sanction à l'intéressé, au plus tard un an à compter du jour où le fait a été commis, par une lettre recommandée accompagnée d'une copie du procès-verbal. La loi prévoit, à l'article 49, que le délai de prescription est de deux ans.

Le mécanisme belge est extrêmement clair, et semble bien organisé. Il s'agit également d'un système hybride, mais qui ne mélange pas la matière administrative et la matière pénale. Ainsi, ce type de sanction sera soit administrative, soit pénale. Elle ne peut avoir une double nature. Pour les mêmes faits, il ne peut y avoir qu'une seule sanction.

L'avantage du dispositif législatif, réside en des dispositions bien énumérées de façon claire et précise. La structure de la loi permet de bien saisir l'application concrète de ce mécanisme. Le problème en France, est qu'il n'existe peu de support législatif permettant d'insérer des dispositions concernant le transport aérien.

Section B : La base d'un schéma à la française :

Le droit français connaît déjà des règles de droit pénal spécifique au domaine de l'aérien. Pour autant les juges connaissent peu la matière aérienne, et les impératifs de sécurité en découlant. Les infractions minimales, qui sont les plus courantes, sont aussi les plus usantes pour le personnel navigant. La mission première de celui-ci n'est pas d'infliger des sanctions aux passagers, tout au contraire, il doit assurer la sécurité à bord ; sa deuxième mission, est, elle, de nature commerciale.

Dès lors, après avoir pris en compte ces réalités, il sera proposé de trouver une application concrète des systèmes de sanctions administratives à l'égard des passagers indisciplinés (I). Et, en poussant la théorie encore un peu plus loin, de voir l'adaptation nécessaire du cadre normatif selon les orientations retenues (II).

I. L'application concrète des systèmes de sanctions administratives à l'égard des PAXI :

Les différents groupes de travail de la DGAC, ont dégagé plusieurs pistes, concernant les passagers indisciplinés. Celle de la CAAC semble la plus privilégiée, par la pertinence de la sanction administrative via une commission consultative (A) qui relève avant tout d'un choix politique, comme nous le verrons plus en détails. Néanmoins, une autre solution a été évoquée, l'hypothèse d'un système déconcentré : les commissions de sûreté (B). Prenant exemple sur d'autres secteurs, une autre piste envisage l'absence de commission, sur le modèle de la DGCCRF (C).

A. La pertinence de la sanction administrative via une commission consultative :

Dans le rapport de la séance du 26 mars 1997 sur les sanctions administratives en cas de manquement à certaines dispositions du code de l'aviation civile, instaurées par le projet de loi relatif à la sécurité des transports, rédigé au sein de la DGAC avec le Conseil Supérieur de l'aviation marchande, les rédacteurs justifient l'utilisation d'une commission consultative.

En effet, l'instauration de la CAAC, trouve sa justification dans l'idée de répondre au mieux aux exigences dues au respect du principe du contradictoire. Le respect de celui-ci est l'objet principal de sa création.

La commission administrative de l'aviation civile, la CAAC, créée par le décret n°99-475 du 4 juin 1999, est constituée d'un collège consultatif chargé d'examiner les manquements à certaines dispositions législatives et réglementaires, notamment dans le domaine des créneaux aéroportuaires et dans la réglementation applicable au transport aérien public (licences d'exploitation, obligations de service public, programme d'exploitation, tarifs), et de rendre un avis au ministre chargé des transports, en proposant une sanction sous forme d'amende.

Pour répondre aux exigences communautaires, le champ de compétence de la CAAC a été élargi. Les décrets n°2007-863 et n°2008-1445 (respectivement du 14 mai 2007 et du 22 décembre 2008), sont venus intégrer les manquements relatifs aux droits des passagers en cas de refus d'embarquement, d'annulation ou de retards importants d'un vol, y compris ceux des passagers handicapés ou à mobilité réduite. Les décrets n°2014-880 et n°2015-197 (19 août 2014 et 20 février 2015), concernent le non-respect de certains règlements européens relatifs notamment à la sécurité aérienne.

Le Ministre en charge des transports, qui inflige la sanction, n'est pas tenu de suivre l'avis de la CAAC, néanmoins, dans la pratique, il respectera le plus souvent cette solution. Bien qu'elle soit consultative, sa saisine est obligatoire avant la mise en place d'une sanction.

Les sanctions peuvent viser des personnes morales, mais aussi des personnes physiques. Le montant des amendes varie en fonction de la nature de la personne, entre 1 500 (plafond maximum pour une personne physique) et 7 500€ (pour une personne morale) pour chaque

manquement. La CAAC peut aussi, dans les cas les plus graves, suspendre des documents nécessaires et obligatoires, à l'exploitation du transport aérien.

La CAAC est composée de douze membres, un collège permanent, représentant de l'Etat, et un autre, dont la composition varie en fonction de la formation convoquée; ainsi, une partie du collège diffère, selon qu'il s'agisse de manquements dans le domaine des créneaux, ou de manquements, dans le domaine du droit des passagers. Les collèges spécialisés sont composés de représentants d'organisation professionnelle du secteur aérien, et de représentants des usagers.

Les membres de la CAAC sont nommés pour une période de trois ans. L'article R 160-5 du Code de l'aviation civile précise que la présidence de la commission est assurée par un membre ou un ancien membre du Conseil d'Etat, et qu'il revient au ministre chargé de l'aviation civile de nommer par arrêté, les membres de la commission. Le vice-président est choisi parmi les membres du collège permanent. Les dispositions réglementaires prévoient la nomination conjointe par décret, du président et du vice-président, sur rapport du ministre chargé de l'aviation civile. Ce même article prévoit dans le collège permanent : un membre du conseil général de l'environnement et du développement durable, un représentant du ministre chargé de l'aviation civile, un membre de la gendarmerie des transports aériens désigné sur proposition du ministre de la défense et un représentant du ministre chargé de l'économie et des finances désigné sur proposition de celui-ci. Et le texte prévoit également : « *Et une personnalité qualifiée choisie en raison de ses compétences dans le domaine de l'aviation civile* ».

Au niveau procédural, la CAAC est soumise à une règle de quorum, dont le non-respect conduirait cette dernière à siéger irrégulièrement. Elle n'a aucun pouvoir répressif, il s'agit bien d'un avis consultatif. La CAAC apprécie la gravité des manquements et statue sur le montant de la sanction envisagée. Ces règles procédurales sont prévues par l'article R 160-9 du code de l'aviation civile.

Sur la composition du collège spécialisé, l'article R160-6 prévoit lui, que les quatre formations de la CAAC : « Aéronefs », « Transport aérien », « Maintenance des aéronefs » et « Passagers » comprennent six membres titulaires et un nombre égal de suppléants. Ainsi, la formation « Aéronefs » comprend : « *1° Quatre représentants des transporteurs aériens ou de leurs*

organisations professionnelles, dont un représentant des compagnies non établies en France desservant le territoire national, et un représentant de l'aviation générale. 2° Un représentant des exploitants d'aéroports ».

La formation « Transport aérien » comprend : « 1° *Quatre représentants des transporteurs aériens ou de leurs organisations professionnelles, dont un représentant des exploitants d'hélicoptères, et un représentant de l'aviation générale ; 2° Un représentant des exploitants d'aéroports ».*

La formation « Maintenance des aéronefs » comprend : « 1° *Deux représentants des organisations professionnelles représentatives des entreprises employant des titulaires de licences de maintenance d'aéronef ; 2° Un représentant des fédérations françaises aéronautiques et sportives ; 3° Trois représentants des organisations syndicales représentatives des personnels des activités de maintenance aéronautique ».*

Quant à la formation « Passagers », elle comprend : « 1° *Deux représentants des transporteurs aériens ou de leurs organisations professionnelles, dont un représentant des compagnies non établies en France desservant le territoire national ; 2° Un représentant des agents de voyages et autres opérateurs de la vente de voyages et de séjours ; désigné sur proposition du ministre chargé du tourisme ; 4° Deux représentants des passagers du transport aérien ».*

Ainsi, il s'agit d'une organisation plutôt « lourde », avec des personnes nommées et leurs suppléants. Les règles de constitution de la CAAC sont extrêmement claires, en revanche, dans la pratique, l'organisation de celle-ci peut être assez complexe, en raison du nombre important de participants à cette commission.

Tous les cinq ans, le gouvernement apprécie l'utilité de ce type de commissions, leur effectivité, et leur rôle dans le fonctionnement du ministère. La CAAC a été reconduite pour une durée de cinq ans, dans le décret n°2015-622 du 5 juin 2015, relatif à certaines commissions administratives à caractère consultatif relevant du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (Cf Annexe n°6).

Au niveau des garanties procédurales, et du respect du principe du contradictoire, l'article R 160-9 prévoit, au troisième paragraphe que « *La commission entend, outre le rapporteur, la ou les personnes concernées par la saisine, qui peuvent se faire représenter ou assister par une personne de leur choix, ainsi que toute personne dont l'audition est jugée utile.* » Mais dans le paragraphe qui suit « *Au cas où la ou les*

personnes concernées régulièrement convoquées négligent de comparaître ou de se faire représenter, la commission peut passer outre et délibérer valablement ».

La CAAC respecte ainsi le principe du contradictoire, qui trouve une application plus nuancée en matière administrative, qu'en matière pénale. C'est aussi, parce que la personne en cause a fait preuve de négligence, qu'elle ne peut pas invoquer, pour contester la sanction, le fait qu'elle ne se soit pas faite représenter, ou qu'elle ne soit pas venue comparaître. Cette négligence n'entraîne pas de sanction pour la personne, mais en revanche, elle n'empêche pas la validité de la formation.

S'agissant de l'instruction des dossiers de manquement, des agents assermentés constatent les manquements et peuvent délivrer des procès-verbaux qui font foi, jusqu'à preuve du contraire, de l'infraction en cause. La notification indique le montant maximal de l'amende ou le degré maximal de la sanction encourue. La personne en cause dispose d'un délai d'un mois, après notification, pour faire valoir ses observations. Le ministre saisit la commission administrative qui donne l'avis, l'intéressé doit être informé de cette saisine.

Les décisions emportant sanctions doivent être motivées, elles sont publiées sur le site du ministère de la transition écologique, sans divulgation de l'identité des personnes sanctionnées.

Les systèmes sans commission, offrent l'avantage d'éviter de ralentir les procédures. Le temps que l'infraction soit constatée, puis que la notification ait lieu, que le procès-verbal soit établi, et que la personne puisse formuler ses observations, enfin, qu'elle soit convoquée à la CAAC, pour ensuite recevoir une sanction, rendent les délais très longs. D'autant plus, que de tels actes, se déroulent souvent en des circonstances particulières, notamment des rencontres sportives sur le territoire français, ou des événements liés à l'actualité, et qu'une certaine psychose autour du transport aérien peut accroître le nombre de personnes indisciplinées recensés.

Ainsi, si le Directeur Général de l'aviation civile décide d'élargir le champ de compétence de la CAAC aux passagers indisciplinés, il faut réfléchir à une nouvelle formation au sein du collège spécialisé. Evidemment, les représentants des compagnies seraient partie de la formation, mais, pour permettre la défense des passagers, un représentant d'association de consommateurs apparaît nécessaire.

Pour ce qui est de l'instruction même du dossier, certains ont proposé qu'elle soit semblable à la procédure prévue dans les commissions de sûreté de l'aviation civile.

B. L'hypothèse d'un système déconcentré : les commissions de sûreté :

L'hypothèse d'un système déconcentré est remise en cause. L'argument principal est que la plupart des secteurs du domaine aérien, est déjà régi par l'autorité du Ministre. La DGAC ne connaît pas de système déconcentré, en effet, même les DSAC, dépendent du ministre, il ne s'agit pas d'un pouvoir déconcentré en tant que tel. Dans quelques prérogatives, elles peuvent être assujetties au pouvoir du préfet, mais cette hypothèse reste en marge.

Néanmoins, les commissions de sûreté, bien qu'étant un système déconcentré, sont intéressantes dans le cas des PAXI, puisque la procédure d'instruction de celles-ci peut être source d'inspiration pour l'élaboration de sanction dans notre domaine.

Les commissions de sûreté donnent un avis concernant les sanctions administratives infligées en cas de manquements aux arrêtés réglementant la police des aérodromes. Elles sont prévues aux articles R 217-1 à R 217-3-3 et D 217-1 à D 217-3 du Code de l'aviation civile. Ces articles régissent donc l'application des règles en matière de poste inspection-filtrage, de mesures de sûreté concernant l'accès à la piste, ou l'accès à des zones restreintes, etc. Après avoir requis l'avis de la commission de sûreté, le préfet peut infliger, en matière de sécurité, à la personne physique, une amende administrative, d'un montant maximum de 750€, ou bien suspendre l'accès à la zone non librement accessible au public à accès réglementé pour une durée maximale de trente jours (R 217-2). S'il s'agit d'une personne morale, le préfet peut prononcer une amende maximale de 7 500€, il doit tenir compte de la nature de la gravité des manquements et éventuellement des avantages qui en sont tirés. En matière de sûreté, c'est l'article R 217-3 qui prévoit cela, le préfet peut aussi, à l'égard de la personne physique, suspendre l'autorisation ou le titre de circulation pour une durée maximale de trente jours (ou bien infliger une amende qui ne peut dépasser le seuil de 750€).

Ces manquements font l'objet de constats écrits dressés par les militaires de la gendarmerie nationale, les fonctionnaires de la police nationale, les agents des douanes, ainsi que les fonctionnaires et agents spécialement habilités et assermentés en application de l'article

L6372-1 du code des transports. En application des articles R217-2-1 et R217-3-1, les constats doivent porter mention de la sanction encourue et doivent être notifiés à l'intéressé et communiqués au préfet par le chef de service du rédacteur. En ce qui concerne la sécurité, la personne dispose d'un délai d'un mois, pour présenter ses observations écrites ou orales au préfet. En ce qui concerne la sûreté, à l'expiration du délai d'un mois, le préfet peut saisir la commission administrative de sûreté et en ce cas, la personne concernée doit avoir connaissance de l'ensemble des éléments de son dossier et doit pouvoir être entendue et se faire représenter ou assister par la personne de son choix. Le délai d'action est de deux ans, les manquements commis antérieurement à ce délai, ne sont pas susceptibles de sanction.

Il existe une procédure simplifiée : le préfet peut prononcer une sanction administrative à l'expiration du délai d'un mois donné à la personne en cause pour présenter ses observations écrites ou orales, et après avis du délégué permanent de la commission administrative de sûreté pour les cas de manquement à la protection des accès des zones de sûreté à accès réglementé et des comptoirs d'embarquement, à la délivrance, au port et à la restitution des titres de circulation aéroportuaire, à la pénétration en zone de sûreté à accès réglementé, à l'inspection-filtrage des personnes, de leurs bagages et des bagages de soute, à la vérification de la concordance entre la charte d'embarquement et l'identité lorsqu'elle est requise, ou aux mesures de rapprochement entre le passager et son bagage en soute, à la protection et à la conservation des articles prohibés utilisés comme outils de métiers en zone de sûreté à accès réglementé.

La procédure résultant de l'avis du délégué permanent de la commission permet de sanctionner en urgence sur un cas, et d'éviter les lourdeurs procédurales, liées à la mise en place de la commission de sûreté.

En ce qui concerne les PAXI, il serait intéressant de bénéficier d'une procédure simplifiée, permettant de sanctionner le plus rapidement possible les manquements constatés. Si le domaine des passagers indisciplinés est rattaché aux séances de la CAAC, une interrogation sur le risque d'engorgement de cette instance demeure en raison de la fréquence assez faible de ses réunions. Si celui-ci est rattaché aux commissions consultatives de sûreté, la procédure d'instruction et d'enquête existe déjà, et il suffirait alors de rajouter une disposition réglementaire prévoyant le cas des passagers indisciplinés.

Les agents assermentés et commissionnés peuvent établir les témoignages des autres passagers, s'appuyer sur le « rapport incident » signé par le CDB, et ensuite, élaborer un procès-verbal, qui pourra donner lieu à une sanction après avis d'une commission.

Certaines administrations s'affranchissent d'une commission et sanctionnent directement les personnes ayant commis des manquements, c'est le cas de la DGCCRF.

C. L'absence de commission : le modèle de la DGCCRF :

Le fonctionnement de la DGCCRF a déjà été présenté en amont. Ainsi, la DGAC pourrait très bien de façon novatrice, sanctionner, au nom du ministre, des manquements à l'encontre des passagers indisciplinés, sans passer par une commission.

Comme dans les autres cas de figure, les agents devront bénéficier d'un commissionnement, permettant de relever les infractions, et d'une assermentation, pouvoir un peu plus symbolique, qui permet de faire revêtir au procès-verbal, une certaine force probante. En effet, le procès-verbal fait foi jusqu'à preuve du contraire. Le procès-verbal est l'acte par lequel, une personne commissionnée relève le manquement.

Les PNC et le commandant de bord envoient, dans leurs rapports d'incidents, les problèmes auxquels ils ont dû faire face, pendant le vol. Ainsi, un service spécialement dédié à la question des PAXI, peut être mis en place, pour traiter tous ces relevés incidents. Ils devront comporter les témoignages des autres passagers, des photos ou vidéos permettant d'attester la preuve de l'indiscipline du passager.

A la réception du dossier complet, le passager, dont l'adresse et le nom figurent dans le fichier client de la compagnie, reçoit une notification, lui indiquant que la DGAC a reçu une demande de la part de la compagnie, pour réprimer son comportement. Celui-ci dispose d'un certain délai, pour présenter ses observations écrites, qu'il envoie à la DGAC. A la réception de la réponse du passager, la DGAC observe les infractions relevées par les PNC, et les preuves qui accablent le passager ; si le dossier est suffisamment complet, et ne comporte aucun doute, il est possible, qu'un service de celle-ci, rende, au nom du ministre, une décision portant sanction. Là encore, au niveau de la publication, l'identité peut être cachée, mais le nombre d'infractions commises et de sanctions qui en font suite, peut être publié sur le site de la DGAC.

Néanmoins, il est probable que l'opinion publique accepte difficilement cette méthode, et ne lui préfère une structure plus lourde, comme une commission consultative, qui permet de mieux écouter le passager.

Pour autant, le plus gros problème dans le domaine des passagers indisciplinés reste l'administration de la preuve puisque il est peu probable qu'à chaque vol, des passagers se manifestent pour produire un témoignage accablant le PAXI en cause. Le PAXI va se défendre en invoquant une faute de la part d'un PNC, ou en expliquant qu'il n'a pas apprécié le comportement d'un PNC, ce qui risque de résulter en une opposition de parole contre parole.

Le compte rendu d'incident ne dispose pas d'une valeur particulière, même s'il paraît improbable qu'une cabale soit montée contre un passager par la compagnie, et le fait qu'aucun document n'ait de force probante plus importante que les autres, et donc engendre un doute quant à l'effectivité des sanctions. Le risque d'encombrer les tribunaux administratifs pour un recours de plein contentieux demandant la nullité de la sanction est avéré.

Le procès-verbal lui fait foi, il doit être rédigé en toute bonne foi, mais, ce n'est qu'après avoir recueilli les éléments de preuve, qu'il peut être rédigé. S'il paraît compliqué de mettre en place cette procédure cela n'est pas impossible, mais il faut adapter le cadre normatif pour permettre une bonne application d'une telle réglementation.

II. L'adaptation nécessaire du cadre normatif selon les orientations retenues :

En fonction du système appliqué par la DGAC, le cadre normatif doit être modifié par la voie législative (A), ou par la voie réglementaire (B).

A. Le choix législatif :

Le choix de la voie législative montre le plus d'efficacité. Il se heurte toutefois à la difficulté de trouver un vecteur législatif dédié au domaine des transports et susceptible d'intégrer des dispositions relatives au transport aérien.

Toutes les dispositions ayant trait à la restriction d'une liberté fondamentale, doivent faire l'objet d'une loi. Ainsi, si la DGAC décidait de sanctionner les comportements indisciplinés, en interdisant de façon temporaire, comme dans le cas des interdits de stade, à certaines personnes

de voyager par la voie aérienne, pour quelques temps, une telle décision devrait être encadrée par une loi.

Egalement, si le montant des sanctions devait être supérieur aux seuils prévus dans les contraventions de quatrième classe, une loi devrait le prévoir.

L'arsenal législatif plus efficace que l'arsenal réglementaire, mais en pratique, il est beaucoup plus lourd à mettre en place, et repousserait encore l'effectivité de telles sanctions.

Pour autant, puisque les travaux autour des passagers indisciplinés ont abouti à l'idée de sanction administrative, pour parer au plus pressé, il est plutôt logique de passer par la voie réglementaire, qui peut être, très rapidement, mise en œuvre.

B. Le choix réglementaire :

La voie réglementaire apparaît être la plus logique et la plus simple à mettre en œuvre. En effet, il est possible de modifier le code de l'aviation civile, dans sa partie réglementaire, simplement par règlement notamment, les articles relatifs à la CAAC ; dès lors, il pourrait être ajouté dans l'article concernant les différentes formations de la CAAC, une formation « PAXI », à condition de définir le profil des personnes devant siéger au sein de ce collège spécialisé.

En tout état de cause, s'il s'agit d'ajouter une formation en plus dans les commissions de sûreté, le processus demeurant le même.

Si, finalement, l'Administration fait le choix de ne pas requérir l'avis d'une commission consultative, en ce cas, il est tout à fait possible, d'ajouter un article au code, dans la partie réglementaire, qui permettra de déléguer à un service et à des fonctionnaires en particulier, le pouvoir d'investigation (somme toute restreint), et de sanction.

La disposition réglementaire doit en outre, comporter les manquements visés, il est possible de s'inspirer des législations types de l'OACI. Même si en matière administrative, le Conseil d'Etat impose le principe de légalité des peines de façon moins stricte qu'en matière pénale, une telle exigence doit être respectée.

Les dispositions réglementaires doivent préciser le délai d'action des compagnies qui se plaignent de tels agissements; à défaut, c'est celui de droit commun qui est appliqué, c'est-à-dire de cinq ans, à partir de la commission des faits.

Les délais de recours entre la notification de sanction et la possibilité pour le passager indiscipliné de contester la décision doivent aussi y être mentionnés.

En outre, doivent être prévus, les voies de recours possibles, les modalités concernant l'enquête autour de ces agissements, le statut des personnes qui constatent les infractions. Les principes énumérés plus haut, doivent absolument être respectés, et les dispositions réglementaires doivent prévoir ce respect. En revanche, quant au respect du principe de nécessité des peines et de leur proportionnalité, les dispositions réglementaires ne sont pas forcées de les intégrer, comme par exemple dans le modèle Australien, où pour chaque type de sanction une amende fixe. Le montant de celle-ci peut varier selon les délibérations de la commission consultative par exemple, mais aussi, l'amende peut être minorée ou majorée en fonction d'un certain délai, ou de la gravité de l'acte réprimé.

Il peut être également judicieux, pour éviter un trop grand nombre de recours auprès des tribunaux administratifs, de prévoir que le compte-rendu incident, signé par le CDB, dispose d'une valeur particulière, d'une force probante, qui fait foi jusqu'à preuve du contraire.

C. L'intégration du système de sanction au sein de la DGAC :

La DGAC n'est pas étrangère au système de sanction, deux systèmes ont déjà été présentés. Il convient de déterminer lequel de ses services sera en charge du domaine des passagers indisciplinés. Si l'hypothèse des commissions de sûreté est validée, bien qu'écartée assez rapidement en interne, le pouvoir appartient au préfet, et donc quelques agents de la DGAC en charge de la sûreté, donc à la DSAC, peuvent recevoir ce type de prérogatives.

S'il s'agit d'un système avec la CAAC, il convient de distinguer qui reçoit les signalements des compagnies (il faut préciser qu'il s'agit de signalement et non de demande, parce que l'Administration n'est pas obligée de répondre dans un certain délai, et n'est donc pas obligée de répondre favorablement à la demande, le terme est important).

Il apparaît assez logique, puisque cette matière relève de la « safurity », sécurité et sûreté, que la DSAC reçoive ces signalements, mais, si le mécanisme est intégré au sein de la CAAC, alors, il est probable aussi, que la Mission Droit des Passagers, de la DTA, puisse recevoir ces prérogatives. Néanmoins, bien que MDP1 soit chargé du secrétariat de la CAAC, toutes les matières traitées par celles-ci ne relèvent pas de sa compétence.

Ces interrogations devront être traitées par le Directeur Général de la DGAC, qui tranchera, en respectant les exigences du Protocole de Montréal, et les principes fondamentaux en droit en matière de sanctions.

Conclusion générale :

Le Directeur Général de la DGAC doit ainsi trancher les questions des PAXI en choisissant un mécanisme de sanction, efficace et rapide, qui permette à la fois de réprimer ces agissements, et de les prévenir.

L'exemple de la sanction permet de dissuader les autres passagers tentés d'avoir des agissements créant des troubles à l'ordre public. Le secteur aérien, même si par nature international, ne doit pas devenir un domaine échappant au droit.

Le droit ayant trait au transport aérien bénéficie déjà de nombreuses dérogations au droit commun. Il semble logique que les sanctions administratives infligées aux passagers indisciplinés puissent elles aussi être originales par rapport au droit commun français.

Pour s'organiser, outre la connaissance du secteur et celle des problématiques spécifiques liées à l'originalité de la matière est une nécessité. C'est à cause de cette originalité que l'arsenal pénal, déjà existant, notamment pour la détérioration d'équipement d'aéronef, n'était pas efficace. Les magistrats dont le temps est compté avec des tribunaux t de plus en plus engorgés, ne reçoivent pas non plus de formation sur le droit aérien.

Pour autant, le trafic aérien, en raison de la croissance de la population mondiale, de la démocratisation du transport aérien, de l'émergence des compagnies low cost, ne fait qu'augmenter. Il paraît donc urgent, afin d'encadrer au mieux les passagers aériens, que le droit fixe des limites dans ce secteur, sans pour autant en freiner la croissance. L'Etat ne doit pas

intervenir dans tous les aspects du domaine du transport aérien, mais dans ce cas particulier des PAXI, seule une administration peut infliger des sanctions aux passagers contrevenants aux règles internationales.

Néanmoins, si la France connaît cette problématique, elle en mesure également les enjeux inhérents. La signature du Protocole de Montréal peut permettre de faire accélérer les procédures de mécanisme de sanctions dans ce secteur. Il ne s'agit plus que d'attendre pour quelle forme l'Administration française tranchera.

Bibliographie :

- Réglementation britannique sur les PAXI :
<http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2016/765/part/10/chapter/1/made#text%3Dpassenger>
- Réglementation australienne sur les PAXI :
<https://www.legislation.gov.au/Details/F2019C00269>
- Sur la réglementation néozélandaise :
<http://www.legislation.govt.nz/act/public/1990/0098/latest/whole.html>
- Passagers indisciplinés : site de la DGAC : <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/passagers-indisciplines>
- Sur la ratification du protocole de Montréal :
https://treaties.un.org/Pages/Overview.aspx?path=overview/glossary/page1_fr.xml
- Dossier thématique du Conseil d'Etat : le juge et les sanctions administratives :
<https://www.conseil-etat.fr/ressources/etudes-publications/dossiers-thematiques/le-juge-administratif-et-les-sanctions-administratives>
- Legifrance – Le service public de l'accès au droit
http://www.legifrance.gouv.fr/html/Guide_legistique_2/526.html
- Hypercours Dalloz – Droit Administratif – Martine LOMBARD – Gilles DUMONT – Jean SIRINELLI, p143 §245
- Réguler n'est pas juger, réflexion sur la nature du pouvoir de sanction des autorités de régulation économique – Paule Quilichini - Maître de conférences à la faculté de droit, d'économie et de gestion d'Orléans - *Actualité juridique de droit administratif (AJDA)*, 2004, pp.1060-1069.
- Site DGCCRF : www.economie.gouv.fr et
https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/dgccrf/documentation/publications/depliants/controles-dgccrf-pouvoirs-enquete-sanction.pdf.
- Guide Passagers indisciplinés / Perturbateurs (PAXI) – DSAC – DGAC – décembre 2018
- Annexe 17 à la Convention relative à l'aviation civile internationale – Sécurité – Protection de l'aviation civile internationale contre les actes d'intervention illicite

- Doc 9811 AN/766 – Manuel sur la mise en œuvre des dispositions de l'Annexe 6 relatives à la sûreté – Diffusion restreinte – édition 2002 – OACI
- Guidance on Unruly Passenger Prevention and Management – IATA – 2nd édition – janvier 2015
- Document de synthèse – Passagers indisciplinés quelles solutions ? – DGAC – février 2017
- Rapport du groupe de travail juridique sur les passagers indisciplinés – passagers indisciplinés quelles solutions ? - DGAC – 22 février 2017
- Guidance on the Safe Service of Alcohol on Board – IATA – 1^{ère} édition
- IATA Communiqué n°33
- Protocole portant amendement de la Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs fait à Montréal le 4 avril 2014
- Convention de Tokyo : Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs – 14 septembre 1963
- Manuel Doc 10 117
- Note de travail – Comité Juridique – 37^{ème} session – LC/37-WP/2-3 – 17/5/18 : Actes ou délits qui inquiètent la Communauté aéronautique internationale et qui ne sont pas prévus dans les instruments de droit aérien existants
- Note de travail – Comité Juridique – 40^{ème} session – A40-WP/9 LE/1 9/5/19 – Exposé récapitulatif de la politique permanente de l'OACI dans le domaine juridique
- 39^{ème} session plénière – OACI – A39-WP/507 – P/41 – 04/10/16
- Lettre circulaire relative aux procédures de prévention et de traitement des incidents liés aux comportements indisciplinés de certains passagers aériens – 011110 – Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement – DGAC – 20 juillet 2001
- Circulaire 288 – LE/1 – Éléments d'orientation sur les aspects juridiques de la question des passagers indisciplinés/perturbateurs – OACI
- HyperCours Dalloz – Droit Administratif – Martine LOMBARD – Gilles DUMONT – Jean SIRINELLI (p355 : sur la Police Administrative ; p253 : Les actes administratifs unilatéraux ; p139 : la diversité des autorités administratives indépendantes ; p442 : Les juridictions administratives spécialisées ; p140 : Le pouvoir d'investigation et de sanction)

- Australie : Civil Aviation Regulations 1988 – 256 Intoxicated persons not to act as pilots etc or to be carried on aircraft – 256AA Offensive and disorderly behaviour
- Canada : Transport Canada Advisory Circular (AC) n°700-010
- Air Canada : International Tariff General Rules
- Canada : Aeronautics Act 1985 – Canadian Aviation Regulations 602.46
- Chine : Civil aviation law of the People’s Republic of China (1995)
- Hong-Kong : Aviation Security (Amendment) Ordinance 2005
- Inde : Aircraft Rules 1937 – Aircraft (Security) Rules 2011 – Civil Aviation Requirements Section 3 – Air Transport Series M Part VI
- Irlande : Air Navigation and Transport (Amendment) Act 1998
- Malaisie : Civil Aviation Act 1969 Regulation 188
- Nouvelle-Zélande : Civil Aviation Act 1990
- Royaume-Uni : Civil Aviation Act 1982 Section 61 / Aviation (Offences) Act 2003
- États-Unis : Federal Aviation Regulations 91.11, 121.580, 135.120
- Suisse : Loi fédérale sur l’aviation civile du 21 décembre 1948 et Loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif
- Belgique : 27 juin 1937 : Loi portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne
- Guide légistique (3^{ème} édition, mise à jour 2017) www.guide-legistique.fr/guide.pdf
- Dossier thématique 9 janvier 2017 – Le juge administratif et les sanctions administratives – Conseil d’Etat
- Courrier Juridique des Affaires sociales et des sports – Bimestriel d’information juridique – n°88 septembre octobre 2011 – Dossier les sanctions administratives
- Rapport d’étude sur les sanctions financières pour les manquements aux normes de sécurité de l’aviation civile – août 2013 – n°007939-01 – Conseil général de l’Environnement et du Développement durable
- Conseil supérieur de l’Aviation Marchande / Séance du 26 mars 1997 / Rapporteur : Florence ROUSSE, Ingénieur en chef de l’Aviation civile : Rapport sur les sanctions

administratives en cas de manquement à certaines dispositions du Code de l'Aviation Civile instaurées par le Projet de loi relatif à la sécurité des transports

- Répertoire du contentieux administratif – Dalloz – point 85 à 189 ; point 255 à 294 ; point 409 à 456.
- Tarifs voyageurs SNCF – juillet 2018 – SNCF

Glossaire :

- PNC : Personnel Navigant Commercial
- CDB : Commandant de Bord
- OACI : Organisation de l'Aviation Civile Internationale
- CEAC : Conférence Européenne de l'Aviation Civile
- IATA : International Air Transport Association / Association Internationale du Transport Aérien
- IFALPA : International Federation of Air Line Pilots
- CE : Conseil d'Etat
- DGAC : Direction Générale de l'Aviation Civile
- MAP14 : Protocole de Montréal 2014
- CAAC : Commission Administrative de l'Aviation Civile

Liste Annexes :

Annexe 1 : Traduction

Annexe 2 : Air Canada : tarif général et conditions de vente

Annexe 3 : 37^{ème} Session de l'Assemblée de l'OACI

Annexe 4 : Sanction domaine routier : Direction générale des Infrastructures, des Transports et de la Mer

Annexe 5 : Arrêté du 28 décembre 2011 relatif aux sanctions administratives applicables aux entreprises de transport routier et à l'honorabilité professionnelle dans le secteur du transport routier

Annexe 6 : Commission consultative ministère de la transition écologique ; Décret n° 2015-622 du 5 juin 2015 relatif à certaines commissions administratives à caractère consultatif relevant du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

Annexe 1 : Traduction :

Le guide sur les passagers indisciplinés : prévention et management – IATA :

- Section 1 : les voies de faits et autres actes à l'encontre d'un membre du personnel de bord de l'aviation civile :

Toute personne qui commet, à bord d'un aéronef civil, un des actes suivants, commet une infraction :

- Les voies de faits, les intimidations ou menaces, physiques ou verbales, à l'encontre d'un personnel de bord, qui interfèrent dans l'exécution de ses fonctions ou diminuent sa capacité de s'acquitter de ses fonctions.
- Le refus de suivre une instruction légitime donnée par le commandant de l'aéronef, ou au nom du commandant de l'aéronef par un membre d'équipage, afin d'assurer la sécurité de l'aéronef ou de toute personne ou bien à bord ou de maintenir le bon ordre et la discipline à bord.
- Section 2 : les voies de faits et autres actes mettant en danger la sécurité ou mettant en danger le bon ordre et la discipline à bord d'un aéronef civil :
 - Toute personne qui commet, à bord d'un aéronef civil, un acte de violence physique contre une personne, ou un acte d'agression sexuelle ou d'agression d'enfant, de ce fait commet une infraction / un délit.
 - Toute personne qui commet, à bord d'un aéronef civil, un des actes suivants, commet une infraction / un délit, si cet acte compromet la sécurité de l'aéronef, ou de toute personne à bord, ou du bon ordre et de la discipline à bord :
 - Agression, intimidation ou menace physique ou verbale contre une personne.
 - Qui cause intentionnellement un dommage ou détruit le matériel de l'aéronef.
 - Qui consomme des boissons alcooliques, ou drogues, qui conduisent à une intoxication.

- Section 3 : autres infractions/délits commis à bord d'un aéronef civil :

Toute personne qui commet, à bord d'un aéronef civil, un de ces actes suivants, commet une infraction :

- Fume dans les toilettes, ou fume n'importe où au cours du vol, d'une manière susceptible de mettre en danger la sécurité de l'aéronef.
- Manipule un détecteur de fumée ou tout autre dispositif de sécurité à bord de l'aéronef.
- Utilise un appareil électronique portatif, lorsque cet acte est interdit.

3.2 Établissement de procédures opérationnelles normalisées :

Pour prévenir et gérer efficacement les incidents indisciplinés impliquant des passagers, les SOP pourraient comprendre les éléments suivants :

- "Tolérance Zéro" Politique sur les passagers turbulents ;
- Conditions de transport ;
- Politique en matière d'alcool/politique antitabac ;
- Définition de l'intervention illicite (conformément à la réglementation nationale et/ou internationale en matière d'aviation civile) ;
- Définition du passager indiscipliné ;
- Définition normalisée des niveaux de menace ;
- Tâches de l'équipage de cabine, de l'équipage de conduite et du personnel au sol ;
- Procédures de prévention des passagers turbulents ;
- Procédures de gestion indisciplinée des passagers ;
- Communication et coordination ;
- Stratégies de prévention ;

- Mesures prises après l'incident.

Manuel Doc 10117 : Manuel on the Legal Aspectsof Unruly an Disruptive Passengers :

Le passager reçoit un avis d'exécution ou un avis équivalent, précisant l'amende administrative ou la sanction pécuniaire. Le passager peut choisir de payer l'amende et l'affaire est considérée comme résolue, ou de la faire examiner par un tribunal (qui peut être une instance pénale ou une autorité administrative).

Le passager est arrêté et/ou formellement inculpé par la police/l'autorité chargée de l'application de la loi en vertu d'une loi pénale pertinente. Le passager peut être détenu jusqu'à ce qu'une décision de mise en liberté sous caution soit rendue ou libéré. Le passager doit attendre la décision d'un tribunal. Le passager peut plaider coupable et renoncer au procès en procédure sommaire.

Généralement, des exigences plus souples en matière de preuve. Par exemple, les témoins peuvent faire des dépositions informelles sans qu'il soit nécessaire de prêter serment ou de faire une affirmation solennelle.

Exigences strictes en matière de preuve. Présentation formelle devant un tribunal exigeant des preuves sous serment ou confirmées selon les procédures pénales.

Procédure de présentation d'une défense et d'évaluation de la défense par un autre fonctionnaire. Le passager peut choisir de contester la délivrance d'un avis d'exécution ou d'un avis équivalent dans le cadre d'une procédure de recours administratif. Le passager peut opter pour que l'affaire soit renvoyée à un tribunal pour qu'il statue sur les faits.

Le passager dispose d'un système de justice formel en matière de procédure, de preuve et de droit d'appel. Il se peut que le passager doive être présent dans la juridiction pour qu'un procès ou un verdict de culpabilité ait lieu.

En général, moins de procédures moins formelles et absence de procès. La procédure peut être gérée administrativement. La question peut être traitée entièrement en dehors du système.

Variable, mais généralement importante, la préparation de la preuve et l'utilisation du temps du tribunal pour les processus judiciaires préliminaires et le procès.

Le passager peut généralement choisir de faire traiter l'affaire par un tribunal et peut avoir un droit d'appel. Le passager a généralement le droit de faire appel d'une condamnation (par exemple, en cas d'erreur de droit) ou sur le montant de la peine ou de la peine.

Ne donnera pas lieu à un casier judiciaire. Une amende impayée peut être exécutée en vertu des règles applicables aux jugements civils ou aux dettes légales. En règle générale, l'accusé aura un casier judiciaire et une peine (amende, peine d'emprisonnement) s'il est reconnu coupable.

Annexe 9 OACI : Facilitation :

6.44 Chaque État contractant doit, pour dissuader et prévenir les comportements indisciplinés, sensibiliser les passagers au caractère inacceptable et aux conséquences juridiques possibles des comportements indisciplinés ou perturbateurs dans les installations aéronautiques et à bord des aéronefs.

6.45 Chaque État contractant doit prendre des mesures pour s'assurer que le personnel concerné reçoit une formation pour identifier et gérer les situations indisciplinées des passagers.



Tarif international d'Air Canada Page 86

B. Conduite d'un passager - Refus de transport - Conduite interdite et sanctions (1) Conduite interdite

Sans restreindre la portée générale de ce qui précède, ce qui suit constitue des exemples de conduite interdite lorsque, le cas échéant, le transporteur, agissant de façon raisonnable, doit prendre des mesures pour s'assurer du confort physique ou de la sécurité de la personne, des autres passagers (au moment présent ou ultérieurement) ou des employés du transporteur, de la sécurité de l'appareil, ou de l'exécution sans entraves des tâches qui incombent à l'équipage ou de l'exploitation sécuritaire et adéquate du vol :

- . **a)** la personne qui, de l'avis raisonnable d'un employé responsable du transporteur, a les facultés affaiblies par un liquide enivrant ou une drogue (sauf un patient sous traitement médical qui reçoit les soins appropriés);
- . **b)** la conduite de la personne, ou son état, est ou a été connue par le passé comme abusive, offensante, menaçante, intimidante, violente ou autrement désordonnée, et de l'avis raisonnable d'un employé responsable du transporteur, il est possible que ce passager perturbe le confort physique ou la sécurité des autres passagers ou des employés du transporteur, ou y porte gravement atteinte, entrave l'exécution des tâches d'un membre d'équipage ou mette autrement en péril l'exploitation sécuritaire et adéquate du vol;
- . **c)** la conduite de la personne comporte un risque ou un danger inhabituels pour elle-même ou pour un autre passager (y compris les enfants à naître, dans le cas de passagères enceintes), ou pour les biens;

- . **d)** la personne omet de se conformer aux directives du transporteur et de ses employés, y compris celle de cesser la conduite interdite;
- . **e)** la personne est inapte ou réticente à demeurer assise, ceinture de sécurité bouclée;
- . **f)** la personne fume ou tente de fumer, de chiquer, de cracher du tabac, utilise ou tente d'utiliser une cigarette électronique (vapotage) dans l'appareil;
- . **g)** la personne utilise ou continue d'utiliser un téléphone cellulaire, un ordinateur portable ou un instrument électronique à bord de l'appareil, après avoir été avertie de cesser cette utilisation par un membre d'équipage;
- . **h)** pendant qu'elle se trouve à bord de l'appareil, la personne filme, photographie ou enregistre l'image d'autres passagers ou membres de l'équipage à l'aide de tout autre moyen électronique sans avoir obtenu le consentement exprès des personnes filmées, photographiées ou enregistrées, ou encore, cette personne continue de filmer, photographier ou enregistrer l'image d'autres passagers ou membres de l'équipage après avoir été avertie de cesser ce comportement par un membre de l'équipage;
- . **i)** la personne est pieds nus ou autrement vêtue de façon inappropriée;
- . **j)** la personne porte sur elle ou près d'elle une arme meurtrière ou dangereuse dissimulée ou non, ou elle en détient une;
- . **k)** la personne est menottée et est sous la garde d'un agent chargé de l'application de la loi;
- . **l)** la personne a opposé une résistance ou il serait raisonnable de croire qu'elle pourrait opposer une résistance aux agents d'escorte.

(2) Sanctions :

Lorsque, agissant de façon raisonnable, le transporteur décide qu'un passager a adopté une des conduites interdites décrites ci-dessus, il peut lui imposer toute combinaison des sanctions suivantes :

- . **a)** Faire descendre le passager à quelque point que ce soit

- . **b) Probation**
- . **c) Le transporteur peut stipuler que le passager doit répondre à certaines conditions de probation, comme l'obligation de ne pas adopter de conduite interdite, pour pouvoir fournir un transport à ce passager. Ces conditions de probation peuvent être imposées pour quelque durée que ce soit, qui, de l'avis raisonnable du transporteur, est nécessaire pour assurer la conformité continue et ainsi éviter de façon permanente que ne se reproduise la conduite interdite;**
- . **d) Refuser de transporter le passager**
- . **e) La durée du refus de transport peut aller d'une interdiction ponctuelle à une interdiction pour un temps indéterminé et elle peut même aller jusqu'à l'interdiction à vie. La durée du refus de transport est à la discrétion du transporteur, et selon la nature de la conduite interdite; elle ne prend fin que si le transporteur est convaincu que le passager ne constitue plus une menace à la sécurité des autres passagers et de l'équipage ou de l'appareil, ou au confort des autres passagers et de l'équipage, ou à l'exécution des tâches de l'équipage à bord de l'appareil, ou à l'exploitation sécuritaire et adéquate du vol. La conduite suivante entraîne automatiquement l'interdiction de vol pour une période indéterminée, qui peut aller jusqu'à l'interdiction à vie :**
 - i. la personne continue d'entraver l'exécution des tâches d'un membre d'équipage malgré des avertissements verbaux donnés par l'équipage afin qu'elle mette fin à cette conduite;
 - ii. la personne blesse ou menace de façon crédible de blesser un membre d'équipage ou un autre passager;
 - iii. la personne adopte une conduite qui exige un atterrissage imprévu ou l'usage de moyens de contention, comme des attaches ou des menottes;
 - iv. la personne adopte de nouveau une conduite interdite après avoir reçu un avis de probation, tel qu'il est mentionné au point (b) ci-dessus.

Ces mesures sont sous toutes réserves des droits et des recours du transporteur, notamment ses droits de demander un redressement pour tout dommage découlant de la conduite interdite ou de toute autre disposition prévue dans le tarif du transporteur, y compris les redressements prévus dans

le Guide des membres d'Aéropplan, le dépôt d'accusations criminelles ou l'engagement de poursuites judiciaires.

Afin d'appliquer une interdiction, le transporteur doit communiquer sa décision d'interdire le transport à un passager (ou sa décision de lever une interdiction existante), y compris les renseignements personnels du passager visé par l'interdiction, à tous les transporteurs avec lesquels il a une entente d'exploitation à code multiple.

Afin d'appliquer une interdiction, le transporteur doit communiquer sa décision d'interdire le transport à un passager (ou sa décision de lever une interdiction existante), y compris les renseignements personnels du passager visé par l'interdiction, à tous les transporteurs avec lesquels il a une entente d'exploitation à code multiple.

(3) Recours du passager et limitation de responsabilité du transporteur

La responsabilité du transporteur dans le cas où il refuse de transporter un passager pour un vol particulier ou qu'il décide de faire descendre un passager en cours de route pour quelque raison que ce soit, précisée dans les paragraphes de la [RÈGLE40- PASSAGERS AYANT UNE DÉFICIENCE](#) ou [RÈGLE 75 - REFUS DE TRANSPORT](#), se limite au remboursement de la partie non utilisée du billet de la part du transporteur qui a refusé de transporter ou a fait descendre le passager, le cas échéant et sous réserve de la règle tarifaire applicable, comme le prévoit la section sur les remboursements généraux de la [RÈGLE 100 - REMBOURSEMENTS](#).

Une personne qui se voit refuser le transport pour un temps indéterminé, pouvant aller jusqu'à l'interdiction à vie, ou à qui un avis de probation a été signifié peut fournir au transporteur, par écrit, les raisons pour lesquelles elle ne présente plus une menace à la sécurité ou au confort des passagers ou de l'équipage, ou à la sécurité de l'appareil. Ce document peut être envoyé à l'adresse fournie dans l'avis de refus de transport ou l'avis de probation. Le transporteur répond au passager dans un délai raisonnable lui permettant d'évaluer la nécessité ou non de prolonger l'interdiction ou de maintenir la période de probation.

Annexe 3 : 37^{ème} session Assemblée OACI :

LC/37-WP/2-3
Appendix
English only

A-13

DRAFT

3.10 KEY JURISDICTIONAL ELEMENTS OF THE TOKYO CONVENTION AND THE MONTRÉAL PROTOCOL OF 2014

3.10.1 The following table is a summary of the key elements relating primarily to jurisdiction under the Tokyo Convention and the Montréal Protocol of 2014, as discussed in this Chapter 3.

Tokyo Convention		
State of registration	<i>is competent</i> to exercise jurisdiction over offences and acts committed on board	<i>must establish</i> jurisdiction over offences committed on board aircraft registered in the State
Every State	<i>The Tokyo Convention does not exclude any criminal jurisdiction exercised in accordance with national law</i>	
Montréal Protocol of 2014		
State of registration	<i>is competent</i> to exercise jurisdiction over offences and acts committed on board	<i>must establish</i> jurisdiction over offences committed on board aircraft registered in the State
landing	to exercise jurisdiction over offences and acts committed on board when the aircraft lands in its territory with the alleged offender still on board	jurisdiction over offences ☐ when the aircraft has its last point of take-off or next point of intended landing within its territory, and subsequently lands in its territory with the alleged offender still on board; and ☐ the safety of the aircraft or of persons or property therein, or good order and discipline on board, is jeopardized
the operator	to exercise jurisdiction over offences and acts committed on board when the aircraft is leased without crew to a lessee whose principal place of business or, if the lessee has no such place of business, whose permanent residence, is in the State	jurisdiction over offences committed on board an aircraft leased without crew to a lessee whose principal place of business or, if the lessee has no such place of business, whose permanent residence, is in the State
Every State	<i>The Montréal Protocol of 2014 does not exclude any criminal jurisdiction exercised in accordance with national law</i>	

13

Other Points to Note on Contracting States' Actions Under the Tokyo Convention and the Montréal Protocol of 2014	
When exercising jurisdiction	<p>The State must:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> If notified or if it has otherwise learned that one or more other Contracting States are conducting an investigation, prosecution or judicial proceeding in respect of the same offence or act, as appropriate, consult those other Contracting States with a view to coordinating their actions <input type="checkbox"/> Pay due regard to the safety and other interests of air navigation and avoid unnecessary delay of the aircraft, passengers, crew or cargo <input type="checkbox"/> Act in accordance with the obligations and responsibilities of States under international law and have regard for the principles of due process and fair treatment
Enforcement action	<p>States are encouraged to initiate appropriate criminal, administrative or any other forms of legal proceedings against any person who commits on board an aircraft</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> An offence against penal law, or <input type="checkbox"/> An act which may or does jeopardize the safety of the aircraft or of persons or property therein or which jeopardizes good order and discipline on board, in particular: <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> physical assault or a threat to commit such assault against a crew member; or <input type="checkbox"/> refusal to follow a lawful instruction given by or on behalf of the aircraft commander for the purpose of protecting the safety of the aircraft or of persons or property therein
National legislation	<p>Nothing in the Tokyo Convention as amended by the Montréal Protocol of 2014 shall affect the State's right to introduce or maintain in its national legislation appropriate measures in order to punish unruly and disruptive acts committed on board</p>

Chapter 4

LEGAL AND OTHER MEASURES TO ADDRESS THE PROBLEM OF UNRULY AND DISRUPTIVE PASSENGERS

4.1 INTRODUCTION

4.1.1 The purpose of this Chapter is to provide States with guidance on possible measures that may be taken by States to prevent, deter and address the occurrence of unruly and disruptive passenger incidents under their national legislation consistent with international obligations.

4.1.2 Evidence suggests that even where States have jurisdiction and laws to prosecute unruly and disruptive behaviour on board aircraft, prosecution or other enforcement actions are pursued in only a small number of cases. Achieving more effective enforcement is desirable to act as a deterrent. Moreover, administrative sanctions may be applied expeditiously to avoid the problems associated with the transient nature of international air travel such as those described in paragraph 1.6 above.

4.2 SANCTIONS – GENERAL COMMENTS

4.2.1 The options provided in Sections 4.2, 4.3, 4.4 and 4.5 of this Chapter are aimed at encouraging efficient and effective action to sanction unruly and disruptive passenger behaviour. Such action should be taken in a manner that is consistent with States' obligations under international law and having regard for the principles of due process and fair treatment set out in Article 17, paragraph 2 as introduced by the Montréal Protocol of 2014. States may also wish to note the provisions of Article 2 relating to non-discrimination.²⁰

4.2.2 Article 15 *bis* of the Tokyo Convention as introduced by the Montréal Protocol of 2014 expressly encourages States to initiate "appropriate criminal, administrative or any other forms of legal proceedings" against any person who commits an offence or an act which jeopardizes the safety of an aircraft or of a person or property on board or which jeopardizes the good order or discipline on board. The full text of Article 15 *bis* is as follows:

- "1. Each Contracting State is encouraged to take such measures as may be necessary to initiate appropriate criminal, administrative or any other forms of legal proceedings against any person who commits on board an aircraft an offence or act referred to in Article 1, paragraph 1, in particular:
- a) physical assault or a threat to commit such assault against a crew member; or
 - b) refusal to follow a lawful instruction given by or on behalf of the aircraft commander for the purpose of protecting the safety of the aircraft or of persons or property therein.

²⁰ Article 2 of the Tokyo Convention as amended by the Montréal Protocol of 2014 states as follows: "Without prejudice to the provisions of Article 4 and except when the safety of the aircraft or of persons or property on board so requires, no provision of this Convention shall be interpreted as authorizing or requiring any action in respect of offences against penal laws of a political nature or those based on discrimination on any ground such as race, religion, nationality, ethnic origin, political opinion or gender."

2. Nothing in this Convention shall affect the right of each Contracting State to introduce or maintain in its national legislation appropriate measures in order to punish unruly and disruptive acts committed on board.”

4.3 ADMINISTRATIVE SANCTIONS

4.3.1 The Montréal Protocol of 2014 does not prescribe any types of penalties or sanctions that should be administered. Offences and acts may be penalized through a range of options from criminal prosecution to administration of civil and administrative sanctions depending on the seriousness of the offence or act²¹ as well as whether the matter needs to be dealt with expeditiously. While criminal prosecution is usually used for serious offences, States may choose to address cases which are less serious in nature or degree by way of civil or administrative proceedings.²² An example of a less serious case might be an unjustified refusal to obey a crew member’s instruction to fasten the seat belt. A number of States have developed less onerous or fast track procedures accompanied by lower penalties, to allow speedy resolution of minor incidents. There are States with expedited procedures who offer accused persons the option of accepting to pay a monetary sum in lieu of, or as an alternative to, prosecution (which may involve a higher penalty in the event of being found guilty). Penalties of imprisonment, the creation of a criminal record, large financial penalties or other severe consequences, are thus generally not imposed in such cases.²³

4.3.2 Appendix B to this Manual contains guidance on the elements of an administrative sanctions regime and legislative provisions to support the introduction of such a regime. This material is not intended to be prescriptive as a State may prosecute or sanction offenders according to its national laws. As mentioned in Section 2.5, it is recommended that the unruly and disruptive passenger behaviour identified is dealt with in a proportionate and effective manner, taking into account the relative seriousness of the wrongdoing and the consequences of a sanction or penalty.

4.4 PROSECUTION AND SANCTIONS

4.4.1 When prosecution of a suspected offender is under consideration in a State where a foreign aircraft has landed, that State shall consider whether that offence is an offence in the State of the operator. This is as required by Article 3, paragraph 2 *ter* of the Tokyo Convention as introduced by the Montréal Protocol of 2014, the full text of which is as follows:

“3 (2 *ter*). In exercising its jurisdiction as State of landing, a State shall consider whether the offence in question is an offence in the State of the operator.”

4.4.2 A State of landing should exercise caution in sanctioning a passenger for behaviour which is unlawful in its jurisdiction, but is not unlawful in the State of the operator, and which does not jeopardize the safety and good order on the aircraft.

²¹ See Section 4.2 of this Manual and Article 15 *bis* of the Tokyo Convention as introduced by the Montréal Protocol of 2014.

²² A number of States have administrative sanctions or comparable regimes which may be applied to sanctioning or penalizing unruly and disruptive passengers, for example, Australia, Canada, New Zealand, Portugal, Singapore, United States.

²³ It is recognized that serious allegations, for instance, those involving terrorism, may also have fast track procedures, which can include detention to prevent the commission of further suspected offences. This paragraph is not referring to such cases.

4.4.3 In considering the foregoing, it is important to recall that Article 3, paragraph 2 *ter* does not fetter the discretion of the State of landing to prosecute, as appropriate.

4.5 DISTINGUISHING BETWEEN CRIMINAL AND ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

4.5.1 The following table is a guide to some of the procedural, evidentiary and substantive differences between administrative and criminal proceedings that may be used to deal with unruly and disruptive passengers. The information in this table primarily relates to common law systems and may not account for all the differences in civil law systems.

Feature	Administrative	Criminal
Commencement and brief description of action	Passenger is issued with an enforcement or equivalent notice, specifying an administrative fine or monetary penalty. Passenger may opt to pay the fine and the matter is considered resolved, or opt to have the matter reviewed by a court (which may be in criminal proceedings) or by an administrative authority.	Passenger is arrested and/or formally charged by police/enforcement authority under a relevant criminal law. Passenger may be detained pending a bail determination or released. Passenger must await determination by a court. Passenger may plead guilty and forgo trial under summary procedures.
Standard of proof and onus of proof	May be different – “Balance of probabilities standard”, for example.	Generally a higher threshold – “Beyond reasonable doubt”.
Evidence	Generally, more flexible evidentiary requirements. For example, informal evidence statements may be made by witnesses with no requirement for oath or affirmation.	Strict evidentiary requirements. Formal presentation in court requiring sworn or affirmed evidence according to criminal procedures.
Procedural safeguards	Process for raising a defence and assessment of the defence by another official. Passenger may opt to challenge the issue of an enforcement or equivalent notice in administrative review proceedings. Passenger may opt for the matter to be referred to a court for determination of the facts.	Passenger has formal rights to a trial under the criminal justice system relating to procedure, evidence and right of appeal. Passenger may have to be present in jurisdiction for trial or finding of guilt to occur.

Feature	Administrative	Criminal
Cost	Generally less given less formal procedure and absence of trial. Procedure can be handled administratively. The matter can be dealt with entirely outside the court system.	Varies, but generally significant preparation of evidence and use of court time for preliminary court processes and trial.
Appeal rights	Passenger can generally opt to have matter dealt with by a court and may have a right of appeal.	Passenger generally has right to appeal against a conviction (for example, on an error of law) or on quantum of sentence/penalty.
Consequences	Will not result in a criminal record. An unpaid fine may be enforced under the rules applicable to civil judgments or statutory debts.	Will generally result in a criminal record and a sentence (fine, prison term) upon conviction.

4.6 OTHER MEASURES WITHIN THE CIVIL AVIATION REGULATORY SYSTEM TO ADDRESS UNRULY AND DISRUPTIVE PASSENGER BEHAVIOUR

4.6.1 The *Aviation Security Manual* provides guidance on how States may comply with the Standards and Recommended Practices (SARPs) contained in Annex 17. It also contains specific measures to deal with unruly and disruptive passengers, covering matters such as threat levels and crew response, training of crew members, information provided to passengers, and reporting of incidents. In addition, it states that aircraft operators should maintain accurate and regularly updated statistics on unruly and disruptive passenger incidents and forward them annually to the appropriate authority.

4.6.2 It is recognized that an act of unlawful interference could begin as unruly and disruptive behaviour. Preventing the escalation of such behaviour could therefore be an important factor in avoiding more serious threats to safety and security. In this regard, it is emphasized in the *Manual on the Implementation of the Security Provisions of Annex 6*²⁴ that airlines should implement strategies which include raising awareness, application of a zero tolerance policy and enforcement of measures against unruly and disruptive passengers.

²⁴ See footnote 13.

4.6.3 Annex 9 contains the following provisions with regard to measures that States are required to take to deter and prevent unruly and disruptive behaviour:

“6.44 Each Contracting State shall, to deter and prevent unruly behaviour, promote passenger awareness of the unacceptability and possible legal consequences of unruly or disruptive behavior in aviation facilities and on board aircraft.

6.45 Each Contracting State shall take measures to ensure that relevant personnel are provided training to identify and manage unruly passenger situations.”²⁵

4.6.4 Such measures could include requiring airlines and other industry participants, such as airports and merchants selling alcohol in the airport, to undertake the following:

- a) Dissemination of information to the general public and passengers of the risks linked to unruly and disruptive acts for the security or safety of the flights by way of posters in airport boarding lounges and by means of an explanatory notice distributed with boarding documents and inserted into the pocket of the aircraft seat;
- b) Dissemination of information to passengers regarding the offences and administrative sanctions that may result from unruly and disruptive behaviour on board an aircraft;
- c) Harmonized actions of prevention and handling of the incidents related to disturbing behaviour in order to reduce the circumstances or factors (such as flight delays, alcohol consumption, deprivation of tobacco, etc.) that contribute to the development of unruly and disruptive acts or, when they do occur, tend to aggravate their effects;
- d) Establishment of training programs for airport and airline staff to enable more effective management and handling of the unruly and disruptive incidents in question, and also aim at improving their knowledge of procedures for documenting and providing information and evidence as complainants and witnesses.

4.6.5 It is recommended that States have regard to the ICAO publications discussed in this Section 4.6 when considering preventive measures, and appropriate enforcement and sanctions to address the problem of unruly and disruptive passenger incidents.

²⁵ See also *The Facilitation Manual*.

APPENDIX A

Model Legislation on Certain Offences Committed on Board Aircraft

Section 1: Assault and Other Acts of Interference against a Crew Member on Board an Aircraft

Any person who commits on board an aircraft any of the following acts thereby commits an offence:

- 1) physical assault or threat to commit such assault against a crew member;
- 2) verbal intimidation or threat against a crew member if such act interferes with the performance of the duties of the crew member or lessens the ability of the crew member to perform those duties;
- 3) refusal to follow a lawful instruction given by or on behalf of the aircraft commander for the purpose of:
 - a) protecting the safety of the aircraft or of persons or property therein; or
 - b) maintaining good order and discipline on board.

Section 2: Assault and Other Acts Endangering Safety or Jeopardizing Good Order and Discipline on Board an Aircraft

- 1) Any person who commits on board an aircraft an act of physical violence against a person or of sexual assault or child molestation thereby commits an offence.
- 2) Any person who commits on board an aircraft any of the following acts thereby commits an offence if such act is likely to endanger the safety of the aircraft or of any person on board or if such act jeopardizes the good order and discipline on board the aircraft:
 - a) assault, intimidation or threat, whether physical or verbal, against another person;
 - b) intentionally causing damage to, or destruction of, property;
 - c) consuming alcoholic beverages or drugs resulting in intoxication.

Section 3: Other Offences Committed on Board an Aircraft

Any person who commits on board an aircraft any of the following acts thereby commits an offence:

- 1) smoking in a lavatory, or smoking elsewhere when such act is prohibited;
- 2) tampering with a smoke detector or any other safety-related device on board the aircraft;
- 3) operating a portable electronic device when such act is prohibited.

APPENDIX B**GUIDANCE FOR INTRODUCING AN ADMINISTRATIVE SANCTIONS REGIME ON CERTAIN OFFENCES COMMITTED ON BOARD AIRCRAFT**

Note: This is guidance material only, is not model legislation, and is derived from the legislation in place in some States. The information in this Appendix primarily relates to common law systems and may not account for all the differences in civil law systems.

Part A: Elements of Administrative Enforcement System

1. Reporting of offence by airline, passenger, crew member, to appropriate decision maker in accordance with local framework – for example Director of Civil Aviation, Minister of Transport.
2. Power to issue notice by appropriate decision maker:
 - a. in accordance with local framework;
 - b. for specified offences; and,
 - c. on the basis of evidential sufficiency defined by statute or local practice.
3. Delegation of issuing notices - Procedure and mechanism for delegation of authority to issue enforcement notices.
4. Requesting information - Power to ask for information and sanctions for failing to comply.
5. Obligation to provide information - Positive obligation on aviation participants, such as air operators, to provide information on any data protection compliance issues.
6. Options for the passenger on receipt of notice:
 - a. Elect to pay the fine;
 - b. Elect to dispute the notice.
7. Procedures following election:
 - a. Paying the fine on the spot or later;
 - b. Review of dispute and withdrawal of notice;
 - c. Referral to the judicial system.

Part B: Guidance on Legislative Provisions

1. Power to Issue Administrative Enforcement Notices

The [NAME OF OFFICIAL] has the power to issue an administrative enforcement notice to a person regarding the commission of an offence described in Section XX.

2. Power to Authorize Issue of Administrative Enforcement Notices

The [NAME OF OFFICIAL] has the power to authorize:

- a. Aviation security officers;
- b. Police officers; or
- c. [Any other person] considered appropriate by [NAME OF OFFICIAL] to act in accordance with national legislation and international obligations relating to the transportation of passengers by air,

to issue an administrative enforcement notice to a person regarding the commission of an offence described in Section XX.

3. Authorized Person

A person authorized to exercise a power or function under these provisions must carry evidence of that authority that specifies:

- a. the name of, and the office or offices held by, that person; and
- b. the powers and functions that the person is authorized to exercise under these provisions.

NOTE: An authorized person may be delegated responsibilities by the relevant aviation regulatory authority. An aviation security officer, a police officer, or any other person who has authority to enforce the law in the relevant jurisdiction may also be authorized by legislation to issue administrative enforcement notices relating to offences.

4. Procedure

- a. If any person is alleged to have committed an offence (in this section, the defendant), the aircraft commander of the aircraft at the time of the alleged offence may, by any available means, notify, or cause to be notified, the appropriate regulatory authority or an authorized person.
- b. If the appropriate regulatory authority or authorized person has reason to believe that a defendant has committed any offence, the appropriate regulatory authority or the authorized person may issue an administrative enforcement notice in respect of the alleged offence.
- c. The appropriate regulatory authority or authorized person may require the person to give his or her full name, address, nationality and date of birth.

NOTE: It may be appropriate to make it an offence to fail to comply with the requirement to provide information without reasonable excuse or to provide false or misleading information, or, alternatively, such failure may be an offence under another existing criminal enforcement provision.

- d. The air operator certificate holder shall provide information in its possession regarding the defendant to the appropriate regulatory authority or authorized person.

NOTE: This is to enable the air operator certificate holder to release personal information that may be subject to privacy regulations.

- e. Evidence produced by the defendant must be inspected without delay and returned to the defendant as soon as practicable after the inspection has concluded.
- f. The appropriate regulatory authority or authorized person may:
- (i) deliver an administrative enforcement notice (or a copy of it) to the defendant personally; or
 - (ii) send it (or a copy of it) to the defendant by post addressed to the defendant's last known place of residence or business.

5. **Form of Administrative Enforcement Notice**

A notice under these provisions must be in the prescribed form, and must specify:

- a. sufficient details to inform the defendant fairly of the time, place, and nature of the offence alleged;
- b. the amount of the fine specified in respect of that offence;
- c. how the fine may be paid;
- d. the time within which the fine may be paid;
- e. a summary of the process that would apply should the defendant wish to dispute the enforcement notice; and
- f. a statement of the consequences if the defendant neither pays the fine nor requests a hearing.

6. **Provision for Regulation to prescribe Administrative Enforcement Fines**

NOTE: Fines should be prescribed for each offence and the amount of the fine should be determined in accordance with local practice and reflect the serious nature of the offence and the need to deter such behaviour.

Annexe n°4 : Sanction domaine routier :

Direction générale des Infrastructures des Transports et de la Mer – Mars 2016

Les sanctions des réglementations des transports

Les infractions aux réglementations régissant le secteur des transports routiers peuvent donner lieu à des sanctions. Celles-ci peuvent être de nature pénale et administrative.

Les sanctions pénales

Le système pénal français prévoit trois types d'infractions : les contraventions, les délits et les crimes. Les infractions en matière de transports routiers relèvent des deux premières catégories.

Les contraventions

Les contraventions se répartissent en cinq classes suivant la gravité de l'infraction. La plupart des contraventions des 4 premières classes peuvent faire l'objet d'une forfaitisation. Cela signifie que, moyennant le paiement d'une somme forfaitaire, l'action judiciaire s'éteint.

L'amende forfaitaire peut être minorée ou majorée dans certains cas :

minorée uniquement pour les contraventions de 2, 3 et 4 classes du code de la route, hors stationnement, et sanctionnées par une seule peine d'amende (sans peine complémentaire), si le paiement intervient dans les 3 jours à compter de la constatation de l'infraction ou, si l'avis de contravention est envoyé ultérieurement à l'intéressé, dans les 15 jours qui suivent cet envoi.

Concrètement, cela se traduit par : z soit un versement en espèces ; z soit un paiement par chèque ou carte bancaire ; z soit par l'achat d'un timbre amende à coller sur une carte-lettre issue d'un carnet à souches, sur laquelle est constatée l'infraction.

Les droits de la défense sont sauvegardés puisque le contrevenant a toujours la possibilité, avant paiement, de présenter une requête tendant à son exonération, qui est transmise au ministère public.

Les délits

Ce sont les infractions les plus graves, qui relèvent des tribunaux correctionnels.

Pour les infractions suivantes, les sanctions encourues peuvent être : z obstacle au contrôle : 6 mois d'emprisonnement et 3750 € d'amende ; z fraude au chronotachygraphe : 1 an d'emprisonnement et 30000 € d'amende ; z fraude au limiteur de vitesse : 1 mois d'emprisonnement, 30000 € d'amende et 3 ans de suspension du permis de conduire ; z exercice illégal de la profession de transporteur : 1 an d'emprisonnement et 15000 € d'amende ; z réalisation d'un cabotage illégal par un transporteur non-autorisé : 1 an d'emprisonnement et 15000 € d'amende.

Les codes NATINF

Pour faciliter le travail de tous les acteurs de la chaîne du contrôle, depuis l'agent verbalisateur jusqu'au juge, le ministère chargé de la Justice a procédé à la codification des infractions.

Cette codification indique les définitions exactes des infractions ainsi que les textes qui les définissent et ceux qui les répriment.

Les consignations

Lorsque l'infraction commise est un délit ou une contravention ne faisant pas l'objet d'un paiement immédiat, le conducteur de l'entreprise non-résidente en France doit verser une consignation, c'est-à-dire une somme d'argent, en garantie du paiement de l'amende fixée ultérieurement par le tribunal.

Le montant de la consignation est prévu par arrêté du ministre chargé de la Justice. Pour les contraventions, le montant est déterminé précisément. Pour les délits, le montant est fixé par le procureur de la République, dans la limite de montants minimal et maximal définis par arrêté.

Les sanctions administratives

Il existe, dans chaque région, une ou des commission(s) territoriale(s) des sanctions administratives (CTSA). Présidée par un magistrat de l'ordre administratif, elle réunit des représentants de l'État, de la profession, des salariés et des usagers.

Le rôle des CTSA est d'examiner la situation des entreprises infractionnistes, notamment au regard des règles relatives au cabotage, d'entendre leurs représentants et de proposer aux préfets de région des sanctions administratives à leur encontre.

Le préfet de région peut décider de retirer, temporairement ou définitivement, des titres administratifs de transport, prononcer des mesures d'immobilisation des véhicules, des interdictions de cabotage pour les entreprises non résidentes et la perte d'honorabilité professionnelle de l'entreprise, de son responsable légal ou de son gestionnaire de transport.

En outre, l'entreprise dispose de la possibilité de contester la sanction dont elle a fait l'objet auprès du ministre chargé des transports qui se prononcera après avoir recueilli l'avis de la Commission nationale des sanctions administratives.

Cette commission, composée de représentants de l'État, de la profession, des salariés et des usagers, est chargée de donner au ministre chargé des transports un avis sur les recours hiérarchiques qui lui sont adressés contre les décisions de sanctions administratives prononcées dans le domaine du transport routier par les préfets de région après avis des commissions territoriales des sanctions administratives.

Le décret n° 2013-448 du 30 mai 2013 modifié relatif à la Commission nationale des sanctions administratives et aux commissions territoriales des sanctions administratives fixe les modalités de fonctionnement de ces commissions.

L'arrêté du 20 décembre 2013 a fixé la composition de la Commission nationale des sanctions administratives.

Annexe n°5 : Sanction domaine routier :

Arrêté du 28 décembre 2011 relatif aux sanctions administratives applicables aux entreprises de transport routier et à l'honorabilité professionnelle dans le secteur du transport routier – version consolidée au 21 octobre 2018 :

TITRE V : AVIS DE LA COMMISSION RÉGIONALE DES SANCTIONS ADMINISTRATIVES

Article 5

La personne ou le représentant de l'entreprise dont l'affaire est inscrite à l'ordre du jour de la commission régionale des sanctions administratives sont avisés de la séance trois semaines au moins à l'avance, par lettre les informant de la sanction encourue. La personne, le représentant de l'entreprise ou leur mandataire doivent être mis à même de présenter des observations écrites et, le cas échéant, sur leur demande, des observations orales sur le dossier. Ils peuvent se faire assister ou représenter par toute personne à laquelle ils ont donné régulièrement mandat. Chacune des formations de la commission régionale des sanctions administratives, formation de transport de personnes ou formation de transport de marchandises, examine les éléments qui lui sont fournis, entend les arguments en défense de l'entreprise et émet un avis sur la ou les sanctions envisagées, retrait des titres administratifs de transport, immobilisation d'un ou de plusieurs véhicules, perte de l'honorabilité professionnelle, interdiction de cabotage, sur leur caractère adapté et sur leur durée. Le président de la commission régionale des sanctions administratives, selon la formation concernée, transmet l'avis motivé de la commission au préfet de région dans les deux mois qui suivent la saisine de la commission.

Annexe n°6 : Commissions consultatives ministère de la transition écologique :

Décret n° 2015-622 du 5 juin 2015 relatif à certaines commissions administratives à caractère consultatif relevant du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

NOR: DEVK1512844D Version consolidée au 07 juin 2019

Le Premier ministre, Sur le rapport de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, Vu le décret n° 2006-672 du 8 juin 2006 modifié relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif ; Vu le décret n° 2014-589 du 6 juin 2014 relatif à certaines commissions administratives à caractère consultatif relevant du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, Décrète :

Article 1

Les commissions consultatives mentionnées en annexe 1 au présent décret sont renouvelées pour une durée de cinq ans à compter du 8 juin 2015.

Article 2

Les commissions consultatives mentionnées en annexe 2 au présent décret sont renouvelées pour une durée d'un an à compter du 8 juin 2015.

Article 3

La ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie est chargée de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Comité de la prévention et de la précaution.	Arrêté du 30 juillet 1996 portant création du comité de la prévention et de la précaution.
Comité de coordination industrielle pour les déchets radioactifs.	Article R. 542-73 du code de l'environnement.
Conseil supérieur de la météorologie.	Décret n° 91-1209 du 29 novembre 1991 portant réorganisation du Conseil supérieur de la météorologie.
Commission nationale de la négociation collective de la marine marchande.	Article R. 742-5 du code du travail.
Comité de l'environnement polaire.	Articles D. 133-31 et D. 133-34 du code de l'environnement.
Commission administrative de l'aviation civile.	Article R. 160-1 et suivants et R. 330-20 du code de l'aviation civile.
Commission centrale des appareils à pression.	Décret n° 99-1046 du 13 décembre 1999 relatif aux équipements sous pression (art. 26). Arrêté du 31 juillet 2009 relatif à la composition de la Commission centrale des appareils à pression
Comité de coordination des aéroports français.	Arrêté du 28 septembre 2004 créant le comité de coordination des aéroports français.
Commission consultative du budget annexe contrôle et exploitation aériens.	Arrêté du 8 juin 2006 relatif à la commission consultative du budget annexe contrôle et exploitation aérien.
Conseil de discipline du personnel navigant professionnel de l'aéronautique civile.	Articles R. 425-4 du code de l'aviation civile.
Commissions de discipline des personnels navigants non professionnels.	Articles D. 431-3 et suivants du code de l'aviation civile.
Conseil du personnel navigant professionnel de l'aéronautique civile.	Articles R. 421-7 du code de l'aviation civile.
Commissions des cultures marines.	Décret n° 83-228 du 22 mars 1983 fixant le régime de l'autorisation des exploitations de cultures marines (art. 2 et 3).