N°s 448996 450480 451363

Ministre de l'intérieur c. Air France

2ème et 7ème chambres réunies

Séance du 25 mai 2022

Décision du 21 juin 2022

CONCLUSIONS

M. Clément MALVERTI, Rapporteur public

La convention de Schengen du 19 juin 1990 a pour objet « *d'accomplir la volonté exprimée dans* [l'accord de Schengen du 14 juin 1985] *de parvenir à la suppression des contrôles aux frontières communes dans la circulation des personnes et d'y faciliter le transport et la circulation des marchandises* ».

Elle prévoit en contrepartie un renforcement des contrôles aux frontières extérieures des Etats signataires.

A cette fin, son article 26, complété par la directive du 28 juin 2001 (2001/51/CE), impose aux Etats de faire peser sur les transporteurs aériens et maritimes, sous peine de sanctions, deux obligations : d'une part, « *s'assurer que l'étranger transporté (...) est en possession des documents de voyage requis pour l'entrée sur les territoires des Etats parties* », d'autre part, réacheminer les personnes qu'ils ont amené et dont l'entrée sur le territoire d'un de ces États est refusée.

La première de ces obligations figure en droit interne à l'article L. 6421-2 du code des transports, qui prévoit qu'un transporteur aérien ne peut embarquer de passagers pour un transport international qu'après justification qu'ils sont régulièrement autorisés à atterrir au point d'arrivée et aux escales prévues. L'article L. 625-1 du même code punit d'une amende d'un montant maximum de 10 000 euros le transporteur qui débarque sur le territoire français, en provenance d'un Etat dans lequel ne s'applique pas l'acquis de Schengen, un ressortissant d'un Etat tiers à l'Union démuni du document de voyage et du visa requis. L'article L. 625-5 précise enfin que l'amende n'est pas infligée lorsque l'étranger a été admis sur le territoire

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

français au titre d'une demande d'asile qui n'était pas manifestement infondée ou (1°) lorsque l'entreprise de transport établit que les documents requis lui ont été présentés au moment de l'embarquement et qu'ils ne comportaient pas d'élément d'irrégularité manifeste (2°).

La seconde obligation prévue par l'article 26 de la convention de Schengen figure à l'article L. 213-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), devenu L. 333-3 depuis la recodification effectuée par l'ordonnance (n° 2020-1733) du 16 décembre 2020. Ces dispositions prévoient que « *lorsque l'entrée en France est refusée à un étranger, l'entreprise de transport aérien (…) qui l'a acheminé est tenue de le ramener sans délai, à la requête des autorités chargées du contrôle des personnes à la frontière, au point où il a commencé à utiliser le moyen de transport de cette entreprise, ou, en cas d'impossibilité, dans l'Etat qui a délivré le document de voyage avec lequel il a voyagé ou en tout autre lieu où il peut être admis* ». Et l'article L. 625-1 (devenu L. 821-10) du même code prévoit en cas de manquement à cette obligation une amende administrative, dont le montant est plafonné à 30 000 euros[1].

Les affaires qui viennent d'être appelées vous permettront de préciser utilement la portée de ces obligations et les conditions dans lesquelles les transporteurs peuvent être sanctionnées lorsqu'ils les méconnaissent.

1. Nous commencerons par l'affaire n° 448996, relative à l'obligation pesant sur les transporteurs de contrôler les documents de voyage de leurs passagers.

Le 25 juillet 2017, un groupe d'une vingtaine de lycéens chinois se rendant à Vienne dans le cadre d'un voyage scolaire a débarqué à l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle d'un vol d'Air France en provenance de Pékin.

Au point de passage frontalier de Roissy, l'entrée sur le territoire national de l'une des lycéennes, âgée de 16 ans, a été refusée par les services de la police aux frontières (PAF) au motif qu'elle était démunie de document de voyage. La lycéenne soutenait avoir égaré son passeport au cours du vol et le professeur encadrant le groupe a fourni aux services de police à la frontière une copie, dépourvue de visa, de la page d'identité du passeport. Quelques heures plus tard, la passagère a finalement bénéficié de la délivrance d'un visa à la frontière pour se rendre à l'ambassade de Chine où elle a pu obtenir un passeport d'urgence.

Par un procès-verbal du 26 juillet 2017, un agent de la direction de la police aux frontières (PAF) de l'aéroport de Roissy a constaté que ces faits étaient de nature à constituer une infraction aux dispositions de l'article L. 625-1 du CESEDA.

Et par une décision du 26 janvier 2018, le ministre a infligé à Air France une amende de 10 000 euros.

[1] Le fait pour l'étranger d'opposer un refus d'embarquement est quant à lui puni de trois ans d'emprisonnement (art. L. 824-9 du CESEDA).

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Après rejet de son recours contre cette décision par le tribunal administratif de Paris, la société Air France s'est tournée vers la Cour administrative d'appel de Paris qui, par un arrêt du 27 novembre 2020, a ramené à 5 000 euros le montant de l'amende.

Le ministre de l'intérieur se pourvoit devant vous contre cet arrêt.

Il reproche à la cour d'avoir commis une erreur de droit, inexactement qualifié les faits et retenu un montant de l'amende hors de proportion en jugeant que l'issue favorable réservée à la situation de la passagère était de nature à atténuer la responsabilité d'Air France, alors même que cette circonstance était totalement étrangère au comportement de la compagnie aérienne.

1.1. Rappelons que, comme le précise l'article L. 625-2 du CESEDA (devenu R. 821-3), le recours contre l'amende infligée à une entreprise de transport ayant débarqué en France un étranger dépourvu des documents de voyage requis est un recours de pleine juridiction.

Vous jugez qu'il appartient au juge administratif, saisi d'un tel recours, de statuer sur le bien-fondé de la décision attaquée et de réduire, le cas échéant, le montant de l'amende infligée en tenant compte de « *l'ensemble des circonstances de l'espèce* »[2].

En outre, alignant vos modalités de contrôle sur celles que vous retenez dans les contentieux ordinal et d'excès de pouvoir, vous avez récemment précisé que l'appréciation du caractère proportionné de la sanction au regard de la gravité des manquements constatés et des circonstances de l'espèce relève de l'appréciation des juges du fond et n'est susceptible d'être remise en cause en cassation que dans le cas où la solution retenue est hors de proportion[3].

Au titre des circonstances de nature à réduire le montant de l'amende infligée, vous avez notamment accepté de tenir compte de « *l'attitude adoptée par* [la compagnie aérienne] *au moment du débarquement, notamment le fait qu'elle collabore avec les services de police* »[4] ou encore de la circonstance que l'irrégularité entachant un passeport avait échappé en amont aux services consulaires français[5]. Dans vos précédents, les circonstances permettant d'atténuer la responsabilité de la compagnie aérienne et donc de réduire le montant de l'amende étaient ainsi toujours liées au comportement du transporteur et à la manière dont ce dernier s'était acquitté de son obligation ou s'était efforcé de pallier sa défaillance initiale[6].

---

[2] CE,14 juin 2002, *Ministre de l'intérieur c/ Compagnie nationale Air France*, n° 228549, B

[3] CE, 11 décembre 2020, *Société Air France*, n° 427744, A

[4] CE, 14 juin 2002, *Ministre de l'intérieur c/ Compagnie nationale Air France*, n° 228549, préc. ; v. dans le même sens, CE, 2 juin 2003, *Min. de l'intérieur c/ société Air France*, n° 228550, C

[5] CE, 11 décembre 2020, *Société Air France*, op. cit.

[6] Dans l'affaire n° 228549, la compagnie aérienne, si elle avait embarqué le passager muni d'un passeport usurpé, avait néanmoins, lors du débarquement, constaté le vice et remis le passager aux autorités de police. La solution retenue s'explique donc, comme le soulignait Isabelle de Silva dans ses conclusions, par le souci légitime de ne pas inciter les compagnies aériennes qui auraient manqué à leurs obligations lors de l'embarquement à « *fermer les yeux* » lors du débarquement « *en pariant sur une inattention des services de police* ». Dans l'affaire n° 427744, la solution repose sur une appréciation de la gravité du manquement commis

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

1.2. La présente affaire se distingue de ces hypothèses, dès lors que la circonstance que la situation de la passagère a finalement été régularisée par la délivrance d'un visa à la frontière est tout à fait étrangère au comportement de la compagnie aérienne.

Sur un plan principiel, nous pensons qu'une telle circonstance ne peut à soi seule être de nature à atténuer la responsabilité de la compagnie aérienne.

En effet, juger l'inverse reviendrait à tenir compte non pas de la gravité du manquement commis par le transporteur mais de la gravité de l'irrégularité de l'entrée sur le territoire français. Or, cette dernière appréciation nous semble devoir être réservée à l'autorité administrative de police, qui seule détient le pouvoir de délivrer ou non un visa à la frontière et dispose d'ailleurs en la matière « d'un large pouvoir d'appréciation »[7]. Permettre à la compagnie aérienne de s'exonérer de sa responsabilité au seul motif que la situation de l'intéressé a été finalement régularisée aurait pour effet d'inviter le transporteur à anticiper, au regard du profil du passager et de la gravité de l'irrégularité entachant ses documents de voyage, les suites susceptibles d'être données ultérieurement à sa situation par les autorités de police. Cela reviendrait en quelque sorte à associer le transporteur à une mission de police administrative, ce à quoi le Conseil constitutionnel s'est pourtant fermement opposé dans sa décision du 25 octobre 2019 (n° 2019-810) se prononçant sur la QPC que vous lui aviez renvoyée relative à la constitutionnalité des articles L. 625-1 et L. 625-5 du CESEDA.

1.3. Pour autant, si la régularisation *a posteriori* de la situation de l'intéressé ne saurait constituer à elle seule une circonstance atténuante, elle nous semble, en l'espèce, éclairer d'autres circonstances qui, quant à elles, justifient pleinement à nos yeux que la Cour ait décidé de réduire le montant de l'amende infligée à la société Air France.

Rappelons en effet qu'Air France a toujours affirmé que la passagère était en possession de son passeport lors de l'embarquement, et que c'est au cours du vol qu'elle l'a égarée.

Evidemment, rien ne prouve que tel était bien le cas.

Mais il existe tout de même de nombreux indices en ce sens : l'âge de l'intéressé, le cadre scolaire de son voyage, la copie du passeport présenté par son professeur (qui disposait de copie de passeports de l'ensemble des élèves) et la délivrance *in fine* d'un passeport d'urgence par l'ambassade chinoise.

Il est en outre probable que la PAF ait elle-même estimé que l'intéressée était de bonne foi pour accepter de lui délivrer un visa à la frontière.

Or, nous pensons que cette incertitude sur le point de savoir si l'intéressée avait égaré son passeport au cours du vol et donc si la société Air France s'était acquittée de son

---

par la compagnie aérienne, l'idée étant que si le transporteur peut être sanctionné quand bien même l'irrégularité manifeste n'a pas été détectée en amont par les autorités publiques compétentes pour délivrer les documents, cette circonstance justifie toutefois une atténuation de la responsabilité du transporteur.

[7] CE, 28 février 1986, *N-J...* n° 41550, A ; CE, Sect., 10 avril 1992, *A...*, n° 75006, A

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

obligation lors de l'embarquement à Pékin doit nécessairement rejaillir sur l'appréciation du degré de responsabilité de la compagnie aérienne et donc sur le montant de l'amende infligée.

De sorte que la Cour n'a selon nous commis ni erreur de droit ni erreur de qualification juridique des faits en acceptant de réduire le montant de l'amende, non pas du seul fait que la passagère avait été finalement admise sur le territoire, mais au regard de l'ensemble des circonstances que cette admission révélait quant au comportement de la compagnie aérienne.

Et au regard de ces circonstances, c'est-à-dire *in fine* de la probabilité que la société Air France se soit en réalité acquittée de son obligation lors de l'embarquement, nous pensons que la solution retenue par la cour consistant à couper la poire en deux, c'est-à-dire à diviser par deux le montant maximal de 10 000 qui lui avait été infligé, n'est pas hors de proportion.

Nous vous proposons donc, au prix d'un léger redressement de l'arrêt de la cour dans le sens que nous vous avons indiqué mais qui nous semble correspondre à son esprit, de rejeter le pourvoi du ministre, sans qu'il y ait lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions de la société Air France présentées au titre de l'article L. 761-1 du CJA.

2. Venons-en aux affaires n°s 450480 et 451363, qui portent cette fois sur l'obligation pesant sur les transporteurs aériens de réacheminer les étrangers dont l'entrée en France a été refusée.

Ces affaires sont relatives à deux amendes, de 15 000 et 20 000 euros, infligées à Air France après que, ayant émis des billets et permis l'accès de son appareil aux policiers afin d'embarquer l'étranger reconduit, le commandant de bord, compte tenu du comportement non coopératif de l'intéressé, a finalement pris la décision de le débarquer.

Par un arrêt unique du 5 février 2021, la cour administrative d'appel de Paris a admis la responsabilité de la compagnie dans les deux affaires. Elle a néanmoins réduit le montant des amendes, respectivement à 5 000 et à 15 000 euros.

Air France vous demande l'annulation totale de cet arrêt, afin d'échapper dans les deux affaires à toute amende ; le ministre conteste uniquement la réduction du montant des amendes.

Avant de statuer sur le pourvoi de la compagnie aérienne, vous avez, par une décision du 9 juillet 2021[8], renvoyé au Conseil constitutionnel la question de la conformité à la Constitution de l'article L. 213-4 du CESEDA.

Le Conseil constitutionnel a rendu sa décision le 15 octobre suivant[9], et celle-ci fit grand bruit. Car faisant application de sa grille de contrôle des lois transposant les dispositions claires et inconditionnelles des directives européennes, le Conseil constitutionnel a pour la première fois reconnu l'existence d'un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la

[8] CE, 9 juillet 2021, *Société Air France*, n° 450480, A
[9] Cons. const., 15 octobre 2021, n° 2021-940 QPC

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

France, en l'occurrence celui, qui découle de l'article 12 de la Déclaration de 1789, de « *l'interdiction de déléguer à des personnes privées des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la « force publique » nécessaire à la garantie des droits* ». Sur le fond, il a estimé que les dispositions de l'article L. 213-4 ne méconnaissaient pas cette exigence dès lors, d'une part, qu'elles « *n'ont ni pour objet ni pour effet de mettre à la charge de ces entreprises une obligation de surveiller la personne devant être réacheminée ou d'exercer sur elle une contrainte* », d'autre part, qu'elles « *ne privent pas non plus le commandant de bord de sa faculté de débarquer une personne présentant un danger pour la sécurité, la santé, la salubrité ou le bon ordre de l'aéronef, en application de l'article L. 6522-3 du code des transports* ».

Vous êtes aujourd'hui invités à tirer les conséquences de cette décision sur les deux pourvois qui vous sont soumis.

2.1. La question principale, sur laquelle se concentrent les pourvois, est celle de l'étendue des obligations qui pèsent sur les transporteurs en vertu de l'article L. 213-4, lu à la lumière de la décision du Conseil constitutionnel.

Pour Air France, ces dispositions ne sauraient imposer aux transporteurs une obligation de résultat, dès lors que ces derniers ne disposent d'aucun pouvoir de contrainte sur les étrangers qu'elles sont chargées de prendre en charge. De sorte que la société reproche à la Cour, sur un terrain d'erreur de droit et d'erreur de qualification juridique des faits, d'avoir jugé que la compagnie aérienne « *ne* [peut] *utilement faire valoir qu'elle ne dispose pas des pouvoirs de contrainte nécessaires pour satisfaire à son obligation de réacheminement* ». Autrement dit, elle vous invite à censurer la Cour pour avoir reconnu l'existence d'un manquement de sa part, alors qu'elle avait déployé l'ensemble des moyens dont elle dispose pour effectuer le réacheminement et que le refus d'embarquement avait été décidé par le commandant de bord, en application de l'article L. 6522-3 du code des transports.

Pour le ministre, au contraire, l'article L. 213-4 impose au transporteur une obligation de résultat, de sorte que le transporteur ne saurait s'en exonérer en alléguant ne pas disposer des moyens de contrainte permettant son exécution. Il soutient que ces dispositions font obligation aux transporteurs de prévoir des dispositifs adaptés pour concilier cette obligation avec les difficultés susceptibles d'apparaître lors de l'opération de réacheminement, et notamment d'avoir recours à des agents de sécurité privée, afin que les commandants de bord n'aient pas de raison de s'opposer à l'embarquement des intéressés. En conséquence, il reproche à la cour d'avoir commis une erreur de droit en jugeant, par une forme d'*obiter dictum*, que les difficultés lors de l'opération de réacheminement pouvaient « *justifier, notamment en cas d'impossibilité établie de réacheminer le passager en raison de son comportement et des exigences de sécurité à bord, que ne* [soit infligée aux compagnies aériennes] *aucune sanction* ».

2.1. Pour trancher ce débat, il faut au préalable revenir sur la décision du Conseil constitutionnel afin de préciser ce qu'il a entendu juger.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Pour écarter le grief d'inconstitutionnalité, c'est-à-dire pour juger que l'article L. 213-4 n'avait pas pour effet de déléguer à des personnes privées des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la « force publique », le Conseil constitutionnel a raisonné en deux temps.

D'une part, il a relevé que « *la décision de mettre en œuvre le réacheminement d'une personne non admise sur le territoire français relève de la compétence exclusive des autorités chargées du contrôle des personnes à la frontière* ». Il faut en déduire i) que l'article 12 de la Déclaration de 1789 fait obstacle à tout transfert d'un pouvoir de décision en matière de police administrative, ii) que la décision de réacheminement d'une personne étrangère refusée sur le territoire français constitue bien une mesure de police, iii) mais que précisément l'article L. 213-4 ne confère « *pas aux transporteurs le pouvoir de prendre une telle mesure qui reste de la compétence des pouvoirs publics* »[10].

D'autre part, cette première étape franchie, le Conseil constitutionnel a vérifié que les actes matériels d'exécution que l'auteur de cette mesure de police confie aux transporteurs ne relevaient pas de ceux que la Constitution réserve aux seules personnes publiques titulaires d'un pouvoir de police. Il a estimé que tel n'était pas le cas, en relevant, nous vous l'avons dit, que l'article L. 213-4 n'a « *ni pour objet ni pour effet de mettre à la charge de ces entreprises une obligation de surveiller la personne devant être réacheminée ou d'exercer sur elle une contrainte, de telles mesures relevant des seules compétences des autorités de police* » et qu'il « *ne priv*[e] *pas non plus le commandant de bord de sa faculté de débarquer une personne présentant un danger pour la sécurité, la santé, la salubrité ou le bon ordre de l'aéronef* ». Autrement dit, si l'article 12 de la Déclaration de 1789 permet de confier à un opérateur privé l'accomplissement d'actes matériels d'exécution de mesures de police, c'est à la condition que ces actes ne comportent pas l'exercice de la force publique, ce qui est le cas non seulement des actes de contrainte physique mais aussi des activités de surveillance[11].

En définitive, ce n'est qu'au prix, si ce n'est d'une réserve d'interprétation, du moins d'une interprétation neutralisante de l'article L. 213-4 que le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions conformes à la Constitution.

2.2. Ces précisions nous semblent permettre de répondre à la question de la consistance et de la portée exactes des obligations que l'article L. 213-4 fait peser sur les compagnies aériennes.

Il faut d'abord déduire de ces dispositions lues à la lumière de la décision du Conseil constitutionnel[12], ce que personne ne conteste, que les compagnies aériennes sont tenues de

---

[10] Commentaires aux cahiers

[11] v. déjà en ce sens, n° 2003-484 DC du 20 novembre 2003, s'agissant du transport de personnes retenues en centre de rétention ou maintenues en zone d'attente ; Cons. const. 10 mars 2011, n° 2011-625 DC ; v. dans le même sens, CE, 29 décembre 1997, *Commune d'Ostricourt*, n° 170606, B

[12] Notamment de l'indication que « *les entreprises de transport aérien ne sont tenues, à la requête* [des autorités chargées du contrôle des personnes à la frontière]*, que de prendre en charge ces personnes et d'assurer leur*

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

réserver un siège dans leurs appareils pour l'étranger reconduit ainsi que de mettre en place un dispositif à l'arrière pour permettre à la police d'installer l'intéressé dans l'avion. Le transporteur doit ensuite apporter les soins et diligences normalement nécessaires pour faire en sorte que l'étranger demeure à bord de l'avion et soit effectivement réacheminé. La compagnie sera notamment tenue de mettre en œuvre, comme le prévoit le règlement de la Commission du 20 août 2008, « *des procédures pour le transport de* [ces passagers particuliers] *(...) afin d'assurer la sécurité de l'avion et de ses occupants* »[13]. Il faut entendre par là des dispositifs de nature à éviter que l'éventuelle résistance de l'étranger présente un danger pour la sécurité ou le bon ordre à bord de l'aéronef qui justifierait que le commandant de bord décide de le débarquer[14].

Il nous semble en revanche résulter de la décision du Conseil constitutionnel, qui interdit de déléguer aux transporteurs une obligation de surveillance ou de contrainte, que ces derniers ne sont pas tenus d'avoir recours à des services de sécurité privés. Car l'on peine à voir à quoi serviraient des agents de sécurité qui ne seraient autorisés ni à exercer une contrainte physique sur l'étranger s'opposant à son réacheminement, ni même à le surveiller. Sauf, comme le suggère le ministre, à parier sur le seul effet dissuasif de leur présence. Mais un tel effet aura tôt fait de se dissiper, et ne trompera donc personne, sûrement pas le principal intéressé. Surtout, nous pensons que des agents de sécurité privée auraient en pratique les plus grandes difficultés à rester impassibles, de sorte que leur seule présence risquerait de conduire à méconnaître l'interdiction dégagée par le Conseil constitutionnel de déléguer à des personnes privées des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la force publique.

De ces précisions, nous déduisons que l'absence de réacheminement effectif de l'étranger par la compagnie aérienne ne permet pas à soi seul d'établir l'inexécution de l'obligation que fait peser sur elle l'article L. 213-4. Pour le dire dans les termes du débat qui se déroule devant vous, le réacheminement effectif ne constitue pas une obligation de résultat, c'est-à-dire que la compagnie aérienne n'est pas tenue de faire démarrer l'avion avec l'étranger à son bord de telle sorte que, sauf force majeure, l'inexécution de cette obligation serait établie du seul fait que l'intéressé n'a pas embarqué. Car pour qu'il en soit ainsi, il faudrait qu'aucun aléa ne pèse sur ce résultat, c'est-à-dire que le succès de l'opération dépende du seul débiteur de l'obligation[15]. Or, tel n'est à l'évidence pas le cas, dès lors que la compagnie aérienne, comme l'a jugé le Conseil constitutionnel, ne dispose d'aucun pouvoir

---

transport ».

[13] OPS 1.265 de l'annexe III du règlement n° 859/2008 de la Commission du 20 août 2008 modifiant le règlement (CEE) n° 3922/91 du Conseil en ce qui concerne les règles techniques et procédures administratives communes applicables au transport commercial par avion

[14] Au titre de ces diligences, pourrait par exemple figurer la formation du personnel de bord à de telles situations. D'autres diligences sont sans doute envisageables dès lors qu'elles sont de nature à permettre le réacheminement effectif de l'étranger et à la condition qu'elles n'impliquent aucun acte de contrainte ni de surveillance.

[15] v., *mutatis mutandis*, sur l'existence d'un tel aléa comme critère de distinction entre obligation de résultat et obligations de moyens, Cass. com. 5 avr. 2011, nº 09-71.756, Inédit.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

de contrainte et de surveillance, si bien que dans le cas où le passager oppose un comportement de nature à compromettre la sécurité du vol, elle n'a d'autre choix, via la décision du commandant de bord de le débarquer, que de faire échec au réacheminement effectif.

Par suite, si l'obligation qui pèse sur le transporteur en vertu de l'article L. 213-4 n'est pas celle de réacheminer coûte que coûte la personne qui lui a été confiée, nous pensons que la Cour a en effet commis une erreur de droit en jugeant que la société Air France ne pouvait utilement faire valoir qu'elle ne dispose pas d'un pouvoir de coercition. En effet, cet argument était au contraire décisif, et aurait dû conduire la Cour à tenir compte de la résistance opposée par l'intéressé non pas pour moduler l'amende infligée à la compagnie mais, plus radicalement et en amont, pour établir ou non l'existence d'un manquement de cette dernière.

2.3. En définitive, nous vous proposons de juger que l'article L. 213-4 n'impose aux transporteurs aériens, à la requête des autorités chargées du contrôle des personnes à la frontière, que de prendre en charge les personnes non admises sur le territoire français et d'assurer leur transport, c'est-à-dire de leur réserver une place à bord et de mettre en œuvre des procédures internes permettant d'assurer la sécurité des aéronefs et de leurs occupants lors du transport de ces passagers, ce qui ne saurait impliquer le recours à des agents de sécurité privée.

Si la compagnie aérienne s'est effectivement acquittée de ces obligations, la seule circonstance que l'intéressé n'a finalement pas embarqué ne suffira pas à établir que le transporteur a méconnu l'article L. 213-4. Il conviendra d'apprécier les circonstances de l'espèce afin de déterminer si le comportement de l'intéressé présentait un danger pour la sécurité, la santé, la salubrité ou le bon ordre de l'aéronef justifiant que le commandement de bord ait décidé de le débarquer. Si tel est le cas, la compagnie aérienne ne saurait être regardée comme ayant manqué à ses obligations et, par suite, ne saurait se voir infliger une amende.

Vous l'aurez compris, cette solution conduira sans doute l'Etat, afin de ne pas priver d'efficacité le réacheminement, à prévoir (de nouveau) la présence de policiers à bord pour escorter l'intéressé, au moins lorsque ce dernier, au regard de son comportement passé lors d'éventuelles tentatives infructueuses de réacheminement, risque de présenter un danger pour le bon ordre à bord de l'aéronef. Un tel résultat, qui a pour effet de placer l'Etat devant ses responsabilités[16], constitue à nos yeux la conséquence logique de la décision du Conseil constitutionnel et de ce que les mesures de surveillance et de contrainte « *relèvent des seules compétences des autorités de police* »[17].

---

[16] v. en ce sens, J. Petit, « Police administrative et identité constitutionnelle de la France », AJDA 2022.172

[17] Relevons que la CJUE a, pour sa part, jugé que « *transporteur aérien ou son mandataire ne saurait être considéré ni comme ayant été chargé, par l'État membre de destination, d'assumer les fonctions de contrôle aux frontières conformément à l'article 7, paragraphe 3, du code frontières Schengen, ni comme disposant, à cet effet, des pouvoirs adéquats* ». Elle en a déduit « *qu'un transporteur aérien qui, lui-même ou par l'intermédiaire de ses représentants et de ses mandataires à l'aéroport de l'État membre de départ, refuse l'embarquement à un*

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Si vous nous suivez, vous censurerez sur un terrain d'erreur de droit l'arrêt de la cour pour avoir jugé que la société Air France devait être regardée comme ayant manqué à l'obligation que fait peser sur elle l'article L. 213-4 au seul motif que les intéressés n'avaient pas été effectivement réacheminés, sans rechercher si, au regard des moyens mis en œuvre par la compagnie et du comportement des étrangers, la décision de le débarquer prise par le commandant de bord était justifiée.

2.4. Puis, afin d'éclairer pleinement les juges du fond et parce qu'elles sont en état d'être jugées, vous pourrez régler les affaires au fond.

2.4.1. L'affaire enregistrée sous le n° 450480 concerne le réacheminement vers le Liban de M. K…, de nationalité inconnue, qui a fait l'objet d'un refus d'entrée sur le territoire français le 17 janvier précédent à l'arrivée d'un vol assuré par la compagnie Air France.

Le 1er février 2017, après douze tentatives infructueuses de réacheminement, le directeur de la PAF de Roissy Charles de Gaulle a de nouveau requis la compagnie Air France pour assurer le réacheminement de M. K….

Air France a alors réservé un billet à l'intéressé, pour un vol prévu le lendemain.

Le 2 février, M. K… a été accompagné par des fonctionnaires de police jusqu'à la porte arrière de l'appareil, où la compagnie avait positionné un escalier afin de faciliter son embarquement. Puis, ce dernier a crié et s'est débattu, conduisant les fonctionnaires de police à le maintenir menotté et entravé jusqu'à la fin de l'embarquement et à avertir le commandant de bord, nous citons son procès-verbal, « *que le passager posera certainement de gros problèmes dans l'avions dès qu'il sera seul et détaché* ». Le procès-verbal poursuit en expliquant que le passager a « *continu*[é] *à hurler et à se débattre sur son siège* » et que la décision a donc été prise de le débarquer. Le procès-verbal établi par le brigadier de la PAF est dans le même sens, qui indique que M. K… était « *agité et s'oppos*[ait] *à son départ* ».

De ces éléments nous déduisons que la compagnie Air France a satisfait aux obligations que fait peser sur elle l'article L. 213-4. Elle a réservé un billet d'avion au nom de M. K…, pour un vol prévu dès le lendemain de la réquisition qui lui a été adressée. Elle a mis en place un dispositif à l'arrière de l'appareil pour permettre l'embarquement de l'intéressé. Quant au comportement de l'intéressé, les procès-verbaux et la circonstance qu'il s'agit de la treizième tentative infructueuse nous paraissent suffisamment attester qu'il était de nature, en l'absence d'escorte policière présente à bord pendant le vol et de moyens de contrainte et de surveillance à disposition de la compagnie Air France, à présenter un risque pour la sécurité et le bon ordre de l'aéronef justifiant que le commandant de bord décide de le débarquer.

---

passager en invoquant le refus d'entrée opposé par les autorités de l'État membre de destination ne saurait être considéré comme agissant en tant qu'émanation dudit État, de sorte que le passager lésé n'est pas fondé à lui opposer la décision n° 565/2014 devant une juridiction de l'État membre de départ aux fins d'obtenir réparation au titre de la violation de son droit d'entrer sur le territoire de l'État membre de destination sans être en possession d'un visa émis par ce dernier » (CJUE, 30 avril 2020, *Blue Air – Airline Management Solutions SRL*, C-584/18).

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Nous vous proposons donc de faire droit à l'appel de la société Air France et de prononcer l'annulation de la décision du 23 mai 2017 par laquelle le ministre de l'intérieur lui a infligé une amende de 15 000 euros, privant ainsi d'objet les conclusions incidentes du ministre de l'intérieur tendant à rétablir l'amende au montant fixé par cette décision.

2.4.2. L'affaire enregistrée sous le n° 451363 concerne le réacheminement vers l'Algérie de M. X…, de nationalité algérienne, qui avait fait l'objet d'un refus d'entrée sur le territoire français le 5 avril 2017.

Le 12 avril suivant, après deux tentatives infructueuses, le directeur de la PAF de Roissy a de nouveau requis la compagnie Air France pour assurer le réacheminement de M. X….

Air France a alors réservé un billet à l'intéressé, pour un vol prévu le lendemain.

Le jour de l'opération, M. X… a été accompagné par des fonctionnaires de police jusqu'à la porte arrière de l'appareil, où la compagnie avait positionné un escalier afin de faciliter l'embarquement du passager.

La décision de refus de transport par voie aérienne opposée par le commandant de bord indique que M. A… était agité et refusait de monter à bord. Le PV de la PAF ne dit rien du comportement de l'intéressé, se bornant à indiquer qu'il n'a pas embarqué. Mais ce PV, postérieur à celui établi par la société Air France, ne remet pas en cause les constatations de ce dernier, et la circonstance qu'il s'agissait de la troisième tentative de réacheminement nous semble attester que le comportement de l'intéressé présentait un risque pour la sécurité et le bon ordre de l'aéronef justifiant que le commandant de bord décide de le débarquer.

Nous vous proposons donc de faire droit à l'appel de la société Air France et de prononcer l'annulation de la décision du 27 octobre 2017 par laquelle le ministre de l'intérieur lui a infligé une amende de 20 000 euros.

Et vous pourrez condamner l'Etat, pour ces deux affaires, à verser à la société Air France la somme de 4 500 euros, au titre de l'article L. 761-1 du CJA.

Tel est le sens de nos conclusions.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.