

CONSEIL D'ETAT
statuant
au contentieux

N^{os} 450480, 451363

SOCIÉTÉ AIR FRANCE

MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

M. Sébastien Gauthier
Rapporteur

M. Clément Malverti
Rapporteur public

Séance du 25 mai 2022
Décision du 21 juin 2022

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies)

Sur le rapport de la 2^{ème} chambre
de la Section du contentieux

Vu les procédures suivantes :

Par une première demande enregistrée sous le n°1711819 au tribunal administratif de Paris, la société Air France a demandé au tribunal d'annuler la décision R/17-0001 du 23 mai 2017 par laquelle le ministre de l'intérieur lui a infligé une amende de 15 000 euros sur le fondement de l'article L. 625-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile pour ne pas avoir procédé au réacheminement de M. B..., ou de la décharger du paiement de l'amende.

Par une deuxième demande, enregistrée sous le n° 1719646 au tribunal administratif de Paris, la société Air France a demandé au tribunal d'annuler la décision R/17-0449 du 27 octobre 2017 par laquelle le ministre de l'intérieur lui a infligé une amende de 20 000 euros sur le fondement de l'article L. 625-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile pour ne pas avoir procédé au réacheminement de M. A..., ou de la décharger du paiement de l'amende.

Par un jugement n° 1711819, 1719646 du 26 février 2019, le tribunal administratif de Paris a réduit à 10 000 euros l'amende infligée à la société Air France par la décision R/17-0001 du 23 mai 2017 et a rejeté le surplus des conclusions de ses demandes.

Par un arrêt n° 19PA01412 du 5 février 2021, la cour administrative d'appel de Paris, saisie par la société Air France, a réduit à 5 000 euros le montant de l'amende mise à la

charge de la société par la décision R/17-0001 du 23 mai 2017 et a réduit à 15 000 euros le montant de celle mise à sa charge par la décision R/17-0449 du 27 octobre 2017.

1/ Sous le n° 450480, par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et un nouveau mémoire, enregistrés les 8 mars, 30 avril et 29 décembre 2021 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la société Air France demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à ses conclusions d'appel ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 6 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

2/ Sous le n° 451363, par un pourvoi enregistré le 2 avril 2021, le ministre de l'intérieur demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler le même arrêt ;

2°) de rejeter l'appel de la société Air France et de confirmer le montant des amendes prononcées à son encontre.

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- 19 juin 1990 ;
- la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985, signée le
 - la directive 2001/51/CE du Conseil du 28 juin 2001 ;
 - le règlement n° 859/2008 de la Commission du 20 août 2008 ;
 - le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
 - le code des transports ;
 - la décision n° 2021-940 QPC du 15 octobre 2021 du Conseil constitutionnel ;
 - le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- extraordinaire,
- le rapport de M. Sébastien Gauthier, maître des requêtes en service
 - les conclusions de M. Clément Malverti, rapporteur public,

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Rocheteau, Uzan-Sarano & Goulet, avocat de la société Air France ;

Considérant ce qui suit :

1. La société Air France et le ministre de l'intérieur se pourvoient en cassation, par deux pourvois qu'il y a lieu de joindre, contre l'arrêt du 5 février 2021 par lequel la cour administrative d'appel de Paris a réduit respectivement à 5 000 et 15 000 euros les amendes prononcées à l'encontre de la société par les décisions R17/0001 et R17/0449 du ministre de l'intérieur, à raison de deux méconnaissances de l'obligation de réacheminement résultant alors de l'article L. 625-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Sur le cadre juridique :

2. D'une part, en application de l'article 26 de la convention d'application de l'accord de Schengen signée le 19 juin 1990, les États signataires se sont engagés à instaurer l'obligation pour les entreprises de transport de « *reprandre en charge sans délai* » les personnes étrangères dont l'entrée sur le territoire de ces États a été refusée et de les ramener vers un État tiers. Selon l'article 3 de la directive 2001/51/CE du 28 juin 2001 complétant les stipulations précitées, les États membres prennent les mesures nécessaires pour imposer aux transporteurs l'obligation de trouver immédiatement le moyen de réacheminer les ressortissants de pays tiers dont l'entrée dans l'espace Schengen est refusée. L'article L. 213-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile alors applicable, pris pour la transposition de cette directive, devenu l'article L. 333-3, dispose : « *Lorsque l'entrée en France est refusée à un étranger non ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne, l'entreprise de transport aérien ou maritime qui l'a acheminé est tenue de ramener sans délai, à la requête des autorités chargées du contrôle des personnes à la frontière, cet étranger 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* ». Le 1 de l'article L. 625-7 du même code, dans la rédaction alors applicable, déclaré conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel par sa décision n° 2021-940 QPC du 15 octobre 2021 et devenu l'article L. 821-10, prévoit qu'est punie d'une amende d'un montant maximal de 30 000 euros « *L'entreprise de transport aérien ou maritime qui ne respecte pas les obligations fixées aux articles L. 213-4 à L. 213-6* ».

3. D'autre part, aux termes de l'article L. 6522-3 du code des transports : « *Le commandant de bord a autorité sur toutes les personnes embarquées. Il a la faculté de débarquer toute personne parmi l'équipage ou les passagers, ou toute partie du chargement, qui peut présenter un danger pour la sécurité, la santé, la salubrité ou le bon ordre à bord de l'aéronef* ». Aux termes de l'annexe III au règlement n° 859/2008 de la Commission du 20 août 2008 modifiant le règlement n° 3922/91 du Conseil en ce qui concerne les règles techniques et procédures administratives communes applicables au transport commercial par avion, alors en vigueur : « *OPS 1085. Responsabilité de l'équipage / Le commandant de bord (...) a le droit de refuser de transporter des passagers non admis, des personnes expulsées ou des personnes en état d'arrestation si leur transport présente un risque quelconque pour la sécurité de l'avion ou de ses occupants. (...) OPS 1265. Transport de passagers non admissibles, refoulés ou de*

personnes en détention. / L'exploitant doit établir des procédures pour le transport de passagers non admissibles, refoulés ou de personnes en détention afin d'assurer la sécurité de l'avion et de ses occupants. Le transport d'une de ces personnes doit être notifié au commandant de bord ».

4. Il résulte de ces dispositions et, s'agissant de celles de l'article L. 213-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, de l'interprétation donnée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2021-940 QPC du 15 octobre 2021, que les entreprises de transport aérien sont tenues d'assurer sans délai, à la requête des services de police aux frontières, la prise en charge et le transport des personnes de nationalité étrangère non admises sur le territoire français. Elles doivent établir des procédures internes permettant d'assurer la sécurité des aéronefs et de leurs occupants lors du transport de passagers non admissibles ou refoulés, sans que les en dispense la faculté donnée au commandant de bord par l'article L. 6522-3 du code des transports de débarquer toute personne présentant un danger pour la sécurité, la santé, la salubrité ou le bon ordre à bord de l'aéronef. Ces dispositions n'ont toutefois 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 de la seule compétence des autorités de police.

5. Pour déterminer s'il y a lieu de sanctionner l'entreprise de transport et fixer le montant de la sanction prévue par l'article L. 625-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, l'administration doit prendre en compte, notamment, le comportement du passager et les diligences accomplies par l'entreprise pour respecter ses obligations, au nombre desquelles figure la mise en place de procédures de réacheminement. Mais l'impossibilité dûment établie de réacheminer le passager en raison de son comportement et des exigences de la sécurité à bord, alors qu'il n'incombe pas au transporteur de pourvoir à la surveillance de l'intéressé et qu'il ne lui appartient pas d'exercer sur lui une contrainte, constitue une circonstance exonératoire.

Sur les pourvois :

6. Pour statuer sur les appels de la société Air France contre le jugement du tribunal administratif de Paris en ce qu'il n'avait pas fait droit à ses demandes tendant à la décharge des deux amendes infligées par le ministre pour ne pas avoir réacheminé deux passagers ayant fait l'objet d'un refus d'entrée sur le territoire national, la cour d'administrative d'appel de Paris a jugé que la société requérante ne pouvait utilement faire valoir qu'elle ne dispose pas des pouvoirs de contrainte nécessaires pour satisfaire à son obligation de réacheminement. Ce faisant, alors qu'en l'absence de tels pouvoirs le comportement de l'intéressé est susceptible de constituer une circonstance exonératoire, la cour a commis une erreur de droit. Dès lors, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de son pourvoi, la société Air France est fondée à demander l'annulation de l'arrêt qu'elle attaque. Il n'y a, par suite, pas lieu de statuer sur le pourvoi formé contre le même arrêt par le ministre de l'intérieur.

7. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de régler l'affaire au fond en application de l'article L. 821-2 du code de justice administrative.

Sur les sanctions :

En ce qui concerne la décision R/17-0001 du 23 mai 2017 :

8. Il résulte de l'instruction que, le 1^{er} février 2017, les services de la police aux frontières de l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle ont requis la société Air France pour

assurer sans délai, par un vol prévu le 2 février 2017 à 9 heures ou par tout autre moyen, le réacheminement vers Beyrouth de M. B... ayant fait l'objet d'un refus d'admission sur le territoire français le 17 janvier 2017. Par un procès-verbal du 2 février 2017, les mêmes services ont constaté le défaut de réacheminement de M. B..., après que le commandant de bord eut pris la décision de le débarquer, compte tenu de son état d'agitation et de son opposition à son départ et, en conséquence, de l'impossibilité d'assurer la sécurité du vol et des occupants de l'aéronef.

9. Il résulte de l'instruction qu'un billet avait été émis et un siège réservé pour le passager, dont c'était la treizième tentative de réacheminement, que l'intéressé a été embarqué sous escorte policière par l'arrière de l'aéronef mais qu'il a refusé de rester à bord. Si le ministre soutient que la société Air France a manqué à ses obligations faute d'avoir disposé au sein de l'aéronef de personnels de sécurité privée de nature à permettre le réacheminement, il résulte de ce qui a été dit au point 4 que la société est fondée à demander, dans les circonstances de l'espèce, l'annulation de la sanction qui lui a été infligée. Les conclusions incidentes du ministre de l'intérieur tendant au rétablissement de l'amende au montant fixé par sa décision initiale sont, par suite, devenues sans objet.

En ce qui concerne la décision R/17-0449 du 27 octobre 2017 :

10. Il résulte de l'instruction que le 12 avril 2017, les services de la police aux frontières de l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle ont requis la société Air France pour assurer sans délai, par un vol prévu le 13 avril 2017 à 16 heures 20 ou par tout autre moyen, le réacheminement vers Alger de M. A... ayant fait l'objet d'un refus d'admission sur le territoire français le 5 avril 2017. Par un procès-verbal du 13 avril 2017, les mêmes services ont constaté le défaut de réacheminement de M. A..., après que le commandant de bord eut pris la décision de le débarquer, compte tenu de son état d'agitation et de son opposition à son départ et, en conséquence, de l'impossibilité d'assurer la sécurité du vol et des occupants de l'avion.

11. Il résulte de l'instruction qu'un billet avait été émis et un siège réservé pour le passager, dont c'était la troisième tentative de réacheminement, qu'il a été embarqué sous escorte policière par l'arrière de l'aéronef mais a refusé de rester à bord. Si le ministre soutient que la société Air France a manqué à ses obligations faute d'avoir disposé au sein de l'aéronef de personnels de sécurité privée de nature à permettre le réacheminement, il résulte de ce qui a été dit au point 4 que la société est fondée à demander, dans les circonstances de l'espèce, l'annulation de la sanction qui lui a été infligée.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

12. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat, pour l'ensemble de la procédure la somme de 4 500 euros à verser à la société Air France au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : L'arrêt de la cour administrative d'appel de Paris du 5 février 2021 est annulé.

Article 2 : Il n'y a pas lieu de statuer sur le pourvoi du ministre de l'intérieur.

Article 3 : Les décisions R/17-0001 et R/17-0449 du ministre de l'intérieur sont annulées.

Article 4 : Il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions incidentes du ministre de l'intérieur devant la cour administrative d'appel de Paris.

Article 5 : Le jugement du tribunal administratif de Paris est annulé.

Article 6 : L'Etat versera à la société Air France la somme de 4 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 7 : La présente décision sera notifiée à la société Air France et au ministre de l'intérieur.