



ASSEMBLÉE — 41^e SESSION

COMMISSION JURIDIQUE

Point 41 : Programme des travaux de l'Organisation dans le domaine juridique

RENFORCER LES MESURES JURIDIQUES DISSUASIVES À L'ENDROIT DES PASSAGERS INDISCIPLINÉS ET PERTURBATEURS DANS L'ÈRE POSTPANDÉMIE

[Note présentée par l'Association du transport aérien international (IATA) et la Fédération internationale des associations de pilotes de ligne (IFALPA)]

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Les cas signalés de non-conformité aux exigences de port du masque durant la pandémie de COVID-19 ont fait ressortir le problème de longue date des comportements indisciplinés et perturbateurs à bord des aéronefs civils. Même si le masque n'est plus obligatoire sur plusieurs vols internationaux, les États sont néanmoins encouragés à examiner l'expérience récente et à revoir leur approche de ce problème en tenant compte des normes et pratiques recommandées de l'OACI (SARP), du matériel d'orientation en cette matière et du Protocole de Montréal de 2014.

Suite à donner : l'Assemblée est invitée à presser les États de revoir leur approche de dissuasion et leurs mesures d'application de la loi visant les comportements indisciplinés et perturbateurs en vol, et en particulier à :

- a) mener des campagnes de sensibilisation du public afin que les voyageurs sachent ce qui constitue une conduite prohibée et soient au courant des sanctions juridiques et autres qui pourraient s'ensuivre en vertu des SARP de l'Annexe 9 – *Facilitation* ;
- b) ratifier le Protocole de Montréal de 2014 (MP14) pour combler les écarts juridictionnels ; et
- c) mettre en place un régime de sanctions civiles et administratives comme décrit dans le manuel Doc 10117 de l'OACI, pour faire en sorte qu'une gamme de mécanismes d'application permette de réagir à divers types et degrés de gravité des incidents liés aux passagers indisciplinés et perturbateurs.

<i>Objectifs stratégiques :</i>	La présente note se rapporte à l'objectif stratégique 1 (Sécurité) et 3 (Sûreté et facilitation).
<i>Incidences financières :</i>	Sans objet

¹ Versions française, anglaise, arabe, chinoise, espagnole et russe fournies par l'IATA

<i>Références :</i>	<p><i>Annexe 9 (Facilitation) à la Convention relative à l'aviation civile internationale</i></p> <p><i>Document de l'Équipe spéciale du Conseil sur la relance de l'aviation (CART) de l'OACI « Paré au décollage : Orientations relatives aux voyages aériens dans le contexte de la crise sanitaire liée à la COVID-19 »</i></p> <p><i>Doc 10117, Manuel sur les aspects juridiques des passagers indisciplinés ou perturbateurs</i></p> <p><i>Doc 10034, 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 (Protocole de Montréal de 2014 ou MP14)</i></p> <p><i>Doc 10140, Résolution A40-28 de l'Assemblée en vigueur (au 4 octobre 2019) : Exposé récapitulatif de la politique permanente de l'OACI dans le domaine juridique (Annexe C)</i></p>
---------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

1. INTRODUCTION

1.1 Les incidents liés à des passagers indisciplinés et perturbateurs préoccupent les États membres de l'OACI et l'industrie depuis plusieurs années, bien avant la pandémie de COVID-19.

1.2 Constatant la nécessité de mesures d'atténuation pour réduire le risque de santé qui menace les passagers et le personnel de l'aviation, et la nécessité de favoriser la confiance, l'Équipe spéciale du Conseil de l'OACI sur la relance de l'aviation (CART) a publié en mai 2020 le document « *Paré au décollage : Orientations relatives aux voyages aériens dans le contexte de la crise sanitaire liée à la COVID-19* ». Une mesure clé de réduction du risque sanitaire fut l'exigence temporaire du port du couvre-visage, dont le masque, par les passagers et membres d'équipage, conformément aux avis des autorités de santé publique. Cette recommandation de porter le masque à bord des aéronefs durant les vols a été universellement adoptée, et certains États en ont fait une obligation en vertu d'une loi nationale ou une infraction en cas manquement.

1.3 Plusieurs États ont signalé une augmentation substantielle des incidents liés à des passagers indisciplinés en lien avec le non-respect de l'obligation de port du masque. Par exemple, la Federal Aviation Administration (FAA) aux États-Unis a fait état d'une nette augmentation des incidents. Du 1^{er} janvier au 12 avril 2022, plus de 1150 incidents ont été signalés à la FAA, dont 70 % étaient liés au refus d'obéir à l'obligation fédérale de porter le masque².

1.4 Plusieurs compagnies aériennes ont aussi signalé des taux croissants d'incidents liés à des passagers indisciplinés et perturbateurs affectant leurs opérations. Dans plusieurs cas, les désaccords entre passagers conformes et passagers non conformes ont mené à des altercations physiques et des agressions. Dans d'autres cas, les membres du personnel de cabine étaient victimes d'agressions verbales ou physiques pour avoir simplement demandé aux passagers d'obéir aux instructions légitimes sur le port du masque. Ces comportements menacent la santé, la sécurité et le bon ordre à bord. Plusieurs incidents ont provoqué des détournements de vol, notamment lors d'un incident à bord d'un vol de Paris à Delhi le 5 mars 2021.³

2. DISCUSSION

2.1 La pandémie a amené des gouvernements, des agences de réglementation et des organismes d'exécution de la loi à évaluer les moyens de mieux dissuader les passagers indisciplinés et perturbateurs par des approches de communication et d'application de la loi. Par exemple, la FAA aux États-Unis a remplacé les conseils et avertissements par une approche de tolérance zéro, assortie de mesures contre ceux qui menacent, intimident ou agressent les membres d'équipage ou toute personne à bord ou qui interfèrent avec le travail des membres d'équipage. Appuyée par une campagne de sensibilisation de haut niveau, la politique de la FAA semble avoir eu un fort effet dissuasif et on lui attribue la diminution du taux d'incidents de près de 60 pour cent⁴.

2.2 L'IATA a continuellement souligné l'importance de la dissuasion pour prévenir ou réduire les comportements indisciplinés et perturbateurs. L'expérience de la pandémie de COVID-19 offre aux

² Federal Aviation Administration (FAA) des États-Unis

³ Reuters, « Air France flight made emergency landing in Bulgaria over disruptive passenger », 6 mars 2021, accessible à <https://www.reuters.com/article/us-bulgaria-airfrance-passenger-idUSKBN2AY0HS> et consulté le 3 juin 2022.

⁴ <https://www.faa.gov/newsroom/faa-zero-tolerance-policy-against-unruly-passengers-here-stay>

États l'occasion de revoir leur approche, notamment les mesures de dissuasion. Les questions qui suivent peuvent être abordées :

2.2.1 Les voyageurs aériens sont-ils suffisamment au fait de ce qui constitue un comportement indiscipliné et perturbateur à bord d'un aéronef et des sanctions judiciaires et autres qui peuvent s'ensuivre ?

2.2.2. Les procureurs et les organismes d'application de la loi ont-ils les pouvoirs légaux nécessaires pour s'occuper des incidents liés à des passagers indisciplinés et perturbateurs à bord d'aéronefs enregistrés à l'étranger qui atterrissent ensuite sur leur territoire national ?

2.2.3 Existe-t-il suffisamment d'outils d'application de la loi pour traiter les différents types et degrés de gravité des incidents qui peuvent survenir ? Ces outils permettent-ils de faire en sorte que les passagers indisciplinés encourrent les conséquences de leurs comportements ?

2.3 Au cours de la dernière décennie, des outils d'orientation actualisés et des normes et pratiques recommandées améliorées ont été mis au point par l'OACI pour aider les États à revoir leur approche générale, leurs mesures dissuasives et leurs outils d'application de la loi.

2.4 En matière de sensibilisation des voyageurs, il est essentiel que tous les passagers, et particulièrement ceux qui prennent l'avion pour la première fois, comprennent clairement ce qui constitue un comportement interdit à bord et les conséquences légales et autres qui peuvent résulter d'une transgression. La norme 6.43 de l'Annexe 9 – *Facilitation* de la Convention de Chicago stipule ce qui suit : « Afin de dissuader et de prévenir les comportements indisciplinés, chaque État 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. »

2.5 Il subsiste un manque de clarté sur la compétence des États par rapport aux infractions commises à bord des aéronefs, ou un manque de capacité d'exercer cette compétence. Un sondage effectué en 2020 auprès des compagnies aériennes membres de l'IATA révélait que dans 60 % des incidents, les questions de compétence juridique ont été citées comme raison de ne pas entamer des poursuites. C'est parce que dans la plupart des cas, la Convention de Tokyo de 1963 confère la compétence juridique sur l'infraction commise à bord d'un aéronef à l'État d'enregistrement de l'aéronef. Cela cause des problèmes lors de l'atterrissage dans un pays étranger où les autorités policières déterminent qu'ils n'ont pas compétence parce que l'aéronef est enregistré dans un autre État. Selon un tel scénario, les passagers indisciplinés sont libres de poursuivre leur trajet sans subir de sanction et sans autre réponse gouvernementale à leur comportement fautif.

2.6 Le Protocole de Montréal de 2014 (MP14) aborde spécifiquement cette question en donnant obligatoirement compétence à l'État prévu d'atterrissage, conférant ainsi aux États le pouvoir de s'occuper des passagers indisciplinés qui atterrissent sur leurs territoires, peu importe l'endroit d'enregistrement de l'aéronef. MP14 est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2020 et actuellement, il compte [38 États signataires](#). L'IATA appuie et encourage fortement la ratification de cet important instrument, conformément à la résolution A40-28 appendice C de l'OACI.

2.7 Enfin, les comportements qui constitueraient des infractions relatives au refus d'un passager d'obéir à une directive légitime donnée par le commandant de bord ou en son nom pour assurer la sécurité de l'aéronef ou des personnes et biens qu'il contient ; ou pour maintenir le bon ordre et la discipline à bord, n'entraînent pas toujours des poursuites civiles ou pénales. Cela est attribuable au fait que dans plusieurs États, le régime de sanctions administratives recommandé par le Doc 10117 de l'OACI *Manuel*

sur les aspects juridiques des passagers indisciplinés ou perturbateurs n'est pas mis en œuvre, ce qui permettrait des mesures rapides et économiques à l'endroit des passagers indisciplinés et perturbateurs sans recourir au système judiciaire pénal.

2.8 L'absence de réponse appropriée au niveau civil ou pénal aux comportements des passagers indisciplinés ou perturbateurs nuit à l'objectif de dissuasion. Des sanctions civiles ou administratives imposées rapidement par la police ou les responsables de la sûreté de l'aviation (dans certains cas, sur-le-champ) pourraient être utiles, mais elles sont inexistantes dans plusieurs pays.

2.9 On trouve des orientations sur les sanctions civiles ou administratives, y compris une législation type, dans le *Manuel sur les aspects juridiques des passagers indisciplinés ou perturbateurs* de l'OACI (Doc 10117). L'IATA demande que davantage d'États envisagent l'adoption de sanctions civiles ou administratives pour faciliter l'application de la loi et la dissuasion.

2.10 En terminant, pour soutenir davantage les États et les informer, l'IATA a publié récemment un nouveau document de stratégie intitulé « [Even safer and more enjoyable air travel for all – A Strategy for reducing the problem of unruly and disruptive passenger incidents](#) ». Ce document de haut niveau contient des exemples de bonnes pratiques pour illustrer les étapes que les gouvernements peuvent suivre pour atténuer le problème lié aux passagers indisciplinés et perturbateurs. Il présente aussi certaines données récentes de l'IATA et des principaux organismes de réglementation, ainsi que des exemples d'initiatives prises par l'industrie pour prévenir et gérer ce type d'incidents. L'IFALPA a aussi publié un énoncé de position qu'on peut consulter à l'adresse : <https://www.ifalpa.org/media/3695/21pos15-unruly-passengers.pdf>.

3. CONCLUSION

3.1 L'augmentation des taux d'incidents liés aux passagers indisciplinés et perturbateurs durant la pandémie de COVID-19 a fait ressortir l'importance de cet enjeu et la nécessité que les États réexaminent régulièrement l'efficacité de leur approche et procèdent à des ajustements au besoin.

3.2 L'OACI a mis au point les outils et le matériel nécessaires pour appuyer les États. Si on les met en œuvre, l'IATA estime que les outils et mesures décrites plus haut aux paragraphes 2.4 à 2.6 pourront, avec les initiatives de l'industrie, contribuer à réduire le nombre d'incidents liés à des passagers indisciplinés et perturbateurs. Cela aidera à créer une expérience de voyage aérien encore plus sûre et agréable pour tous.