

Dalloz actualité 19 octobre 2021

Adaptation au droit de l'Union européenne par la loi du 8 octobre 2021 : aspects de droit aérien

Loi n° 2021-1308, 8 oct. 2021, JO 9 oct.

Xavier Delpech

Résumé

La loi du 8 octobre 2021 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances comporte un important volet de droit des transports. Au sein de celui-ci, plusieurs dispositions concernent le droit aérien.

La France se veut le « bon élève » de l'Europe. La couleur est annoncée. La loi du 8 octobre 2021 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances – dite « DDADUE 2021 » – constitue la traduction législative de cette volonté politique. Elle vise à permettre à la France, qui assurera la présidence du Conseil de l'Union européenne à compter du 1^{er} janvier 2022, « de ne présenter aucun déficit de transposition et de disposer d'un droit national conforme à différentes évolutions législatives récentes de l'Union européenne (UE) » (Communiqué de presse du Conseil des ministres du 14 avril 2021). Le droit des transports y occupe une place de choix. À l'intérieur de celui-ci, c'est le droit aérien qui fait l'objet des articles les plus nombreux, certains habilitant le gouvernement à prendre des ordonnances en ce domaine, d'autres contenant des règles substantielles, notamment en matière de sûreté aérienne.

Habilitation du gouvernement à prendre des ordonnances

La loi du 8 octobre 2021 (art. 1^{er}) habilite le gouvernement à prendre, dans un délai de huit mois, une ordonnance pour **mettre en œuvre les obligations de conduire de tests d'alcoolémie sur les équipages, et la possibilité d'effectuer des tests pour d'autres substances psychoactives**, introduites par le règlement (UE) n° 2018/1042 du 23 juillet 2018 modifiant le règlement (UE) n° 965/2012 du 5 octobre 2012, dit « AIR-OPS », en ce qui concerne les exigences techniques et les procédures administratives applicables à l'introduction de programmes de soutien, l'évaluation psychologique des membres de l'équipage de conduite, ainsi que le dépistage systématique et aléatoire de substances psychotropes en vue de garantir l'aptitude médicale des membres de l'équipage de conduite et de l'équipage de cabine. Le règlement de 2018 se présente comme une réponse à l'accident particulièrement grave qui avait causé la mort, en mars 2015, des passagers d'un vol de la compagnie *Germanwings* en raison d'un mouvement suicidaire du pilote qui a délibérément précipité l'avion sur un flanc de montagne dans les Alpes du sud. Il impose de nouvelles obligations tant aux États membres de l'Union européenne (mise en place de nouvelles inspections au sol, d'aéronefs en particulier) qu'aux compagnies aériennes. En ce qui concerne ces dernières, elles doivent désormais notamment mettre en place pour les personnels navigants des programmes de soutien pour leur permettre de faire face et surmonter des difficultés susceptibles d'affecter leur capacité à assumer leurs fonctions, procéder à une évaluation psychologique des membres de l'équipage de conduite avant qu'ils effectuent des vols en ligne et enfin mettre en place des programmes de prévention de l'usage de substances psychotropes ainsi qu'un dépistage systématique et aléatoire de substances psychotropes. La mise en conformité de la législation nationale avec le règlement (UE) n° 965/2012 est nécessaire puisqu'il n'existe pas de dispositions en droit interne qui permette d'effectuer des contrôles du niveau d'alcoolémie, notamment sur les pilotes aériens sauf en cas de délit ou de crime, ou des contrôles de la consommation d'autres substances psychoactives. Cette mise en conformité nécessite la modification ou l'ajout de dispositions de nature législative car d'une part, celles-ci devront prévoir un régime de sanctions si les personnes contrôlées dépassent les normes limites fixées et sont en infraction et d'autre part, soumettre des personnes à des tests de cette nature touche aux libertés publiques et aux garanties fondamentales qui les entourent. Tel est donc l'objet de la future ordonnance.

La loi du 8 octobre 2021 (art. 3) habilite, par ailleurs, le gouvernement à prendre par voie d'ordonnance, dans un délai de six mois, des dispositions pour **mettre en conformité le code des transports avec plusieurs règlements européens en matière de délivrance des licences d'exploitation et de système de déclaration en ce qui concerne les certificats de transporteur aérien**, notamment le règlement (UE) n° 2018/1139 du 4 juillet 2018 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence de l'Union européenne pour la sécurité aérienne. L'objectif des dispositions de l'ordonnance sera de permettre la délivrance d'une licence d'exploitation communautaire ou régie par la législation nationale indépendamment de l'obtention du certificat de transporteur aérien (CTA) qui pourra désormais être obtenu selon plusieurs procédures, soit par déclaration, soit par demande d'autorisation.

La loi nouvelle (art. 4) habilite également le gouvernement à prendre dans le même délai par ordonnance les dispositions législatives nécessaires pour **substituer à des références devenues obsolètes** en regard du règlement (UE) n° 2018/1139. L'habilitation concerne également la législation sur les drones car le règlement précité fait entrer ces derniers dans le champ de la réglementation européenne sur les aéronefs.

Elle habilite (art. 12), enfin, le gouvernement à prendre, dans un délai de huit mois, une ordonnance pour **renforcer la réglementation visant à lutter contre les faits commis par les passagers indisciplinés à l'intérieur d'un aéronef**, notamment en renforçant les sanctions pénales et administratives

Autres dispositions

La loi du 8 octobre 2021 entend tirer les conséquences de règlements européens modifiés (notamment le règlement (UE) n° 1178/2011 du 3 novembre 2011) concernant les **âges limites d'exercice des fonctions de pilote d'un certain nombre d'aéronefs** (art. 2 ; C. transp., art. L. 6521-4 mod.). Le droit européen fixe une autorisation générale de poursuite de l'activité de pilote jusqu'à 65 ans, âge limite pour exercer la profession. Il précise que les pilotes âgés de 60 ans et plus ne pourront exercer leur activité que s'ils font partie d'un équipage multipilote. Les dispositions de ces règlements qui sont entrés en vigueur sont d'application directe. Les pilotes et copilotes sont donc d'ores et déjà soumis à ces nouvelles règles concernant l'âge, notamment à la règle concernant les pilotes de plus de 60 ans qui peuvent exercer leur activité dans un équipage multipilote et ce, quel que soit l'âge du ou des copilotes. En droit interne, les conditions pour la poursuite de l'activité de pilote ou de copilote au-delà de 60 ans sont fixées par l'article L. 6521-4 du code des transports. En application de cet article, le titulaire d'une licence de pilote d'avion doit demander annuellement l'autorisation de poursuivre son activité dans la limite de l'âge de 65 ans. Par ailleurs, jusqu'à maintenant, les pilotes de plus de 60 ans ne pouvaient exercer leur activité dans un équipage multipilote que si l'autre pilote avait moins de 60 ans. Il est apparu nécessaire de mettre en cohérence cet article avec les règlements européens pour que les règles nationales correspondent aux prescriptions des règlements. Ces règles ne remettent cependant pas en cause, la possibilité pour les pilotes au-delà de 60 ou de 65 ans de poursuivre une activité professionnelle dans les services aériens, notamment s'il s'agit d'activités au sol, commerciales.

La loi du 8 octobre 2021 (art. 5) étend au transport par voie aérienne certaines dispositions relatives au **transport de marchandises dangereuses par voie terrestre** afin de respecter les prescriptions de la convention de Chicago du 7 décembre 1944, étant précisé que cette réglementation ne s'applique qu'au transport aérien effectué par aéronef civil (C. transp., art. L. 1252-1 A nouv.). L'objectif est de prendre en compte non seulement le transport lui-même de ces marchandises mais aussi les opérations en amont et aval par des personnes autres que les transporteurs aériens.

Cette même loi (art. 6) procède à la **ratification de l'ordonnance n° 2019-761 du 24 juillet 2019 relative au régulateur des redevances aéroportuaires** prise pour achever la transposition de la directive 2009/12/CE du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires. Il ne s'agit cependant pas d'une ratification « sèche », puisqu'elle introduit une modification pour confier à l'Autorité de régulation des transports (ART) la compétence de fixer les principes des règles d'allocation comptable des actifs, produits et charges du périmètre dit « régulé » (C. transp., art. L. 6327-3-1 nouv.). Selon les travaux préparatoires, la fixation de ces principes par l'ART « permettra de garantir la cohérence et l'homogénéité entre les aéroports pour l'édition des règles comptables par les exploitants » (Doc. AN n° 4186, 23 juin 2021, p. 49). Par ailleurs, la loi du 8 octobre 2021 confère une nouvelle compétence au régulateur : celle d'assurer un « suivi économique et financier » des « grands » aéroports (ceux visés à l'art. L. 6327-1 c. transp.), étant précisé qu'il dispose à cette fin d'un droit d'accès aux informations économiques, financières et sociales détenues par les exploitants de ces aéroports (C. transp., art. L. 6327-3-2 nouv.).

La loi du 8 octobre 2021 (art. 7) élargit le **périmètre des liaisons aériennes soumises à des obligations de service public** (OSP) conformément à l'article 16 du règlement (CE) n° 1008/2008 du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté, dont l'organisation peut être déléguée par l'État aux collectivités territoriales. Jusqu'à maintenant, lorsque l'État use de sa faculté de délégation, il ne peut le faire que pour des liaisons intérieures au territoire français. Cette faculté est élargie à tous les services aériens (nationaux et

internationaux) touchant le territoire français, c'est-à-dire vers ou au décollage de celui-ci (C. transp., art. L. 6412-4 mod.).

La loi (art. 8) précise également le **régime de responsabilité civile des transporteurs aériens en droit interne**. Ce régime est déterminé par la Convention internationale de Montréal du 28 mai 1999, mais ne s'applique pour l'instant en droit interne qu'aux transporteurs aériens disposant d'une licence d'exploitation communautaire (C. transp., art. L. 6421-3). La loi nouvelle étend ce régime de responsabilité aux transporteurs aériens qui ne disposent pas d'une telle licence, cas où les transporteurs aériens ne sont soumis qu'à la réglementation nationale (C. transp., art. L. 6421-4 mod.). Curieusement, le régime jusque-là applicable était celui résultant de la Convention de Varsovie du 12 octobre 1929, alors même que la Convention de Montréal lui a succédé en 2004. Par ailleurs, cette même loi amende le régime de responsabilité qui pèse sur le transporteur aérien effectuant un transport gratuit. Il s'agit, traditionnellement, d'un régime de responsabilité pour faute. Elle maintient ce régime de responsabilité basé sur la faute, mais il introduit un montant de dépenses en deçà duquel seule la faute simple (et non pas la faute inexcusable) doit être prouvée, le montant étant celui fixé au 1 de l'article 21 de la Convention de Montréal (montant, pour les vols réalisés à compter du 28 décembre 2019, fixé à 128 821 DTS, soit approximativement 161 500 €). Il est prévu que ce montant est écarté s'il provient d'une faute inexcusable du transporteur ou de ses préposés. La loi reprend à l'identique la définition de la faute inexcusable du transporteur routier de marchandises de l'article L. 133-8 du code de commerce : « Est inexcusable la faute délibérée qui implique la conscience de la probabilité du dommage et son acceptation téméraire sans raison valable ».

Le texte (art. 9) intègre dans le code des transports de nouvelles obligations prévues par les règlements d'exécution (UE) n° 2019/103 du 23 janvier 2019 et (UE) n° 2019/1583 du 25 septembre 2019 relatifs à la **vérification des antécédents de certains personnels intervenant dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile**, tout en maintenant la procédure propre au droit interne d'habilitation par l'autorité administrative. Ces deux règlements entreront en vigueur le 31 décembre 2021. Ils prévoient d'ajouter à la liste des personnels devant faire l'objet d'une vérification des antécédents de nouvelles catégories de personnel et distinguent deux catégories de contrôle, la vérification renforcée des antécédents (qui vise les personnels responsables de la mise en œuvre de l'inspection/filtrage, du contrôle d'accès ou d'autres contrôles de sûreté) et la vérification ordinaire. Plusieurs articles du code des transports ont dû être modifiés, en particulier son article L. 6342-3. Pris dans sa rédaction nouvelle, il renforce les exigences de contrôle de l'identité et des antécédents de certains personnels qui détiennent un accès ou des informations critiques sur la sécurité aérienne, notamment des personnes ayant des droits d'administrateur ou un accès non surveillé et illimité à des données et systèmes d'information critiques dans le but de maîtriser au maximum les risques d'attaque et de criminalité (C. transp., art. L. 6342-3 mod.).

La loi (art. 10) crée par ailleurs un **nouveau délit d'intrusion sur les pistes**. Il vise toute personne qui ne dispose pas de l'autorisation prévue à l'article L. 6342-2 du code des transports et qui pénètre dans la zone côté piste. Ce délit est puni d'une peine maximale de six mois d'emprisonnement et de 7 500 € d'amende. La zone côté piste d'un aéroport est définie à l'article 3 du règlement (CE) n° 300/2008 du 11 mars 2008 relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile comme celle regroupant les espaces occupés par les pistes elles-mêmes, mais aussi les salles d'embarquement, les passerelles, les zones de circulation de l'aéroport, les zones de tri des bagages au départ, les zones de livraison des bagages et les espaces dits de sûreté. Le délit est aggravé lorsque l'intrusion est commise en réunion ou lorsqu'elle est précédée, accompagnée ou suivie d'un acte de destruction, de dégradation ou de détérioration. Dans ce cas, la commission du délit ou la tentative de commission est punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende (C. transp., art. L. 6372-11 nouv.).

Enfin, la loi (art. 11) confère le **pouvoir d'effectuer des constats et procès-verbaux en cas d'infraction aux règles de sécurité de la part des exploitants d'aéronefs et gestionnaires d'aérodrome** à des personnes qui jusqu'ici ne pouvaient que transmettre des informations. Les personnes habilitées pour constater ces infractions sont pour l'instant les personnes mentionnées à l'article L. 6142-1 du code des transports, à savoir les officiers de police judiciaire, les fonctionnaires et agents de l'État, les personnels navigants habilités à effectuer des constats et les marins sur les bases militaires. Or, ont constaté les travaux préparatoires, elles « représentent peu de personnes par rapport à l'ensemble des personnes veillant à la sécurité et à la sûreté dans les aérodromes qui peuvent être amenées à constater, au sens visuel du terme, un grand nombre d'infraction » (Doc. AN, préc., p. 72). La loi nouvelle étend ce pouvoir à l'ensemble des « agents des organismes ou les personnes que le ministre chargé de l'aviation civile habilite à l'effet d'exercer les missions de contrôle au sol et à bord des aéronefs ». Selon ces mêmes travaux préparatoires, l'intérêt d'un tel élargissement est manifeste puisqu'« il permettrait à des personnes beaucoup plus proches du terrain, c'est-à-dire travaillant au contrôle et à l'inspection sur les aérodromes, de dresser des constats et d'enclencher plus rapidement des procédures administratives ou judiciaires en cas de manquement aux règles de sécurité, et donc d'infraction » (C. transp., art. L. 6142-1 mod.).

Mots clés :

AFFAIRES * Transport

