

**WN° 432969**

**Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA)**

**2<sup>e</sup> et 7<sup>e</sup> chambres réunies**

**Séance du 15 juillet 2020**

**Lecture du 29 juillet 2020**

## **CONCLUSIONS**

### **M. Guillaume Odinet, rapporteur public**

L'application des règles du procès équitable à la répression administrative est – si vous nous passez l'expression – tout un poème – et encore plutôt à la façon de Saint-John Perse qu'à celle de Victor Hugo.

Elle mêle le volet pénal de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention EDH, la jurisprudence que la Cour de Strasbourg a construite sur la base de cette stipulation, celle que vous avez vous-mêmes élaborée en vous en inspirant plus ou moins directement et la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur l'article 16 de la Déclaration de 1789. C'est avec tout cela qu'il vous faudra former, sinon des vers, du moins la prose de votre décision.

L'article 6 § 1, dans son volet pénal, prévoit, vous le savez, que « Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) par un tribunal (...) qui décidera (...) du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle ». Le champ d'application de cette stipulation est ainsi commandé par la notion d'accusation en matière pénale ; en son sein, la matière pénale fait l'objet d'une appréhension autonome en droit de la Convention, qui repose, selon la jurisprudence bien établie de la Cour<sup>1</sup>, sur trois critères en principe alternatifs<sup>2</sup> : la qualification de l'infraction en droit interne ; la nature de l'infraction, qui conduit notamment à examiner la fonction de la règle qui fonde la mesure<sup>3</sup>, le public auquel elle s'adresse<sup>4</sup> ou les intérêts qu'elle protège<sup>5</sup> ; et la sévérité de la peine que la personne concernée encourt.

L'application de l'article 6 dans son volet pénal ne fait cependant pas obstacle à ce que la répression d'infractions pénales légères soit assurée par des autorités administratives ne remplissant pas les conditions de l'article 6, paragraphe 1 – c'est-à-dire ne pouvant être regardées comme des tribunaux indépendants et impartiaux établis par la loi et rendant leurs

---

<sup>1</sup> Depuis CEDH, plén., 8 juin 1976, Engel et autres c. Pays-Bas, n°s 5100/71 e. a.

<sup>2</sup> Mais susceptibles de se compléter lorsque l'un d'entre eux ne suffit pas à emporter la qualification pénale.

<sup>3</sup> V. not. CEDH, 21 février 1984, Öztürk c. Allemagne, n° 8544/79 ; CEDH, 24 février 1994, Bendenoun c. France, n° 12547/86.

<sup>4</sup> V. not. CEDH, Bendenoun c. France, préc.

<sup>5</sup> V. not. CEDH, 23 octobre 2018, Produkcija Plus Storitveno podjetje d.o.o. c. Slovénie, n° 47072/15.

*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.*

jugements publiquement. Il faut alors, selon la jurisprudence de la Cour, que l'intéressé puisse saisir de toute décision ainsi prise à son encontre par l'administration un tribunal offrant quant à lui toutes les garanties de l'article 6 et ayant les attributs d'un organe judiciaire de pleine juridiction, c'est-à-dire le pouvoir d'annuler sur tous les points la décision de l'organe administratif, qu'il s'agisse de questions de fait ou de droit, notamment l'appréciation de l'opportunité et de la proportionnalité de la peine imposée par l'administration (v. not. CEDH, 21 février 1984, Özturk c. Allemagne, n° 8544/79 ; CEDH, 23 septembre 1998, Malige c. France, n° 68/1997/852/1059 ; CEDH, 27 septembre 2011, A. Menarini Diagnostics S.R.L. c. Italie, n° 43509/08 ; CEDH, 29 décembre 2011, Flisar c. Slovénie, n° 3127/09 ; CEDH, 4 mars 2014, Grande Stevens et autres c. Italie, n°s 18640/10 e. a.<sup>6</sup>).

Par ailleurs, les exigences du volet pénal de l'article 6 s'appliquent à l'ensemble de la procédure en vue de la détermination du bien-fondé de toute accusation en matière pénale, ce qui impose le respect de certaines des conditions qu'il pose (notamment en matière de droits de la défense) dès la phase préalable au procès, l'équité du procès étant susceptible d'être gravement entachée par un manquement dans la phase initiale de la procédure (v. not. CEDH, 24 novembre 1993, Imbrioscia c. Suisse, n° 13972/88 ; CEDH, Gr. Ch., 20 octobre 2015, Dvorski c. Croatie, n° 25703/11).

Sur la base de ces trois lignes jurisprudentielles, l'une relative au champ d'application de l'article 6 dans son volet pénal, les autres relatives aux conditions de respect, sur le fond, des garanties prévues par cet article, votre jurisprudence – élaborée pour partie en même temps que celle de la Cour, et alors que le juge administratif ne statuait pas encore comme juge de plein contentieux sur les sanctions prononcées par l'administration à l'égard des administrés<sup>7</sup> – s'est construite dans un style un peu baroque.

Vous vous êtes efforcés, en réalité, de déterminer à partir de quel stade procédural devaient s'appliquer les garanties de l'article 6, en mêlant une approche de fond et une approche d'applicabilité de cet article et en allant au-delà des exigences posées par la Cour de Strasbourg. Après avoir un temps limité strictement l'application de ses stipulations aux procédures juridictionnelles<sup>8</sup> (v. not. 16 décembre 1994, Falicon, n° 153021, Rec. p. 550 ; Section, avis, 31 mars 1995, Min. c/ SARL Auto-industrie Méric, Rec. p. 154 ; Section, 5 mai 1995, Burruchaga, n° 155820, Rec. p. 197), vous avez en effet jugé, à partir de vos décisions d'Assemblée du 3 décembre 1999 (Didier, n° 207434, Rec. p. 399 ; Caisse de crédit mutuel de Bain-Tresboeuf, n°s 197060 197061, Rec. p. 397), que certaines des exigences de l'article 6 doivent être respectées dans la procédure de prise de décision devant l'autorité administrative et, en particulier, que certaines autorités administratives doivent, eu égard à leur nature, leur composition et leurs attributions, respecter l'ensemble des exigences d'impartialité, subjective et objective, qui découlent de l'article 6, paragraphe 1, lorsqu'elles prononcent des sanctions relevant de la matière pénale au sens de cet article.

---

<sup>6</sup> V. aussi CEDH, 2 septembre 1998, Kadubec c. Slovaquie, n° 27061/95 ; CEDH, 13 février 2003, Chevrol c. France, n° 49636/99 ; CEDH, 4 mars 2004, Silvesters's Horeca Service c. Belgique, n° 47650/99 ; CEDH, 16 novembre 2004, Canady c. Slovaquie, n° 53371/99.

<sup>7</sup> Assemblée, 16 février 2009, Société Atom, n° 274000, Rec. p. 25.

<sup>8</sup> A la condition supplémentaire qu'elles conduisent le juge à statuer sur le bien-fondé d'une accusation en matière pénale ou sur une contestation sur des droits et obligations de caractère civil.

*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.*

En d'autres termes, vous avez distingué non seulement parmi les exigences résultant de l'article 6, pour identifier celles devant être respectées dans la procédure administrative afin de ne pas compromettre le caractère équitable du procès ultérieur (v. not. 24 mars 2006, SA Martell & Co, n° 257330, Rec. p. 163 ; Section, 27 octobre 2006, P... et autres, n°s 276069 e. a., Rec. p. 454), mais encore parmi les autorités administratives, pour soumettre certaines d'entre elles – parfois qualifiées de « tribunal au sens de l'article 6 » (v. 31 mars 2006, R..., n° 276605, T. pp. 870-929 ; 21 décembre 2018, Agence nationale de l'habitat, n° 424520, T. pp. 528- 688- 896)<sup>9</sup> – à des exigences renforcées d'impartialité – c'est-à-dire au plein respect des garanties d'impartialité exigées par l'article 6, alors même que ces garanties seraient offertes au stade ultérieur de la procédure que constitue le recours de plein contentieux devant le juge administratif.

En somme, plutôt que de vous en tenir à une approche identique à celle de la Cour, qui consiste à s'assurer, pour les infractions mineures faisant l'objet d'une répression administrative, qu'à un stade ultérieur la personne sanctionnée a accès, devant le juge administratif, à un tribunal indépendant et impartial offrant toutes les garanties de l'article 6<sup>10</sup>, vous avez opté, s'agissant de l'application du principe d'impartialité, pour une approche intégrant des considérations mi-organiques mi-fonctionnelles, selon laquelle dès lors qu'une autorité, administrative ou juridictionnelle, exerce des fonctions de jugement (ce qui, pour une autorité administrative, est révélé notamment par son indépendance et sa collégialité<sup>11</sup>), elle doit alors respecter entièrement les exigences d'impartialité qui découlent de l'article 6 de la Convention.

Nous ne vous reprocherons certainement pas d'avoir, de la sorte, été au-delà des exigences de la Cour ; nous sommes convaincu que le principe de subsidiarité bien compris doit conduire le juge national, non pas à rechercher ce que la Cour pourrait admettre, mais à s'approprier la Convention pour lui donner sa pleine portée dans le contexte national. Nous constatons néanmoins que votre jurisprudence aboutit à ce curieux paradoxe que moins une autorité administrative est collégiale et indépendante et moins elle doit être impartiale ; en d'autres termes, une procédure peut être légale si elle ne respecte aucune des exigences de l'article 6 mais devenir illégale si elle évolue pour n'en respecter que certaines. Force est d'admettre qu'il est des lignes de votre jurisprudence qui sont plus intuitives.

---

<sup>9</sup> Ce qui conduit à mêler des questions de fond (le respect de l'exigence d'accès à un tribunal au sens de l'article 6, c'est-à-dire un tribunal présentant toutes les garanties qu'il exige) et des questions de champ d'application des garanties de l'article 6, dans un raisonnement non dépourvu de paradoxe (selon lequel l'institution d'une autorité ressemblant à un tribunal implique qu'elle présente toutes les garanties d'impartialité exigées par l'article 6 tandis que ces garanties n'ont pas à être respectées si l'institution de l'autorité a manifestement entendu se placer hors de leur champ).

<sup>10</sup> Et que la phase procédurale amont n'a pas conduit à vicier irrémédiablement le caractère équitable du procès.

<sup>11</sup> V. not., pour le CSA, 6 janvier 2006, Société Lebanese Communication Group, n° 279596, Rec. p. 1 ; pour la commission des sanctions de l'AMF, Section, 27 octobre 2001, P... et autres, préc. ; pour l'ACNUSA, 23 avril 2009, Compagnie Blue Line, n° 314918, T. pp. 744-875-969 ; pour la formation restreinte de la CNIL, 12 mars 2014, Société Pages Jaunes Groupe, n° 356054, T. pp. 453-597-742 ; et, *a contrario*, s'agissant du conseil d'administration et du directeur de l'ANAH, 21 décembre 2018, Agence nationale de l'habitat, n° 424520, préc.

*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.*

Le Conseil constitutionnel, pour sa part, est parvenu à un résultat analogue par une voie bien plus directe : il a jugé que les principes d'indépendance et d'impartialité indissociables de l'exercice de fonctions juridictionnelles en vertu de l'article 16 de la Déclaration de 1789<sup>12</sup> s'appliquent non seulement aux organes juridictionnels mais encore aux autorités administratives indépendantes dotées d'un pouvoir de sanction (Cons. Const., 12 octobre 2012, n° 2012-280 QPC).

Dans ce cadre, il a notamment jugé que la procédure de sanction devant l'autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA) méconnaissait l'article 16 de la Déclaration de 1789 (Cons. const., 24 novembre 2017, n° 2017-675 QPC). Cette procédure, définie à l'article L. 6361-14 du code des transports et à l'article R. 227-2 du code de l'aviation civile, comportait cinq temps. Tout d'abord, un manquement à la réglementation applicable sur un aérodrome<sup>13</sup> était constaté par un agent assermenté à cette fin ou un officier de police judiciaire, qui en dressait procès-verbal ; ce procès-verbal était communiqué à la personne concernée, et à l'ACNUSA. D'autres agents assermentés assuraient ensuite l'instruction de l'affaire, en entendant toute personne utile à cette fin et en se faisant communiquer tout document nécessaire. Au terme de l'instruction, le rapporteur permanent placé auprès de l'ACNUSA communiquait le dossier d'instruction à la personne concernée, en lui précisant les faits reprochés, leur qualification, les textes applicables et l'amende encourue et en l'invitant à présenter ses observations. Puis le rapporteur permanent communiquait le dossier au président de l'Autorité, qui pouvait décider de classer sans suite la procédure si les circonstances particulières à la commission des faits le justifiaient ou si les faits ne constituaient pas un manquement susceptible d'être sanctionné. A défaut, le président faisait convoquer la personne concernée à la séance du collège de l'Autorité où l'affaire devait être examinée, en lui re-notifiant les griefs et en lui re-communicant le dossier ; la personne concernée était entendue à sa demande au cours de la séance, au terme de laquelle l'Autorité délibérait et décidait de la sanction.

Le Conseil constitutionnel a relevé que, dans le cadre de cette procédure, le président de l'ACNUSA disposait du pouvoir d'opportunité des poursuites des manquements – à travers l'exercice du choix de classer sans suite ou de transmettre l'affaire au collège – alors qu'il était également membre de la formation de jugement de ces mêmes manquements. Il en a déduit que l'article L. 6361-14 du code des transports n'assurait aucune séparation entre les fonctions de poursuite des éventuels manquements et les fonctions de jugement de ces mêmes manquements, et méconnaissait en conséquence le principe d'impartialité.

En somme, des cinq phases de la procédure – constat du manquement, instruction, notification des griefs et procédure contradictoire menée par le rapporteur permanent, exercice du pouvoir d'opportunité des poursuites et jugement – le Conseil constitutionnel n'a invalidé que la combinaison des deux dernières, au motif qu'elles conduisaient le président de l'Autorité à cumuler des fonctions de poursuite et de jugement des manquements.

---

<sup>12</sup> V. Cons. Const., 28 décembre 2006, n° 2006-45 DC ; Cons. Const., 25 mars 2011, n° 2010-110 QPC.

<sup>13</sup> Défini à l'article L. 6361-12 du code des transports.

Estimant que l'abrogation immédiate des dispositions ainsi viciées de l'article L. 6361-14 du code des transports aurait des conséquences manifestement excessives, le Conseil constitutionnel l'a néanmoins reportée, dans sa décision du 24 novembre 2017, au 30 juin 2018. Et le législateur est venu modifier l'article L. 6361-14 pour rétablir le pouvoir de sanction de l'ACNUSA, dans des conditions conformes aux exigences d'impartialité résultant de l'article 16 de la Déclaration de 1789, par la loi du 3 août 2018<sup>14</sup>.

Dans l'intervalle, c'est-à-dire entre la censure du Conseil constitutionnel et la date de l'abrogation, l'ACNUSA a continué de prononcer des sanctions sur le fondement des dispositions maintenues en vigueur. Une soixantaine de ces sanctions – qui représentent un montant d'amendes cumulé d'environ un million et demi d'euros – ont été contestées devant le tribunal administratif de Paris. A été systématiquement soulevée la violation de l'article 6, paragraphe 1 de la Convention EDH dans son volet pénal.

L'affaire qui a été appelée est la première de cette série contentieuse sur laquelle vous avez à vous prononcer.

Elle est relative à une amende d'un montant de 24 000 euros prononcée par l'ACNUSA à l'égard de la société Air Horizon, que le tribunal administratif de Paris a annulée au motif qu'elle avait été prononcée au terme d'une procédure méconnaissant les exigences d'impartialité qui résultent de l'article 6, paragraphe 1 de la Convention EDH. La cour de Paris a rejeté les appels de l'ACNUSA, qui se pourvoit en cassation.

1. La première question que soulèvent ces pourvois est celle de la recevabilité de l'Autorité, qui ne dispose pas de la personnalité morale et n'est donc qu'un organe de l'Etat, à agir directement devant vous.

Elle est, en réalité, peu douteuse au regard de votre jurisprudence, mais il nous semblerait utile que vous la réaffirmiez. Par une décision Commission des opérations de Bourse du 5 novembre 1993 (n° 143973, T. pp. 624-782-783-934-944-955<sup>15</sup>), vous aviez admis, implicitement, qu'une autorité administrative indépendante sans personnalité morale a qualité pour agir d'elle-même devant vous, par dérogation aux dispositions du code (qui figurent aujourd'hui à l'article R. 432-4 du CJA) selon lesquelles les recours et mémoires de l'Etat, lorsqu'ils ne sont pas présentés par un avocat au Conseil d'Etat, doivent être signés par le ministre ou un fonctionnaire ayant reçu délégation à cet effet. Vous avez réaffirmé cette solution, de façon tout aussi implicite, à propos de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (v. Assemblée, 27 mars 2015, n° 382083, Rec. p. 128, mentionnée aux Tables sur ce point<sup>16</sup>), pour les hypothèses dans lesquelles aucun texte ne prévoit expressément qu'elle peut saisir le juge ; et vous l'avez jugé explicitement pour

---

<sup>14</sup> N° 2018-699.

<sup>15</sup> V. aussi Assemblée, 23 février 2001, Commission des opérations de bourse, n° 204425, Rec. p. 80 ; et, s'agissant de l'ARCEP, 29 octobre 2012, ARCEP, n° 334985, inédite.

<sup>16</sup> V. aussi, précédemment, Section, 26 juillet 1996, El. mun. de Tonneins, n° 177534, Rec. p. 307.

*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.*

l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (9 février 2018, ANSM, n°s 414845 415128, T. pp. 821-844-923).

Si vous appliquez très régulièrement cette solution sans plus y réfléchir (v. par ex., pour l'ACNUSA, 30 décembre 2016, ACNUSA c/ Darta Airlines, n° 395681, Rec. p. 578), la question est encore, parfois, débattue, en particulier devant les juges du fond, qui ont moins à connaître de litiges impliquant des autorités administratives indépendantes. Aussi vous invitons-nous à réaffirmer, expressément, qu'un organe qualifié par la loi d'autorité administrative indépendante dispose, alors même qu'il n'a pas de personnalité morale, de la capacité d'agir de façon autonome en justice, sans qu'y fassent obstacle les dispositions du code de justice administrative relatives à la représentation de l'Etat devant les tribunaux administratifs (v. art. R. 431-9 ss. du CJA), les cours administratives d'appel (v. art. R. 431-12) et le Conseil d'Etat (v. art. R. 432-4). L'indépendance conférée vis-à-vis du Gouvernement emporte par elle-même dérogation à ces dispositions, tout comme la séparation des pouvoirs emporte la même dérogation lorsque sont en cause devant vous des actes émanant de l'administration parlementaire (v., à propos des marchés, Assemblée, 5 mars 1999, Président de l'Assemblée nationale, n° 163328, Rec. p. 41).

Ainsi en l'espèce, alors même qu'aucune disposition législative ou réglementaire ne prévoit que l'ACNUSA peut agir d'elle-même en justice au nom de l'Etat, sans que ses recours et mémoires ne fassent l'objet d'une appropriation par un ministre, il nous semble qu'il vous faut le déduire de l'article L. 6361-1 du code des transports et de la loi du 20 janvier 2017 portant statut général des AAI et des API<sup>17</sup>, qui l'érige en autorité administrative indépendante.

## 2. Cette précision étant faite, vous pourrez en venir au cœur du débat.

En l'état de votre jurisprudence sur le volet pénal de l'article 6 de la Convention EDH, telle que nous vous la rappelions à titre liminaire, l'ACNUSA est assurément au nombre des autorités administratives qui, eu égard à leur nature, leur composition et leurs attributions, sont tenues, lorsqu'elles prononcent une sanction, de respecter l'ensemble des exigences d'impartialité qui découlent de l'article 6, alors même que ses décisions font ultérieurement l'objet d'un recours de pleine juridiction devant le juge administratif (v. 23 avril 2009, Compagnie Blue Line, n° 314918, T. pp. 744-875-969). Ces exigences d'impartialité se déclinent, vous le savez, entre une approche subjective et une approche objective (v. not. CEDH, Gr. Ch., 15 décembre 2005, Kyprianou c. Chypre, n° 73797/01 ; CEDH, Gr. Ch., 23 avril 2015, Morice c. France, n° 29639/10). A ce second titre, la Cour de Strasbourg recherche si certains faits vérifiables, relatifs aux fonctions, au comportement ou à la personne des juges, autorisent à mettre en cause leur impartialité, c'est-à-dire s'ils conduisent à ce qu'une partie puisse avoir des appréhensions objectivement justifiées quant au défaut d'impartialité de son juge (v. not. CEDH, 26 février 1993, Padovani c. Italie, n° 13396/87 ; CEDH, 7 août 1996, Ferrantelli et Santangelo c. Italie, n° 19874/92 ; CEDH, 28 octobre 1998, Castillo Algar c. Espagne, n° 79/1997/863/1074 ; CEDH, 6 juin 2000, Morel c. France, n° 34130/96 ; CEDH, 22 avril 2004, Cianetti c. Italie, n° 55634/00).

---

<sup>17</sup> N° 2017-55.

*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.*

Dans ce cadre, en l'espèce, la cour administrative d'appel a raisonné en deux temps. Elle a d'abord estimé que le fait que le président de l'ACNUSA dispose du pouvoir de classement sans suite des procédures de sanction ne constituait pas, par lui-même, un élément objectif de nature à justifier des appréhensions quant à son manque d'impartialité dans l'adoption ultérieure de sanctions. En revanche, elle a relevé que le président avait fait convoquer les personnes concernées en leur faisant notifier les griefs, avant de participer à la formation ayant prononcé la sanction ; elle en a conclu que cette « confusion des rôles tenus par le président » constituait une raison légitime de redouter un défaut d'impartialité de ce dernier.

Il nous semble qu'en dehors d'une éventuelle dénaturation, c'est sous l'angle de l'erreur de droit qu'il vous appartient de contrôler ce raisonnement (v. 22 décembre 2017, Conseil départemental de Gironde de l'ordre des médecins, n° 390713, T. pp. 609-748-784 ; par analogie, s'agissant des appréciations portées par le juge d'appel sur la régularité de la procédure juridictionnelle, Section, 5 juillet 2000, Z..., n° 189523, Rec. p. 928 ; 7 octobre 2009, Commune du Plessis Pate, n° 325829, T. pp. 922-924).

Et, en l'espèce, l'ACNUSA nous paraît fondée à soutenir que la cour ne pouvait, sans erreur de droit (voire sans dénaturation) caractériser dans les éléments essentiels qu'elle a retenus une méconnaissance des exigences d'impartialité découlant de l'article 6.

En effet, il ressortait des pièces du dossier soumis à la cour que ce n'est pas le président de l'Autorité qui avait signé la convocation comportant notification des griefs, mais son rapporteur permanent, et que celui-ci ne l'avait pas signé au nom du président mais, directement, au nom de l'Autorité. Or il résulte de l'article L. 6361-11 du code des transports dans sa version alors en vigueur et du règlement intérieur adopté par l'ACNUSA sur le fondement du même article et publié au Journal officiel (et produit devant les juges du fond) que le rapporteur permanent n'était pas soumis, dans l'exercice de ses fonctions, à l'autorité hiérarchique du président de l'Autorité mais exerçait au contraire en toute indépendance.

Dans ces conditions, il nous semble que la cour ne pouvait pas considérer que la convocation à la séance, comportant notification des griefs, signée par le rapporteur permanent au nom de l'Autorité, manifestait l'exercice, par le président, d'une fonction de poursuite qui donnait une raison légitime de redouter, de sa part, un défaut d'impartialité dans l'exercice ultérieur des fonctions de jugement. En réalité, alors même qu'elle s'inscrivait dans la démarche définie par la CEDH et qui consiste à rechercher si des faits vérifiables autorisaient, en l'espèce, à mettre en cause l'impartialité du président, la cour s'en est ensuite tenue à postuler, en quelque sorte, que l'ACNUSA avait fait application de l'article R. 227-2 du code de l'aviation civile, qui prévoit que c'est le président qui fait convoquer la personne concernée et lui fait notifier les griefs, alors qu'il résultait des éléments qui lui étaient soumis que, dans les faits, l'Autorité s'était écartée de l'application littérale de l'article R. 227-2 de façon à ce que, au stade de la convocation comportant notification des griefs, la personne concernée ne pût avoir une raison légitime de redouter un défaut d'impartialité du président.

Si vous nous suivez, vous censurerez donc le motif retenu par la cour qui procède, sinon d'une dénaturation des pièces du dossier, du moins d'une erreur de méthode.

*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.*

**3.** Vous ne pourrez ensuite faire droit à la demande de substitution de motif qui vous est présentée en défense. En effet, il vous est demandé de juger qu'en toute hypothèse, dès lors que le président de l'Autorité avait exercé son pouvoir de classement des poursuites – en choisissant de ne pas les classer –, sa participation à la formation collégiale ayant prononcé la sanction était ensuite de nature à faire légitimement douter de son impartialité, de sorte que la sanction avait bien été adoptée au terme d'une procédure méconnaissant les exigences de l'article 6.

Or un tel motif suppose d'apprécier des circonstances de fait, au demeurant débattues, relatives aux conditions dans lesquelles le président a exercé son pouvoir de classement sans suite – car, nous vous l'avons dit, dans l'approche objective de l'exigence d'impartialité de l'article 6, il y a lieu de rechercher, *in concreto*, si certains faits vérifiables autorisent à mettre en cause l'impartialité des personnes ayant exercé les fonctions de jugement. Et la nécessité d'une telle appréciation fait obstacle à ce que vous puissiez substituer le motif qui en procéderait dans le cadre de l'instance de cassation, quand bien même les faits en cause n'auraient pas été contestés en appel par les parties (v. 13 mars 1998, Vanslebrouck, n° 171295, T. p. 1234 ; 8 juillet 2002, Caisse fédérale du crédit mutuel d'Anjou, n° 212867, Rec. p. 262).

Si vous nous avez suivi, vous devrez donc annuler l'arrêt attaqué.

**4.** Nous vous invitons alors à régler l'affaire au fond, afin d'éclairer au mieux les juges du fond qui sont saisis, nous vous l'avons dit, d'une série de litiges similaires.

**4.1.** Dans ce cadre, vous écarterez d'abord la fin de non-recevoir soulevée en défense et tirée de ce que l'ACNUSA n'était pas recevable à faire appel d'elle-même, seul le ministre compétent étant capable d'agir au nom de l'Etat. Comme nous vous l'avons dit, nous pensons que l'article R. 431-12 du CJA ne faisait pas obstacle à ce que l'ACNUSA agît d'elle-même, sans que sa requête d'appel n'eût à faire l'objet d'une appropriation par le ministre compétent.

**4.2.** Vous devrez ensuite examiner le motif d'annulation de la sanction retenu par le tribunal administratif. A la différence de la cour – et plus sobrement, en quelque sorte – celui-ci a conclu à la violation de l'article 6 en se fondant sur l'exercice consécutif, par le président, du pouvoir de classement des poursuites – c'est-à-dire de fonctions de poursuite – et du pouvoir de sanction – c'est-à-dire de fonctions de jugement.

**4.2.1.** Vous écarterez d'abord le moyen tiré de ce que l'autorité de chose jugée par la décision du Conseil constitutionnel qui reportait l'abrogation de l'article L. 6361-14 faisait obstacle à ce que l'application de cet article pendant la période de report pût être jugée inconstitutionnelle. Vous jugez en effet, depuis votre décision Mme M... (Assemblée, 13 mai 2011, n° 316734, Rec. p. 211), que le contrôle de conventionnalité peut, en quelque sorte, prendre le relais du contrôle de constitutionnalité lorsque le juge du litige n'est pas conduit à faire droit aux conclusions dont il est saisi en tirant les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel (v., dans un cas analogue à celui qui vous occupe, 10 avril 2015, Société Red Bull on Premise et autre, n° 377207, T. pp. 675-676-827-850). Si la décision du

*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.*

Conseil constitutionnel reporte la prise d'effets de l'inconstitutionnalité de la loi, il n'en résulte pas pour autant que, pendant la période de report, la Constitution commanderait d'appliquer la loi.

**4.2.2.** Reprenant le fil du contrôle de conventionnalité, vous ne pourrez alors que constater que, si le président de l'ACNUSA ne pouvait être regardé comme faisant convoquer la personne concernée en lui notifiant les griefs, il ne s'abstenait pas pour autant d'exercer le pouvoir de classement des poursuites.

Or l'exercice, par une même personne, de fonctions de poursuite puis de fonctions de jugement dans une même affaire est bien de nature à constituer une méconnaissance de l'article 6 (v. not. CEDH, 1<sup>er</sup> octobre 1982, Piersack c. Belgique, n° 8692/79 ; CEDH, 26 octobre 1984, De Cubber c. Belgique, n° 9186/80). Certes, l'étendue de l'intervention du juge au stade de l'instruction doit être examinée dans les circonstances particulières de chaque cas (v. not. CEDH, 12 janvier 2016, Borg c. Malte, n° 37537/13). Et vous avez déjà jugé que le fait, pour le président d'une chambre de discipline, de n'avoir pas proposé à la chambre de classer sans suite des poursuites et d'avoir ensuite siégé dans la formation ayant prononcé la sanction ne constituait pas un manquement à l'impartialité (9 juillet 2007, Mme B... et Ministre de l'économie, des finances et de l'emploi, n°s 258552 303512, Rec. p. 330) ; vous aviez alors considéré que la proposition de classement était un acte d'instruction, ne révélant aucune appréciation sur le fond, et non un acte de poursuite. Toutefois, comme le relevait le pt. Guyomar dans ses conclusions, il s'agissait d'une hypothèse dans laquelle le président ne disposait pas du pouvoir de classement sans suite mais se bornait à proposer un tel classement à la chambre qui, elle, en décidait ; en outre, le classement pouvait être décidé tant en l'absence de faute qu'en vue du prononcé d'une sanction d'avertissement dans le cabinet du président, de sorte que le pouvoir de proposition n'avait qu'une incidence limitée sur les poursuites et s'inscrivait davantage dans une perspective de conduite de l'instruction.

Au contraire, en l'espèce, il résulte de l'instruction que le président de l'ACNUSA avait, même après la censure du Conseil constitutionnel, continué d'exercer son pouvoir de classement, lequel le conduisait à décider, dans chaque affaire, soit de mettre fin aux poursuites au motif que le manquement n'était pas constitué ou, très largement, que les faits justifiaient un tel classement, soit, en quelque sorte, de « renvoyer » la personne concernée devant le collègue, qui exerçait les fonctions de jugement répressif, et qu'il présidait ensuite. Si l'ACNUSA, dans ses dernières écritures, affirme désormais que les poursuites ne faisant pas l'objet d'un classement n'étaient pas soumises au président, le mémoire en défense que ce dernier avait signé lui-même devant le tribunal administratif indiquait le contraire ; et aucun acte ni aucune pièce du dossier ne permet d'établir que l'Autorité aurait, d'une façon ou d'une autre, porté à la connaissance des personnes poursuivies que le président s'abstiendrait d'exercer le pouvoir que lui conféraient les textes.

Dans ces conditions, vous ne pourrez que considérer que le président exerçait bien successivement, dans les faits, un pouvoir d'opportunité des poursuites et un pouvoir de jugement des manquements. Certes, au stade de l'opportunité des poursuites, sa décision n'était pas motivée, de sorte qu'elle ne prenait pas expressément parti sur la qualification des

*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.*

agissements et leur gravité ; mais elle procédait néanmoins d'un vrai pouvoir de mise en accusation.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, nous sommes convaincu que dès lors que le président avait, dans l'exercice du pouvoir qui est le sien, décidé de ne pas mettre fin aux poursuites et donc de « renvoyer » la personne concernée devant le collège, sa participation à ce collège – *a fortiori*, sa présidence de ce collège – était de nature à fonder légitimement des appréhensions quant à son manque d'impartialité. Ni la circonstance qu'il suivait presque toujours, en pratique, la proposition du rapporteur permanent, ni celle que le collège s'abstenait ensuite régulièrement de prononcer des sanctions ne nous paraissent avoir une incidence à cet égard : le cumul de fonctions constituait un fait vérifiable autorisant à mettre en cause l'impartialité du président. C'est d'ailleurs précisément le cumul de ce pouvoir et de celui de sanctionner qu'a censuré le Conseil constitutionnel – par une appréciation qui ne vous lie évidemment pas dans l'application de l'article 6 mais dont il vous faudrait de sérieux motifs pour vous éloigner, sauf à renoncer à toute cohérence jurisprudentielle dans la protection des droits fondamentaux.

En vérité, après la décision du Conseil constitutionnel, la prudence commandait certainement que le président s'abstînt, soit de siéger dans le collège exerçant les fonctions de jugement, soit d'exercer son pouvoir de classement sans suite, en rendant cette décision publique. En s'étant limité à laisser au rapporteur permanent le soin de convoquer la personne en lui notifiant les griefs, sans remettre en cause formellement le cumul – pourtant précisément censuré par le Conseil constitutionnel – du pouvoir de classement des poursuites et du pouvoir de sanction dans les mains de son président, l'ACNUSA a exposé ses décisions à une censure sur le terrain conventionnel.

**4.2.3.** Relevons, en écho au moyen qui se prévalait de la décision du Conseil constitutionnel, qu'il y aurait certainement matière à réflexion sur la faculté, pour le juge du litige, dans l'hypothèse où le Conseil constitutionnel a reporté la prise d'effets de l'abrogation d'une loi anticonstitutionnelle, de reporter aussi les effets de l'inconventionnalité de la loi, soit purement et simplement, soit en définissant un régime conventionnel transitoire, à la manière de ce que vous aviez fait, en croisant vos jurisprudences AC ! (Assemblée, 11 mai 2004, Association AC !, n°s 255886 à 255892, Rec. p. 197) et V... (Assemblée, 29 juin 2001, V..., n° 213229, Rec. p. 303), dans votre décision La Cimade du 31 juillet 2019 (n°s 428530 428564, Rec. p. 334).

En l'espèce, toutefois, dès lors que les sanctions prononcées en application de la loi inconventionnelle sont d'ordre purement pécuniaire, il nous semble qu'il n'existe guère de motif impérieux d'intérêt général qui justifierait que vous examinassiez un report dans le temps de la prise d'effet de l'inconventionnalité de la loi.

Aussi pensons-nous que l'ACNUSA n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif a annulé les sanctions dont il était saisi au motif qu'elles avaient été adoptées au terme de procédures méconnaissant l'article 6 de la Convention.

*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.*

**4.3.** L'ACNUSA vous demande alors, à titre subsidiaire, de faire usage de vos pouvoirs de juge de plein contentieux en prononçant vous-mêmes une amende.

**4.3.1.** Le tribunal administratif s'est refusé à le faire par des motifs très brefs, empruntés à celles de vos décisions qui s'en tiennent, en plein contentieux, à l'annulation pure et simple de décisions de sanction.

En plein contentieux des sanctions, qui est un plein contentieux objectif, c'est-à-dire un plein contentieux où il statue sur la légalité de décisions administratives, le juge n'est effectivement pas tenu de faire usage de l'ensemble de ses pouvoirs, notamment de ceux qui lui permettent de prononcer lui-même une sanction se substituant à celle que prononçait la décision qu'il censure ; il peut se limiter à annuler la sanction, charge à l'autorité administrative, si elle s'y croit fondée, de reprendre ensuite, le cas échéant, une nouvelle sanction (v. not. Section, 27 octobre 2006, M. P... et autres, n°s 276069 e. a., Rec. p. 454, éclairée par les conclusions du pt. Guyomar ; 22 décembre 2011, Union mutualiste générale de prévoyance, n° 323612, T. pp. 786-933-1030-1060 ; 11 avril 2018, M. N..., n° 413349, T. pp. 859-931).

Il vous arrive néanmoins régulièrement de prononcer vous-mêmes une sanction se substituant à la sanction attaquée lorsque vous estimez que la sanction prononcée était excessive ou insuffisante (v. 12 avril 2014, Société GSD Gestion et autres, n° 360642, T. p. 532 ; 6 avril 2016, M. R..., n° 374224, Rec. p. 124 ; 20 mars 2020, AFLD, n° 429427, à publier au Recueil) ou lorsqu'elle était fondée sur plusieurs manquements dont vous estimez que certains ne sont pas constitués (v. par ex. Assemblée, 21 décembre 2012, Société Groupe Canal Plus et société Vivendi Universal, n° 353856, Rec. p. 430).

Lorsque vous annulez la sanction en raison de l'irrégularité de la procédure, cette annulation n'emporte pas les mêmes conséquences selon le vice que vous retenez. Vous avez ainsi jugé, par votre décision P... et autres (Section, 27 octobre 2006, préc.), que la violation du principe du contradictoire au cours de la procédure administrative impose à l'autorité administrative de reprendre l'ensemble de la procédure si elle entend adopter une nouvelle sanction ; *a contrario*, comme l'expliquait le pt. Guyomar, la violation du principe d'impartialité résultant de la présence, au sein du collège doté des fonctions de jugement, d'une personne ayant exercé des fonctions de poursuite permet à l'autorité administrative de re-stater directement sur la sanction, sans reprendre l'ensemble de la procédure. Du fait de ces conséquences différentes, votre décision prend d'abord le soin d'écarter les moyens tirés de violations du principe du contradictoire, qui auraient « fait tomber » l'ensemble de la procédure répressive, avant d'accueillir un moyen tiré d'une violation du principe d'impartialité résultant de la composition de l'organe collégial ayant prononcé la sanction, qui emporte l'annulation de cette sanction mais n'anéantit pas l'ensemble des poursuites.

En matière juridictionnelle, vous êtes parvenus à la même conclusion. Lorsque vous avez estimé que la procédure répressive devant la Cour des comptes avait été radicalement viciée parce que la Cour avait évoqué les faits en cause dans son rapport public, vous avez prononcé une cassation sans renvoi, mettant fin à la procédure de gestion de fait (Assemblée, 23 février 2000, Société Labor Métal, n° 195715, Rec. p. 83) ; de même, lorsque vous avez constaté que le vice d'impartialité entachait la saisine de la juridiction, vous avez jugé que cette irrégularité

*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.*

l'empêchait de statuer à nouveau sur l'affaire et que celle-ci ne pouvait donc lui être renvoyée (v., à propos de la commission bancaire, Section, 20 octobre 2000, Société Habib Bank Limited, n° 180122, Rec. p. 433) ; en revanche, lorsque vous avez censuré un défaut d'impartialité dans la composition de la formation de jugement de la Cour des comptes, vous lui avez renvoyé l'affaire (v. 30 décembre 2003, M. W... et Mme Y..., n°s 251120 251233, Rec. p. 531<sup>18</sup>), puisqu'elle n'était alors, comme le relevait le pt. Guyomar dans ses conclusions, « pas structurellement disqualifiée ».

En somme, il faut bien comprendre que, si vous avez parfois affirmé qu'en cas d'annulation de la décision de l'autorité administrative dotée du pouvoir de sanction pour un vice de procédure, il ne vous appartenait pas de vous substituer à elle pour apprécier s'il y avait lieu d'infliger une sanction à l'intéressé (v. 11 avril 2018, M. N..., n° 413349, T. pp. 859- 931 ; 26 juillet 2018, M. G... et Agence mondiale antidopage, n°s 414261 416215, T. pp. 826- 848- 859- 930- 931), c'était uniquement dans l'hypothèse où l'irrégularité – qui touchait aux conditions de saisine de l'autorité – entachait la procédure de façon radicale (faisant notamment obstacle à ce que l'autorité se prononce à nouveau). Dans une telle hypothèse, vous avez, en quelque sorte, constaté l'impossibilité, pour le juge de plein contentieux, de reprendre intégralement la procédure répressive, depuis le début des poursuites, dans le cadre du code de justice administrative.

Au contraire, dans une hypothèse comme celle de l'espèce, où le défaut d'impartialité n'affecte que l'exercice des fonctions de jugement répressif, c'est-à-dire l'ultime étape de la procédure, vous ne faites pas face à une impossibilité analogue. Car l'irrégularité que vous sanctionnez, qui ne vicie pas radicalement la procédure, n'impose pas de reprendre l'ensemble des poursuites ; elle laisse intacte l'ensemble de l'instruction de l'affaire – dont la phase amont ne faisait l'objet d'aucune contestation<sup>19</sup> – et permet d'y statuer. Vous pouvez donc, comme juges de plein contentieux, après avoir constaté l'irrégularité de la décision de l'ACNUSA, lui substituer votre décision quant à la sanction des manquements poursuivis – qui sera prise au terme d'une procédure offrant les garanties de l'article 6.

Et nous vous invitons à faire usage de ce pouvoir.

**4.3.2.** Dans ce cadre, vous ferez application de l'article L. 6361-12 du code des transports, qui définit les quatre catégories de personnes et les cinq catégories de manquements susceptibles d'être sanctionnés. Contrairement à ce que soutient la société Air Horizon, il résulte de la lettre même de cet article<sup>20</sup> qu'il permet de sanctionner la commission de tout manquement

---

<sup>18</sup> Qui clarifie la jurisprudence résultant de la décision D... (Section, 17 octobre 2003, n°s 237290 e. a., Rec. p. 408) qui, refusant, en dépit des conclusions du pt. Guyomar, d'évoquer après avoir censuré le jugement de première instance d'une chambre régionale des comptes en raison d'un défaut d'impartialité dans sa composition, relevait que ce défaut d'impartialité entachait l'ensemble de la procédure et indiquait qu'il appartiendrait à la CRC de déterminer s'il y a lieu d'ouvrir une nouvelle procédure – ce qui admettait que, comme l'exposaient les conclusions, le vice de procédure entachant l'acte de saisie n'avait pas pour effet de faire définitivement disparaître le litige.

<sup>19</sup> Si tel avait été le cas, il vous aurait fallu les examiner, en commençant par les irrégularités alléguées qui seraient susceptibles de vicier la procédure de la façon la plus radicale (comme vous l'avez fait dans votre décision P... et autres, préc.).

<sup>20</sup> En particulier du fait que les mots « ne respectant pas les mesures prises par l'autorité administrative sur un

relevant de l'une des cinq catégories commis par toute personne relevant de l'une des quatre catégories.

En l'espèce, il n'est pas contesté que, le 10 septembre 2016, un aéronef de la compagnie Air Horizon a atterri à 1h21 sur l'aérodrome de Paris-Charles-de-Gaulle, en méconnaissance de l'interdiction d'atterrir entre 22 heures et six heures – qui résulte du V de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté du 20 septembre 2011 portant restriction d'exploitation de l'aérodrome de Paris-Charles-de-Gaulle.

En vertu du 2<sup>o</sup> de l'article L. 6361-13 du code des transports, un tel manquement peut être sanctionné d'une amende d'un montant maximal de 40 000 euros. Cependant, dès lors que vous statuez sur recours de la société Air Horizon et que l'ACNUSA ne vous demande, dans l'usage de vos pouvoirs de pleine juridiction, que de prononcer une sanction égale au montant de celle qu'elle avait infligée à la société, il nous semble que vous ne pouvez aller au-delà de ce montant, qui était de 24 000 euros.

Et eu égard à la gravité du manquement – un dépassement de l'heure limite de presque trois heures et demie, et un atterrissage à une heure particulièrement gênante pour les riverains – à l'absence de toute argumentation quant à la situation financière de la société et au fait, non contesté, que celle-ci était en situation de multirécidive, ayant notamment commis quatre autres manquements au cours des trois mois précédents, nous pensons que vous pourrez prononcer une amende de 24 000 euros, soit le montant de la sanction initialement prononcée qui correspond à votre plafond.

Vous reformerez alors le jugement du tribunal administratif en ce sens et pourrez rejeter, dans les circonstances de l'espèce, l'ensemble des conclusions présentées au titre des frais de procédure.

Tel est le sens de nos conclusions.

---

aérodrome fixant : » constituent un alinéa séparé du 4<sup>o</sup>, ce qui conduit à autonomiser les a) à e), que ces mots introduisent, du 4<sup>o</sup>.

*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.*