

N° 440014
M. Mathias E...

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies
Séance du 9 septembre 2020
Lecture du 25 septembre 2020

CONCLUSIONS

Mme Sophie Roussel, rapporteure publique

Le 10 août 2017, M. K..., pilote, a pris en location un bimoteur auprès de M. Mathias E.... A la suite d'un problème qu'il impute à une panne de positionnement du GPS de l'appareil, celui-ci a survolé, lors de la procédure de décollage au départ de l'aérodrome de Bordeaux-Mérignac (Gironde), les communes de Saint-Jean-d'Illac et Martignas-sur-Jalle, provoquant des émergences sonores excédant les limites réglementaires.

Un procès-verbal de manquement décrivant une violation de l'article 1^{er} de l'arrêté du 6 mars 2009 portant application de procédures de moindre bruit sur l'aérodrome de Bordeaux-Mérignac, relatif aux procédures particulières de décollage ou d'atterrissage en vue de limiter les nuisances environnementales générées par ces vols, a été établi le 5 septembre 2017. Il a été notifié à la seule société Flight Service Engl.

Le 7 janvier 2019, l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA), au vu des observations de la société et du pilote, a prononcé une amende administrative de 8 000 euros à l'encontre de la seule société Flight Service Engl, sur le fondement des articles L. 6361-1 et suivants du code des transports.

Au soutien du recours qu'il a formé contre cette sanction, M. E..., représentant de la société Flight Service Engl ayant loué l'aéronef, a soulevé une question prioritaire de constitutionnalité, tirée de la méconnaissance, par l'article L. 6361-12 du code des transports, du principe selon lequel nul ne peut être puni que de son propre fait, qui résulte des articles 8 et 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Cette question vous a été transmise par le tribunal administratif de Paris en application de l'article 23-2 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 au motif qu'elle n'était pas dépourvue de caractère sérieux. Concrètement, M. E... reproche par ce grief à l'article L. 6361-12 du code des transports d'autoriser l'ACNUSA à le sanctionner lui, en sa qualité de fruteur – autrement dit de loueur – de l'appareil, pour un manquement imputable au seul pilote.

Le requérant a complété la question dans le cadre du mémoire qu'il a présenté devant vous, en soulevant pour la première fois deux autres griefs, l'un tiré de l'atteinte excessive portée, par la même disposition, à la liberté d'entreprendre, l'autre tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques énoncé à l'article 13 de la Déclaration de 1789. Vous

ne pourrez examiner ces griefs, qui sont irrecevables faute d'avoir été préalablement soumis au tribunal administratif de Paris (voyez en ce sens : CE, 16 juillet 2010, *Sté de brasseries et casinos « Les flots bleus »*, n° 339292, T. pp. 743-939-945), ce que vous constaterez sans avoir à en informer préalablement les parties (CE, 10 septembre 2010, *SCI Benoît du Loroux*, n° 341063, T. p. 940).

C'est donc sur le seul respect, par l'article L. 6361-12 du code des transports, du principe selon lequel nul n'est punissable que de son propre fait, que vous exercerez votre office de « juge du filtre ».

Créée par la loi n° 99-588 du 12 juillet 1999 portant création de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires, cette disposition figurait initialement à l'article L. 227-4 du code de l'aviation civile. Nonobstant quelques ajustements, son économie générale n'a depuis pas varié depuis.

L'article est en deux temps. Une première partie dresse la liste des personnes susceptibles d'être sanctionnées par une amende administrative. Il s'agit de :

- 1° la personne exerçant une activité de transport aérien public au sens de l'article L. 6412-1, soit le transport aérien effectué à titre onéreux ;
- 2° la personne au profit de laquelle est exercée une activité de transport aérien au sens de l'article L. 6400-1, soit le fait d'acheminer par aéronef d'un point d'origine à un point de destination des passagers, des marchandises ou du courrier ;
- 3° la personne exerçant une activité aérienne, rémunérée ou non, autre que celles mentionnées aux 1° et 2° du présent article ;
- 4° le fréteur dans le cas défini par l'article L. 6400-2, c'est-à-dire celui qui met à disposition d'un affréteur d'un aéronef avec équipage.

La seconde partie de l'article énumère les manquements susceptibles d'être sanctionnés. Sont visés le non-respect des mesures prises par l'autorité administrative – en général le ministre – sur un aéroport pour protéger la tranquillité des riverains et déclinées pour chaque aéroport, peuvent concerner les horaires d'atterrissage et de décollage, la destination des aéronefs (à caractère sanitaire ou humanitaire, vols gouvernementaux, vols d'école et d'entraînement, etc.), les jours où les vols sont autorisés, le plafond du trafic journalier, etc. Sont visés :

- a) Des restrictions permanentes ou temporaires d'usage de certains types d'aéronefs en fonction de leurs émissions atmosphériques polluantes, de la classification acoustique, de leur capacité en sièges ou de leur masse maximale certifiée au décollage ;
- b) Des restrictions permanentes ou temporaires apportées à l'exercice de certaines activités en raison des nuisances environnementales qu'elles occasionnent ;
- c) Des procédures particulières de décollage ou d'atterrissage en vue de limiter les nuisances environnementales engendrées par ces phases de vol ;
- d) Des règles relatives aux essais moteurs ;
- e) Des valeurs maximales de bruit ou d'émissions atmosphériques polluantes à ne pas dépasser.

Ce pouvoir d'amende était auparavant dévolu à la commission nationale de prévention des nuisances, ou CNPN, instituée par le décret n° 97-534 du 27 mai 1997, plus précisément par l'article R. 226-1 du code de l'aviation civile (article créé par ce décret, qui bizarrement et sauf erreur de notre part, n'a pas été abrogé après l'entrée en vigueur de la loi du 12 juillet 1999). Etaient alors susceptibles d'être sanctionnés « *le responsable du vol, le propriétaire, exploitant technique ou exploitant commercial d'un aéronef qui ne respecte pas ou ne fait pas respecter par l'un de ses préposés ou mandataire* » les mesures arrêtées par le ministre, sans plus de précision, donc, que dans la disposition législative qui a pris sa suite.

Voilà pour l'historique de ces dispositions, qui n'ont dans leur substance que peu varié au fil du temps.

Le principe constitutionnel selon lequel nul n'est punissable que de son propre fait, auquel le requérant les confronte, est rattaché par le Conseil constitutionnel aux articles 8 et 9 de la Déclaration de 1789 (décision n° 99-411 DC du 16 juin 1999, *Loi portant diverses mesures relatives à la sécurité routière et aux infractions sur les agents des exploitants de réseau de transport public de voyageurs*, cons. 7). Il est bien invocable ici, dans la mesure où il n'est pas cantonné à la matière pénale et s'applique à « *toute sanction ayant le caractère d'une punition* » et constitue bien un droit ou une liberté que la Constitution garantit.

Lorsqu'il est appliqué en dehors du droit pénal, le Conseil constitutionnel en retient une acception moins stricte, de manière équivalente au raisonnement qu'il tient en ce qui concerne le principe de légalité des délits et des peines : le principe peut ainsi « *faire l'objet d'adaptations, dès lors que celles-ci sont justifiées par la nature de la sanction et par l'objet qu'elle poursuit et qu'elles sont proportionnées à cet objet.* ».

La décision dans laquelle cette souplesse est pour la première fois affirmée et mobilisée concerne le prononcé d'une amende civile à l'encontre d'une personne morale à laquelle une entreprise a été transmise, par exemple à la suite d'une fusion absorption, afin de sanctionner les pratiques restrictives de concurrence commises par la personne qui exploitait l'entreprise au moment des faits (Décision n° 2016-542 QPC du 18 mai 2016, *Société ITM Alimentaire International SAS*, points 6 à 11). Le Conseil constitutionnel prend en compte, pour juger conforme la disposition, la mutabilité des formes juridiques sous lesquelles s'exercent les activités économiques, qui sont l'unique objet de la régulation en matière de concurrence laquelle vise à préserver « l'ordre public économique ».

Dans le champ cette fois-ci de la régulation exercée par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), le Conseil constitutionnel a admis, au bénéfice du même raisonnement, la conformité à la Constitution d'une disposition législative autorisant le CSA à résilier unilatéralement une convention conclue avec une personne morale contrôlée ou influencée par un Etat étranger, au motif que le service de radio ou de télévision en cause porte atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation, « *dont le fonctionnement régulier de ses institutions, notamment par la diffusion de fausses informations* », en prenant en compte les agissements de l'ensemble des sociétés liées à celles éditant ou contrôlant le service de radio ou de télévision, y compris sur d'autres services de communication au public par voie électronique. La

décision de conformité se fonde sur l'objectif poursuivi par le législateur – permettre au CSA de « *saisir l'ensemble des stratégies qui pourraient être mises en place par certains Etats* » et sur la proportionnalité des mesures contestées à cet objectif : d'une part, le champ des personnes visées, qui partagent une communauté d'intérêt, est précisément délimité et, d'autre part, la loi exclut que la résiliation puisse être fondée sur ces seuls contenus (décision n° 2018-773 DC du 20 décembre 2018, *Loi relative à la lutte contre la manipulation de l'information*, points 67 à 71).

L'ACNUSA vous invite à ne pas transmettre au Conseil constitutionnel la question soulevée, au bénéfice de cette approche souple du principe selon lequel nul n'est punissable que de son propre fait en dehors de la sphère pénale, exigée selon elle par l'objectif d'effectivité de la lutte contre les nuisances sonores provoquées par les avions.

Les circonstances de l'espèce, comme l'argumentation des parties, permettent de comprendre que l'autorité a pris l'habitude de sanctionner le propriétaire de l'aéronef, plus facilement identifiable par les agents assermentés de la direction générale de l'aviation civile grâce à l'immatriculation de l'appareil, que l'exploitant ou le pilote aux commandes de l'avion, dont l'identité ne figure généralement pas dans les bases de données issues des aéroports. L'Autorité semble ainsi systématiquement poursuivre puis, le cas échéant, sanctionner, parmi les personnes dont la liste est dressée dans la première partie de l'article L. 6361-12, celle qu'elle peut joindre le plus facilement, ou qui est le plus solvable, quand le critère qui devrait la guider est celui de la responsabilité de l'une ou plusieurs d'entre elles dans la réalisation du manquement.

Le cas d'espèce est assez symptomatique de cette pratique. Le procès-verbal d'infraction a été notifié à la seule société Flight Service Engl, qui donc ne pouvait être *in fine* que la seule sanctionnée. Mais le commandant de bord a néanmoins été invité à produire des observations dans le cours de la procédure de sanction (dans lesquelles il reconnaît sa part de responsabilité dans le manquement et invite l'Autorité à « l'indulgence » vis-à-vis de la société...), ce qui atteste que l'Autorité a pu connaître son identité et ses coordonnées.

Au fait de cette pratique, plusieurs parlementaires ont, à l'occasion de la discussion du projet de loi de finances pour 2013 à l'Assemblée nationale, présenté un amendement destiné à compléter la disposition critiquée afin de prévoir expressément que l'Autorité puisse décider que l'amende « *est à la charge conjointe et solidaire de plusieurs des personnes mentionnées* » à l'article L. 6361-12 du code des transports (amendement n° II-652 discuté à la séance de l'Assemblée nationale du 15 novembre 2012). Cet amendement a finalement été retiré à la demande du Gouvernement, au motif que les dispositions permettaient déjà de condamner différentes catégories de personnes solidairement pour la même infraction.

Nous sommes hésitante quant au sort à réserver à cette question prioritaire de constitutionnalité, plus spécifiquement en ce qui concerne son caractère sérieux.

Les autres conditions ne sont en effet pas douteuses. Les dispositions n'ont jamais été déclarées conformes à la Constitution et leur applicabilité au litige est certaine. Sur ce point, trois précisions rapides :

- 1° / c'est l'ensemble de l'article qui vous a été renvoyé par le tribunal administratif de Paris dans le dispositif de son ordonnance d'avril 2020, et non le seul 3° ;
- 2°/ la décision de sanction attaquée devant le tribunal administratif ne cible aucun des items de l'article L. 6361-12
- 3°/ la difficulté que vous soumet le requérant au regard du principe constitutionnel de personnalité des peines n'a de sens que si l'on prend l'article dans son entier ;

En ce qui concerne la condition de sérieux, il faut reconnaître que, si l'on s'en tient à leur lettre, les dispositions en vigueur n'interdisent nullement une condamnation solidaire et n'impliquent pas non plus mécaniquement que le propriétaire d'un aéronef soit sanctionné pour des manquements exclusivement imputables au commandant ou à l'équipage. Elles se bornent à dresser la liste des personnes susceptibles d'encourir une amende administrative et les manquements pouvant donner lieu au prononcé d'une telle amende. On relèvera d'ailleurs à cet égard que toutes les infractions énumérées du a) au e) ne sont pas susceptibles d'être imputées à toutes les personnes listées du 1° au 4° de l'article.

La difficulté soulevée par le requérant au regard du principe constitutionnel selon lequel nul n'est punissable que de son propre fait est pourtant réelle. Mais elle s'explique davantage par l'application que fait l'ACNUSA de son pouvoir de sanction que par la rédaction de la disposition elle-même, appréciée de façon abstraite. Or c'est bien l'intérêt de la procédure de question prioritaire de constitutionnalité que de pouvoir dépasser dans une certaine mesure les limites du contrôle abstrait de constitutionnalité des lois *a priori* en mettant en lumière les conditions effectives d'application de la loi contestée par voie d'exception.

Pour y répondre, vous pourriez, assez facilement tant cela apparaît évident, rappeler à l'ACNUSA :

- d'une part, que chaque personne poursuivie ne doit répondre que des manquements qui lui sont directement imputables, ou à la réalisation desquels elle a contribué ou qu'elle a commis pour leur compte ;
- d'autre part, que la responsabilité de l'exploitant d'aéronef pour les dommages causés au tiers du fait des appareils qu'elle exploite n'évince pas celles d'éventuels co-auteurs du dommage.

L'analogie est sur ce dernier point permise avec les sanctions pécuniaires dont est redevable le titulaire du certificat d'immatriculation d'un véhicule (carte grise) pour des contraventions à la réglementation sur les vitesses maximales autorisées et sur les signalisations imposant l'arrêt des véhicules. Le Conseil constitutionnel en a admis la conformité au principe selon lequel nul n'est punissable que de son propre fait, après avoir relevé qu'à tous les stades de la procédure, le titulaire du certificat d'immatriculation peut renverser la présomption de faute par la preuve de la force majeure ou en apportant tous éléments justificatifs de nature à établir qu'il n'est pas l'auteur de l'infraction et que le refus d'admettre sa responsabilité personnelle s'il est l'auteur de l'infraction ou son refus ou son incapacité d'apporter tous éléments

justificatifs utiles seraient constitutifs d'une faute personnelle qui s'analyserait, en particulier, en un refus de contribuer à la manifestation de la vérité ou en un défaut de vigilance dans la garde du véhicule (Décision, n° 99-411 DC, précitée, point 7).

Mais en prenant sur vous d'indiquer de quelle façon appliquer les dispositions pour prévenir le risque d'atteinte au principe selon lequel nul n'est punissable que de son propre fait, vous ne feriez rien de moins qu'une réserve d'interprétation de la loi, qu'il appartient au seul Conseil constitutionnel de faire.

D'autant que le Conseil constitutionnel pourrait aussi choisir de s'engager sur une autre voie et estimer qu'une « adaptation » de la rigueur du principe selon lequel nul n'est punissable que de son propre fait est justifiée, d'une part, par les conditions dans lesquelles s'exerce effectivement ce pouvoir de sanction, susceptible d'être dirigé contre de multiples intervenants dont certains de droit étranger, et, d'autre part, par l'objectif de lutte contre les nuisances aéroportuaires au service duquel il est exercé. Cela n'a toutefois rien d'évident, faute de spécificité suffisante des comportements réprimés, à la différence des deux précédents dans lesquels des adaptations ont été admises, pour tenir compte pour le premier de la mutabilité des formes juridiques des entreprises et pour le second de la stratégie d'influence d'Etats étrangers sur l'édition de services de télévision et de radio.

Ajoutons, et cela a achevé de nous convaincre dans le sens de la transmission de la question au Conseil constitutionnel, que l'illégalité de la pratique de l'Autorité ne pourra être qu'incomplètement saisie au stade du contrôle, par le juge administratif, de la légalité de la sanction. Lorsque, ce qui est généralement le cas, l'auteur du recours est la personne sanctionnée, celle-ci peut sans doute chercher à se dégager de toute responsabilité, en établissant que les faits ne lui sont nullement imputables, ou faire valoir, à propos du montant de l'amende, qu'il est excessif au regard de sa part de responsabilité dans le manquement constaté. Mais elle n'aura jamais intérêt à contester l'absence de poursuite, devant le juge du fond, d'un tiers.

Ayant surmonté nos hésitations, nous concluons par ces motifs à la transmission de la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil constitutionnel.