

France / Droit aérien – 21 janvier 2021

ACNUSA vs. Compagnies aériennes : le Conseil d'État confirme définitivement le manque d'impartialité de la procédure de sanction de l'ACNUSA...

...mais vole à son secours en substituant les amendes annulées par des amendes de mêmes montants !

*Conseil d'État, 29 juillet 2020, n°432969, Air Horizont Ltd c. ACNUSA
Conseil d'État, 2 octobre 2020, n°432970, Air Horizont Ltd c. ACNUSA
Conseil d'État, 2 octobre 2020, n°432971, Jet Aviation AG c. ACNUSA
Conseil d'État, 2 octobre 2020, n°432972, Unijet SA c. ACNUSA
Conseil d'État, 2 octobre 2020, n°432973, Unijet SA c. ACNUSA*

Depuis 2017, l'ACNUSA échoue à démontrer l'impartialité de sa procédure de sanction devant les juridictions administratives, qui ont systématiquement retoqué les amendes prononcées au motif que son président intervenait aussi bien au stade des poursuites qu'au stade du jugement de l'affaire par le collègue des sanctions.

Par un arrêt rendu le 29 juillet 2020, réitéré par quatre arrêts similaires du 2 octobre 2020, le Conseil d'État confirme définitivement la violation du principe d'impartialité. Toutefois, l'arrêt du Conseil d'État est singulier, car il invite désormais les juridictions administratives à rétablir des amendes du même montant que celui qu'elles annulent, en vertu de l'office de plein contentieux confié au juge administratif.

Les nombreuses compagnies aériennes sanctionnées par l'ACNUSA au terme d'une procédure partielle peuvent nourrir une forme d'incompréhension : d'une part, l'ACNUSA voit ses sanctions « rétablies » par le juge en dépit de la violation par l'ACNUSA d'un principe fondamental du droit.

D'autre part, le juge administratif à qui le législateur ne reconnaît pas la technicité suffisante pour apprécier les manquements à la réglementation en matière de nuisances aéroportuaires, au point d'avoir confié cette compétence à une autorité administrative indépendante, se voit finalement tenu de se prononcer sur lesdits manquements en lieu et place de l'ACNUSA.

Dans une série de jugements rendus les 15 et 30 décembre 2020, le Tribunal administratif de Paris a ainsi sagement suivi le Conseil d'État, en prononçant l'annulation des amendes de

l'ACNUSA et en imposant des amendes d'un montant identique aux amendes annulées.

Analysons ce revirement, aussi soudain qu'inattendu.

Le contexte :

Le 29 juillet et le 2 octobre 2020, le Conseil d'État se prononçait sur cinq affaires rendues sous l'empire de l'ancienne législation, c'est-à-dire celle en vigueur avant le 30 juin 2018.

Ces cinq affaires s'inscrivent dans un feuilleton judiciaire qui a connu trois épisodes antérieurs :

- **Le 24 novembre 2017, le Conseil Constitutionnel** (Décision n°2017-675QPC) a jugé la procédure de sanction de l'ACNUSA contraire au principe d'impartialité (sur le fondement de l'article 16 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789), tout en décidant de reporter au 30 juin 2018 l'abrogation des dispositions législatives inconstitutionnelles. Les compagnies aériennes sanctionnées ne pouvaient donc se fonder sur la décision du Conseil Constitutionnel pour annuler leurs amendes alors même qu'elles avaient été l'objet d'une procédure 'partiale' ;
- **Le 10 juillet 2018, le Tribunal administratif de Paris** (affaires n°1713855, 1802571 et 1802575, 1802574 et 1802578) a annulé, avec effet immédiat, ces cinq amendes, cette fois sur le fondement de l'article 6§1 de la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de L'Homme et des Libertés Fondamentales. Le Tribunal a en effet considéré que le manquement au principe d'impartialité était constitué non seulement 'in abstracto' (comme l'avait jugé le Conseil Constitutionnel) mais également 'in concreto'. Autrement dit, **le Tribunal a établi que le Président de l'ACNUSA était effectivement, en pratique, intervenu dans chacune des cinq affaires concernées, tant dans la phase de poursuite des dossiers que dans leur phase de jugement.** Dans ces circonstances, les compagnies pouvaient légitimement craindre que leur sort soit scellé avant même l'examen des dossiers par le collège de sanction de l'ACNUSA.
- **Le 12 juillet 2019, la Cour administrative d'appel** (affaires

Sur le même sujet :

« Nuisances aériennes en France – Réglementation et sanction » - [4 février 2020](#)

« ACNUSA vs Cies aériennes : le manque d'impartialité de l'ACNUSA confirmé » - [23 juillet 2019](#)

« ACNUSA & Compagnies aériennes : une actualité dense » - [18 juillet 2019](#)

-
« Manque d'impartialité du Président de l'ACNUSA : les compagnies aériennes remportent une nouvelle bataille » - [11 juillet 2018](#)

-
« Le Conseil Constitutionnel censure le pouvoir de sanction de l'ACNUSA », [27 novembre 2017](#)

<https://www.chesneau-fischel.com/news/>

n°1803025, 1803026, 1803027, 1803028 et 1803029) a retenu que, dans la mesure où le Président de l'ACNUSA avait fait convoquer les compagnies aux séances du Collège de sanction de l'ACNUSA en leur notifiant les griefs retenus à leur encontre, les compagnies aériennes concernées pouvaient « *légitimement avoir l'impression, compte-tenu de l'enchaînement des actes pris au cours de la procédure devant l'ACNUSA, en particulier de la confusion des rôles tenus par le Président, d'être poursuivie[s] et jugée[s] par la même personne* ». Dès lors, la Cour conclut que la sanction prononcée par le collège de l'ACNUSA est intervenue en méconnaissance de l'exigence d'impartialité consacrée à l'article 6§1 de la CEDH.

Les arrêts du Conseil d'État des 29 juillet et 2 octobre 2020

Le Conseil d'État casse les arrêts de la Cour d'appel du 12 juillet 2019 au motif que les lettres de convocation adressées aux compagnies aériennes n'avaient pas été signées par le Président de l'ACNUSA mais par le Rapporteur permanent « au nom de l'autorité », lequel exerçait ses compétences « en pleine indépendance », écartant de ce fait le reproche selon lequel le Président serait intervenu durant la phase de poursuite et durant la phase de jugement.

Les autres enseignements tirés des jugements du tribunal administratif de Paris des 15 et 30 décembre 2020 :

1. Les titres de perception émis par l'administration fiscale sont nuls dans la mesure où ils reposent sur les décisions d'amendes de l'ACNUSA. Dès lors, ce sont les jugements rendus par le Tribunal administratif qui constituent pour l'administration fiscale les titres de recouvrement à l'encontre des compagnies aériennes ;

2. la fonction de rapporteur permanent n'est pas incompatible avec celle de responsable du pôle juridique de l'ACNUSA, en dépit de l'implication du rapporteur permanent (en sa qualité de responsable juridique) dans la défense des intérêts de l'ACNUSA devant les juridictions.

Le Conseil d'État retient ainsi : « *Pour juger que la société Air Horizon Limited avait pu raisonnablement avoir l'impression, compte tenu de l'enchaînement des actes pris au cours de la procédure devant l'ACNUSA, d'être poursuivie et jugée par la même personne et en déduire que la décision de sanction était intervenue en méconnaissance du principe d'impartialité, la cour a relevé que le président de l'ACNUSA avait « fait convoquer » la société Air Horizon Limited à la séance du 5 septembre 2017 lors de laquelle a été examiné son dossier et avait siégé à cette séance puis participé au délibéré. Toutefois, il ressortait des pièces du dossier qui lui était soumis qu'ainsi qu'elle l'a souligné, la lettre de convocation datée du 13 juillet 2017 n'avait pas été signée par le président de l'ACNUSA. **Celui-ci ayant renoncé à ses prérogatives en matière de convocation de la personne mise en cause, cette lettre avait été signée par le rapporteur permanent agissant « au nom de l'autorité** »*

et exerçant ses compétences « en pleine indépendance » en vertu de l'article

3 de la délibération du 28 avril 2010 portant règlement intérieur de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires. Dans ces conditions, en jugeant que les conditions de convocation de la société Air Horizont Limited caractérisaient une méconnaissance du principe d'impartialité garanti par les stipulations de l'article 6, paragraphe 1, de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la cour a commis une erreur de droit. »

Alors que la Cour d'appel avait estimé que la signature des convocations par le Rapporteur permanent établissait précisément que le Président avait « fait convoquer » la personne concernée – ce qui induisait bien l'implication du Président de l'ACNUSA au stade des poursuites, le Conseil d'État a considéré à l'inverse que le rapporteur permanent ayant signé lesdites convocations « au nom de l'autorité », le Président de l'ACNUSA avait ainsi « *renoncé à ses prérogatives en matière de convocation* ». Ce ne serait donc pas le Président qui aurait « fait convoquer » les compagnies concernées via le Rapporteur permanent mais le Rapporteur permanent qui les aurait convoquées pour le compte de l'autorité, de sa propre initiative.

Cette analyse est extrêmement critiquable puisque :

- d'une part, une éventuelle renonciation doit provenir de celui qui renonce (en l'espèce le Président) et non de celui qui prétend agir pour autrui. Or, le Conseil d'État ne s'appuie sur aucun élément du dossier démontrant que le Président aurait lui-même renoncé à ses prérogatives ;
- d'autre part, si le Rapporteur permanent se prévaut d'agir « au nom de l'autorité », c'est donc qu'il aurait reçu délégation à cette fin. Or, les délégations de compétence, de pouvoirs ou de signature qui existent au sein de l'ACNUSA sont publiques et aucune délégation n'existe qui confierait au Rapporteur le pouvoir de convoquer les personnes mises en cause ;
- enfin, si l'article 3 du Règlement intérieur prévoit bien que le Rapporteur permanent doit signer une déclaration sur l'honneur l'engageant à exercer ses fonctions en toute indépendance et en toute impartialité, il faut pourtant relever que cette déclaration sur l'honneur n'a jamais été produite par l'ACNUSA et, jusqu'à preuve

contraire, n'existe pas.

Le raisonnement du Conseil d'État ne s'illustre pas par sa rigueur juridique. Ce raisonnement semble bien davantage découler de la conclusion que la plus haute juridiction souhaitait manifestement atteindre : casser l'arrêt d'appel afin de statuer sur le fond en lieu et place de l'ACNUSA, ceci afin de rétablir les amendes.

La suite ?

Prenant acte de l'arrêt du Conseil d'État, le tribunal administratif de Paris qui était déjà saisi de nombreuses affaires similaires s'est donc logiquement aligné sur la position du Conseil d'État dans une série de jugements rendus les 15 et 30 décembre 2020. Dans chacune de ces affaires, le Tribunal administratif de Paris a annulé les décisions d'amendes de l'ACNUSA et prononcé des amendes de montants similaires.

Les chances de pouvoir annuler leurs amendes sur la base de l'irrégularité de la procédure de sanction de l'ACNUSA étant désormais limitées, les compagnies aériennes sanctionnées doivent - encore plus qu'avant - analyser en détail les dossiers d'instruction de manquement car les relevés établis par les agents de la DGAC résultent très souvent de méthodes archaïques et très approximatives, donc fortement contestables.

* * *

Amaël CHESNEAU
Avocat au barreau de Paris
achesneau@chesneau-fischel.com
www.chesneau-fischel.com