



Commentaire

Décision n° 2020-867 QPC du 27 novembre 2020

M. Matthias E.

(Amende pour non-respect des mesures prises pour limiter les nuisances aéroportuaires)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 25 septembre 2020 par le Conseil d'État (décision n° 440014 du même jour) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. Matthias E. portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 6361-12 du code des transports, dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010 relative à la partie législative du code des transports¹.

Dans sa décision n° 2020-867 QPC du 27 novembre 2020, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les 1° à 4° de l'article L. 6361-12 du code des transports, dans cette rédaction.

I. – Les dispositions contestées

A. – Présentation des dispositions contestées

* L'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (Acnusa) est une autorité administrative indépendante² créée par la loi n° 99-588 du 12 juillet 1999 portant création de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires. Cette loi faisait suite à un engagement du Gouvernement de mettre en œuvre un programme d'actions, à la suite de l'extension de l'aéroport Paris-Charles de Gaulle, pour lutter contre les nuisances sonores liées au trafic aérien dans les principaux aéroports français.

Initialement limitées aux nuisances sonores, les compétences de l'Acnusa ont ensuite été élargies aux nuisances atmosphériques engendrées par le transport aérien et, de

¹ Ratifiée par l'article 1^{er} de la loi n° 2012-375 du 19 mars 2012 relative à l'organisation du service et à l'information des passagers dans les entreprises de transport aérien de passagers et à diverses dispositions dans le domaine des transports.

² Article L. 6361-1 du code des transports. Cette autorité figure dans la liste des autorités administratives indépendantes établie par la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

manière plus générale, par l'activité aéroportuaire. Les missions de l'Acnusa sont ainsi définies aux articles L. 6361-5 à L. 6361-9 du code des transports. Elle dispose d'un pouvoir de recommandation ou de proposition, d'un pouvoir réglementaire pour définir des indicateurs et des prescriptions en matière de bruit pour certains aéroports et, en application de l'article L. 6361-9 du code des transports, d'un pouvoir de sanction lui permettant de prononcer, dans les conditions fixées aux articles L. 6361-12 à L. 6361-15 du même code, des amendes administratives à l'encontre de certains acteurs du transport aérien.

* L'article L. 6361-12 du code des transports (objet de la QPC), d'une part, dresse la liste des personnes susceptibles de faire l'objet d'une amende administrative prononcée par l'Acnusa et, d'autre part, énumère les manquements pouvant donner lieu au prononcé d'une telle amende.

Il résulte ainsi, respectivement, des 1^o à 4^o de l'article L. 6361-12 du code des transports que peuvent faire l'objet d'une amende administrative :

- « *la personne exerçant une activité de transport aérien public au sens de l'article L. 6412-1* ». Il s'agit des personnes exerçant une activité de transport aérien à titre onéreux, ce qui vise les compagnies aériennes ;
- « *la personne au profit de laquelle est exercée une activité de transport aérien au sens de l'article L. 6400-1* ». Il s'agit de la personne au profit de laquelle sont acheminés, par aéronef, des passagers, des marchandises ou du courrier. Il peut s'agir par exemple d'un tour opérateur ou d'un affréteur (c'est-à-dire une personne qui prend en location un aéronef avec équipage) ;
- « *la personne exerçant une activité aérienne, rémunérée ou non, autre que celles mentionnées aux 1^o et 2^o* ». Il s'agit ici d'une disposition permettant de viser une société de location d'avion sans équipage, un aéroclub, une école de pilotage ou encore le pilote de l'avion (ou commandant de bord)³ ;
- le « *fréteur dans le cas défini par l'article L. 6400-2* », c'est-à-dire la personne qui met à la disposition d'un affréteur un aéronef avec équipage⁴.

Lors des travaux parlementaires ayant conduit à l'adoption de ces dispositions, leur rédaction initiale se bornait à viser « *les responsables de vols, propriétaires, exploitants techniques ou exploitants commerciaux d'aéronef* »⁵. C'est un amendement du Gouvernement présenté au Sénat qui a conduit à l'énumération ainsi

³ Le rôle du commandant de bord est défini par les articles L. 6522-2 et L. 6522-3 du code des transports.

⁴ L'article L. 6400-2 du code des transports précise que : « *Sauf convention contraire, l'équipage reste sous la direction du fréteur* ».

⁵ Texte n° 309 adopté par l'Assemblée nationale le 12 mai 1999 (alinéa 36 de l'article 1^{er}).

adoptée au motif, exposé par le ministre de l'équipement, des transports et du logement, que « *la notion de "responsable de vol" [...] est ambiguë dans la mesure où, dans le code de l'aviation civile, la responsabilité technique d'un vol appartient au commandant de bord. La rédaction proposée définit de façon précise les personnes sanctionnables en s'appuyant sur des catégories juridiques clairement identifiées dans le code de l'aviation civile* »⁶. Cependant, l'intention du législateur n'était pas non plus, à l'inverse, d'exclure systématiquement la responsabilité du commandant de bord.

À la suite de cette énumération des personnes visées, l'article L. 6361-12 du code des transports précise que l'amende administrative ne peut être prononcée qu'à l'encontre de celles « *ne respectant pas les mesures prises par l'autorité administrative sur un aéroport fixe* » :

« *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* ».

Les restrictions, règles, valeurs et procédures mentionnées ci-dessus sont définies par arrêté du ministre en charge de l'aviation civile restreignant ou limitant l'exploitation des aéroports en vue de protéger la tranquillité des riverains. Ces mesures diffèrent d'un aéroport à l'autre. Elles peuvent concerner les horaires d'atterrissage et de décollage en fonction des caractéristiques des appareils⁷, les trajectoires à respecter, les jours où les vols sont autorisés, le plafond du trafic journalier, les procédures de réduction des nuisances sonores⁸, les essais moteurs⁹, etc.

⁶ Sénat, compte rendu des débats, séance du 22 juin 1999.

⁷ Voir par exemple les arrêtés du 6 novembre 2003 portant interdiction entre 0 heure et 5 heures des décollages d'aéronefs non programmés pendant ladite période horaire sur l'aéroport de Paris - Charles-de-Gaulle et portant restriction d'exploitation de certains aéronefs dépassant un seuil de bruit au décollage ou à l'atterrissage sur l'aéroport de Paris - Charles-de-Gaulle.

⁸ Voir par exemple l'arrêté du 6 mars 2009 portant application de procédures de moindre bruit sur l'aéroport de Bordeaux-Mérignac (Gironde).

⁹ Voir par exemple l'arrêté du 3 mai 2012 portant restriction d'exploitation de l'aéroport de Marseille-Provence.

* Les règles gouvernant la procédure de sanction figurent aux articles L. 6361-12 à L. 6361-14 du code des transports et R. 227-1 à R. 227-5 du code de l'aviation civile¹⁰. Il en résulte que les amendes sont prononcées à l'issue d'une procédure contradictoire au cours de laquelle la personne poursuivie est mise à même de présenter des observations écrites et d'être entendue par l'Acnusa.

Aux termes de l'article L. 6361-13 du code des transports, les amendes prononcées par l'Acnusa « *ne peuvent excéder, par manquement constaté, un montant de 1 500 € pour une personne physique et de 20 000 € pour une personne morale. S'agissant des personnes morales, ce montant maximal est porté à 40 000 € lorsque le manquement concerne : / 1° Les restrictions permanentes ou temporaires d'usage de certains types d'aéronefs en fonction de leurs émissions atmosphériques polluantes ou de la classification acoustique ; / 2° Les mesures de restriction des vols de nuit* ». Ces amendes font l'objet d'une décision motivée notifiée à la personne et « *peuvent faire l'objet d'un recours de pleine juridiction* »¹¹ devant la juridiction administrative.

B. – Origine de la QPC et question posée

Le 10 août 2017, la compagnie Flightservice E., dirigée par M. Matthias E., avait donné en location un avion, sans équipage, à un client. Cet avion n'avait pas respecté la procédure de décollage et avait survolé à basse altitude des agglomérations, provoquant des nuisances sonores. Un procès-verbal de manquement aux dispositions 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 avait été notifié à la société.

L'Acnusa avait prononcé une amende de 8 000 euros à l'encontre de cette compagnie par une décision du 7 janvier 2019, dont le requérant avait demandé l'annulation devant le tribunal administratif de Paris.

À cette occasion, il avait posé une QPC relative à la conformité aux droits et libertés

¹⁰ À la suite de la décision n° 2017-675 QPC du 24 novembre 2017, *Société Queen Air (Procédure de sanction devant l'autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires)*, par laquelle le Conseil constitutionnel avait censuré les deuxième et cinquième à neuvième alinéas de l'article L. 6361-14 du code des transports en raison de l'absence de séparation au sein de l'Acnusa entre les fonctions de poursuite et de jugement, la procédure de sanction devant l'Acnusa a été modifiée par la loi n° 2018-699 du 3 août 2018 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination.

¹¹ Quatrième alinéa de l'article L. 6361-13 du code des transports. Le juge peut alors annuler l'amende ou en modifier le montant.

que garantit la Constitution de l'article L. 6361-12 du code des transports, laquelle avait été transmise au Conseil d'État qui, par la décision précitée du 25 septembre 2020, l'avait renvoyée au Conseil constitutionnel aux motifs que le moyen « *tiré de ce que les dispositions critiquées méconnaissent les articles 8 et 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, dont résulte le principe selon lequel nul ne peut être punissable que de son propre fait, soulève une question présentant un caractère sérieux* ».

II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

Le requérant faisait valoir que l'article L. 6361-12 du code des transports méconnaissait le principe selon lequel nul ne peut être punissable que de son propre fait, au motif qu'il permettait de punir des personnes pour des manquements imputables à l'usage d'un aéronef même lorsqu'elles ne disposent pas de la maîtrise effective de cet aéronef, laquelle relève des seuls commandant de bord ou équipage de l'appareil. Il soutenait également que, pour les mêmes motifs, cet article était contraire au principe d'égalité devant les charges publiques.

Au regard de ces griefs, le Conseil constitutionnel a jugé que la QPC portait sur les 1° à 4° de l'article L. 6361-12 du code des transports (paragr. 3).

A. – La jurisprudence constitutionnelle sur le principe selon lequel nul n'est punissable que de son propre fait

* Le Conseil constitutionnel juge qu'il résulte des articles 8 et 9 de la Déclaration de 1789 un principe de personnalité des peines et de responsabilité personnelle.

Ce principe a été consacré dans la décision n° 99-411 DC du 16 juin 1999, dans laquelle le Conseil était saisi de dispositions prévoyant que le titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule est redevable pécuniairement de l'amende encourue pour des contraventions à la réglementation sur les vitesses maximales autorisées et sur les signalisations imposant l'arrêt des véhicules, à moins qu'il n'établisse l'existence d'un vol ou de tout autre événement de force majeure ou qu'il n'apporte tous éléments permettant d'établir qu'il n'est pas l'auteur véritable de l'infraction. Le Conseil a jugé « *qu'en l'absence d'événement de force majeure tel que le vol de véhicule, le refus du titulaire du certificat d'immatriculation d'admettre sa responsabilité personnelle dans la commission des faits, s'il en est l'auteur, ou, dans le cas contraire, son refus ou son incapacité d'apporter tous éléments justificatifs utiles seraient constitutifs d'une faute personnelle ; que celle-ci 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 ; qu'est ainsi respecté le principe, résultant des articles 8 et 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, selon lequel nul n'est punissable que de son propre fait »¹².

Le Conseil étend à toute sanction ayant le caractère d'une punition l'application du principe selon lequel nul n'est punissable que de son propre fait. Alors qu'il était saisi de dispositions du code général des impôts prévoyant qu'en cas de décès du contrevenant ou, s'il s'agit d'une société, en cas de dissolution, les amendes, majorations et intérêts dus par le défunt ou la société dissoute constituent une charge de la succession ou de la liquidation, le Conseil a jugé : « [qu'il résulte des articles 8 et 9 de la Déclaration de 1789] que nul ne peut être punissable que de son propre fait ; que ce principe s'applique non seulement aux peines prononcées par les juridictions répressives mais aussi à toute sanction ayant le caractère d'une punition »¹³. Puis, faisant application de ce principe, le Conseil a jugé « que les dispositions contestées prévoient la transmission des pénalités fiscales uniquement lorsqu'elles sont dues par le défunt ou la société dissoute au jour du décès ou de la dissolution ; que, par suite, elles ne permettent pas que des amendes et majorations venant sanctionner le comportement du contrevenant fiscal soient prononcées directement à l'encontre des héritiers de ce contrevenant ou de la liquidation de la société dissoute ; / Considérant que ces pénalités sont prononcées par l'administration à l'issue d'une procédure administrative contradictoire à laquelle le contribuable ou la société a été partie ; qu'elles sont exigibles dès leur prononcé ; qu'en cas de décès du contribuable ou de dissolution de la société, les héritiers ou les continueurs peuvent, s'ils sont encore dans le délai pour le faire, engager une contestation ou une transaction ou, si elle a déjà été engagée, la poursuivre ; que cette contestation ou cette transaction ne peut avoir pour conséquence de conduire à un alourdissement de la sanction initialement prononcée ; que, par suite, en prévoyant que ces pénalités de nature fiscale, entrées dans le patrimoine du contribuable ou de la société avant le décès ou la dissolution, sont à la charge de la succession ou de la liquidation, les dispositions contestées ne méconnaissent pas le principe selon lequel nul n'est punissable que de son propre fait »¹⁴.

* Toutefois, depuis sa décision n° 2016-542 QPC du 18 mai 2016, le Conseil fait explicitement¹⁵ une application modulée du principe de personnalité des peines en

¹² 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.

¹³ Décision n° 2012-239 QPC du 4 mai 2012, *Mme Ileana A. (Transmission des amendes, majorations et intérêts dus par un contribuable défunt ou une société dissoute)*, cons. 3.

¹⁴ *Ibid.* cons. 6 et 7.

¹⁵ Le commentaire de cette décision précise que le Conseil a fait le choix de procéder à une application modulée du principe de personnalité des peines en dehors de la matière pénale de manière équivalente au raisonnement qu'il retient

dehors de la matière pénale en jugeant que : « *Appliqué en dehors du droit pénal, le principe selon lequel nul n'est punissable que de son propre fait peut 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* »¹⁶.

À l'aune de cette application modulée, le Conseil a admis la conformité à la Constitution de dispositions permettant qu'une sanction pécuniaire non pénale soit prononcée à l'encontre de la personne morale à laquelle l'exploitation d'une entreprise a été transmise, pour des pratiques restrictives de concurrence commises par la personne qui exploitait l'entreprise au moment des faits. Pour ce faire, le Conseil a jugé : « *Les amendes civiles prévues par les dispositions [contestées] ont pour objectif, pour préserver l'ordre public économique, de sanctionner les pratiques restrictives de concurrence qui sont commises dans l'exercice des activités économiques mentionnées par le paragraphe I de cet article. L'absorption de la société auteur de ces pratiques par une autre société ne met pas fin à ces activités, qui se poursuivent au sein de la société absorbante. / Seule une personne bénéficiaire de la transmission du patrimoine d'une société dissoute sans liquidation est susceptible d'encourir l'amende prévue par les dispositions contestées. / [...] que les dispositions contestées, telles qu'interprétées par une jurisprudence constante, ne méconnaissent pas, compte tenu de la mutabilité des formes juridiques sous lesquelles s'exercent les activités économiques concernées, le principe selon lequel nul n'est punissable que de son propre fait* »¹⁷.

De même, dans sa décision n° 2018-773 DC du 20 décembre 2018¹⁸, le Conseil était saisi de dispositions permettant au Conseil supérieur de l'audiovisuel de résilier unilatéralement la convention le liant à certains services de radio ou de télévision lorsque ces derniers portent atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation et, pour démontrer cette atteinte, de tenir compte des contenus édités par la société avec laquelle il a conclu la convention, mais également par ses filiales, par la personne morale qui la contrôle ou par les filiales de celle-ci. À cette occasion, le Conseil a jugé : « *En premier lieu, en autorisant le Conseil supérieur de l'audiovisuel, pour fonder sa décision de résiliation, à tenir compte des contenus diffusés sur d'autres services que celui objet de la convention en cause ou par d'autres personnes que*

en ce qui concerne le principe de légalité des délits et des peines. Ce même commentaire indique que si, en conséquence, la décision commentée a adopté une nouvelle motivation de principe, cette voie d'application différenciée en matière pénale et en matière de sanction non pénale avait déjà été tracée par la décision n° 2012-239 QPC du 4 mai 2012 précitée.

¹⁶ Décision n° 2016-542 QPC du 18 mai 2016, *Société ITM Alimentaire International SAS (Prononcé d'une amende civile à l'encontre d'une personne morale à laquelle une entreprise a été transmise)*, paragr. 6.

¹⁷ *Ibid.* paragr. 8, 9 et 10.

¹⁸ Décision n° 2018-773 DC du 20 décembre 2018, *Loi relative à la lutte contre la manipulation de l'information*.

celle signataire de cette convention, le législateur a entendu permettre que l'atteinte portée aux intérêts fondamentaux de la Nation par le service visé par la procédure de sanction puisse être établie au moyen d'un faisceau d'indices concordants attestant l'existence d'une stratégie impliquant plusieurs sociétés liées entre elles et mise en œuvre par un État étranger. / En second lieu, d'une part, les dispositions contestées ne permettent la prise en compte des contenus d'autres services de communication au public par voie électronique que lorsque ces derniers sont édités par une filiale de la société ayant conclu la convention, par la personne morale qui la contrôle ou par les filiales de cette dernière. Ces sociétés partagent de ce fait une communauté d'intérêts de nature à faire présumer une concertation d'action entre elles. D'autre part, ces dispositions excluent que la décision de résiliation puisse alors être fondée sur ces seuls contenus. / Il résulte de ce qui précède que la seconde phrase de l'article 42-6 de la loi du 30 septembre 1986, ne méconnaît pas, compte tenu des stratégies susceptibles d'être mises en œuvre par des États étrangers, le principe selon lequel nul n'est punissable que de son propre fait »¹⁹.

* Enfin, le Conseil écarte logiquement ce grief quand les dispositions contestées se bornent à sanctionner une faute personnelle.

Par exemple, dans sa décision n° 2019-810 QPC du 25 octobre 2019, le Conseil était saisi de dispositions prévoyant qu'il appartient, sous peine d'amende, au transporteur aérien de déceler, lors de l'embarquement, les irrégularités manifestes de certains documents devant être présentés par des ressortissants étrangers. Il a alors jugé que « *le fait que le transporteur puisse être sanctionné alors même que l'irrégularité manifeste affectant le document présenté par l'étranger en cause n'a pas été détectée par les autorités publiques compétentes pour délivrer ce document n'a pas pour effet de rendre le transporteur responsable du manquement imputable à ces autorités. Le grief tiré de la méconnaissance du principe selon lequel nul n'est punissable que de son propre fait doit donc être écarté* »²⁰.

De la même façon, le Conseil a jugé que des dispositions instituant une sanction pécuniaire permettant de réprimer des pratiques anticoncurrentielles commises par une entreprise et prévoyant que le maximum de cette sanction est déterminé par référence au chiffre d'affaires du groupe auquel l'entreprise appartient n'ont ni pour objet ni pour effet de sanctionner le groupe pour des actes qu'il n'a pas commis²¹.

¹⁹ *Ibid.* paragr. 69 à 71.

²⁰ Décision n° 2019-810 QPC du 25 octobre 2019, *Société Air France (Responsabilité du transporteur aérien en cas de débarquement d'un étranger dépourvu des titres nécessaires à l'entrée sur le territoire national)*, paragr. 14.

²¹ Décision n° 2015-489 QPC du 14 octobre 2015, *Société Grands Moulins de Strasbourg SA et autre (Saisine d'office et sanctions pécuniaires prononcées par le Conseil de la concurrence)*, cons. 19.

B. – L'application à l'espèce

Après avoir rappelé sa formulation de principe relative au principe selon lequel nul n'est punissable que de son propre fait (paragr. 4) et précisé l'objet de l'article L. 6361-12 du code des transports (paragr. 5), le Conseil constitutionnel a constaté que cet article se borne à prévoir que des personnes qu'il énumère peuvent être punies lorsqu'elles ne respectent pas des règles et prescriptions qu'il énumère également.

Or, toutes les personnes énumérées participent à l'activité aérienne et sont susceptibles, à l'occasion de l'exercice de leur activité, de contribuer au non-respect au moins de certaines de ces règles et prescriptions encadrant l'activité aérienne. Ainsi, il ne résulte pas des termes de ces dispositions qu'elles établiraient un mécanisme de responsabilité du fait d'autrui. De même, une telle portée ne résulte ni de la décision de renvoi du Conseil d'État ni de manière plus générale de sa jurisprudence²².

Le Conseil constitutionnel a alors jugé que ces dispositions « *n'ont, ni par elles-mêmes ni en raison de la portée effective que leur conférerait une interprétation jurisprudentielle constante, pour objet ou pour effet de rendre une personne responsable d'un manquement qui ne lui serait pas imputable* » (paragr. 6).

Le Conseil a donc écarté, en tout état de cause, comme manquant en fait le grief tiré de la méconnaissance du principe selon lequel nul n'est punissable que de son propre fait. La mention « *en tout état de cause* » a pour objet de rappeler qu'au-delà de ce que le grief manquait en l'espèce en fait, le Conseil admet par ailleurs que ce principe puisse, en dehors de la matière pénale, faire l'objet d'adaptations justifiées par la nature et l'objet de la sanction et proportionnées à cet objet.

En définitive, et après avoir classiquement écarté le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques comme inopérant s'agissant de la contestation d'une sanction ayant le caractère d'une punition²³, le Conseil a déclaré conformes à la Constitution les dispositions contestées de l'article L. 6361-12 du code des transports.

²² Voir par exemple : CE, 7 mai 2008, n^{os} 305815, 305816, 305817, 305818, 305819 ; CE, 29 octobre 2008, n^{os} 312816, 312817, 312818, 312819 ; CE, 23 avril 2009, n^o 312824.

²³ Décisions n^o 2014-418 QPC du 8 octobre 2014, *Société SGI (Amende pour contribution à l'obtention, par un tiers, d'un avantage fiscal indu)*, cons. 6 et n^o 2015-484 QPC du 22 septembre 2015, *Société UBER France SAS et autre (II) (Incrimination de la mise en relation de clients avec des conducteurs non professionnels)*, cons. 19.