

France / Droit aérien – 18 juillet 2019

## ACNUSA & Compagnies aériennes : une actualité dense !

*En 2019, l'ACNUSA a dû renoncer contre son gré à sanctionner plus de 200 infractions commises par les compagnies aériennes...*

*Dans le même temps, l'ACNUSA a nettement augmenté le montant moyen des amendes prononcées...*

*De son côté, le Président de l'ACNUSA fait un lobbying intense auprès du Ministre des transports pour obtenir un quintuplement du plafond des amendes, soit 200.000 € en cas d'infraction au lieu de 40.000 € aujourd'hui...*

*Une nouvelle réglementation sur le pouvoir de sanction de l'ACNUSA est entrée en vigueur en octobre 2018...*

**Depuis le 24 novembre 2017 et la censure par le Conseil Constitutionnel de la procédure de sanction de l'ACNUSA, l'actualité autour de l'ACNUSA s'est intensifiée. Les compagnies aériennes sont, plus que jamais, invitées à redoubler de vigilance en matière de réglementation sonore et environnementale.**

### **REVUE D'ACTUALITE**

#### Une nouvelle réglementation renforçant les pouvoirs du Rapporteur permanent:

Par une décision n°2017-675 du 24 novembre 2017, le Conseil Constitutionnel avait jugé la procédure de sanction de l'ACNUSA contraire au principe d'impartialité et avait abrogé les dispositions contestées (en l'espèce, l'article L. 6361-14 du Code des transports) à partir du 30 juin 2018.

Par la loi n°2018-699 du 3 août 2018 et un décret d'application n° 2018-835 du 2 octobre 2018, une nouvelle procédure de sanction a dès lors été instituée au sein de l'ACNUSA, corrigeant les irrégularités de la précédente réglementation.

En substance, retenons que le président de l'ACNUSA n'intervient plus au stade de l'engagement des poursuites contre les compagnies aériennes, ce rôle étant désormais dévolu au Rapporteur permanent de l'ACNUSA. Le Président n'intervient aujourd'hui que dans la phase de sanction, ce qui est une réforme salubre au regard du principe constitutionnel d'impartialité.

Ce qu'il convient de retenir de cette nouvelle réglementation est le **renforcement considérable du rôle du Rapporteur permanent** de l'ACNUSA, puisqu'il lui incombe désormais d'apprécier, en toute impartialité, si un dossier peut être ou non classé sans suite. Le nouvel article R.227-2-1 du Code de l'aviation civile prévoit ainsi **trois hypothèses pouvant justifier un classement sans suite par le Rapporteur permanent** :

Nouvelles dispositions de l'article L.6361-14 du Code des transports :

« [...] L'instruction et la procédure devant l'autorité sont contradictoires. [...] Après s'être assuré que le dossier d'instruction est complet, le rapporteur permanent le notifie à la personne concernée et l'invite à présenter ses observations écrites dans un délai d'un mois, par tout moyen, y compris par voie électronique. A l'issue de cette procédure contradictoire, le rapporteur permanent clôt l'instruction et peut soit classer sans suite le dossier si est vérifié au moins un des cas limitativement énumérés par décret en Conseil d'Etat, soit transmettre le dossier complet d'instruction à l'autorité. Cette décision est notifiée à la personne concernée. [...] Dans l'exercice de ses fonctions, le rapporteur ne peut recevoir de consignes ou d'ordres. Devant le collège de l'autorité, il a pour mission d'exposer les questions que présente à juger chaque dossier et de faire connaître, en formulant en toute indépendance ses conclusions, son appréciation, qui doit être impartiale, sur les circonstances de fait de l'espèce et les règles de droit applicables, ainsi que son opinion sur la solution à apporter. [...] »

**1°** Le procès-verbal constatant l'infraction commise a été établi plus de deux ans après la commission des faits. Constatons ici que le délai de deux ans s'apprécie entre la commission des faits et le procès-verbal, alors que dans la précédente réglementation, il pouvait être soutenu que le délai de deux ans s'appréciait entre la commission des faits et les poursuites, lesdites poursuites correspondant à la convocation de la compagnie aérienne devant le collège de sanction de l'ACNUSA. Or il se passe généralement environ 18 mois entre les faits et la convocation devant le collège de sanction de l'ACNUSA. Ces nouvelles dispositions ne sont donc pas favorables aux compagnies aériennes dès lors qu'**aucun texte ne vient limiter la durée de l'instruction des dossiers ni le délai d'exercice des poursuites**, exposant les compagnies à davantage d'incertitudes sur la nécessité ou non de mettre en place des mesures correctives et de devoir supporter ou non des sanctions financières.

**2°** La personne visée par le procès-verbal n'est pas au nombre de celles énumérées à l'article L. 6361-12 du code des transports. Sur ce point, l'on peut regretter **un conflit de compétence entre l'ACNUSA et le Ministre des transports** s'agissant des infractions liées notamment aux vols de nuit. Le Ministre est en effet compétent - en vertu de l'article R.160-1 du Code de l'aviation civile - pour prononcer une amende à l'encontre d'une compagnie qui procéderait à un atterrissage ou à un décollage sans disposer du créneau horaire correspondant. Or, les amendes du Ministre sont limitées à 7.500 € (15.000€ en cas de récidive), alors que celles de l'ACNUSA peuvent atteindre 40.000€. Nous estimons que ce conflit de compétence est tout à fait contestable en l'état des textes en vigueur.

**3°** La personne concernée établit, par la production d'un document officiel ayant date certaine, que les opérations à l'origine de l'établissement du procès-verbal étaient autorisées à la date à laquelle elles se sont

produites. Par document officiel, il faut ici entendre un document établi par une administration ou une autorité. L'on peut regretter que l'accord donné par une tour de contrôle à un pilote d'atterrir ou de décoller en dehors des horaires autorisés ne compte pas parmi les cas d'exemption de l'article R.227-2-1, situation pourtant fréquente.

### L'ACNUSA doit renoncer à sanctionner plus de 200 infractions :

Trois mois se sont passés entre l'abrogation de l'ancienne réglementation (abrogation le 30 juin 2018 de l'article L.6361-14 du Code des transports) et l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation (entrée en vigueur le 3 octobre 2018 du Décret d'application n° 2018-835 du 2 octobre 2018).

Cette période courant du 1<sup>er</sup> juillet au 2 octobre 2018 correspond donc à un vide législatif et réglementaire, période durant laquelle un certain nombre d'actes de procédures ont néanmoins été accomplis par la DGAC et l'ACNUSA.

Consciente des risques de contestation des amendes par les compagnies, l'ACNUSA a été contrainte de prendre les devants et de renoncer à sanctionner plus de 200 dossiers d'infraction en cours d'instruction.

L'ACNUSA a motivé ses décisions en ses termes « *Considérant qu'il s'ensuit que les actes de poursuites intervenus entre le 30 juin et le 3 octobre 2018 sont dépourvus de toute base légale ; que les poursuites entamées sur la base ces actes ne peuvent donc qu'être abandonnées* ».

Alors que le Conseil Constitutionnel avait exceptionnellement reporté de 7 mois (du 24 novembre 2017 au 30 juin 2018) l'abrogation de la procédure de sanction de l'ACNUSA, permettant ainsi selon l'ACNUSA de sauver plus de 600 dossiers en cours d'instruction, les délais d'entrée en vigueur des nouveaux textes auront finalement obligé l'ACNUSA à tirer un trait sur plus de 200 dossiers, soit une économie d'amende de l'ordre de 3 à 5 millions d'euros pour les compagnies aériennes...ce qui demeure éloigné des amendes infligées aux compagnies au cours des dernières années sur la base d'une procédure contraire à la Constitution (plus de 30 millions d'euros).

### L'ACNUSA accroît sa sévérité : de plus en plus d'amendes atteignent le plafond de 40.000 € !

Lors de sa séance du 5 mars 2019, l'ACNUSA prononçait 16 amendes du montant maximal de 40.000€ chacune, sur un total de 35 dossiers sanctionnés.

Plus de **30 millions d'euros** d'amendes auront été recouverts par l'Etat auprès des compagnies aériennes au cours de ces dernières années sur la base d'une procédure contraire à la Constitution

Jamais l'ACNUSA n'avait sanctionné avec autant de sévérité les compagnies aériennes.

Les séances suivantes de 2019 ont également montré une augmentation du montant moyen des amendes quelle que soit la nature de l'infraction commise.

Deux causes principales sont à l'origine de cette évolution : d'une part, [le collège de l'ACNUSA et son Président estiment que les compagnies \(notamment les compagnies low-cost\) ont intérêt, économiquement parlant, à supporter une amende de l'ACNUSA \(et donc à voler de nuit sans créneaux\) plutôt que de devoir indemniser leurs passagers en cas de retard.](#) L'ACNUSA estime qu'il n'y a donc pas de raison de faire preuve d'indulgence à leur égard. Ce point de vue est clairement exprimé par l'ACNUSA dans son rapport annuel 2019. D'autre part, l'ACNUSA milite depuis longtemps pour une augmentation du plafond des amendes, elle a donc intérêt - afin de justifier son discours - à exploiter le plus souvent possible le plafond de 40.000€.

### [L'ACNUSA recommande au Ministre des Transport de fixer le nouveau plafond des amendes à 200.000 €](#)

Dans son rapport annuel 2019 (page 38 et suivantes), l'ACNUSA nomme un nombre limité de compagnies coupables d'une majorité de manquements, notamment en matière de vols de nuits.

Elle recommande ainsi d'élever à 200.000 € le plafond des amendes, en lieu et place du plafond actuel de 40.000 €. Il est évident qu'un tel plafond serait tout simplement fatal à de nombreuses compagnies. Il faut réaliser que de nombreux manquements sont commis par inadvertance, ponctuellement, et par des compagnies ayant pour la plupart une surface financière fragile. Une amende de 7.000 €, voire de 4.000 €, suffit déjà aujourd'hui à une compagnie à envisager une contestation devant le Tribunal administratif.

Cette approche paraît exagérément punitive et source de tensions supplémentaires entre les acteurs économiques et les autorités.

Plusieurs compagnies estiment également que cette répression ajoute, de fait, une charge supplémentaire d'attention aux pilotes lors des phases de décollage et d'atterrissage et qu'elle va, en ce sens, à l'encontre de la sécurité.

Il est regrettable que la législation n'évolue pas, au contraire, vers plus de concertation entre les acteurs de l'aérien. En matière de sanction, ceci pourrait se traduire par la possibilité de donner à l'ACNUSA et aux compagnies de transiger leurs dossiers, c'est-à-dire d'atténuer le montant des amendes en contrepartie d'engagements des compagnies se traduisant par des plans d'actions répondant aux attentes de l'ACNUSA et des riverains en matière d'environnement et de nuisances sonores, ce que la législation actuelle ne permet pas.

#### Retour d'expérience :

Plusieurs compagnies s'interrogent actuellement sur la possibilité de contester des amendes prononcées par l'ACNUSA au mois de mai et juin 2019.

**Sur le fond**, tous les dossiers méritent d'être examinés avec attention car la réglementation est particulièrement technique et dense, notamment en matière de trajectoires et de seuils de bruit. Les compagnies aériennes ne doivent pas hésiter à confronter leur analyse et leur compréhension des textes à la DGAC et à l'ACNUSA s'il leur semble qu'une règle est mal interprétée par les autorités. Il est d'ailleurs plus efficace de porter cette contestation au stade de l'instruction de l'affaire devant la DGAC et l'ACNUSA qu'au stade de la contestation de l'amende devant le Tribunal administratif.

**Sur la forme**, la contestation des amendes ne peut plus porter sur l'inconstitutionnalité de l'ancienne législation, elle doit donc s'appuyer sur de nouveaux fondements. Plusieurs pistes de contestations sont envisageables portant sur la nouvelle procédure de sanction. Mais à ce jour, aucune décision n'a été rendue par le Tribunal administratif validant ou invalidant la mise en œuvre de cette nouvelle procédure par l'ACNUSA.

Face à ces incertitudes, il est préférable de réduire les risques d'infractions en sensibilisant régulièrement les pilotes et les équipes chargées des plannings sur la rigueur de la réglementation et des autorités de contrôle.

### Prochaines étapes :

La Cour administrative d'appel de Paris doit se prononcer d'ici le mois d'août 2019 dans les affaires UNIJET SA, AIR HORIZONT LTD et JET AVIATION AG. (voir résumé sur <https://www.chesneau-fischel.com/news/>)

Pour mémoire, par cinq décisions identiques rendues le 10 juillet 2018,<sup>1</sup> le Tribunal administratif de Paris avait annulé cinq amendes de l'ACNUSA prononcées sous l'empire de la législation précédente contestée devant le Conseil constitutionnel (mais non abrogée à la date desdites amendes), en s'appuyant sur les circonstances concrètes dans lesquelles le Président de l'ACNUSA avait exercé son pouvoir de poursuite.

L'ACNUSA avait fait appel de ces 5 décisions en septembre 2018. Les arrêts de la Cour administrative d'appel de Paris sont importants à plusieurs égards :

#### Sur le même sujet :

« 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/>

- la Cour d'appel est amenée à porter une analyse 'in concreto' de l'intervention du Président de l'ACNUSA afin d'apprécier le caractère impartial ou non de la procédure de sanction. Ainsi, la procédure de sanction de l'ACNUSA qui a déjà été considérée comme étant 'partiale' par le Conseil constitutionnel (qui se fondait sur l'article 16 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1789) sera-t-elle regardée comme 'impartiale' par la Cour d'appel (qui se fonde sur l'article 6-1 de la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme) ?
- Environ **70 dossiers similaires, représentant 20 compagnies aériennes**, sont en instance devant le Tribunal administratif de Paris qui attendent de connaître l'issue judiciaire des affaires UNIJET SA, AIR HORIZONT LTD et JET AVIATION AG.

Qu'elle que soit le sens des décisions à intervenir de la Cour administrative d'appel de Paris, la procédure devrait se poursuivre devant le Conseil d'Etat, parce que ces affaires posent des questions juridiques nouvelles qui, de l'avis de la partie perdante, mériteront très certainement d'être soumises à la plus haute juridiction administrative.

L'avenir proche nous le dira.

\* \*

#### Amaël CHESNEAU

Avocat au barreau de Paris  
[achesneau@chesneau-fischel.com](mailto:achesneau@chesneau-fischel.com)  
[www.chesneau-fischel.com](http://www.chesneau-fischel.com)

<sup>1</sup> Tribunal administratif de Paris, affaires n°1713855 (Jet Aviation AG), 1802571 et 1802575 (Unijet SA), 1802574 et 1802578 (Air Horizont Ltd),