

Aviation / ACNUSA – Droit de se taire

Par une décision du 10 octobre 2025, le Conseil constitutionnel sanctionne la procédure d'instruction devant l'ACNUSA en ce qu'elle ne prévoit pas l'obligation d'informer les compagnies aériennes de leur droit de se taire.

Rappelons que par une décision n°2017-675 QPC du 24 novembre 2017, le Conseil constitutionnel avait déjà déclaré l'article L.6361-14 du Code des transports contraire à la Constitution au motif que le président de l'ACNUSA était investi de fonctions de poursuite et de fonctions de jugement, méconnaissant de ce fait le principe d'impartialité.

Le législateur avait donc dû réécrire l'article L.6361-14 du Code des transports en 2018. Ce sont précisément les nouvelles dispositions de l'article L.6361-14 du Code des transports qui sont déclarées contraires à la Constitution au motif que ces dispositions n'obligent pas l'ACNUSA à informer les compagnies aériennes du droit qu'elles ont de se taire tant au cours de l'instruction du dossier qu'au cours de leur audition devant le collège de l'ACNUSA.

*Conseil constitutionnel,
Décision n°2025-1171 du 10 octobre 2025*



Amaël CHESNEAU

Avocat au barreau de Paris
achesneau@chesneau-fischel.com
<https://www.chesneau-fischel.com>

Le Fondement juridique du « droit de se taire »

Le droit de se taire découle du principe selon lequel « nul n'est tenu de s'accuser », qui se rattache à l'article 9 de la Déclaration de 1789 relatif à la présomption d'innocence.

Par une décision du 4 mars 2021 (n° 2020-886 QPC), le Conseil constitutionnel a ajouté une garantie d'ordre procédural, tenant à l'exigence, pour toute personne entendue sur des manquements qui lui sont reprochés, d'être informée du droit de garder le silence.

Par suite, par une décision du 21 mars 2025 (n° 2025-1128 QPC), le Conseil constitutionnel a étendu cette garantie à l'ensemble des sanctions ayant le caractère d'une punition, y compris celles susceptibles d'être prononcées par des autorités administratives non soumises au pouvoir hiérarchique du ministre (dans cette affaire, il s'agissait de la procédure de sanction devant l'Autorité des Marchés Financiers).

Le silence de l'article L.6361-14 du Code des transports sur le droit de se taire

Article 9 de la Déclaration de 1789 :

« Tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi ».

L'information aux compagnies aériennes de leur droit de se taire doit être notifiée tant au stade de l'instruction (à savoir dans les lettres de notification des manquements signées par la DGAC) qu'au stade de leur audition devant le collège de l'ACNUSA (à savoir dans les lettres de convocation signées par l'ACNUSA).

L'article L.6361-14, dans sa version actuellement en vigueur prévoit :

« Les fonctionnaires et agents mentionnés à l'article L. 6142-1 constatent les manquements aux mesures définies à l'article L. 6361-12. Ces manquements font l'objet de procès-verbaux qui, ainsi que le montant de l'amende encourue, sont notifiés à la personne concernée et communiqués à l'autorité. Les procès-verbaux font foi jusqu'à preuve contraire.

Aucune poursuite ne peut être engagée plus de deux ans après la commission des faits constitutifs d'un manquement.

L'instruction et la procédure devant l'autorité sont contradictoires.

L'instruction est assurée par des fonctionnaires et agents mentionnés à l'article L. 6142-1 autres que ceux qui ont constaté le manquement, qui peuvent entendre toutes personnes susceptibles de contribuer à l'information et se faire communiquer tous documents nécessaires.

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. À 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'État, soit transmettre le dossier complet d'instruction à l'autorité. Cette décision est notifiée à la personne concernée.

L'autorité convoque la personne concernée et la met en mesure de se présenter devant elle, ou de se faire représenter, un mois au moins avant la délibération. Elle délibère valablement dans le cas où la personne concernée néglige de comparaître ou de se faire représenter.

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.

Après avoir entendu le rapporteur et, le cas échéant, la personne concernée ou son représentant, l'autorité délibère hors de leur présence.

Les membres associés participent à la séance. Ils ne participent pas aux délibérations et ne prennent pas part au vote ».

Les alinéas 5 et 8 ci-avant ne prévoient ainsi aucunement le droit pour la personne mise en cause de se taire, ni au moment où elle est invitée à faire ses observations par écrit au cours de la phase d'instruction (alinéa 5 ci-dessus), ni lors de la séance devant le collège de l'ACNUSA lorsqu'elle est convoquée pour s'y présenter (alinéa 8 ci-dessus).

L'appréciation par le Conseil constitutionnel

Le Conseil constitutionnel a considéré que « en ne prévoyant pas que la personne mise en cause doit être informée de son droit de se taire lorsqu'elle est invitée à présenter ses observations écrites et lorsqu'elle comparaît devant le collège de l'autorité, les dispositions contestées méconnaissent les exigences de l'article 9 de la Déclaration de 1789. Par conséquent, elles doivent être déclarées contraires à la Constitution. »

Par suite, le Conseil constitutionnel a jugé que les mots « *et l'invite à présenter ses observations écrites* » figurant à la première phrase du cinquième alinéa de l'article L. 6361-14 du code des transports, ainsi que les mots « *et, le cas échéant, la personne concernée ou son représentant* » figurant au huitième alinéa du même article, sont contraires à la Constitution.

Le Conseil constitutionnel a par ailleurs décidé :

- D'une part, de reporter au 1^{er} octobre 2026 la date de l'abrogation des dispositions anticonstitutionnelles. En attendant cette date, l'ACNUSA devra néanmoins dès à présent informer les personnes mises en cause de leur droit de se taire dans les procédures en cours.
- D'autre part, que « *la déclaration d'inconstitutionnalité peut être invoquée dans les instances introduites à la date de publication de la présente décision et non jugées définitivement.* »

Les affaires en cours non définitivement jugées peuvent se voir renforcer par l'argument d'inconstitutionnalité de l'article L.6361-14 pour fonder l'annulation des amendes prononcées... sous certaines conditions !

Portée de la décision du Conseil constitutionnel

Plusieurs conséquences notables méritent l'attention :

- L'inconstitutionnalité de l'article L.6361-14 du Code des transports peut être invoquée dans les affaires en cours.

Concrètement, ce sont avant tout les affaires en cours introduites par les compagnies devant les juridictions administratives et non définitivement jugées à ce jour qui pourront se voir renforcées par l'argument d'inconstitutionnalité de l'article L.6361-14 pour obtenir l'annulation des amendes prononcées. S'agissant en revanche des affaires en cours devant l'ACNUSA qui n'ont pas encore donné lieu à amende ou qui ont récemment donné lieu à amende, la DGAC a déjà corrigé le tir par anticipation depuis le milieu de l'année 2024 en indiquant clairement dans les notifications faites aux compagnies qu'elles peuvent garder le silence et l'ACNUSA fait également état de ce droit dans l'envoi des convocations depuis le mois de novembre 2025. Il paraît donc peu probable que des amendes récentes puissent encore être contestées sur ce fondement.

- Si aucun texte nouveau n'est voté en remplacement de l'article L. 6361-14 actuel avant le 1^{er} octobre 2026, le pouvoir de sanction de l'ACNUSA sera suspendu. Or, le contexte parlementaire actuel n'offre aucune visibilité sur le calendrier possible du vote d'un tel texte. Il convient donc de rester attentif.

Des interrogations demeurent

Pour les affaires en cours devant les juridictions administratives, dans lesquelles les compagnies aériennes n'ont pas été informées, au cours de l'instruction et de leur audition, qu'elles avaient le droit de se taire, plusieurs questions se posent :

Les juridictions porteront-elles une appréciation pour savoir si les éléments communiqués par les compagnies aériennes ont été ou non déterminants et, le cas échéant, comment ?

- Ces compagnies ont-elles soulevé, dans la requête introductive devant la juridiction introductive, un moyen de légalité externe contre les décisions d'amende de l'ACNUSA (vice de forme, vice de procédure, incompétence). A défaut, il est probable que l'ACNUSA opposera l'irrecevabilité de l'argument d'inconstitutionnalité de l'article L.6361-14 du Code des transports ;
- L'ACNUSA s'est-elle fondée, dans sa décision d'amende, sur les éléments produits par la compagnie aérienne au cours de l'instruction ou exprimés au cours de leur audition en séance pour la sanctionner ? A défaut, l'ACNUSA soutiendra que l'absence de notification du droit de se taire a été sans incidence sur le prononcé de la sanction.
- Enfin, s'il s'avère que l'ACNUSA s'est appuyée dans la décision d'amende sur les éléments communiqués par la compagnie aérienne, comment la juridiction appréciera-t-elle le caractère ou non déterminant desdits éléments et à qui incombera la charge de la preuve de ce caractère déterminant ou non ? Dès lors que des éléments ont été produits par la compagnie, il devrait légitimement revenir à l'ACNUSA la charge de démontrer que lesdits éléments ont été sans incidence sur la sanction du manquement.

Les premières décisions du Tribunal administratif de Paris et de la Cour administrative d'appel de Paris devraient être rendues en 2026, elles apporteront sans nul doute des éclaircissements utiles à ces questions.
