



## Commentaire

### Décision n° 2017-675 QPC du 24 novembre 2017

*Société Queen Air*

*(Procédure de sanction devant l'Autorité de contrôle des nuisances  
aéroportuaires)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 20 septembre 2017 par le Conseil d'État (décision n° 412205 du même jour) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par la société Queen Air portant sur les deux premiers alinéas de l'article L. 6361-11 et sur les deuxième et cinquième à neuvième alinéas de l'article L. 6361-14 du code des transports (CT), dans leur rédaction issue de l'ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010 relative à la partie législative du code des transports.

Dans sa décision n° 2017-675 QPC du 24 novembre 2017, le Conseil constitutionnel a déclaré les deuxième et cinquième à neuvième alinéas de l'article L. 6361-14 du code des transports contraires à la Constitution.

#### **I. – Les dispositions contestées**

##### **1. – Présentation générale de l'ACNUSA**

L'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA) est une autorité administrative indépendante (AAI)<sup>1</sup> créée par la loi n° 99-588 du 12 juillet 1999 portant création de l'autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires. Cette loi fait 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. Les compétences de cette autorité, initialement limitées aux nuisances sonores, ont ensuite été élargies aux nuisances atmosphériques engendrées par le transport aérien et, de manière générale, par l'activité aéroportuaire.

Les règles législatives régissant l'organisation, le fonctionnement et les missions de l'ACNUSA figuraient à l'origine dans le code de l'aviation civile. L'ordonnance du 28 octobre 2010 les a recodifiées dans le CT. Elles figurent désormais aux articles L. 6361-1 à L. 6361-11 de ce code.

L'autorité se compose d'un collège de dix membres nommés « *en raison de leur*

---

<sup>1</sup> Article L. 6361-1 du CT. Cette autorité figure dans la liste des AAI établie par la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

*compétence dans les domaines économiques, juridique ou technique ou de leur connaissance en matière d'environnement, de santé humaine ou de transport aérien* » par décret du Président de la République (pour le président), par décret en conseil des ministres (pour sept d'entre eux) et par le président du Sénat et le président de l'Assemblée nationale (pour les deux derniers) (article L. 6361-1).

Le président est nommé par décret pris en conseil des ministres. Le mandat des membres, d'une durée de six ans non renouvelable, est irrévocable. Le collège est renouvelé par moitié tous les trois ans (même article).

L'ACNUSA est chargée de diverses missions.

– Tout d'abord, il lui revient de former des recommandations : ainsi, en application de l'article L. 6361-5 du CT, elle peut émettre « *des recommandations sur toute question relative aux nuisances environnementales générées par le transport aérien sur et autour des aéroports. Pour les nuisances sonores, ces recommandations sont relatives à la mesure du bruit, et notamment à la définition d'indicateurs de mesure adéquats, à l'évaluation et à la maîtrise des nuisances sonores du transport aérien et de l'activité aéroportuaire ainsi qu'à la limitation de leur impact sur l'environnement, notamment par les procédures particulières de décollage ou d'atterrissage élaborées en vue de limiter les nuisances sonores* ».

– En application du paragraphe II de l'article L. 6361-6 du CT, elle est également chargée de contribuer au débat en matière d'environnement aéroportuaire, notamment en formulant des propositions d'étude pour améliorer les connaissances dans ce domaine.

– Pour les principaux aéroports français, soit ceux « *pour lesquels le nombre annuel des mouvements d'aéronefs de masse maximale au décollage supérieure ou égale à 20 tonnes a dépassé vingt mille lors de l'une des cinq années civiles précédentes* »<sup>2</sup>, l'autorité dispose d'un pouvoir réglementaire. En application de l'article L. 6361-6 du CT, elle définit ainsi diverses prescriptions en matière de bruit.

– L'ACNUSA a également une mission de contrôle. Par exemple, en application du 1<sup>o</sup> de l'article L. 6361-7 du CT, elle est chargée de s'assurer du respect par l'exploitant de l'aérodrome des prescriptions en matière de balisage.

– Enfin, l'ACNUSA exerce un pouvoir de sanction : elle peut prononcer des amendes administratives à l'encontre de certains acteurs du transport aérien.

---

<sup>2</sup> Article 1609 *quater* vicies A du CGI auquel renvoie l'article L. 6361-6 du CT.

## **2. – Les personnes justiciables de l’ACNUSA et les sanctions qu’elle peut prononcer**

Les règles gouvernant la procédure de sanction figurent aux articles L. 6361-12 à L. 6361-14 du CT et aux articles R. 227-1 à R. 227-5 du code de l’aviation civile.

En application de l’article L. 6361-12 du CT, l’ACNUSA est compétente pour prononcer des amendes administratives à l’encontre :

*« 1° De 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° De 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° De la personne exerçant une activité aérienne, rémunérée ou non, autre que celles mentionnées aux 1° et 2° du présent article ;*

*« 4° Du fréteur dans le cas défini par l’article L. 6400-2 [soit le fréteur qui met à la disposition d’un affréteur un aéronef avec équipage], ne respectant pas les mesures prises par l’autorité administrative sur un aéroport fixant :*

*« 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 comportements sanctionnés sont définis par arrêté du ministre chargé 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, 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.

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 » (article L. 6361-13).*

Ces amendes *font l'objet d'une décision motivée notifiée à la personne concernée »* (même article).

### **3. – La procédure de sanction devant l'ACNUSA**

\* Pour l'exercice de son pouvoir de sanction, l'ACNUSA dispose du concours de sept membres associés<sup>3</sup>. Ils sont nommés par le ministre chargé de l'aviation civile pour une période de trois ans renouvelable (article L. 6361-4 du CT). Ils interviennent dans les travaux d'enquête.

Les services de l'ACNUSA sont placés sous l'autorité de son président (premier alinéa de l'article L. 6361-11). Il nomme le rapporteur permanent, lequel joue un rôle dans la procédure d'instruction (deuxième alinéa du même article), ainsi que le suppléant de ce dernier.

La procédure conduisant au prononcé d'une sanction comprend une phase d'enquête préalable, une phase d'instruction contradictoire et une phase de « jugement »<sup>4</sup>.

\* La procédure débute par la constatation du manquement par les fonctionnaires et agents désignés à l'article L. 6142-1 du CT, c'est-à-dire des officiers de police judiciaire, des « *fonctionnaires et agents de l'État, [d]es personnels navigants effectuant des contrôles en vol pour le compte de l'administration et [d]es militaires, marins et agents de l'autorité militaire ou maritime, commissionnés à cet effet et assermentés dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État* ». Ils dressent un procès-verbal qui est notifié, avec le montant de l'amende encourue, à la personne en cause. Ces éléments sont également communiqués à l'ACNUSA (premier alinéa de l'article L. 6361-14 du CT).

---

<sup>3</sup> Deux représentants des professions aéronautiques ; deux représentants d'associations de riverains d'aérodromes ; un représentant d'associations de protection de l'environnement agréées au niveau national ; un représentant d'activités riveraines des aérodromes impactées par l'activité aéroportuaire ; un représentant du ministre chargé de l'aviation civile (article L. 6361-4 du CT).

<sup>4</sup> Les dispositions de l'article L. 6361-14 qui fixent pour l'essentiel cette procédure sont issues de l'article 48 de la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports. Elles ont été introduites par amendement du Gouvernement.

À compter de la notification du procès-verbal, l'intéressé dispose d'un délai de quinze jours pour présenter ses observations à l'ACNUSA (article R. 227-1 du code de l'aviation civile).

\* À la réception des observations de la personne concernée ou, à défaut, à l'issue du délai de quinze jours imparti, le rapporteur permanent saisit les agents visés à l'article L. 6142-1 du CT, autres que ceux qui ont constaté les infractions, et leur confie « *l'instruction des manquements* » (deuxième alinéa de l'article R. 227-1 du code de l'aviation civile). Ces agents peuvent entendre « *toute personne susceptible de contribuer à l'information et se faire communiquer tous les documents nécessaires* » (quatrième alinéa de l'article L. 6361-14 du CT).

Le dossier d'instruction est transmis au rapporteur permanent, lequel s'assure qu'il est complet. Il peut le cas échéant demander des compléments aux enquêteurs (quatrième alinéa de l'article R. 227-1). Il clôt ensuite l'instruction et communique le dossier d'instruction, les faits reprochés, leur qualification et l'amende encourue à la personne en cause afin qu'elle présente ses observations dans le délai d'un mois (sixième alinéa de l'article L. 6361-14 et premier alinéa de l'article R. 227-2).

À l'issue de ce délai, le dossier est transmis au président de l'autorité qui peut décider de classer sans suite la procédure « *dès lors que les circonstances particulières à la commission des faits le justifient ou que ceux-ci ne sont pas constitutifs d'un manquement pouvant donner lieu à sanction* » (deuxième alinéa de l'article L. 6361-14 du CT). Il revient alors au rapporteur permanent de notifier à la personne concernée la décision de classement sans suite (troisième alinéa de l'article R. 227-2 du code de l'aviation civile).

Dans l'hypothèse où le président ne classe pas sans suite la procédure, il convoque la personne un mois avant la séance et lui adresse le dossier d'instruction contenant la notification des griefs et l'amende encourue. Celle-ci peut se faire représenter par la personne de son choix (deuxième alinéa de l'article R. 227-2 du code de l'aviation civile).

\* Le jour de la séance, sont entendues la personne en cause dûment convoquée, ou son représentant, ainsi que le rapporteur permanent (huitième alinéa de l'article L. 6361-14). Le collège peut entendre également les fonctionnaires et agents ayant été en charge de l'instruction (R. 227-5 du code de l'aviation civile).

Seuls les membres ayant assisté à la séance peuvent prendre part aux délibérations (deuxième alinéa de l'article R. 227-5). Les membres associés assistent à la séance mais pas au délibéré et ne prennent pas part au vote

(neuvième alinéa de l'article L. 6361-14). Leur rôle est celui « *d'un éclairage complémentaire et pertinent sur les situations abordées* »<sup>5</sup>. Le collège délibère hors de la présence du rapporteur permanent (huitième alinéa de l'article L. 6361-14).

Le collège délibère si cinq au moins de ses membres sont présents à la majorité des membres présents (article L. 6361-2). En cas de partage des voix, celle du président est prépondérante (même article).

\* Les sanctions prononcées par l'ACNUSA « *peuvent faire l'objet d'un recours de pleine juridiction* » (deuxième alinéa de l'article L. 6361-13). Dans le silence des textes, la juridiction administrative doit être considérée comme étant compétente pour en connaître. Les textes prévoient un délai de forclusion de la poursuite. Ainsi « *aucune poursuite ne peut être engagée plus de deux ans après la commission des faits constitutifs d'un manquement* » (même article).

## **B. – Origine de la QPC et question posée**

La société Queen Air, compagnie aérienne tchèque, s'est vu infliger, par une décision de l'ACNUSA du 10 janvier 2017, deux amendes pour avoir enfreint les restrictions d'horaires d'atterrissage et de décollage applicables à l'aéroport de Nice. La société requérante a saisi le tribunal administratif de Paris d'une demande d'annulation de cette décision. À l'appui de cette demande, elle a soulevé une QPC portant sur certaines dispositions des articles L. 6361-11 et L. 6361-14 du CT, laquelle a été transmise au Conseil d'État.

Ce dernier, par la décision du 20 septembre 2017 précitée, l'a renvoyée au Conseil constitutionnel au motif « *que le moyen tiré de ce qu'elles [les dispositions des deux premiers alinéas de l'article L. 6361-11 et des deuxième, cinquième, sixième, septième, huitième et neuvième alinéas de L. 6361-14 du code des transports] portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, notamment aux principes d'indépendance et d'impartialité découlant de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, soulève une question présentant un caractère sérieux* ».

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

La société requérante reprochait aux dispositions contestées de méconnaître les principes d'indépendance et d'impartialité qui découlent de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Selon elle, ces

---

<sup>5</sup> Propos de M. Victor Haïm, président de l'ACNUSA. Compte-rendu du jeudi 16 juillet 2015 de la commission d'enquête du Sénat sur les autorités administratives indépendantes, reproduit dans le rapport n° 126 (2015-2016) de M. Jacques Mézard, déposé le 28 octobre 2015, tome 2.

dispositions ne garantissaient pas, dans la procédure de sanction devant l'ACNUSA, la séparation entre, d'une part, les fonctions d'instruction et de poursuite et, d'autre part, celles de jugement.

Compte tenu de ces griefs, le Conseil constitutionnel a regardé la QPC comme portant sur « *les deuxième et cinquième à neuvième alinéas de l'article L. 6361-14 du code des transports* » (paragr. 5). Ces dispositions étaient celles spécifiquement relatives à la procédure de sanction critiquée.

### **1. – La jurisprudence du Conseil constitutionnel sur les principes d'indépendance et d'impartialité des juridictions garantis par l'article 16 de la Déclaration de 1789**

Le Conseil constitutionnel rattache à la garantie des droits proclamée par l'article 16 de la Déclaration de 1789 le droit à un recours juridictionnel effectif, les droits de la défense<sup>6</sup>, le droit à un procès équitable<sup>7</sup> et, enfin, l'impartialité et l'indépendance des juridictions<sup>8</sup>.

Le Conseil constitutionnel a une jurisprudence bien établie sur l'application des principes tirés de l'article 16 aux AAI exerçant un pouvoir de sanction.

\* Dans sa décision n° 2011-200 QPC relative au pouvoir disciplinaire de la Commission bancaire, le Conseil constitutionnel a expressément jugé que la séparation des fonctions de poursuite et de jugement s'imposait aux AAI exerçant des fonctions que la loi qualifie de juridictionnelles<sup>9</sup>.

Dans sa décision n° 2012-280 QPC, le Conseil constitutionnel a jugé que les principes découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789 sont également applicables à une AAI disposant d'un pouvoir de sanction, même lorsqu'elle n'exerce pas ce pouvoir en tant que juridiction : « *Considérant que le principe de la séparation des pouvoirs, non plus qu'aucun autre principe ou règle de valeur constitutionnelle, ne fait obstacle à ce qu'une autorité administrative indépendante, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de sa mission, dès lors que l'exercice de ce pouvoir est assorti par la loi de mesures destinées à assurer la protection des droits et libertés constitutionnellement garantis ; **qu'en particulier, doivent être***

---

<sup>6</sup> Décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006, *Loi pour l'égalité des chances*, cons. 24.

<sup>7</sup> Décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006, *Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information*, cons. 11.

<sup>8</sup> Décision n° 2006-545 DC du 28 décembre 2006, *Loi pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social*, cons. 24.

<sup>9</sup> Décision n° 2011-200 QPC du 2 décembre 2011, *Banque populaire Côte d'Azur (Pouvoir disciplinaire de la Commission bancaire)*.

*respectés le principe de la légalité des délits et des peines ainsi que les droits de la défense, principes applicables à toute sanction ayant le caractère d'une punition, même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non juridictionnelle ; que doivent également être respectés les principes d'indépendance et d'impartialité découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789 »<sup>10</sup>.*

En conséquence, il revient au Conseil constitutionnel de s'assurer que, conformément au principe d'impartialité, les fonctions de poursuite et d'instruction sont effectivement séparées du pouvoir de jugement au sein d'une AAI exerçant un pouvoir de sanction.

Cela ne signifie pas pour autant que le législateur soit tenu d'organiser une séparation organique de ces différentes fonctions, à l'instar de celle qui existe par exemple pour l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, l'Autorité des marchés financiers ou encore la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet. Une séparation fonctionnelle peut suffire à satisfaire aux exigences constitutionnelles, comme l'a admis le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2012-280 QPC, à propos des services d'instruction et du collège de l'Autorité de la concurrence : *« Considérant, en premier lieu, d'une part, que les dispositions du paragraphe II de l'article L. 461-1 du code de commerce fixent la composition du collège de l'Autorité de la concurrence, dont les différentes formations sont compétentes pour exercer les pouvoirs de sanction confiés par le législateur à cette autorité administrative indépendante ; que l'article L. 461-2 du même code prévoit les obligations auxquelles sont tenus les membres de l'autorité ; que les troisième et quatrième alinéas de cet article prescrivent notamment : "Tout membre de l'autorité doit informer le président des intérêts qu'il détient ou vient à acquérir et des fonctions qu'il exerce dans une activité économique. - Aucun membre de l'autorité ne peut délibérer dans une affaire où il a un intérêt ou s'il représente ou a représenté une des parties intéressées" ; que l'article L. 461-3 du même code fixe les règles de délibération de l'autorité ;*

*« Considérant, d'autre part, qu'en vertu des trois premiers alinéas de l'article L. 461-4 du code de commerce : "L'Autorité de la concurrence dispose de services d'instruction dirigés par un rapporteur général nommé par arrêté du ministre chargé de l'économie après avis du collège.- Ces services procèdent aux investigations nécessaires à l'application des titres II et III du présent livre. - Les rapporteurs généraux adjoints, les rapporteurs permanents ou non permanents et les enquêteurs des services d'instruction sont nommés par le rapporteur général, par décision publiée au Journal officiel" ; qu'en vertu de*

---

<sup>10</sup> Décision n° 2012-280 QPC du 12 octobre 2012, *Société Groupe Canal Plus et autre (Autorité de la concurrence : organisation et pouvoir de sanction)*, cons. 16.



*l'avant-dernier alinéa du même article : "Le président est ordonnateur des recettes et des dépenses de l'autorité. Il délègue l'ordonnancement des dépenses des services d'instruction au rapporteur général" ; que ces dispositions ont pour objet de garantir l'indépendance du rapporteur général et de ses services à l'égard des formations de l'Autorité de la concurrence compétentes pour prononcer les sanctions ;*

*« Considérant qu'au regard de ces garanties légales, dont il appartient à la juridiction compétente de contrôler le respect, le paragraphe II de l'article L. 461-1 et l'article L. 461-3 du code de commerce ne méconnaissent pas les principes d'indépendance et d'impartialité indissociables de l'exercice de pouvoirs de sanction par une autorité administrative indépendante »<sup>11</sup>.*

Le Conseil a également apprécié, dans cette décision, le respect du principe d'impartialité par les règles gouvernant la procédure de sanction de l'Autorité de la concurrence. Il a considéré que les dispositions qui lui étaient renvoyées garantissaient l'indépendance des phases d'instruction et de jugement. En effet, les dispositions de l'article L. 463-7 du code de commerce, qui n'étaient pas celles examinées par le Conseil, prévoient expressément que le rapporteur général de l'autorité et les personnes qu'il dirige, en charge de procéder aux investigations pour l'instruction des faits dont le conseil est saisi, assistent au délibéré sans voix délibérative. En revanche, lorsqu'elle se prononce sur le contrôle des opérations qu'elle a précédemment autorisées, l'Autorité de la concurrence délibère sans que le rapporteur général soit présent. De cette manière, l'indépendance et l'impartialité des fonctions d'instruction au sein de l'Autorité de la concurrence ont été suffisamment garanties par le législateur<sup>12</sup>, même dans l'hypothèse d'une auto-saisine<sup>13</sup>.

Dans sa décision n° 2013-331 QPC<sup>14</sup>, le Conseil constitutionnel a censuré le dispositif de sanction de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des poste (ARCEP) prévoyant que la mise en demeure préalable au prononcé de la sanction par le collège de l'autorité était effectuée par le directeur général de l'autorité, lequel relevait de l'autorité hiérarchique du président : *« Considérant que les dispositions contestées confient à l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes le soin de réprimer les manquements, par les exploitants de réseaux ou les fournisseurs de services de communications électroniques, aux dispositions législatives et réglementaires afférentes à leur activité ou aux décisions prises pour en assurer la mise en*

---

<sup>11</sup> Décision n° 2012-280 QPC précitée, cons. 17 à 19.

<sup>12</sup> La référence à l'article L. 463-7 du code de commerce n'était pas explicite mais implicite dans le raisonnement du Conseil. Cf. commentaire de la décision n° 2012-280 QPC du 12 octobre 2012, précitée.

<sup>13</sup> En revanche, pour l'auto-saisine, la référence à l'article L. 463-7 y est explicite dans la décision.

<sup>14</sup> Décision n° 2013-331 QPC du 5 juillet 2013, *Société Numericable SAS et autre (Pouvoir de sanction de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes)*, cons 11 et s.

*œuvre ; que cette compétence est exercée "soit d'office, soit à la demande du ministre chargé des communications électroniques, d'une organisation professionnelle, d'une association agréée d'utilisateurs ou d'une personne physique ou morale concernée" ; que la mise en demeure de l'exploitant ou du fournisseur, par laquelle s'ouvre la procédure de sanction prévue au 2° de l'article L. 36-11 du code des postes et des communications électroniques sauf lorsque celle-ci est fondée sur l'absence de respect des délais fixés par une décision prise en application de l'article L. 36-8, est confiée au directeur général de l'Autorité, lequel détermine le délai dans lequel l'exploitant ou le fournisseur doit se conformer à cette mise en demeure ; qu'ainsi ces dispositions confient au directeur général l'exercice des poursuites devant cette Autorité ;*

*« Considérant que, selon le premier alinéa de l'article L. 132 du code des postes et des communications électroniques, les services de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes sont placés sous l'autorité du président de l'Autorité ; que, selon l'article D. 292 du même code, le directeur général est nommé par le président de l'Autorité, est placé sous son autorité et assiste aux délibérations de l'Autorité ; que, par suite et alors même que la décision de mise en demeure relève du directeur général, les dispositions des douze premiers alinéas de l'article L. 36-11 du code des postes et des communications électroniques, qui n'assurent pas la séparation au sein de l'Autorité entre, d'une part, les fonctions de poursuite et d'instruction des éventuels manquements et, d'autre part, les fonctions de jugement des mêmes manquements, méconnaissent le principe d'impartialité ; que celles de ces dispositions qui sont de nature législative doivent être déclarées contraires à la Constitution ».*

En revanche, dans sa décision n° 2013-359 QPC<sup>15</sup>, le Conseil a déclaré conforme à la Constitution le dispositif permettant au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) de mettre en demeure les titulaires d'autorisation de diffusion de services de communication avant de prononcer des sanctions à leur rencontre, en considérant *« que la mise en demeure ne peut être regardée, dans ces conditions, comme l'ouverture de la procédure de sanction prévue à l'article 42-1 mais comme son préalable ; que, dès lors, la mise en demeure par le Conseil supérieur de l'audiovisuel ne constitue pas une sanction ayant le caractère d'une punition ; que, par suite, les griefs tirés de la méconnaissance des exigences de l'article 16 de la Déclaration de 1789 sont inopérants ».*

Enfin, dans sa décision n° 2016-616/617 QPC, le Conseil a censuré des dispositions relatives à la Commission nationale des sanctions – qui, quoique non qualifiée par la loi d'AAI, n'en est pas moins une *« autorité administrative*

---

<sup>15</sup> Décision n° 2013-359 QPC du 13 décembre 2013, *Société Sud Radio Services et autre (Mise en demeure par le Conseil supérieur de l'audiovisuel)*, cons. 6.

*non soumise au pouvoir hiérarchique du ministre, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique »<sup>16</sup>. Il a relevé que, si celle-ci est saisie par le ministre chargé de l'économie, celui chargé du budget ou le ministre de l'intérieur, il revient à cette Commission de notifier les griefs à la personne mise en cause puis de statuer par une décision motivée, sans que la loi distingue la phase de poursuite et celle de jugement<sup>17</sup>.*

*\* S'agissant de l'application des exigences de l'article 16 de la Déclaration de 1789 lorsqu'est en cause la confusion des phases, d'une part, d'enquête, d'information ou d'instruction et, d'autre part, de jugement au sein d'une juridiction, il a jugé dans une décision n° 2011-147 QPC relative au tribunal pour enfants<sup>18</sup> : « Considérant que l'ordonnance du 2 février 1945 susvisée, dont sont issues les dispositions contestées, a institué un juge des enfants, magistrat spécialisé, et un tribunal des enfants présidé par le juge des enfants ; que le juge des enfants est, selon l'article 7 de cette ordonnance, saisi par le procureur de la République près le tribunal dans le ressort duquel le tribunal des enfants a son siège et qui est seul chargé des poursuites ; qu'en vertu de l'article 8 de cette même ordonnance, le juge des enfants se livre à "toutes diligences et investigations utiles pour parvenir à la manifestation de la vérité et à la connaissance de la personnalité du mineur ainsi que des moyens appropriés à sa rééducation" ; que cet article dispose, en outre, qu'il peut "ensuite, par ordonnance, soit déclarer n'y avoir lieu à suivre et procéder comme il est dit à l'article 177 du code de procédure pénale, soit renvoyer le mineur devant le tribunal pour enfants" ; qu'aucune disposition de l'ordonnance du 2 février 1945 ou du code de procédure pénale ne fait obstacle à ce que le juge des enfants participe au jugement des affaires pénales qu'il a instruites ;*

*« Considérant que le principe d'impartialité des juridictions ne s'oppose pas à ce que le juge des enfants qui a instruit la procédure puisse, à l'issue de cette instruction, prononcer des mesures d'assistance, de surveillance ou d'éducation ; que, toutefois, en permettant au juge des enfants qui a été chargé d'accomplir les diligences utiles pour parvenir à la manifestation de la vérité et qui a renvoyé le mineur devant le tribunal pour enfants de présider cette juridiction de jugement habilitée à prononcer des peines, les dispositions contestées portent au principe d'impartialité des juridictions une atteinte contraire à la Constitution ; que, par suite, l'article L. 251-3 du code de l'organisation judiciaire est contraire à la Constitution ».*

---

<sup>16</sup> Décision n° 2016-616/617 QPC du 9 mars 2017, *Société Barnes et autre (Procédure de sanction devant la Commission nationale des sanctions)*, paragr. 6.

<sup>17</sup> *Ibid.*, paragr. 7 à 10.

<sup>18</sup> Décision n° 2011-147 QPC du 8 juillet 2011, *M. Tarek J. (Composition du tribunal pour enfants)*, cons. 10 et 11.

## 2. – L'application à l'espèce

L'ACNUSA étant une AAI, le Conseil constitutionnel a, tout d'abord, rappelé sa formulation de principe sur les exigences d'impartialité et d'indépendance applicable aux AAI (paragr. 7). Il a ensuite opéré un contrôle du bien-fondé du grief au regard des seules dispositions de valeur législative.

En premier lieu, il a exposé les phases qui composent la procédure de sanction et les compétences dévolues à chacun des intervenants à cette procédure, telles qu'elles résultent des dispositions législatives.

À ce titre, il a notamment relevé que « *L'instruction, qui est contradictoire, est assurée par des fonctionnaires et agents autres que ceux ayant constaté le manquement. Au terme de l'instruction, le rapporteur notifie le dossier complet à la personne incriminée qui peut présenter ses observations. À l'issue de cette phase, le président de l'autorité peut décider de classer sans suite la procédure dès lors que les circonstances particulières à la commission des faits le justifient ou que ceux-ci ne sont pas constitutifs d'un manquement pouvant donner lieu à sanction. Dans le cas contraire, l'autorité met la personne poursuivie en mesure de se présenter devant elle ou de se faire représenter. Puis, après avoir entendu le rapporteur et, le cas échéant, la personne en cause ou son représentant, l'autorité délibère hors de leur présence* » (paragr. 11).

Le Conseil constitutionnel en a déduit que « *dans le cadre d'une procédure de sanction devant l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires, son président dispose du pouvoir d'opportunité des poursuites des manquements constatés alors qu'il est également membre de la formation de jugement de ces mêmes manquements* » (paragr. 12).

Ces dispositions n'opérant « *aucune séparation au sein de l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires entre, d'une part, les fonctions de poursuite des éventuels manquements et, d'autre part, les fonctions de jugement de ces mêmes manquements. Elles méconnaissent ainsi le principe d'impartialité* » (paragr. 13).

Le Conseil constitutionnel a donc déclaré contraires à la Constitution les deuxième et cinquième à neuvième alinéas de l'article L. 6361-14 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 transports.

Compte tenu du volume et de la nature des affaires en cours de jugement devant l'ACNUSA, il a jugé que « *l'abrogation immédiate des dispositions contestées*

*aurait des conséquences manifestement excessives* » et a décidé de reporter les effets de la déclaration d'inconstitutionnalité au 30 juin 2018 (paragr. 16).