

Amendement législatif visant à simplifier les dispositions encadrant l'exercice du pouvoir de sanction de l'ACNUSA pour une meilleure proactivité

RAPPORT DE PRESENTATION

A ce jour, le délai moyen séparant le constat d'un manquement à la réglementation environnementale sur et autour des aéroports français de la décision sanctionnant ce manquement est de 564 jours, soit plus d'un an et demi. Certains dossiers ont même été jugés plus de 3 ans après la commission des faits. Ainsi, pour la période 2015-2018, 1 278 dossiers ont fait l'objet d'une décision de sanction, soit un peu plus des 2/3 du nombre de PV dressés sur la même période par les agents de l'aviation civile ou de la gendarmerie des transports aériens assermentés et commissionnés à cet effet, ce qui conduit inexorablement à une augmentation du nombre de dossiers en stock et donc à un allongement des délais de traitement. La lourdeur des procédures est coûteuse pour l'administration et pour les compagnies aériennes.

A la faveur des conséquences, regrettables par ailleurs, entraînées par la crise sanitaire sur le secteur aérien, un plan d'actions a d'ores et déjà été mis au point avec la direction de la DGAC en charge de l'animation de la filière administrative pour moderniser les outils et méthodes des services afin de réduire ces délais, de sorte qu'à ce jour 578 dossiers de manquements demeurent en stock à l'ACNUSA. Toutefois, pour que l'amélioration de la situation puisse se pérenniser dans le temps, cette évolution des pratiques doit être complétée par une simplification de la procédure de sanction de tels manquements.

L'enjeu est important pour les compagnies aériennes puisque la lourdeur de la procédure retarde la mise en œuvre de mesures correctrices permettant de prévenir les manquements aux règles environnementales sur et autour des aéroports français.

Les modifications législatives proposées, qui devront être complétées par des évolutions réglementaires d'ores et déjà préparées par l'administration, visent à accélérer la procédure de sanction des manquements, tout en fiabilisant juridiquement chaque étape, afin de permettre aux personnes poursuivies d'éviter les situations de récidive et donc, à terme, de réduire efficacement le nombre d'infractions à la réglementation environnementale sur et autour des aéroports français. Elles préservent et renforcent même les droits de la défense.

Associées à la révision des procédures internes de traitement des dossiers, ces évolutions législatives permettraient de réduire le délai de traitement d'un dossier de manquement à un délai pouvant raisonnablement être estimé à un an entre la date de réalisation des faits et la date de prononcé de la sanction. Cette réactivité face à la commission d'un manquement facilitera la construction de réponses pérennes par les compagnies aériennes désireuses de faire évoluer leurs pratiques afin de ne pas s'exposer à des sanctions trop fréquentes, et susceptibles d'être rendues publiques. Les compagnies aériennes seront d'ailleurs incitées à œuvrer en ce sens, dès lors que la présentation de mesures correctives efficaces leur permettrait d'entrer en voie transactionnelle ou de bénéficier d'un sursis, si elles n'ont pas commis de manquements au cours des deux années précédentes.

Ainsi, par une simplification et une modernisation de la procédure de sanction applicable devant l'ACNUSA, les comportements des compagnies aériennes face aux restrictions environnementales en vigueur sur et autour des aéroports français pourraient évoluer plus rapidement que ce qui est constaté à l'heure actuelle.

La réactivité accrue de l'ACNUSA, associée à son indépendance, contribuera à renforcer la confiance que les collectivités et les populations les plus impactées doivent avoir dans la capacité des pouvoirs publics et des opérateurs à poursuivre la transition écologique du secteur.

Cette proposition aura un impact budgétaire puisque sa mise en œuvre permettra de réduire les coûts administratifs de cette procédure pour le ministère de la transition écologique et, par la réduction des recours, du ministère de la justice. Elle réduira les coûts de traitement administratif et les frais de justice pour les compagnies aériennes. Elle devrait permettre de réduire les infractions aux règles environnementales qui ont un impact non négligeable sur les pollutions locales (bruit et pollution de l'air).

CODE DES TRANSPORTS

Le code des transports est modifié comme suit :

A l'article L. 6361-11, le mot "suppléant" est remplacé par le mot "adjoint".

L'article L. 6361-12 est modifié comme suit :

- au 3°, après les mots "activité aérienne" sont ajoutés les mots "ou aéroportuaire" ;
- au 4°, le mot "," est remplacé par le mot " ;" ;
- au sixième alinéa, les mots "ne respectant pas" sont remplacés par les mots "lorsque ces personnes n'ont pas respecté".

L'article L. 6361-13 est modifié comme suit :

- au quatrième alinéa, après les mots "Ces amendes", sont ajoutés les mots ", qui peuvent être assorties d'un sursis d'une durée maximale de deux ans," ;
- un cinquième alinéa est ajouté, rédigé comme suit : "Le collège peut rendre publiques les décisions qu'il prend. Il peut également ordonner leur insertion dans des publications, journaux et supports qu'il désigne, aux frais des personnes sanctionnées."

Après l'article L. 6361-13, est créé l'article L.6361-13-1 rédigé comme suit :

"Le sursis dont le collège peut assortir une décision de sanction, en application de l'article L.6361-13 du code des transports, ne peut être ordonné à l'égard d'une personne physique ou morale que lorsque celle-ci n'a pas été condamnée, au cours des deux années précédant les faits, pour méconnaissance de la réglementation environnementale sur et autour d'un aéroport français, à une amende d'un montant égal au plafond prévu à l'article L.6361-13 du code des transports.

La condamnation à une amende pour méconnaissance de la réglementation environnementale sur et autour d'un aéroport français assortie du sursis est réputée non avenue si la personne qui en bénéficie n'a pas de nouveau méconnu la réglementation environnementale sur et autour d'un aéroport français, dans le délai de deux ans à compter de celle-ci.

Le collège peut, par décision spéciale, révoquer totalement ou partiellement, pour un montant qu'il détermine, le sursis antérieurement accordé, lorsqu'il prononce une nouvelle condamnation à une peine d'amende.

En cas de révocation du sursis, la première amende est due sans qu'elle puisse se confondre avec la seconde."

L'article L.6361-14 est modifié comme suit :

- au deuxième alinéa, les mots "de deux ans" sont remplacés par les mots "d'un an" ;
- au quatrième alinéa, les mots "L'instruction est assurée" sont remplacés par les mots "Les compléments d'instruction demandés par le rapporteur permanent sont réalisés" ;
- au cinquième alinéa, les mots "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" sont remplacés par les mots "Lorsque le dossier est en état, le rapporteur permanent ou son adjoint" et les mots "complet d'instruction à l'autorité" sont remplacés par les mots "au collègue" ;
- la dernière phrase du cinquième alinéa et le sixième alinéa sont supprimés ;
- aux septième et huitième alinéas, après les mots "le rapporteur", sont ajoutés les mots ", ou son adjoint," ;
- au huitième alinéa, les mots "l'autorité" sont remplacés par les mots "le collègue" ;
- au dernier alinéa, les mots "et ne prennent pas part au vote" sont supprimés.

Après l'article L. 6361-15, est créée une section 5 intitulée "Procédure de composition administrative devant l'ACNUSA".

Au sein de cette section, est créé l'article L.6361-16 rédigé comme suit :

"Lorsque, dans les conditions fixées par l'article L.6361-14, plusieurs procès-verbaux ont été dressés, sur une période de six mois, à l'encontre d'une même personne et lui ont été notifiés et transmis à l'autorité, le rapporteur permanent ou son adjoint peut proposer à la personne concernée d'entrer en voie de composition administrative.

L'entrée en voie de composition administrative est conditionnée à la reconnaissance des faits par la personne concernée et au versement, par cette dernière, d'une somme au Trésor dont le montant, fixé par le rapporteur permanent ou son adjoint, ne peut excéder la somme des montants maximums des amendes encourues pour tous les manquements inclus dans le périmètre de la procédure de composition administrative.

L'acceptation de cette proposition par la personne concernée dans les conditions posées par l'alinéa précédent interrompt le délai de prescription fixé au deuxième alinéa de l'article L.6361-14.

L'accord conclu entre le rapporteur permanent ou son adjoint et la personne concernée est soumis, pour homologation, au collègue sans que la personne mise en cause soit mise en mesure de se présenter devant lui.

Si, à l'issue des négociations, aucun accord n'a été conclu, l'instruction du dossier se poursuit dans les conditions prévues par l'article L.6361-14."

EXPOSE DES MOTIFS

Au sein du code des transports, il est proposé de modifier les articles L. 6361-11 à L. 6361-15 et d'ajouter un article L. 6361-16, afin, notamment de :

- souligner que le rapporteur permanent adjoint exerce, hors période d'intérim ou de suppléance, des missions comparables à celles du rapporteur permanent (il est donc proposé de faire évoluer son titre de rapporteur permanent suppléant vers rapporteur permanent adjoint) ;

- supprimer une étape obligatoire de la procédure actuelle qui, dans les faits, se traduit souvent par une répétition des éléments contenus dans le procès-verbal. L'important est de renforcer les droits de la défense en portant bien tous les éléments justifiant des poursuites à la connaissance de la personne poursuivie dès la notification du procès-verbal dressé à son encontre, puis en répondant à ses observations dans le cadre d'une instruction contradictoire rigoureuse ;
- permettre au collège de l'ACNUSA de prononcer une décision assortie d'un sursis simple (article L. 6361-13), dont les effets sont précisés (nouvel article L. 6361-13-1) ;
- permettre au collège de l'ACNUSA de rendre publiques ses décisions (article L. 6361-13) ;
- proposer à la personne poursuivie une voie de règlement amiable du litige, via une procédure de composition administrative (nouvel article L. 6361-16) ;
- clarifier la rédaction de l'article L. 6361-12, contestée au contentieux, pour une identification plus immédiate des personnes susceptibles d'être poursuivies et ajouter, parmi ces personnes, les sociétés aéroportuaires ;
- éviter les redites entre la partie législative et la partie réglementaire du code des transports.

Notice d'impact de la mise en place de la possibilité d'assortir certaines amendes prononcées d'un sursis

Approche budgétaire

Sur une année, au vu des éléments statistiques du pôle juridique depuis le 1^{er} janvier 2014, ce sont en moyenne 36 compagnies aériennes qui pourraient bénéficier de la mesure du sursis (216 sur 6 exercices), se répartissant entre 24 qui relèvent d'une amende pouvant aller jusqu'à 40 000 € et 12 d'une amende pouvant aller jusqu'à 20 000 € (répartition en 2/3 – 1/3).

Afin d'apprécier à l'avenir les conséquences budgétaires de l'application d'un sursis, il convient d'estimer l'écart entre les montants des amendes qu'appliquerait le collège dans le système actuel et dans le nouveau système, avec pour ce dernier, des hypothèses de comportement des compagnies aériennes. En conservant le système actuel (sans possibilité de sursis), on peut approcher le montant total des amendes que prononcerait le collège pour les 36 compagnies susceptibles de se voir accorder un sursis en appliquant au prorata 2/3-1/3 la moyenne des sanctions appliquées sur 2014-2019 soit 17 000 € pour les premières et 7 000 € pour les secondes. On obtient un total de 492 000 €. Pour apprécier l'effet des décisions exceptionnelles de sursis, nous prenons l'hypothèse suivante en ce qui concerne les compagnies qui remplissent les conditions :

- 1/3 des compagnies présentent des mesures estimées pertinentes par le collège, la sanction est assortie d'un sursis. Ces compagnies ne récidivent pas dans l'année qui suit.
- 1/3 des compagnies présentent des mesures estimées pertinentes par le collège mais récidivent dans l'année qui suit. Le sursis appliqué initialement est par la suite levé.
- 1/3 des compagnies présentent des mesures estimées non pertinentes par le collège et, donc, le sursis n'est pas prononcé.

Ce sont donc 1/3 des compagnies qui voient leur sanction assortie d'un sursis et qui par la suite, de par leur comportement, sans récidive, ne s'acquitteront pas des amendes prononcées. Le « manque à gagner » en termes d'amendes affectées au budget général de l'Etat serait donc pour une année de 164 000 € (correspondant au tiers de 492 000€). Pour être complet, il convient de chiffrer les économies qui devraient être faites en termes de dépenses, car on peut supposer que la mise en place du sursis entraînera une baisse des contentieux engagés contre les décisions prises par l'Autorité. Chacun des recours coûtant environ 15 000 € à l'Etat (ministère de la justice et MTES) et les frais irrépétibles à récupérer étant de 3 000 €, trois contentieux évités par an sur cinq ans représentent une économie de 180 000 euros.

Au plan budgétaire, la mesure nouvelle est neutre, voire légèrement positive, pour le budget de l'Etat. Pour une perte de recettes de 164 000€, l'économie en dépenses est en effet de 180 000€.

Approche socio-économique

Dans la mesure où il n'existe pas actuellement de valeur tutélaire de référence permettant de chiffrer les impacts sur l'environnement, la santé et le climat, nous prenons comme hypothèse qu'en fixant à 40 000 et 20 000 € le plafond du montant des amendes pour les manquements, le Parlement a donné ces valeurs aux conséquences sur la riveraineté des types de manquements sanctionnés. Le gain socio-économique doit s'apprécier sur une période suffisamment longue, prise ici à 5 ans. Il se base sur le nombre de manquements « évités » sur cette période par l'application de la mesure de sursis. Impossible à estimer sur une base fiable ou statistique, nous prendrons l'hypothèse que cette mesure de sursis permet d'éviter, pour chaque compagnie à qui elle a été appliquée, entre 2 et 5 manquements sur la période de 5 ans.

Ainsi, au total, avec ces hypothèses, le nombre de manquements évités est entre •

16 et 40 manquements relevant d'une sanction pouvant aller jusqu'à 40 000 € (le gain sociétal correspondant se situe entre 640 000 et 1 600 000 €) ;

8 et 20 manquements relevant d'une sanction pouvant aller jusqu'à 20 000 € (le gain sociétal correspondant se situe entre 160 000 et 400 000 €).

Avec les hypothèses retenues, le « gain sociétal » de la mise en place du sursis est donc compris entre 800 000 € et 2 000 000 €.

Dans les deux cas, la rentabilité économique de la mesure proposée est donc élevée.