

Concours d'entrée 2023

Concours interne

1^{ère} épreuve d'admissibilité

Droit public

Durée : 5 heures – coefficient 4

Une épreuve de droit public consistant en la rédaction d'une note d'analyse et de propositions à partir d'un dossier.

L'épreuve vise à apprécier les connaissances des candidats dans le domaine du droit public général (droit constitutionnel, droit administratif, droit de l'Union européenne, droit de la Convention européenne des droits de l'homme) ainsi que leur capacité de raisonnement critique et d'analyse juridique.

Il est attendu des candidats qu'ils rédigent une note sur une ou plusieurs questions de droit en examinant les différentes solutions possibles, avec leurs avantages et inconvénients respectifs, et qu'ils fassent des préconisations opérationnelles.

Les candidats répondent à la commande à partir de leurs connaissances juridiques et à l'aide d'un dossier composé d'un ensemble de documents (textes normatifs, jurisprudence, extraits de rapports publics, articles de doctrine, etc.) destinés à nourrir leur réflexion.
Ce dossier ne dépasse pas vingt-cinq pages.

Sujet

Chef(fe) du Bureau du droit général de l'environnement au sein de la sous-direction des affaires juridiques de l'environnement, de l'urbanisme et de l'habitat, vous devez rédiger une note à l'attention du cabinet du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires portant sur l'opportunité de créer une autorité administrative indépendante dont le rôle serait de veiller à la préservation de l'environnement. Il vous est demandé d'expertiser la possibilité de lui confier un pouvoir de sanction, en précisant les règles que devrait observer cette autorité dans l'exercice d'un tel pouvoir.

Liste des sigles :

- ACNUSA : Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires
- CADA : Commission d'accès aux documents administratifs
- CE : Conseil d'Etat
- CEDH : Convention européenne des droits de l'homme
- CNIL : Commission nationale de l'informatique et des libertés
- EPNdB : unité de mesure de bruit appelée niveau effectif de bruit perçu
- JCP : Juge des contentieux de la protection
- PUF : Presses universitaires de France
- QPC : Question prioritaire de constitutionnalité
- RFDA : Revue de réflexion et d'approfondissement en droit public
- TC : Tribunal des conflits

Dossier

N°	Documents joints	Pages
1	Article 66 de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur, www.legifrance.gouv.fr	1
2	Code rural et de la pêche maritime, www.legifrance.gouv.fr (extrait)	2 et 3
3	Code du travail, www.legifrance.gouv.fr (extrait)	4 et 5
4	Décision du Conseil constitutionnel n° 2021-984 QPC du 25 mars 2022, www.conseil-constitutionnel.fr (extraits)	6 et 7
5	Code des relations entre le public et l'administration, www.legifrance.gouv.fr (extrait)	8
6	Décision du Conseil d'État du 15 novembre 2021, n°435662, www.conseil-etat.fr (extraits)	9 et 10
7	Décision du Conseil d'État du 29 juillet 2020, n°432969, www.legifrance.gouv.fr (extraits)	11 à 14
8	Décision du Conseil d'État du 7 octobre 2022, n°443476, www.conseil-etat.fr (extraits)	15 à 17
9	La sanction : regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation, discours prononcé par Jean-Marc Sauvé, 7 janvier 2014, www.conseil-etat.fr (extrait)	18 à 21
10	Pesticides dangereux pour les abeilles : les inspecteurs de l'environnement priés de ne pas contrôler les arboriculteurs, Stéphane Mandard et Stéphane Foucart, Le Monde, 5 mai 2023, www.lemonde.fr	22 et 23
11	Exposé des motifs, Fusionner diverses autorités administratives indépendantes, Texte n°9 de Madame Françoise Férat et plusieurs de ses collègues, déposé au Sénat le 5 octobre 2021, www.senat.fr	24 et 25

Document 1 : Article 66 de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur, www.legifrance.gouv.fr

Nul ne peut être arbitrairement détenu.

L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi.

[...]

Article L253-14

Les agents mentionnés aux articles L. 511-3 et L. 511-22 du code de la consommation sont habilités à rechercher et constater les infractions au présent chapitre et aux textes pris pour son application.

Sont également habilités, pour procéder à la recherche et à la constatation des infractions aux dispositions relatives à la mise sur le marché et à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, les fonctionnaires et agents mentionnés à l'article L. 172-4 du code de l'environnement, dans l'exercice de leurs fonctions ou attributions.

Sous réserve de l'application des dispositions du code des douanes relatives à la recherche, à la constatation et à la poursuite des infractions douanières prévue au présent chapitre, les agents mentionnés au premier alinéa disposent à cet effet des pouvoirs prévus au I de l'article L. 511-22 du code de la consommation.

Article L253-15

I. Est puni de deux ans d'emprisonnement et d'une amende de 300 000 €, dont le montant peut être porté, de manière proportionnée aux avantages tirés du manquement, à 10 % du chiffre d'affaires moyen annuel, calculé sur les trois derniers chiffres d'affaires annuels connus à la date des faits :

1° Le fait de détenir en vue de la vente, d'offrir en vue de la vente ou de céder, sous toute autre forme, à titre gratuit ou onéreux, ainsi que le fait de vendre, de distribuer et d'effectuer d'autres formes de cession proprement dites, sauf la restitution au vendeur précédent d'un produit visé à l'article L. 253-1 sans autorisation ou permis en méconnaissance des dispositions du règlement (CE) n° 1107/2009 et du présent chapitre ou non conforme aux conditions fixées par l'autorisation ou le permis ;

1° bis Le fait de détenir en vue de la vente, d'offrir en vue de la vente ou de céder sous toute autre forme, à titre gratuit ou onéreux, ainsi que le fait de vendre, de distribuer et d'effectuer d'autres formes de cession proprement dites d'un produit interdit dans les conditions posées par le III de l'article L. 253-7 ;

2° Le fait pour le titulaire d'une autorisation de ne pas communiquer à l'autorité administrative les informations concernant ledit produit, la substance active, ses métabolites, un phytoprotecteur, un synergiste ou un coformulant contenu dans ce produit, conformément aux dispositions de l'article 56 du règlement (CE) n° 1107/2009 ;

3° Le fait de faire la publicité ou de recommander l'utilisation d'un produit visé à l'article L. 253-1 ne bénéficiant pas d'une autorisation ou d'un permis, en méconnaissance des dispositions de l'article 66 du règlement (CE) n° 1107/2009 ;

4° Le fait, pour les personnes mentionnées aux articles L. 253-9 et L. 253-10, de ne pas procéder aux opérations visées au premier alinéa de l'article L. 253-9, conformément aux prescriptions des articles L. 253-9 à L. 253-11 et des dispositions prises pour leur application.

II.- Lorsqu'elles sont commises en bande organisée, les infractions prévues au I sont punies de sept ans d'emprisonnement et 150 000 € d'amende.

Conformément à l'article 4 de la loi n° 2014-110 du 6 février 2014, ces dispositions entrent en vigueur le 1er janvier 2022. L'article 68 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 a fixé cette date au 1er janvier 2019.

Article L253-16

I. - Est puni d'un an d'emprisonnement et d'une amende de 150 000 €, dont le montant peut être porté, de manière proportionnée aux avantages tirés du manquement, à 10 % du chiffre d'affaires moyen annuel, calculé sur les trois derniers chiffres d'affaires annuels connus à la date des faits :

1° Le fait de faire une publicité pour un produit visé à l'article L. 253-1, sans que celle-ci comporte les mentions imposées par le 1 de l'article 66 du règlement (CE) n° 1107/2009, ou qui comporte des informations potentiellement trompeuses, des allégations non justifiées sur le plan technique, une représentation visuelle de pratiques potentiellement dangereuses, ou qui n'attire pas l'attention sur les phrases et les symboles de mise en garde appropriés figurant sur l'étiquetage, en méconnaissance de l'article 66 du règlement (CE) n° 1107/2009 ;

2° Le fait de faire de la publicité commerciale destinée au grand public, ainsi que de la publicité présentée en dehors des points de distribution et des publications destinées aux utilisateurs professionnels des produits mentionnés à l'article L. 253-1, à l'exception des produits de biocontrôle figurant sur une liste établie par l'autorité administrative, ou de ne pas respecter les conditions de présentation des bonnes pratiques d'utilisation et d'application d'un tel produit, en méconnaissance de l'article L. 253-5 et des dispositions prises pour son application ;

3° Le fait de mettre sur le marché un produit visé à l'article L. 253-1 une fois que le délai de grâce pour la mise sur le marché et l'utilisation, déterminé par l'autorité administrative en application de l'article 46 du règlement (CE) n° 1107/2009, est écoulé.

II. - Lorsqu'elles sont commises en bande organisée, les infractions prévues au I sont punies de sept ans d'emprisonnement et 150 000 € d'amende.

Article L253-17

Est puni de six mois d'emprisonnement et d'une amende de 150 000 €, dont le montant peut être porté, de manière proportionnée aux avantages tirés du manquement, à 10 % du chiffre d'affaires moyen annuel, calculé sur les trois derniers chiffres d'affaires annuels connus à la date des faits :

1° Le fait de procéder sans permis à des essais ou expérimentations d'un produit phytopharmaceutique soumis à l'obligation de détention du permis d'expérimentation, conformément aux dispositions de l'article 54 du règlement (CE) n° 1107/2009 ;

2° Le fait d'utiliser ou de détenir en vue de l'application un produit visé à l'article L. 253-1 s'il ne bénéficie pas d'une autorisation ou d'un permis de commerce parallèle ;

3° Le fait d'utiliser un produit visé à l'article L. 253-1 ou des semences traitées par ces produits en ne respectant pas des conditions d'utilisation conformes aux dispositions de l'article 55 du règlement (CE) n° 1107/2009, ou en méconnaissance des dispositions des articles L. 253-7, L. 253-7-1 ou L. 253-8 ou des dispositions prises pour leur application ;

4° Le fait de ne pas respecter les prescriptions édictées par les agents habilités à procéder à la recherche et à la constatation des manquements aux dispositions mentionnées au I de l'article L. 250-1 en application de l'article L. 253-13.

[...]

Document 3 : Code du travail, www.legifrance.gouv.fr (extrait)

Article L8115-1

L'autorité administrative compétente peut, sur rapport de l'agent de contrôle de l'inspection du travail mentionné à l'article L. 8112-1, et sous réserve de l'absence de poursuites pénales, soit adresser à l'employeur un avertissement, soit prononcer à l'encontre de l'employeur une amende en cas de manquement :

1° Aux dispositions relatives aux durées maximales du travail fixées aux articles L. 3121-18 à L. 3121-25 et aux mesures réglementaires prises pour leur application ;

2° Aux dispositions relatives aux repos fixées aux articles L. 3131-1 à L. 3131-3 et L. 3132-2 et aux mesures réglementaires prises pour leur application ;

3° A l'article L. 3171-2 relatif à l'établissement d'un décompte de la durée de travail et aux dispositions réglementaires prises pour son application ;

4° Aux dispositions relatives à la détermination du salaire minimum de croissance prévues aux articles L. 3231-1 à L. 3231-11 et aux dispositions relatives au salaire minimum fixé par la convention collective ou l'accord étendu applicable à l'entreprise, et aux mesures réglementaires prises pour leur application ;

5° Aux dispositions prises pour l'application des obligations de l'employeur relatives aux installations sanitaires, à la restauration et à l'hébergement prévues au chapitre VIII du titre II du livre II de la quatrième partie, ainsi qu'aux mesures relatives aux prescriptions techniques de protection durant l'exécution des travaux de bâtiment et génie civil prévues au chapitre IV du titre III du livre V de la même partie pour ce qui concerne l'hygiène et l'hébergement.

Article L8115-2

L'autorité administrative compétente informe par tout moyen le procureur de la République des suites données au rapport de l'agent de contrôle.

Article L8115-3

Le montant maximal de l'amende est de 4 000 euros et peut être appliqué autant de fois qu'il y a de travailleurs concernés par le manquement.

Le plafond de l'amende est porté au double en cas de nouveau manquement constaté dans un délai de deux ans à compter du jour de la notification de l'amende concernant un précédent manquement de même nature.

Il est majoré de 50 % en cas de nouveau manquement constaté dans un délai d'un an à compter du jour de la notification d'un avertissement concernant un précédent manquement de même nature.

Article L8115-4

Pour déterminer si elle prononce un avertissement ou une amende et, le cas échéant, pour fixer le montant de cette dernière, l'autorité administrative prend en compte les circonstances et la gravité du manquement, le comportement de son auteur, notamment sa bonne foi, ainsi que ses ressources et ses charges.

Article L8115-5

Avant toute décision, l'autorité administrative informe par écrit la personne mise en cause de la sanction envisagée en portant à sa connaissance le manquement retenu à son encontre et en l'invitant à présenter, dans un délai fixé par décret en Conseil d'Etat, ses observations.

A l'issue de ce délai, l'autorité administrative peut, par décision motivée, prononcer l'amende et émettre le titre de perception correspondant.

Elle informe de cette décision le comité social et économique.

Le délai de prescription de l'action de l'autorité administrative pour la sanction du manquement par une amende administrative est de deux années révolues à compter du jour où le manquement a été commis.

Article L8115-6

La personne à l'encontre de laquelle un avertissement ou une amende est prononcé peut contester la décision de l'administration devant le tribunal administratif, à l'exclusion de tout recours hiérarchique.

Document 4 : Décision du Conseil constitutionnel n° 2021-984 QPC du 25 mars 2022,
www.conseil-constitutionnel.fr (extraits)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 30 décembre 2021 par le Conseil d'État (décision n° 457203 du 29 décembre 2021), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité. Cette question a été posée pour la société Eurelec trading par Me Olivier Laude, avocat au barreau de Paris. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2021-984 QPC. Elle est relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du paragraphe VII de l'article L. 470-2 du code de commerce.

[...]

1. La question prioritaire de constitutionnalité doit être considérée comme portant sur les dispositions applicables au litige à l'occasion duquel elle a été posée. Dès lors, le Conseil constitutionnel est saisi du paragraphe VII de l'article L. 470-2 du code de commerce dans sa rédaction résultant de l'ordonnance du 9 mars 2017 mentionnée ci-dessus.

2. Le paragraphe VII de l'article L. 470-2 du code de commerce, dans cette rédaction, prévoit : « Lorsque, à l'occasion d'une même procédure ou de procédures séparées, plusieurs sanctions administratives ont été prononcées à l'encontre d'un même auteur pour des manquements en concours, ces sanctions s'exécutent cumulativement ».

3. La société requérante, rejointe par la partie intervenante, reproche à ces dispositions de méconnaître le principe de proportionnalité des peines, dès lors qu'elles ne prévoient aucun plafond au cumul des sanctions administratives prononcées pour des manquements en concours. Elle soutient également que ces dispositions méconnaîtraient le principe de légalité des délits et des peines, faute de définir la notion de « manquements en concours ». La partie intervenante dénonce enfin, comme contraire au principe non bis in idem*, le cumul de sanctions administratives permis par ces dispositions.

4. Selon l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée ». Les principes énoncés par cet article s'appliquent non seulement aux peines prononcées par les juridictions répressives mais aussi à toute sanction ayant le caractère d'une punition.

5. L'article 61-1 de la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, mais lui donne seulement compétence pour se prononcer sur la conformité des dispositions législatives soumises à son examen aux droits et libertés que la Constitution garantit. Si la nécessité des peines attachées aux infractions relève du pouvoir d'appréciation du législateur, il incombe au Conseil constitutionnel de s'assurer de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue.

6. En vertu de l'article L. 470-2 du code de commerce, l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation peut prononcer des amendes administratives en cas de non-respect des obligations en matière de transparence, de pratiques restrictives de concurrence, d'autres pratiques prohibées ou d'inexécution d'une mesure d'injonction notifiée à un professionnel soumis à ces règles.

7. Selon les dispositions contestées, lorsqu'un manquement à ces règles a été commis par une personne avant que celle-ci ait été définitivement sanctionnée pour un autre manquement, les sanctions administratives prononcées à son encontre s'exécutent cumulativement.

* Note du jury : nul ne peut être puni ou poursuivi pénalement à raison des mêmes faits.

8. En premier lieu, aucune exigence constitutionnelle n'impose que des sanctions administratives prononcées pour des manquements distincts soient soumises à une règle de non-cumul.

9. En second lieu, d'une part, les dispositions contestées n'ont pas pour objet de déterminer le montant des sanctions encourues pour chacun des manquements réprimés. D'autre part, elles ne font pas obstacle à la prise en compte par l'autorité administrative, sous le contrôle du juge, de la nature des manquements, de leur gravité et de leur répétition pour déterminer le montant des sanctions, en particulier lorsqu'elles s'appliquent de manière cumulative.

10. Le grief tiré de la méconnaissance du principe de proportionnalité des peines doit donc être écarté.

11. Il résulte de ce qui précède que les dispositions contestées, qui ne méconnaissent pas les principes de légalité et de nécessité des délits et des peines, ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarées conformes à la Constitution.

[...]

**Document 5 : Code des relations entre le public et l'administration, www.legifrance.gouv.fr
(extrait)**

Article L122-1

Les décisions mentionnées à l'article L. 211-2 n'interviennent qu'après que la personne intéressée a été mise à même de présenter des observations écrites et, le cas échéant, sur sa demande, des observations orales. Cette personne peut se faire assister par un conseil ou représenter par un mandataire de son choix.

L'administration n'est pas tenue de satisfaire les demandes d'audition abusives, notamment par leur nombre ou leur caractère répétitif ou systématique.

Article L122-2

Les mesures mentionnées à l'article L. 121-1 à caractère de sanction ne peuvent intervenir qu'après que la personne en cause a été informée des griefs formulés à son encontre et a été mise à même de demander la communication du dossier la concernant.

**Document 6 : Décision du Conseil d'État du 15 novembre 2021, n°435662, www.conseil-etat.fr
(extraits)**

Vu la procédure suivante :

La société Caraïbes Pirates a demandé au tribunal administratif de la Guadeloupe d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté n° 2017-28 du 17 février 2017 du directeur du parc national de la Guadeloupe relatif à l'autorisation d'activités commerciales de l'établissement Caraïbes Pirates sur les espaces des îlets Pigeon en cœur de parc national. Par un jugement n° 1700394 du 31 octobre 2017, le tribunal administratif a rejeté sa demande.

Par un arrêt n° 17PA23609 du 30 juillet 2019, la cour administrative d'appel de Paris a, sur appel de la société Caraïbes Pirates, annulé ce jugement et l'arrêté du directeur du parc national de la Guadeloupe du 17 février 2017.

Par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés le 30 octobre 2019 et le 31 janvier 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'établissement public Parc national de la Guadeloupe demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) de mettre à la charge de la société Caraïbes Pirates la somme de 3 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

[...]

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la société Caraïbes Pirates est, depuis 2012, autorisée, par le directeur de l'établissement public Parc national de la Guadeloupe, à pratiquer des activités commerciales de kayak et de randonnée palmée ainsi qu'une activité de découverte par bouée tractée sur le site des îlets Pigeon à Bouillante, classé en cœur du parc national. Par un arrêté du 17 février 2017, le directeur du parc national a abrogé son précédent arrêté pour modifier l'encadrement des activités nautiques commercialisée par la société en n'autorisant la location de kayaks et la pratique de randonnée palmée qu'à une fréquence plus restreinte que celle précédemment autorisée et en supprimant l'autorisation de pratiquer l'activité de bouée tractée. La société Caraïbes Pirates a demandé l'annulation de cet arrêté au tribunal administratif de la Guadeloupe qui a rejeté sa demande. L'établissement public Parc national de la Guadeloupe se pourvoit en cassation contre l'arrêt du 30 juillet 2019 par lequel la cour administrative d'appel de Paris a fait droit à l'appel de la société Caraïbes Pirates et a annulé l'arrêté attaqué.

2. L'article L. 331-1 du code de l'environnement dispose que : " Un parc national peut être créé à partir d'espaces terrestres ou maritimes, lorsque le milieu naturel, particulièrement la faune, la flore, le sol, le sous-sol, l'atmosphère et les eaux, les paysages et, le cas échéant, le patrimoine culturel qu'ils comportent présentent un intérêt spécial et qu'il importe d'en assurer la protection en les préservant des dégradations et des atteintes susceptibles d'en altérer la diversité, la composition, l'aspect et l'évolution. / Il est composé d'un ou plusieurs cœurs, définis comme les espaces terrestres et maritimes à protéger, ainsi que d'une aire d'adhésion (...). " Aux termes de l'article L. 331-4-1 du même code : " La réglementation du parc national et la charte prévues par l'article L. 331-2 peuvent, dans le cœur du parc : / 1° Fixer les conditions dans lesquelles les activités existantes peuvent être maintenues ; / 2° Soumettre à un régime particulier et, le cas échéant, interdire la chasse et la pêche, les activités commerciales, (...), toute action susceptible de nuire au développement naturel de la faune et de la flore et, plus généralement, d'altérer le caractère du parc national. / (...). "

3. L'article 13 du décret du 3 juin 2009 pris pour l'adaptation de la délimitation et de la réglementation du parc national de la Guadeloupe aux dispositions du code de l'environnement issues de la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006, qui figure parmi les règles générales de protection applicables dans le cœur du parc national de la Guadeloupe énoncées au titre II de ce décret, prévoit que : " Les activités

artisanales et commerciales existantes, ou prévues au programme d'aménagement, et régulièrement exercées à la date de publication du présent décret sont autorisées. / Les changements de localisation de ces activités et l'exercice d'une activité différente dans les locaux où elles s'exerçaient sont soumis à autorisation du directeur de l'établissement public. Des activités artisanales et commerciales nouvelles ou de nouveaux établissements peuvent être autorisés par le directeur (...). " Aux termes des dispositions du II de la modalité 20 de l'annexe 2 de la charte de territoire du parc national de la Guadeloupe relative aux modalités d'application de la réglementation dans les cœurs du parc : " Le directeur peut délivrer des autorisations individuelles de changement de localisation et d'exercice d'une activité différente lorsque celle-ci est compatible avec les usages existants, qu'elle n'entraîne pas l'augmentation significative du flux de clientèle et qu'elle n'a aucun impact notable, direct ou indirect, sur les milieux naturels, les habitats naturels, les espèces, la diversité biologique et les paysages. / L'autorisation individuelle précise notamment les modalités, périodes et lieux ".

4. Il résulte de ces dispositions que dans le cœur du parc national de la Guadeloupe, le directeur du parc dispose d'un pouvoir de police spéciale pour autoriser et réglementer les activités commerciales nouvelles ou les changements de localisation ou d'exercice d'activités existantes, dans le but d'assurer le développement de la faune et de la flore et de préserver le caractère du parc national.

5. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, alors même que l'arrêté en litige est intervenu à la suite de plusieurs infractions commises par la société Caraïbes Pirates qui avait pratiqué certaines des activités pour lesquelles elle bénéficiait d'une autorisation dans des conditions non conformes aux prescriptions fixées par l'arrêté du directeur du parc national, celui-ci, en modifiant cet arrêté pour encadrer plus strictement les activités autorisées de la société dans le cœur du parc, a entendu assurer une protection effective de la faune et de la flore protégées face à des pratiques de nature à leur causer des dommages. Par suite, en se fondant sur le motif que plusieurs infractions commises par la société Caraïbes Pirates avaient été relevées au cours de l'année 2016 par les agents du Parc national de la Guadeloupe pour qualifier de sanction l'acte attaqué, la cour administrative d'appel a inexactement qualifié les faits de l'espèce. Il résulte de ce qui précède que, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi, l'établissement public Parc national de la Guadeloupe est fondé à demander l'annulation de l'arrêt qu'il attaque.

6. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la société Caraïbes Pirates la somme de 3 500 euros à verser à l'établissement public Parc national de la Guadeloupe au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Ces mêmes dispositions font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de l'établissement public, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante.

[...]

**Document 7 : Décision du Conseil d'État du 29 juillet 2020, n°432969, www.legifrance.gouv.fr
(extraits)**

Vu la procédure suivante :

La société Air Horizont Limited a demandé au tribunal administratif de Paris d'annuler la décision du 19 décembre 2017 par laquelle l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA) lui a infligé une amende administrative d'un montant de 24 000 euros.

Par un jugement n° 1802574 du 10 juillet 2018, le tribunal administratif de Paris a annulé cette décision.

Par un arrêt n° 18PA03025 du 12 juillet 2019, la cour administrative d'appel de Paris a rejeté l'appel de l'ACNUSA contre ce jugement.

Par un pourvoi sommaire et des mémoire complémentaires, enregistrés les 25 juillet et 28 octobre 2019 et les 6 mai et 7 juillet 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'ACNUSA demande au Conseil d'Etat :

- 1°) d'annuler cet arrêt ;
- 2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à son appel ;
- 3°) de mettre à la charge de la société Air Horizont Limited la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

[...]

Considérant ce qui suit :

1. D'une part, aux termes de l'article L. 6361-14 du code des transports, dans sa rédaction maintenue en vigueur du fait du report au 30 juin 2018 de l'abrogation de ses dispositions déclarées inconstitutionnelles par la décision n° 2017-675 QPC du 24 novembre 2017 du Conseil constitutionnel : " Les fonctionnaires et agents mentionnés à l'article L. 6142-1 constatent les manquements aux mesures définies par 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. / A l'issue de l'instruction, le président de l'autorité peut 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. / (...) Un rapporteur permanent et son suppléant sont placés auprès de l'autorité. / Au terme de l'instruction, le rapporteur notifie le dossier complet d'instruction à la personne concernée. Celle-ci peut présenter ses observations au rapporteur. / L'autorité met la personne concernée en mesure de se présenter devant elle ou de se faire représenter. Elle délibère valablement au cas où la personne concernée néglige de comparaître ou de se faire représenter. / Après avoir entendu le rapporteur et, le cas échéant, la personne concernée ou son représentant, l'autorité délibère hors de leur présence (...) ".

2. D'autre part, l'article R. 227-2 du code de l'aviation civile, dans sa rédaction applicable au litige, dispose que : " Le rapporteur permanent clôt l'instruction menée par les fonctionnaires et agents mentionnés à l'article R. 227-1. Il communique le dossier d'instruction à la personne concernée en lui précisant les faits reprochés, leur qualification, les textes applicables à ces faits et l'amende encourue et en l'invitant à présenter ses observations dans un délai d'un mois. / A réception de ces observations ou, à défaut, à l'issue de ce délai, le rapporteur permanent communique le dossier au président de l'autorité. Ce dernier fait convoquer la personne concernée au minimum un mois avant la séance au cours de laquelle l'affaire doit être examinée en lui communiquant le dossier complet de l'instruction qui comporte une notification des griefs retenus, les textes qui les fondent et le montant de l'amende encourue et en lui indiquant qu'elle peut se présenter ou se faire représenter à la séance. / Dans les cas prévus au deuxième alinéa de l'article L. 227-4 [deuxième alinéa de l'article L. 6361-14 du code des transports], le président de l'autorité peut prononcer le classement sans suite de la procédure. Le rapporteur permanent notifie cette décision à la personne concernée. ".

3. Il ressort des pièces soumises aux juges du fond qu'à la suite du procès-verbal dressé le 25 octobre 2016 par des agents de la direction générale de l'aviation civile pour manquement aux règles de restriction d'exploitation de l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle, l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA) a prononcé, par décision du 19 décembre 2017, à l'encontre de la société Air Horizont Limited une amende administrative de 24 000 euros. Par un jugement du 10 juillet 2018, le tribunal administratif de Paris a annulé cette sanction pour méconnaissance du principe d'impartialité garanti par l'article 6, paragraphe 1, de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. L'ACNUSA se pourvoit en cassation contre l'arrêt du 12 juillet 2019 par lequel la cour administrative d'appel de Paris a rejeté son appel contre ce jugement.

4. Pour juger que la société Air Horizont Limited avait pu raisonnablement avoir l'impression, compte tenu de l'enchaînement des actes pris au cours de la procédure devant l'ACNUSA, d'être poursuivie et jugée par la même personne et en déduire que la décision de sanction était intervenue en méconnaissance du principe d'impartialité, la cour a relevé que le président de l'ACNUSA avait " fait convoquer " la société Air Horizont Limited à la séance du 5 septembre 2017 lors de laquelle a été examiné son dossier et avait siégé à cette séance puis participé au délibéré. Toutefois, il ressortait des pièces du dossier qui lui était soumis qu'ainsi qu'elle l'a souligné, la lettre de convocation datée du 13 juillet 2017 n'avait pas été signée par le président de l'ACNUSA. Celui-ci ayant renoncé à ses prérogatives en matière de convocation de la personne mise en cause, cette lettre avait été signée par le rapporteur permanent agissant " au nom de l'autorité " et exerçant ses compétences " en pleine indépendance " en vertu de l'article 3 de la délibération du 28 avril 2010 portant règlement intérieur de l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires. Dans ces conditions, en jugeant que les conditions de convocation de la société Air Horizont Limited caractérisaient une méconnaissance du principe d'impartialité garanti par les stipulations de l'article 6, paragraphe 1, de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la cour a commis une erreur de droit.

5. Par suite, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens du pourvoi, l'ACNUSA est fondée à demander l'annulation de l'arrêt qu'elle attaque.

6. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler l'affaire au fond en application de l'article L. 821-2 du code de justice administrative.

Sur la fin de non-recevoir opposée par la société Air Horizont Limited :

7. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 6361-1 du code des transports et comme le mentionne l'annexe à la loi du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes, l'ACNUSA est une autorité administrative indépendante. En cette qualité et alors même qu'elle ne dispose pas de la personnalité morale, elle peut agir devant les juridictions administratives, en demande comme en défense, en particulier dans les litiges relatifs aux décisions qu'elle prend, sans qu'y fassent obstacle les dispositions du code de justice administrative relatives à la représentation de l'Etat devant ces juridictions. Par suite, l'ACNUSA a qualité pour faire appel du jugement du tribunal administratif ayant annulé la décision de sanction qu'elle a prononcée à l'encontre de la société Air Horizont Limited.

Sur le règlement du litige :

8. D'une part, si par la décision n° 2017-675 QPC du 24 novembre 2017, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen les dispositions précitées de l'article L. 6361-14 du code des transports il a différé jusqu'au 30 juin 2018 les effets de la déclaration d'inconstitutionnalité qu'il prononçait. Toutefois, l'autorité qui s'attache à cette décision en vertu de l'article 62 de la Constitution ne fait pas obstacle à ce que le juge du litige examine un moyen tiré de l'incompatibilité des dispositions législatives ainsi maintenues en vigueur avec une stipulation conventionnelle ou contestant, au regard d'une telle stipulation, les conditions dans lesquelles elles ont été appliquées.

9. D'autre part, lorsqu'elle est saisie d'agissements pouvant donner lieu aux sanctions prévues par le code des transports, l'ACNUSA doit être regardée comme décidant du bien-fondé d'accusations en matière pénale au sens des stipulations de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Eu égard à la nature, à la composition et aux attributions de cette autorité, il appartient au juge du litige d'examiner si celle-ci, alors même qu'elle n'est pas une juridiction au regard du droit interne, a statué dans des conditions qui ne respecteraient pas le principe d'impartialité rappelé par cet article.

10. Il résulte des dispositions précitées de l'article L. 6361-14 du code des transports, dans leur version applicable au présent litige, qu'à l'issue de l'instruction, le président de l'ACNUSA a le pouvoir de classer sans suite une procédure de sanction engagée à l'encontre d'une personne ayant fait l'objet d'un constat de manquement aux mesures définies par l'article L. 6361-12 du même code s'il estime que les faits ne sont pas constitutifs d'un manquement pouvant donner lieu à sanction ou que les circonstances particulières à la commission des faits justifient un tel classement. Il résulte de l'instruction que dans la procédure concernant la société Air Horizont Limited, il a fait usage de son pouvoir de poursuite des manquements constatés. Dans ces conditions, la participation du président de l'ACNUSA aux débats et au vote à l'issue desquels a été infligée une sanction à cette société alors qu'il devait être regardé comme ayant refusé de procéder au classement sans suite du dossier, a méconnu les exigences attachées au principe d'impartialité rappelées par l'article 6, paragraphe 1, de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

11. Dès lors, l'ACNUSA n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Paris a jugé que la décision du 19 décembre 2017 avait été adoptée par une formation composée en méconnaissance du principe d'impartialité et devait, en conséquence, être annulée.

12. Toutefois, cette méconnaissance du principe d'impartialité n'entache pas d'irrégularité l'ensemble de la procédure suivie devant l'ACNUSA et n'affecte ni l'engagement de cette procédure, ni l'instruction et les poursuites. Dans les circonstances de l'espèce, et alors que la régularité de la procédure ayant précédé le prononcé de la sanction ne fait l'objet d'aucune contestation, il y a lieu pour le juge administratif, eu égard à son office de plein contentieux, de statuer sur les poursuites en prenant une décision qui se substitue à celle qui avait été prise.

13. D'une part, aux termes de l'article L. 6361-12 du code des transports : " L'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires prononce une amende administrative à l'encontre :/ 1° De la personne exerçant une activité de transport aérien public au sens de l'article L. 6412-1 ; / 2° De la personne au profit de laquelle est exercée une activité de transport aérien au sens de l'article L. 6400-1 ; / 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, / ne respectant pas les mesures prises par l'autorité administrative sur un aérodrome 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 ". Aux termes de l'article L. 6400-2 du même code : " L'affrètement d'un aéronef est l'opération par laquelle un fréteur met à la disposition d'un affréteur un aéronef avec équipage (...) ".

14. Il résulte de ces dispositions que, contrairement à ce que soutient la société Air Horizont Limited, les amendes administratives encourues en cas de manquement aux mesures énoncées au titre de la prévention des nuisances aéroportuaires peuvent être infligées par l'ACNUSA à l'une ou l'autre des personnes visées aux 1° à 4° de l'article L. 6361-12, dont l'affréteur en cas de manquement imputable à un aéronef faisant l'objet d'un affrètement.

15. D'autre part, aux termes de l'article L. 6361-13 du code des transports, dans sa version alors en vigueur : " Les amendes administratives mentionnées à l'article L. 6361-12 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 (...) ".

16. Il résulte de l'instruction, notamment du procès-verbal dressé le 25 octobre 2016 par des agents de la direction générale de l'aviation civile, et n'est pas contesté, qu'un aéronef opéré par la société Air Horizon Limited a atterri, le 10 septembre 2016 à 01h21 sur l'aéroport de Paris Charles de Gaulle, dans des conditions méconnaissant les dispositions de l'arrêté ministériel du 20 septembre 2011 portant restriction d'exploitation de cet aéroport dont le V de l'article 1er V interdit aux appareils de marge cumulée inférieure à 10EPNdB la possibilité " [...] d'atterrir entre 22 heures et 6 heures, heures locales ". Eu égard à l'importance du dépassement constaté, à l'existence de précédents manquements de la société mise en cause et à l'absence d'éléments avancés par celle-ci quant à sa situation, il y a lieu de prononcer à l'encontre de cette société une amende d'un montant de 24 000 euros.

[...]

**Document 8 : Décision du Conseil d'État du 7 octobre 2022, n°443476, www.conseil-etat.fr
(extraits)**

Vu la procédure suivante :

La société par actions simplifiées (SAS) KF3 Plus a demandé au tribunal administratif d'Amiens de prononcer la décharge des amendes qui lui ont été infligées sur le fondement du 3 du I de l'article 1737 du code général des impôts au titre des années 2012 et 2013. Par un jugement n° 1700260 du 4 juillet 2019, le tribunal administratif d'Amiens a rejeté cette demande.

Par un arrêt nos 19DA02079, 19DA02081 du 2 juillet 2020, la cour administrative d'appel de Douai a rejeté la requête d'appel de la requérante.

Par un pourvoi, un mémoire complémentaire et un nouveau mémoire, enregistrés les 31 août et 27 novembre 2020 et le 8 juillet 2021 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la société KF3 Plus doit être regardée, dans le dernier état de ses écritures, comme demandant au Conseil d'Etat :

- 1°) d'annuler cet arrêt ;
- 2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à ses conclusions d'appel ;
- 3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 4 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

[...]

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la société KF3 Plus a fait l'objet d'une vérification de comptabilité à l'issue de laquelle l'administration lui a, notamment, infligé au titre des années 2012 et 2013 deux amendes à hauteur de 50 % du montant des transactions pour lesquelles elle n'avait pas délivré de facture, en application de la première phrase du 3 du I de l'article 1737 du code général des impôts, en refusant d'appliquer le taux réduit de 5 % prévu par les dispositions alors en vigueur lorsque le fournisseur apporte, dans les trente jours de la mise en demeure adressée par l'administration fiscale, la preuve que l'opération a été régulièrement comptabilisée. La société se pourvoit en cassation contre l'arrêt du 2 juillet 2020 par lequel la cour administrative d'appel de Douai a rejeté son appel contre le jugement du 4 juillet 2019 par lequel le tribunal administratif d'Amiens a rejeté sa demande de décharge de ces amendes.

Sur la décision n° 2021-908 QPC du 26 mai 2021 du Conseil constitutionnel :

2. Aux termes de l'article 61-1 de la Constitution : " Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'Etat ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé. / (...). ". Aux termes de l'article 62 de la Constitution : " (...). / Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause. / Les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles ".

3. Par une décision n° 2021-908 QPC du 26 mai 2021, le Conseil constitutionnel a déclaré le 3 du I de l'article 1737 du code général des impôts, dans sa rédaction résultant de l'ordonnance n° 2005-1512 du 7 décembre 2005 relative à des mesures de simplification en matière fiscale et à l'harmonisation et l'aménagement du régime des pénalités, contraire à la Constitution. Le dispositif de cette décision énonce que la déclaration d'inconstitutionnalité prend effet dans les conditions fixées à son paragraphe 13, qui précise que : " En l'espèce, l'abrogation immédiate des dispositions contestées entraînerait des conséquences manifestement excessives. Par suite, il y a lieu de reporter au 31 décembre 2021 la date de l'abrogation des dispositions contestées. Les mesures prises avant cette

date en application des dispositions déclarées contraires à la Constitution ne peuvent être contestées sur le fondement de cette inconstitutionnalité ". Il résulte de ce qui précède que, alors même que la société requérante est l'auteur de cette question prioritaire de constitutionnalité, la déclaration d'inconstitutionnalité est sans incidence sur l'issue du présent pourvoi.

4. Si la société KF3 Plus soutient qu'en lui refusant le bénéfice de l'abrogation qu'il prononce, le Conseil constitutionnel a méconnu les stipulations de l'article 6§1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, il n'appartient pas à la juridiction administrative de connaître des décisions par lesquelles le Conseil constitutionnel, saisi sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution, met en œuvre les pouvoirs qu'il tient de son article 62.

Sur la loi répressive nouvelle plus douce :

5. En vertu de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : "La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires". Découle de ce principe la règle selon laquelle la loi répressive nouvelle doit, lorsqu'elle abroge une incrimination ou prévoit des peines moins sévères que la loi ancienne, s'appliquer aux auteurs d'infractions commises avant son entrée en vigueur et n'ayant pas donné lieu à des décisions devenues irrévocables. Il appartient au juge du fond, saisi d'une contestation portant sur une sanction, de faire application, même d'office, d'une loi répressive nouvelle plus douce entrée en vigueur entre la date à laquelle l'infraction a été commise et celle à laquelle il statue. Il en va de même pour le juge de cassation si la loi nouvelle est entrée en vigueur postérieurement à la décision frappée de pourvoi.

6. Les dispositions du 3 du I de l'article 1737 du code général des impôts en vigueur à la date des faits litigieux prévoyaient l'application d'une amende non plafonnée égale à 50 % du montant de la transaction lorsque n'était pas délivrée une facture, et la réduction du taux de l'amende à 5 % de ce même montant lorsque le fournisseur apportait, dans les trente jours de la mise en demeure adressée par l'administration fiscale, la preuve que l'opération avait été régulièrement comptabilisée. Aux termes du I de l'article 1737 du code général des impôts, dans sa rédaction issue de l'article 142 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 : " Entraîne l'application d'une amende égale à 50 % du montant :/(...)/ 3. De la transaction, le fait de ne pas délivrer une facture ou la note prévue à l'article 290 quinquies et de ne pas comptabiliser la transaction. Le client professionnel est solidairement tenu au paiement de cette amende, qui ne peut excéder 375 000 euros par exercice. Toutefois, lorsque la transaction a été comptabilisée, l'amende est réduite à 5 % et ne peut excéder 37 500 euros par exercice".

7. Ces dernières dispositions, qui ont assoupli les conditions dans lesquelles le taux de 5 % peut être retenu au lieu du taux de 50 % et plafonné les montants de l'amende, constituent une loi répressive nouvelle plus douce que les dispositions antérieures dont la cour a fait application et font obstacle au maintien du dispositif de l'arrêt attaqué en tant qu'il statue sur le montant des amendes litigieuses.

8. Il résulte de ce qui précède que la société requérante est seulement fondée, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi, à demander l'annulation de l'arrêt qu'elle attaque en tant qu'il statue sur le montant des amendes.

9. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler, dans cette mesure, l'affaire au fond en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative.

10. En premier lieu, dès lors que l'assiette de l'amende en litige porte sur le montant effectif de la transaction, qui doit s'entendre comme un montant " toutes taxes comprises ", la société requérante n'est pas fondée à demander que l'amende soit assise sur un montant hors taxe sur la valeur ajoutée.

11. En deuxième lieu, il résulte de l'instruction que les opérations de vente sans facture ayant donné lieu à l'application de l'amende prévue au 3 du 1 de l'article 1737 du code général des impôts, pour un montant de 623 598 euros au titre de l'exercice 2012 et de 636 178 euros au titre de l'exercice 2013, ont été constatées dans les écritures comptables de la société pour les deux années en litige et portées dans un compte de recettes en espèces. Dès lors, la société est fondée à soutenir que les transactions en litige ont été comptabilisées par elle et, par suite, à demander, d'une part, la réduction du taux applicable aux amendes en litige à 5 % et, d'autre part, leur plafonnement à la somme de 37 500 euros, conformément aux dispositions issues de l'article 142 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

12. En troisième lieu, les moyens tirés de ce que l'application des dispositions de l'article 1737 du code général des impôts dans leur rédaction en vigueur à la date des faits porterait une atteinte disproportionnée au droit au respect des biens garanti par l'article 1er du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et méconnaîtrait le principe de proportionnalité des peines garanti par l'article 49 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ne peuvent être utilement invoqués par la société requérante dès lors qu'ainsi qu'il a été dit au point 7, il doit être fait application des dispositions de l'article 1737 du code général des impôts dans leur rédaction en vigueur à la date de la présente décision.

13. Il résulte de ce qui précède que la société requérante est seulement fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif d'Amiens a rejeté sa demande tendant à être déchargée du montant des amendes en litige excédant 37 500 euros au titre de chacune des années 2012 et 2013.

[...]

Document 9 : La sanction : regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation, discours prononcé par Jean-Marc Sauvé, 7 janvier 2014, www.conseil-etat.fr (extrait)

Intervention de Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, lors du colloque "La sanction : regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation", le vendredi 13 décembre 2013.

Colloque du vendredi 13 décembre 2013

Allocution de Jean-Marc Sauvé^[1], vice-président du Conseil d'Etat

Monsieur le Premier président de la Cour de cassation,
Monsieur le Procureur général près la Cour de cassation,
Madame le membre du Conseil constitutionnel,
Monsieur le Contrôleur général des lieux de privation de liberté,
Mesdames et Messieurs les présidents,
Mesdames et Messieurs,

Mes chers collègues,

C'est toujours un honneur et un plaisir que de pouvoir m'exprimer devant vous, dans la Grand'chambre de la Cour de cassation, aujourd'hui sur ce thème d'intérêt commun qui transcende les ordres de juridiction : la sanction. Je vais m'efforcer, après la double introduction du Premier président de la Cour de cassation et du Procureur général près de cette Cour, d'apporter un point de vue d'« administrativiste » et, plus généralement, de publiciste sur le thème de la présente journée. Il n'est certes pas question d'empiéter sur les quatre tables rondes qui auront lieu aujourd'hui et traiteront du sujet sous tous ses aspects, mais plus simplement de cerner à grands traits quelques enjeux et quelques problématiques générales, tels qu'ils me semblent émerger en droit public.

Traiter du sujet des sanctions est une ambition qui n'est pas exempte de difficultés. La première trouve son origine, si l'on me permet de faire un appel aux catégories psychanalytiques, dans le *surmoi* des juristes, c'est-à-dire dans le poids démesuré que revêt la notion de sanction dans l'inconscient juridique, au point que l'on a parfois pu assimiler droit et contrainte ou sanction. Chez Kelsen, par exemple, la sanction est revêtue d'une charge herculéenne, celle d'être la caractéristique intrinsèque de l'ordre juridique. Le maître autrichien, dans les premières pages de sa *Théorie pure du droit*, écrit ainsi que le « droit est un ordre de contrainte » et que « la notion de sanction peut être étendue à tous les actes de contrainte ». De cette double affirmation – le droit comme ordre de contrainte et la sanction comme acte de contrainte –, la théorie du droit est certes aujourd'hui revenue. Mais le fait de penser le droit comme un ordre social original reposant sur des mécanismes de sanction contraignants qui en assurent l'application demeure aujourd'hui encore un « lieu commun de la culture juridique »^[2].

Plutôt que de définir la sanction comme un acte de contrainte, sans doute peut-on la voir, à l'instar du philosophe du droit Norberto Bobbio, comme une obligation secondaire destinée à garantir une obligation primaire, c'est-à-dire une obligation surgissant, dans la très grande majorité des hypothèses, en cas d'absence de mise en œuvre de l'obligation primaire^[3]. S'éloignant d'une définition large de la sanction, on se rapproche alors d'une acception stricte, telle qu'elle est le plus souvent entendue aujourd'hui, de la sanction comme une décision qui inflige une peine selon une procédure organisée à cette fin. C'est très clairement dans le champ répressif que l'on se situe alors et c'est bien ainsi que la sanction est entendue par les organisateurs de ce colloque.

Dans ce cadre, la sanction pénale apparaît comme l'arme répressive naturelle. Romieu, dans ses conclusions sous l'arrêt du Tribunal des conflits de 1902 *Société immobilière de Saint-Just*, disait d'ailleurs que « le mode d'exécution habituel et normal des actes de la puissance publique est la sanction pénale confiée à la juridiction répressive »^[4]. Quelles peuvent, dès lors, être la place du

pouvoir répressif de l'administration, son efficacité, sa légitimité ? Comment encadrer ce pouvoir ? Quel contrôle exercer sur les sanctions ? Ces questions, autour desquelles s'articulent les tables rondes de ce colloque, justifient à elles seules pleinement notre réunion, dont je remercie chaleureusement les inspirateurs et les organisateurs. Sur ce sujet plus que sur d'autres, nous avons besoin de « regards croisés », nous devons échanger et débattre, au-delà de la traditionnelle ligne de partage et, parfois, de démarcation entre droit public et droit privé, pour pouvoir saisir les évolutions majeures du droit des sanctions et aborder les défis futurs.

Je crois que la question des sanctions est d'autant mieux choisie qu'en cette matière, peut-être surtout d'ailleurs en ce qui concerne les sanctions administratives, nous nous situons encore au milieu du gué : le mouvement entamé d'efflorescence des sanctions administratives n'a en effet pas encore été conduit à son terme et il expose à de nombreux défis. Je porterai donc d'abord un regard critique sur le chemin parcouru ces dernières décennies en matière de sanctions administratives, avant de m'interroger sur les perspectives et les questions qui restent à trancher.

I. Regards critiques sur le chemin parcouru

L'histoire récente des sanctions administratives peut, schématiquement, être décrite au travers d'un double mouvement

1. Celui, en premier lieu, **du développement rapide des sanctions administratives au cours des dernières décennies**. Leur essor a en particulier tenu, depuis les années 1970, à l'avènement de l'Etat régulateur, dans lequel un certain nombre d'autorités administratives ont été dotées par la loi d'un pouvoir répressif, en particulier pour encadrer des champs précis d'activités économiques et assurer la protection de certaines libertés. Il est de fait indéniable que le développement des autorités administratives indépendantes s'est accompagné d'un formidable essor des sanctions administratives^[5], conduisant au demeurant à confier un tel pouvoir à des personnes publiques autres que celles le détenant traditionnellement, comme l'administration fiscale, les autorités détentrices de pouvoirs de police économique ou du pouvoir disciplinaire dans les administrations.

On procéderait toutefois à un raccourci historique erroné, si l'on entendait borner le développement des sanctions administratives à cette seule période – les quatre dernières décennies– et ce pour au moins deux raisons. Tout d'abord, ces sanctions existent depuis longtemps : il en va ainsi, par exemple, des sanctions disciplinaires prises à l'encontre des agents publics. Ensuite, la répression administrative s'est révélée inhérente au développement des interventions notamment économiques et sociales de l'Etat, qu'il s'agisse de l'Etat de police ou de l'Etat-providence, et elle a conduit à la multiplication des possibilités de sanction, en particulier en matière fiscale, dans le domaine de la circulation ou des transports ou encore dans ceux de l'environnement et de la santé^[6].

L'administration dispose donc aujourd'hui d'imposants pouvoirs répressifs. Ceux-ci **contrastent étonnamment avec le doute initial, voire la défiance, ayant accompagné le développement des sanctions administratives**. Les critiques portaient à la fois sur l'atteinte à la séparation des pouvoirs, l'autorité administrative exerçant un pouvoir juridictionnel ou quasi-juridictionnel, et sur le déficit des garanties accordées à l'administré^[7]. Le professeur Jean-Marie Auby en déduisait, en 1952, que les sanctions administratives non disciplinaires « ne pourraient s'appliquer aux relations générales de l'Etat et des citoyens sans supplanter d'une manière inadmissible le droit pénal »^[8]. La possibilité qu'un tel régime de sanctions puisse « trouver ses marques » dans un Etat de droit a aussi pu être questionnée, notamment par le professeur Franck Moderne^[9].

Le fait est que des considérations multiples tenant principalement à des motifs d'efficacité, par exemple lorsque la masse des infractions rend illusoire le recours à la justice pénale, ou des motifs de technicité, ainsi de la surveillance des activités économiques, ont conduit à l'efflorescence du pouvoir répressif de l'administration^[10]. Comme on le sait, le Conseil constitutionnel a validé dans son principe le recours à de tels procédés, sous la réserve qu'ils soient exclusifs de toute privation de liberté^[11].

2. Quoique délicate, l'acculturation des sanctions administratives dans notre droit s'est bien produite et **leur essor s'est accompagné du développement des garanties accordées aux personnes visées par ces sanctions**. Il s'agit du second mouvement permettant de décrire l'histoire récente du pouvoir répressif de l'administration.

Deux temps peuvent à aussi être identifiés. **Le domaine des sanctions administratives a tout d'abord été propice à l'épanouissement progressif des droits de la défense.** L'exigence, posée par l'article 65 de la loi du 22 avril 1905, de la communication du dossier au fonctionnaire menacé de sanction^[12], d'abord, puis, surtout, l'avènement des principes généraux du droit à partir du milieu du XXe siècle^[13] ont permis de bâtir un édifice remarquable de protection des droits fondamentaux, qui est propre au pouvoir répressif de l'administration. Sur ces principes, se sont aussi greffées des garanties supplémentaires de procédure instituées par des textes législatifs et réglementaires de plus en plus nombreux et explicites, au premier rang desquels la loi du 11 juillet 1979 généralisant l'obligation de motivation des décisions individuelles défavorables, notamment de celles qui infligent des sanctions^[14]. Le contrôle du juge administratif sur les décisions prononçant des sanctions s'est aussi progressivement renforcé^[15], l'Assemblée du contentieux du Conseil d'Etat ayant en dernier lieu, par une décision du 13 novembre 2013, fait tomber l'un des derniers bastions du contrôle minimum, limité en particulier à celui de l'erreur manifeste d'appréciation, en matière de sanctions disciplinaires, en décidant que le juge devait désormais exercer un entier contrôle, non seulement sur la qualification juridique des faits reprochés à un agent public (constituent-ils une faute de nature à justifier une sanction ?), ce qui est le cas depuis longtemps^[16], mais aussi sur le caractère proportionné de la sanction retenue à la gravité des fautes qui l'ont justifiée^[17].

Le deuxième temps de cette évolution a été ce que de nombreux auteurs ont qualifié de **mouvement de « pénalisation » de la répression administrative**^[18]. Ce mouvement s'est développé à la convergence, principalement, des jurisprudences constitutionnelle et européenne, qui tendent à gommer la distinction entre sanctions administratives et pénales : le Conseil constitutionnel préfère la notion de « sanction ayant le caractère d'une punition »^[19], tandis que la Cour européenne des droits de l'homme cherche avant tout à savoir si la mesure prise entre dans la « matière pénale »^[20], qualification qui emporte l'application au moins partielle de l'article 6 de la convention.

Il en résulte l'émergence d'un **droit, au moins en partie commun, de la répression**, autour, en particulier, des grands principes que sont ceux de légalité et de non-rétroactivité des délits et des peines, de nécessité, de personnalité et de proportionnalité des peines, de rétroactivité de la loi pénale plus douce ainsi que le principe *non bis in idem* *. Des principes procéduraux ont également été dégagés : motivation de la décision, droit au recours, séparation des autorités de poursuite, d'instruction et de jugement...

Les dernières décennies ont donc été marquées par une multiplication des sanctions administratives comme par un développement des garanties attachées à l'exercice du pouvoir répressif de l'administration. On peut donc, c'est désormais une évidence, « punir sans juger », pour reprendre le titre d'un ouvrage célèbre^[21], mais on ne peut « punir sans limites », et c'est heureux dans un Etat de droit, ces limites résidant dans les garanties accordées aux personnes sanctionnées pour les protéger de tout arbitraire en la matière. Le chemin parcouru est assurément important. Mais de nombreuses questions se posent encore et de multiples défis restent à résoudre. Quelles sont donc les perspectives des sanctions administratives et de leur régime juridique ?

[...]

* Note du jury : nul ne peut être puni ou poursuivi pénalement à raison des mêmes faits.

[1] Texte écrit en collaboration avec M. Olivier Fuchs, conseiller de tribunal administratif et de cour administrative d'appel, chargé de mission auprès du vice-président du Conseil d'Etat.

[2] A. Laquièze, « Sanction », in D. Alland, S. Rials, *Dictionnaire de la culture juridique*, 2003, PUF.

[3] Bien que, comme le souligne N. Bobbio, il ne faille pas exclure l'existence, certes plus rare, de sanctions positives.

[4] TC, 2 décembre 1902, Société immobilière de Saint-Just, Rec. p. 713 avec les conclusions Romieu.

[5] Conseil d'Etat, *Les pouvoirs de l'administration dans le domaine des sanctions*, Paris, La Documentation Française, 1995.

[6] M. Delmas-Marty et C. Teitgen-Colly, *Punir sans juger ? De la répression administrative au droit administratif pénal*, Economica, 1992.

[7] H.-M. Crucis, E. Breen, « Sanctions administratives », *Jcl Adm.*, fasc. 108-40, §5.

[8] J.-M. Auby, « Les sanctions administratives en matière de circulation automobile », *D.*, 1952, chron. p. 111.

[9] Selon qui le pouvoir répressif de l'administration « trouve difficilement ses marques dans un Etat de droit » (F. Moderne, « Le pouvoir de sanction administrative au confluent du droit interne et des droits européens », *RFDA*, 1997.1).

[10] Voir Conseil d'Etat, *op. cit.*

^[11] Cons. const., 28 juillet 1989, déc. n° 89-260 DC. Selon le Conseil constitutionnel, ni « le principe de la séparation des pouvoirs », ni « aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle » ne font « obstacle à ce qu'une autorité administrative, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction ».

^[12] Disposition toujours applicable. Pour une application récente, voir CE, 30 décembre 2009, *Institut de France*, n° 304379, Rec. p. 801.

^[13] A partir de CE, Ass., 26 oct 1945, *Aramu Rec.* p. 213 et CE, Sect., 5 mai 1944, *Dame Veuve Tromprier-Gravier*, Rec. p. 133 ; RDP, 1944, p. 256, concl. Chenot.

^[14] Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public. Certains textes imposaient certes auparavant cette motivation, comme l'ordonnance du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires, mais celle-ci prévoyait aussi de nombreuses exceptions et cette obligation ne concernait finalement que certaines catégories de fonctionnaires de l'Etat. Constituent d'autres exemples de garanties prévues par des textes législatifs et réglementaires l'obligation de consultation d'un comité avant le prononcé d'une sanction (ainsi de l'article 4 du décret n° 48-599 du 27 mars 1948 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi n° 46-1055 du 15 mai 1946 relative à l'usage de l'insémination artificielle des animaux domestiques) ou l'obligation de convoquer au moins quinze jours en avance le contrevenant qui doit comparaître devant une commission et possibilité pour lui de se faire représenter par un avocat (article 6 de l'arrêté interministériel du 24 juin 1960 portant application de l'article L.18 du code de la route).

^[15] Qu'il me soit permis de renvoyer ici à J.-M. Sauvé, « La motivation des sanctions administratives », 10 février 2012, intervention lors du 27^e colloque des Instituts d'études judiciaires, in *Les sanctions en droit contemporain*, vol. 2, Dalloz, 2013, p. 113.

^[16] CE, 17 mai 1933, *Dlle Giraud*, Rec. p. 531.

^[17] CE, Ass., 13 novembre 2013, *M. Dahan*, n° 347704, à paraître au Recueil.

^[18] Voir, par exemple, M. Delmas-Marty et C. Teitgen-Colly, *op. cit.* ; J. Petit, « Police et sanction », *JCP A*, mars 2013, n° 2073.

^[19] Selon le Conseil constitutionnel, il résulte des dispositions de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, comme des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, qu'une peine ne peut être infligée qu'à la condition que soient respectés le principe de légalité des délits et des peines, le principe de nécessité des peines, le principe de non-rétroactivité de la loi pénale d'incrimination plus sévère ainsi que le principe du respect des droits de la défense. Ces exigences ne concernent pas seulement les peines prononcées par les juridictions répressives « mais s'étendent 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 judiciaire » (décision n° 87-237 DC du 30 décembre 1987, Loi de finances pour 1988 ; décision n° 88-248 DC du 17 janvier 1989, Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication). Le Conseil constitutionnel précise « qu'appliquée en dehors du droit pénal, l'exigence d'une définition des infractions sanctionnées se trouve satisfaite, en matière administrative, par la référence aux obligations auxquelles le titulaire d'une autorisation administrative est soumis en vertu des lois et règlements » (décision n° 88-248 DC précitée). De même, reprenant en substance une formulation du Conseil d'Etat (CE, 7 juillet 2004, *Ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales*, n° 255136, Rec. p. 298), le Conseil constitutionnel a précisé que, « appliquée en dehors du droit pénal, l'exigence d'une définition des manquements sanctionnés se trouve satisfaite, en matière disciplinaire, dès lors que les textes applicables font référence aux obligations auxquelles les intéressés sont soumis en raison de l'activité qu'ils exercent, de la profession à laquelle ils appartiennent ou de l'institution dont ils relèvent » (décision n° 2011-199 QPC du 25 novembre 2011). Le Conseil constitutionnel a utilisé à de très nombreuses reprises la notion de « sanction ayant le caractère d'une punition » (voir par exemple les décisions n° 89-260 DC du 28 juillet 1989 et n° 92-311 DC du 29 juillet 1992 ou, plus récemment, les décisions n° 2012-225 QPC du 30 mars 2012 et n° 2013-329 QPC du 28 juin 2013). S'il déduit des circonstances de l'espèce que la mesure n'est pas une sanction ayant le caractère d'une punition, les principes issus de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ne peuvent trouver à s'appliquer (par exemple la décision n° 2011-114 QPC du 1er avril 2011 – en l'espèce, n'a pas le caractère d'une punition la déchéance des fonctions de juge consulaire prononcée à la suite de certaines condamnations pénales).

^[20] Depuis CEDH, 8 juin 1976, *Engel et autres*. Ainsi, la sanction de retrait de points du permis de conduire relève-t-elle de la matière pénale au sens de la convention (CEDH, 23 septembre 1998, *Malige c. France*), contrairement aux décisions relatives à l'expulsion des étrangers (CEDH, 5 octobre 2000, *Maaouia c. France*).

^[21] M. Delmas-Marty et C. Teitgen-Colly, *op. cit.*

Document 10 : Pesticides dangereux pour les abeilles : les inspecteurs de l'environnement priés de ne pas contrôler les arboriculteurs, Stéphane Mandard et Stéphane Foucart, Le Monde, 5 mai 2023, www.lemonde.fr

Une note de la direction de l'Office français de la biodiversité, que « Le Monde » s'est procurée, suscite l'incompréhension d'inspecteurs et de procureurs chargés d'affaires environnementales.

Les inspecteurs de l'environnement de l'Office français de la biodiversité (OFB) oscillent entre « *incompréhension* » et « *colère* ». Motif de leur courroux : la direction de l'OFB, le « gendarme » de l'environnement, leur demande, dans le cadre de leur mission de protection des pollinisateurs, de s'abstenir de contrôler les arboriculteurs pour vérifier qu'ils n'abusent pas de pesticides pendant la période de floraison. « *C'est incompréhensible, notre direction nous donne pour instruction de ne pas appliquer la réglementation !, s'étrangle un inspecteur sous le couvert de l'anonymat. On peut contrôler Pierre qui fait du colza, Paul qui fait du tournesol, mais pas Jacques qui fait des pommes, alors que c'est précisément l'arboriculture qui utilise le plus de traitements.* »

Dans une note de service datée du 20 avril, que *Le Monde* s'est procurée, la direction de la police de l'OFB précise la « *conduite à tenir* » pour les missions de police judiciaire relatives au non-respect des interdictions prévues par l'arrêté « abeilles » pris en novembre 2021 dans le but de renforcer la protection des pollinisateurs. Jusqu'à présent, les missions des agents de l'OFB étaient, s'agissant des pesticides, limitées au contrôle de leurs usages à proximité de ressources en eau. L'arrêté « abeilles » les étend à la protection de la biodiversité.

La principale « arme » des enquêteurs de l'OFB est la « *constatation en flagrance* » : le flagrant délit d'épandage de pesticides dangereux pour les pollinisateurs sur des cultures en fleur, certains d'entre eux pouvant être utilisés sur des plages horaires limitées à deux heures avant et trois heures après le coucher du soleil. La note du 20 avril prévoit bien des enquêtes sur la base de « *constatation en flagrance* » pour les champs de colza et de tournesol, mais pas pour l'arboriculture. « *S'agissant spécifiquement des pulvérisations par les arboriculteurs, les services déconcentrés vont, à la demande du MASA [ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire], engager en 2023 une campagne de sensibilisation-contrôles afin de vérifier la bonne appropriation de cette nouvelle réglementation par ces derniers* », précise la note. Exit, donc, les constatations en flagrance à l'initiative des inspecteurs de l'OFB qui permettaient à la justice d'ouvrir des enquêtes.

« *Que l'organisme dont la mission est de protéger l'environnement demande à ses services de ne pas effectuer de contrôles, c'est scier les pattes à l'institution judiciaire. En leur exhortant de ne plus prendre d'initiatives, on nous prive d'affaires, résume un procureur chargé des affaires liées à l'environnement. Ce n'était pas la peine de créer des parquets spécialisés en environnement si on ne peut plus faire de constats d'infraction en nous appuyant sur l'irremplaçable connaissance réglementaire et du terrain des inspecteurs de l'OFB.* » Des parquetiers ne cachent pas leur sidération. « *Cette faveur est totalement inexplicable, si ce n'est que les arboriculteurs ont visiblement une capacité à susciter la clémence des autorités supérieure à notre faculté à faire respecter la loi pénale* », observe l'un d'eux.

Ménagés par le ministère

« *On peut s'étonner que le ministère de l'agriculture préconise un régime particulier, aménagé pourrait-on dire, de la règle pénale pour une catégorie spécifique d'utilisateurs des pesticides, à savoir les arboriculteurs* », commente Dorian Guinard, maître de conférences en droit public à l'université Grenoble-Alpes et spécialiste de la régulation des produits phytosanitaires. Les condamnations dans ce type d'affaires sont rares : le 31 mars 2022, un arboriculteur isérois a été sanctionné d'une amende de 10 000 euros par le tribunal correctionnel de Grenoble. L'exploitant avait été pris en flagrant délit d'épandage d'insecticide sur une centaine d'hectares de pommiers en fleur par des inspecteurs de l'OFB. La filière arboricole, qui n'a jamais caché son opposition à l'arrêté « abeilles », s'était alors émue des contrôles de l'OFB auprès du ministre de l'agriculture.

Selon nos informations, la note de l'OFB, qui était « *bloquée* » depuis plusieurs mois, ne prévoyait pas initialement de « *traitement de faveur* » pour les arboriculteurs. C'est le ministère de l'agriculture – cotutelle de l'OFB avec celui de la transition écologique – qui est intervenu pour qu'ils soient ménagés.

Contacté par *Le Monde*, le ministère de l'agriculture précise que l'arrêté « abeilles » peut permettre localement des dérogations et donc des épandages en pleine journée, en fonction des bioagresseurs rencontrés sur les parcelles. « *Il apparaît que les colzas et tournesols en fleur ne devraient pas nécessiter de mettre en œuvre la dérogation prévue par l'arrêté, mais ce n'est pas le cas pour l'arboriculture fruitière, justifie-t-on Rue de Varenne. C'est pourquoi il est indiqué dans la note interne de l'OFB mentionnée que les arboriculteurs ne seraient pas soumis à des contrôles inopinés au profit de mesures pédagogiques et de contrôles des services régionaux de l'alimentation.* » Le ministère affirme ainsi que « *tous les exploitants sont donc susceptibles d'être contrôlés cette année, y compris les arboriculteurs, mais pas forcément par les mêmes services de contrôle* ».

Sauf que les services régionaux de l'alimentation ne disposent que de quelques agents par région, que leurs interventions sur le terrain sont généralement programmées plusieurs mois à l'avance et souvent en informant en amont les personnes contrôlées. Résultat : « *Les contrevenants ne rencontrent pas la justice* », résume un bon connaisseur du milieu. Même circonspection concernant l'aspect pédagogique mis en avant par le ministère. « *Cela fait dix ans que l'on fait de la pédagogie sur les pesticides et dix ans que le problème n'est pas réglé, commente une source judiciaire. La mission des parquets n'est pas de faire de la sensibilisation mais d'appliquer la loi pénale.* »

Certaines juridictions commencent tout juste à s'intéresser à la protection des pollinisateurs quand d'autres, comme en Isère, dressent des procès-verbaux en flagrance depuis un an ou deux. « *Avec cette instruction de ménager les arboriculteurs, c'est un retour en arrière, déplore un responsable départemental. La réglementation précédente était très permissive et pas applicable ; on pensait qu'avec le nouvel arrêté "abeilles" on allait pouvoir effectuer de vrais contrôles et faire changer les pratiques des arboriculteurs.* »

Un contexte de fortes tensions

Du côté de la direction de la police de l'OFB, on récuse toute entorse à la réglementation : « *Si nous sommes saisis d'une plainte, ou si nous recevons un soit-transmis [instruction] d'un parquet, nous ouvrons une procédure à l'encontre d'un arboriculteur comme tout autre exploitant.* » Une version contestée par un magistrat ayant déjà eu à traiter ce type de dossier : « *Il n'y a pas de plainte ni de soit-transmis dans les affaires d'infractions aux règles de protection des pollinisateurs, car contrairement à la chasse, par exemple, il n'y a pas de dénonciations. Les seuls cas d'ouverture d'enquêtes sont consécutifs à des contrôles à l'initiative des inspecteurs de l'environnement avec constat en flagrance.* »

La direction de l'OFB ajoute que, « *pour les situations de flagrance, les choses sont différentes car la réalité de l'infraction est plus complexe à établir sur le terrain pour l'arboriculture [que pour le colza et le tournesol]* ». Les inspecteurs de l'environnement les plus aguerris estiment au contraire qu'il est « *plus facile d'établir des infractions en arboriculture car c'est là qu'on utilise le plus de pesticides* ».

Selon nos informations, certains parquets ont néanmoins demandé aux inspecteurs de contrôler les arboriculteurs. Mais la période de floraison touche à sa fin et les inspecteurs craignent que les quelques procès-verbaux qui ont déjà été adressés cette année soient annulés.

La note controversée s'inscrit, en outre, dans un contexte de fortes tensions entre le monde agricole et l'OFB. Ses inspecteurs évoquent des « *insultes, menaces et agressions* » lors de certaines interventions. Une tension qui traverse d'autres activités de l'institution : le 30 mars, le siège de l'institution à Brest a été incendié, visé par plusieurs centaines de fusées de détresse, lancées contre le bâtiment dans le cadre d'une manifestation de pêcheurs protestant contre les contraintes environnementales.

Document 11 : Exposé des motifs, Fusionner diverses autorités administratives indépendantes, Texte n°9 de Madame Françoise Férat et plusieurs de ses collègues, déposé au Sénat le 5 octobre 2021, www.senat.fr

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Les comités consultatifs des ministères, les comités « Théodule », les autorités administratives indépendantes (AAI) ou les diverses agences font parfois parler d'eux pour des rapports détonants. Depuis quelques années, de nombreux efforts ont été entrepris pour rationaliser ces effectifs et ces dépenses.

Le nombre de comités « Théodule » a été considérablement réduit depuis une dizaine d'années (799 comités consultatifs en 2008 contre 387 en 2018) mais avec un effet limité budgétairement (36 millions d'euros en 2011 contre 23 millions € en 2017).

Concernant les autorités administratives indépendantes (AAI) et les autorités publiques indépendantes (API), la tendance s'est également poursuivie avec la loi du 20 janvier 2017 (*n°2017-55 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes*) qui en supprime 18 fixant ainsi son nombre total à 26.

La Cour des comptes a toutefois relativisé cet effort en précisant que cette loi « *renforce une autonomie de gestion déjà large* ». En effet, passant de 367,8 millions d'euros en 2016 à 425 millions en 2018, le budget des AAI/API a augmenté de près de 15% !

Le spectre de leurs missions a été certes augmenté mais l'inflation de leurs dépenses est bien réelle et souvent incomprise par les Français.

Le champ des commissions consultatives est bien analysé par la Direction du budget ; des fusions/suppressions sont étudiées ou mises en place à chaque loi de finances ; on les retrouve dans le « *jaune budgétaire* ». La dernière salve de fusions/suppressions a été opérée par la loi d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP).

Afin de poursuivre le mouvement de rationalisation des dépenses publiques et d'amélioration de la simplification administrative, je propose à travers cette proposition de loi et cette proposition de loi organique de fusionner quelques autorités entre elles.

Le volume des dépenses publiques doit diminuer ; le spectre des missions de l'État doit être rationalisé. Les fusions que je propose visent à assurer des économies d'échelle et à simplifier la lecture administrative.

Je souhaite opérer quelques rapprochements :

- en élargissant les missions du Défenseur des droits qui ne serait plus seulement celui qui défend le justiciable vis-à-vis de l'administration mais également vis-à-vis de certains tiers privés. Le Médiateur national de l'énergie et le Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires sont supprimés et leurs missions lui sont dévolues ;
- en regroupant les organismes de conseil, de médiation et de sanction autour de la donnée en rapprochant la CADA et la CNIL ;
- en créant une nouvelle instance pour la Transparence Publique et Administrative par la fusion de la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique et la Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques.

Le Titre Premier prévoit le transfert des compétences du médiateur national de l'énergie et du comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires au Défenseur des Droits.

Les missions du Défenseur des Droits ont fortement évolué depuis une dizaine d'années. D'abord Médiateur de la République, le Défenseur des droits est aujourd'hui chargé de défendre, d'une part, les droits des citoyens non seulement face aux administrations (ombudsman) mais dispose, d'autre part, de prérogatives particulières en matière de promotion des droits de l'enfant, de lutte contre les discriminations, du respect de la déontologie des activités de sécurité.

Lui adjoindre des missions relatives à la défense du consommateur en matière énergétique me semble approprié : le médiateur national de l'énergie est chargé de recommander des solutions aux litiges entre les consommateurs et les fournisseurs d'électricité ou de gaz naturel (*et depuis 2015 à toutes les formes d'énergie dites « domestiques »*). Il participe à l'information des consommateurs sur leurs droits.

Le Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires a compétence pour attribuer ou non des indemnisations pour les personnes atteintes de maladies résultant d'une exposition aux rayonnements des 210 essais nucléaires français réalisés dans le Sahara algérien et en Polynésie française entre les années 1960 et 1998. Le Défenseur des Droits, indépendant également, peut effectuer cette mission.

Le Titre II prévoit la création de la Commission nationale de la protection des données qui sera la fusion de la Commission Nationale Informatique et Libertés (CNIL) et de la Commission d'Accès aux Documents Administratifs (CADA).

En premier lieu, précisons que la CADA et la CNIL partagent le même immeuble parisien Fontenoy-Ségur, situé au 20, avenue de Ségur et 3, place de Fontenoy.

Je souhaitais au préalable les fusionner avec la Haute Autorité pour la Diffusion des Œuvres et de la Protection des droits sur Internet (HADOPI).

Mais, le Gouvernement a lancé sa fusion avec le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA).

La fusion de la CNIL et de la CADA permettra de créer une véritable unité à la protection des données individuelles et pourra laisser envisager de nouvelles pistes pour la rationalisation des moyens et l'efficacité des contrôles et des sanctions.

Le Titre III envisage de créer une Haute autorité pour la transparence de la vie politique et administrative par le regroupement Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATPV) et la Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques (CNCCFP).

La HATPV est chargée de recevoir, contrôler (avec l'administration fiscale) et publier les déclarations de situations patrimoniales et les déclarations d'intérêts de certains responsables publics. Elle peut également être consultée par ces derniers sur des questions de déontologie et de conflit d'intérêts relatifs à l'exercice de leur fonction et émettre des recommandations à la demande du Premier ministre ou de sa propre initiative.

La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) a pour objet principal le contrôle des dépenses de campagne électorale et de financement des partis politiques français.

Ces deux entités visent à contrôler la vie politique avant la désignation (CNCCFP) ou pendant l'exercice du mandat ou de la fonction (HATPV). Ce contrôle du politique peut se faire en toute indépendance par la même autorité.