

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MONTREUIL**

N° 2209082

Mme A.

Mme Henda Boucetta
Rapporteure

M. Laurent Breuille
Rapporteur public

Audience du 4 avril 2024
Décision du 25 avril 2024

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Montreuil

(6^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 2 juin 2022 et 29 septembre 2023, Mme A., représentée par Me Dosé, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 2 décembre 2021 par laquelle le préfet de police de Paris a prononcé à son encontre une amende administrative de 750 euros ;

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

Elle soutient que :

- la décision est insuffisamment motivée ;
- elle est entachée d'un vice de procédure, dès lors qu'elle n'a pas été destinataire du rapport du 5 mars 2021 et n'a pas été informée qu'une sanction administrative était susceptible de lui être infligée, ni était mise en mesure de présenter des observations préalablement à l'édiction de la sanction ;
- elle est entachée d'une erreur de droit, dès lors que les articles R. 217-1 à R. 217-3 du code de l'aviation civile, sur le fondement desquels la décision a été prise, ne sanctionne pas les manquements aux obligations prévues à l'article L. 6342-2 du code des transports, cet article ne prévoit pas davantage les sanctions applicables en cas de non-respect de ces dispositions ;
- la décision méconnaît le principe de légalité des délits et des peines, dès lors que sa motivation ne permet pas de comprendre le manquement reproché, ni le fondement légal de la décision ;
- la décision méconnaît les articles 10 et 11 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dès lors que la condamnation à une amende de 750 euros constitue une ingérence disproportionnée dans son droit à la liberté d'expression.

Par un mémoire en défense, enregistré le 12 avril 2023, le préfet de police de Paris conclut au rejet de la requête, au motif que les moyens soulevés par Mme A. ne sont pas fondés.

Les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, que le tribunal était susceptible de procéder à une substitution de base légale opérée d'office, dès lors que la décision contestée peut être fondée sur l'article R. 217-3-2 du code de l'aviation civile en lieu et place de l'article R. 217-3 du même code.

Mme A. a présenté des observations en réponse au moyen d'ordre public, enregistrées le 26 mars 2024, lesquelles ont été communiquées au préfet de police de Paris le 27 mars 2024.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le règlement (CE) n° 300/2008 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2008 relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile ;
- le règlement d'exécution (UE) 2015/1998 de la Commission du 5 novembre 2015 fixant des mesures détaillées pour la mise en œuvre des normes de base communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile ;
- le code de l'aviation civile ;
- le code des transports ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- l'arrêté n° 2018-00649 du 28 septembre 2018 relatif à la sûreté de l'aviation civile sur l'aéroport Paris-Charles-De-Gaulle ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Boucetta, rapporteure,
- les conclusions de M. Breuille, rapporteur public,
- et les observations de Me Bouayadi substituant Me Dosé, représentant Mme A..

Considérant ce qui suit :

1. Mme A. a été interpellée par les agents de la brigade de gendarmerie des transports aériens le 5 mars 2021 sur le tarmac du terminal 3 de l'aérodrome de Paris-Charles de Gaulle où elle avait pénétré avec huit autres individus en vue d'y mener une action militante visant à dénoncer l'insuffisance des actions gouvernementales en matière de lutte contre le changement climatique. Après avoir recueilli l'avis du délégué permanent de la commission de sûreté, le 17 novembre 2021, le préfet de police de Paris, par une décision du 2 décembre 2021, a infligé à Mme A. une amende administrative de 750 euros au motif qu'elle avait accédé à la partie critique de la zone de sûreté à accès réglementé de l'aéroport, sans raison légitime de s'y trouver et sans détention d'habilitation, de titre de circulation aéroportuaire ou autres documents l'y autorisant,

en méconnaissance de l'annexe du règlement d'exécution (UE) n° 2015/1998 de la commission du 5 novembre 2015 et de l'article L. 6342-2 du code des transports. Mme A. a formé, par lettre du 3 février 2022, notifiée le 7 février suivant, un recours gracieux à l'encontre de cette décision. Ce recours étant resté sans réponse, Mme A. demande au tribunal, par la requête susvisée, d'annuler cette décision du 2 décembre 2021.

2. Aux termes de l'article L. 6342-2 du code des transports : « *L'accès à la zone côté piste de l'aérodrome et la circulation dans cette zone sont soumis à autorisation. / Les personnes accédant aux zones de sûreté à accès réglementé et y circulant sont tenues de détenir, outre le cas échéant l'habilitation mentionnée au premier alinéa de l'article L. 6342-3, un titre de circulation ou l'un des documents mentionnés au point 1.2.2.2 de l'annexe au règlement (UE) n° 185/2010 de la Commission du 4 mars 2010 fixant des mesures détaillées pour la mise en œuvre des normes de base communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile (...)* ».

3. Aux termes de l'article R. 217-3 du code de l'aviation civile, désormais codifié aux articles R. 6341-36 et R. 6341-37 du code des transports : « *I. - En cas de manquement constaté aux dispositions : / (...) / e) Du règlement (CE) n° 300/2008 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2008 relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile, de son annexe et des règlements et leurs annexes pris par la Commission en application de son article 4 ; / (...), le préfet peut, en tenant compte de la nature et de la gravité des manquements et éventuellement des avantages qui en sont tirés, après avis de la commission instituée à l'article D. 217-1 : / -soit prononcer à l'encontre de la personne physique auteur du manquement une amende administrative d'un montant maximal de 750 euros ; (...)* ». Enfin, aux termes de l'article R. 217-3-2 du code de l'aviation civile, désormais codifié aux articles R. 6341-43 et R. 6341-44 du code des transports : « *Par dérogation aux dispositions des articles R. 217-3 et R. 217-3-1, pour les manquements : / (...) - aux règles relatives à la pénétration en zone de sûreté à accès réglementé ; / (...) / le préfet peut prononcer une sanction administrative à l'expiration du délai d'un mois donné à la personne concernée pour présenter ses observations écrites ou orales et après avis du délégué permanent de la commission de sûreté. / Cette procédure ne peut être mise en œuvre qu'à condition que la possibilité en ait été mentionnée sur le constat prévu au premier alinéa de l'article R. 217-3-1. / En application du présent article, le préfet peut, en tenant compte de la nature et de la gravité des manquements et éventuellement des avantages qui en sont tirés : / a) Si l'auteur du manquement est une personne physique, soit prononcer à son encontre une amende administrative d'un montant maximal de 750 euros, soit suspendre l'autorisation ou le titre de circulation prévus aux articles R. 213-3-2 et R. 213-3-3 pour une durée ne pouvant excéder trente jours (...)* ».

4. En premier lieu, aux termes de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration : « *Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent. A cet effet, doivent être motivées les décisions qui : / (...) / 2° Infligent une sanction (...)* ». L'article L. 211-5 du même code dispose que : « *La motivation exigée par le présent chapitre doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision* ». Aux termes de l'article R. 217-1 du code de l'aviation civile, désormais repris à l'article R. 6341-35 du code des transports : « *Les amendes et mesures de suspension font l'objet d'une décision motivée notifiée à la personne concernée. (...).* »

5. La décision attaquée vise les textes applicables, en particulier les articles R. 217-1 et suivants du code de l'aviation civile, dont le préfet de police de Paris a fait application, indique l'identité de l'intéressée et mentionne de façon détaillée la nature du manquement reproché, en indiquant la date et l'heure auxquelles Mme A. s'est introduite, avec un groupe de militants muni

d'une échelle et de banderoles, dans la partie critique de la zone de sûreté à accès réglementé, après avoir franchi la clôture entourant cette zone de sûreté. Elle précise également que, munis de cette échelle, trois membres de ce groupe sont montés sur les ailes et le fuselage d'un avion, pendant que d'autres peignaient le flanc de cet avion en vert et prenaient des photographies et des vidéos. A cet égard, Mme A. ne saurait utilement faire valoir que la motivation de la décision ne permet pas de déterminer son rôle exact lors de cette action, la décision litigieuse sanctionnant uniquement le fait d'introduction dans une zone de sûreté à accès réglementé sans raison légitime de s'y trouver et sans autorisation. Enfin, la décision indique qu'en raison de ce manquement à la sûreté aéroportuaire, une amende de 750 euros est infligée à Mme A. Dans ces conditions, la sanction administrative en litige du 2 décembre 2021 est suffisamment motivée, en droit et en fait, au regard des dispositions précitées. Le moyen tiré de l'insuffisance de motivation doit, par suite, être écarté.

6. En deuxième lieu, Mme A. allègue que le préfet a fondé, à tort, sa décision du 2 décembre 2021 sur les dispositions des articles R. 217-1 à R. 217-3 du code de l'aviation civile, lesquels ne prévoient pas de sanction en cas de manquement aux dispositions de l'article L. 6342-2 du code des transports.

7. Toutefois, s'il est vrai que l'article 1^{er} de la décision litigieuse indique, de manière erronée, que l'amende administrative de 750 euros prise à l'encontre de Mme A. est prononcée « en application de l'article R. 217-3 du code de l'aviation civile », il ressort également des motifs de la décision que c'est en application de l'article R. 217-3-2 de ce code que le préfet de police a préalablement consulté le délégué permanent de la commission de sûreté de l'aéroport Paris-Charles de Gaulle qui a émis un avis le 17 novembre 2021, proposant une amende de 750 euros, alors qu'il est constant que la pénétration en zone de sûreté à accès réglementé reprochée à l'intéressée relève bien de la procédure dérogatoire prévue à cet article, ainsi au demeurant que le fait valoir le préfet de police de Paris dans ses observations en défense.

8. Dans ces conditions, à supposer même que la décision contestée puisse être regardée comme fondée à tort sur l'article R. 217-3 du code de l'aviation civile et qu'il ne s'agisse pas d'une simple erreur de plume, les dispositions de l'article R. 217-3-2 du code de l'aviation civile, lesquelles fondent la sanction litigieuse, peuvent, en tout état de cause, être substituées à celles de l'article R. 217-3 du même code, dès lors, en premier lieu, que Mme A. se trouvait dans une situation où l'autorité administrative pouvait décider qu'elle devait se conformer aux règles édictées par ces dispositions, en deuxième lieu, que cette substitution de base légale n'a pour effet de priver l'intéressée d'aucune des garanties prévues pour la mise en œuvre de l'article R. 217-3-2 du code de l'aviation civile et, en troisième lieu, que l'administration dispose du même pouvoir d'appréciation pour appliquer l'une ou l'autre de ces dispositions. Il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de l'erreur de droit soulevé par Mme A. ne peut être accueilli.

9. En troisième lieu, Mme A. soutient qu'elle n'a pas été destinataire du rapport établi le 5 mars 2021 par la gendarmerie, et qu'elle n'a pas été informée qu'elle encourrait une sanction administrative, ni était en mesure de présenter ses observations préalablement à l'édition de la sanction administrative contestée. Toutefois, la décision litigieuse indique que le procès-verbal dressé par la gendarmerie nationale le 5 mars 2021, mentionnant la nature des faits reprochés, la procédure prévue à l'article R. 217-3-2 du code de l'aviation civile et les sanctions encourues, et invitant Mme A. à présenter ses observations orales ou écrites dans un délai d'un mois, a été notifié à l'intéressée. La mention « refus de signer » portée sur ce procès-verbal, faisant foi jusqu'à preuve du contraire, n'est pas de nature à remettre en cause la validité de la notification qui lui a été faite de ce document. A cet égard, si Mme A. soutient, pour contester l'exactitude de cette mention, qu'elle était placée en garde à vue au moment de l'établissement du procès-verbal, cette circonstance n'est toutefois pas de nature à faire obstacle à sa notification par les services de la

gendarmerie. Il s'ensuit que Mme A. n'est pas fondée à soutenir que la décision attaquée est entachée d'un vice de procédure.

10. En quatrième lieu, il résulte de ce qui précède que la décision attaquée prononce une sanction administrative à l'encontre de Mme A., conformément aux dispositions de l'article R. 217-3-2 du code de l'aviation civile, en raison de son manquement aux obligations prévues à l'article L. 6342-2 du code des transports. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance du principe de la légalité des délits et des peines doit être écarté.

11. En dernier lieu, aux termes de l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : *« 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les États de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations. / 2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire »*. Aux termes de son article 11 : *« 1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts. / 2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'Etat. »*.

12. En outre, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, la liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique et l'une des conditions primordiales de son progrès et de l'épanouissement de chacun. Sous réserve du paragraphe 2 de l'article 10, l'exercice de cette liberté vaut non seulement pour les « informations » ou « idées » accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent, ainsi que l'exigent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de « société démocratique ». Telle que la consacre l'article 10, la liberté d'expression est assortie d'exceptions qui appellent toutefois une interprétation étroite, et le besoin de la restreindre doit se trouver établi de manière convaincante. Dès lors, une atteinte portée à la liberté d'association, la liberté de réunion ou la liberté d'expression n'est justifiée que lorsque celle-ci est prévue par la loi, qu'elle poursuit un but légitime, qu'elle est nécessaire dans une société démocratique et est proportionnée au but poursuivi.

13. Il résulte de l'instruction que, le 5 mars 2021, un groupe d'activistes vêtus de combinaisons a pénétré dans la partie critique de la zone de sûreté à accès réglementé de l'aérodrome de Paris-Charles de Gaulle après avoir franchi la clôture entourant cette zone de sûreté et s'est dirigé vers un avion stationné au sein du terminal 3. Alors que certains membres du groupe sont montés sur les ailes et le fuselage de cet avion pour y déployer des banderoles, d'autres ont peint en vert le flanc d'un avion et capté l'action en prenant des photographies et vidéos.

14. D'une part, la sanction infligée à Mme A., dont l'action avait pour objet d'exprimer publiquement une opinion sur un sujet d'intérêt général, doit être regardée comme constituant une ingérence dans l'exercice des libertés garanties par les articles 10 et 11 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ingérence néanmoins, en l'espèce, prévue par la loi et motivée par des impératifs de sécurité nationale et de protection des biens et des personnes.

15. D'autre part, Mme A., qui ne conteste nullement avoir participé à cette action, allègue que la mesure est disproportionnée au motif qu'il s'agissait d'une opération militante, au sein du plus grand aéroport de France, en vue de sensibiliser aux enjeux climatiques, dénoncer l'inaction gouvernementale face aux incidences du trafic aérien et influencer la teneur des débats parlementaires en cours à cette date consacrés à un projet de loi environnementale. Elle soutient également que cette action, qui n'a duré qu'une dizaine de minutes, s'est déroulée sur une zone située hors-piste, où sont stationnés les avions pour entretien et contrôle, et qu'aucun avion ne circulait, à cette date, dans le terminal 3, en raison des restrictions liées à la crise sanitaire de la Covid-19. Toutefois, et alors même qu'une telle opération, non violente, n'a pas eu pour effet de perturber le trafic aérien, il est constant que Mme A. s'est introduite, avec un groupe de huit autres personnes, dans la partie critique de la zone de sûreté de l'aérodrome, constitutif d'un périmètre sensible au sein duquel tout accès est subordonné à un contrôle d'accès systématique. Outre les conséquences graves qu'aurait pu avoir la simple présence de l'intéressée au sein de cette zone, les activistes, en montant sur l'avion et en apposant de la peinture sur celui-ci, ont causé des dommages matériels à la compagnie qui en est propriétaire. Cette action collective et délibérée a également imposé une mobilisation urgente des services de la gendarmerie et des services de l'aéroport et a porté une atteinte certaine à la sécurité des biens et des personnes présents dans l'aérodrome, notamment en ayant fragilisé le système de sécurisation d'accès à la zone de sûreté. Enfin, il n'est nullement établi qu'aucun avion ne circulait dans la zone au sein de laquelle Mme A. a pénétré, alors au demeurant que le rapport d'enquête du 5 mars 2021 mentionne que « le cheminement de ces neuf activistes a été effectué sans tenir compte des dangers inhérents à la circulation des aéronefs et de la circulation côté piste d'un aéroport ».

16. Dans ces conditions, eu égard à la gravité du trouble à l'ordre public causé par l'action de la requérante, le fait d'infliger à Mme A. une sanction administrative prévue par l'article R. 217-3-2 du code de l'aviation civile pour un montant de 750 euros ne constitue pas, au regard des buts poursuivis, une ingérence injustifiée et disproportionnée dans l'exercice des libertés d'expression, de réunion et d'association. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des articles 10 et 11 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales doit être écarté.

17. Il résulte de tout ce qui précède que Mme A. n'est pas fondée à demander l'annulation de la décision du 2 décembre 2021 du préfet de police de Paris lui infligeant une amende administrative de 750 euros. Il y a lieu, par voie de conséquence, de rejeter ses conclusions formulées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête de Mme A. est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à Mme A. et au préfet de police de Paris.

Délibéré après l'audience du 4 avril 2024, à laquelle siégeaient :

- M. Romnicianu, président,
- Mme Dupuy-Bardot, première conseillère,
- Mme Boucetta, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 25 avril 2024.

La rapporteure,

Le président,

H. BOUCETTA

M. ROMNICIANU

Le greffier,

Y. EL MAMOUNI

La République mande et ordonne au préfet de police de Paris en ce qui le concerne, ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.