



## CAA de TOULOUSE, 3ème chambre, 27/06/2023, 21TL24111

### CAA de TOULOUSE - 3ème chambre

N° 21TL24111  
Non publié au bulletin

Lecture du mardi 27 juin 2023

#### Président

M. REY-BÈTHBÉDER

#### Rapporteur

Mme Karine BELTRAMI

#### Rapporteur public

Mme PERRIN

#### Avocat(s)

MARCOVICI

#### Texte intégral

## RÉPUBLIQUE FRANÇAISE AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

M. B... A... a demandé au tribunal administratif de Toulouse d'annuler l'arrêté du 15 mars 2019 par lequel le préfet de la Haute-Garonne lui a infligé une amende administrative d'un montant de 750 euros pour manquement aux obligations de sûreté aérienne.

Par un jugement n° 1903533 du 23 septembre 2021, le tribunal administratif de Toulouse a rejeté sa demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête, enregistrée le 4 novembre 2021, au greffe de la cour administrative d'appel de Bordeaux, puis le 1er mars 2022 au greffe de la cour administrative d'appel de Toulouse, et un mémoire en réplique, enregistré le 5 mars 2023, ce dernier n'ayant pas été communiqué, M. A..., représenté par Me Marcovici, demande :

1°) d'annuler ce jugement du tribunal administratif de Toulouse du 23 septembre 2021 ;

2°) d'annuler l'arrêté du 15 mars 2019 par lequel le préfet de la Haute-Garonne lui a infligé une amende administrative d'un montant de 750 euros pour manquement aux obligations de sûreté aérienne ;

3°) de mettre à la charge de l'État la somme de 3 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- l'arrêté attaqué est insuffisamment motivé dès lors que l'avis du délégué permanent de la commission de sûreté, sur lequel est fondée la motivation du montant de la sanction, n'a pas été joint et ne lui a pas été communiqué ;

- cet arrêté méconnaît les dispositions de l'article R. 217-2-1 du code de l'aviation civile dès lors que, faute de communication de l'avis du délégué permanent, il n'a pas été en mesure de présenter des observations et de contester utilement le montant de la sanction ;

- cet arrêté méconnaît les stipulations de l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales garantissant la liberté de communiquer des informations ; sa présence sur les pistes de l'aéroport de Toulouse-Blagnac était justifiée par sa contribution à un débat d'intérêt général qui constitue un fait justificatif de nature à le faire échapper à toute sanction ;

- la sanction infligée, dont le montant correspond au maximum réglementaire, présente un caractère disproportionné ; les circonstances professionnelles de sa présence, l'absence d'antécédents et l'atteinte portée à la liberté d'information n'ont pas été prises en compte.

Par un mémoire en défense, enregistré le 3 mai 2022, la ministre de la transition écologique conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir que :

- l'arrêté du 15 mars 2019 est suffisamment motivé au regard des dispositions de l'article R. 217-1 du code de l'aviation civile ; il ne résulte ni

de ce texte ni d'aucune autre disposition que l'avis du délégué permanent devait être communiqué à l'intéressé ;

- le principe du contradictoire n'a pas été méconnu ;

- le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales est, à titre principal, inopérant dès lors que la sanction administrative n'a pas été créée dans le but de réprimer l'exercice de la liberté d'expression ou d'information du journaliste ; à titre subsidiaire, la sanction infligée ne porte pas une atteinte disproportionnée à la liberté d'expression conventionnellement garantie.

Par une ordonnance du 6 février 2023, la clôture d'instruction a été fixée au 6 mars 2023 à 12 heures.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le code de l'aviation civile ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code des transports ;
- 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 Karine Beltrami, première conseillère,
- les conclusions de Mme Françoise Perrin, rapporteure publique
- et les observations de Me Foucard substituant Me Marcovici, représentant M. A....

Considérant ce qui suit :

1. Le 14 décembre 2018 vers 16 heures, plusieurs personnes, dont M. A..., se sont introduites sans autorisation sur la zone côté piste de l'aéroport de Toulouse-Blagnac en passant par l'entrée de l'exploitation d'un chantier de la zone privative de l'entreprise Airbus. Ils se sont ensuite rendus jusqu'en partie critique de la zone sûreté à accès réglementé. En qualité de journaliste, M. A... était présent sur les lieux pour couvrir cette opération conduite par les membres et sympathisants de l'association Handi-social, qui avait notamment pour objectif de dénoncer les problèmes d'accessibilité des transports pour les personnes en situation de handicap et en particulier les difficultés d'accès au transport aérien. Par un arrêté du 15 mars 2019, le préfet de la Haute-Garonne a infligé à M. A... une amende administrative d'un montant de 750 euros pour manquement aux obligations de sûreté aérienne. Celui-ci relève appel du jugement du 23 septembre 2021 par lequel le tribunal administratif de Toulouse a rejeté sa demande d'annulation de cet arrêté.

Sur les conclusions en annulation :

En ce qui concerne la légalité externe :

2. Aux termes de l'article L. 6332-2 du code des transports : " I. - La police des aérodromes et des installations aéronautiques régis par les dispositions du présent chapitre est assurée, (...), par le représentant de l'État dans le département qui exerce, à cet effet, dans leur emprise, les pouvoirs impartis au maire aux articles L. 2212-2 et L. 2213-33 du code général des collectivités territoriales. (...) ". Aux termes de l'article L. 6342-2 de ce code : " 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. (...) ". Aux termes de l'article L. 6342.3 de ce code : " Doivent être habilités par l'autorité administrative compétente : 1° Les personnes ayant accès aux zones de sûreté à accès réglementé des aérodromes ; (...) ".

3. Aux termes de l'article R. 213-1-3 du code de l'aviation civile : " I.- Les pouvoirs de police exercés en application de l'article L. 6332-2 du code des transports par les préfets sur l'emprise des aérodromes comprennent tout ce qui concerne la sûreté et la sécurité de l'aviation civile, le bon ordre et la salubrité. (...) ".

4. Aux termes de l'article R. 217-3-2 de ce code : " Par dérogation aux dispositions des articles R. 217-3 et R. 217-3-1, pour les manquements : -aux règles relatives à la protection des accès des zones de sûreté à accès réglementé et des comptoirs d'embarquement ; (...) -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. (...) ".

5. En l'espèce, dans le cadre de ses pouvoirs de police des aérodromes et des installations aéronautiques, le préfet de la Haute-Garonne a mis en œuvre la procédure de sanction dérogatoire prévue à l'article R. 217-3-2 du code de l'aviation applicable en cas de manquement aux règles relatives à la protection des accès des zones de sûreté à accès réglementé et des comptoirs d'embarquement et aux règles relatives à la pénétration en zone de sûreté à accès réglementé. Dans ce cadre, l'amende administrative d'un montant de 750 euros infligée à M. A... a été prononcée par le préfet à l'expiration du délai d'un mois laissé à l'intéressé pour présenter ses observations et après avis rendu par le délégué permanent de la commission de sûreté.

6. En premier lieu, aux termes de l'article R. 217-1 du code de l'aviation civile : " Les amendes et mesures de suspension font l'objet d'une décision motivée notifiée à la personne concernée ".

7. L'arrêté du 5 mars 2019 mentionne la disposition légale méconnue, à savoir l'article L. 6342-2 du code des transports et la base légale de la sanction, à savoir l'article R. 217-3-2 du code de l'aviation civile. De plus, M. A... a eu connaissance, par la notification le 17 janvier 2019 des faits qui lui étaient reprochés, des sanctions encourues dans le cadre de la mise en œuvre de la procédure dérogatoire et notamment du montant maximum de l'amende pouvant lui être infligé. S'il soutient que la motivation du montant de la sanction reposant sur l'avis du délégué permanent de la commission de sûreté cet avis aurait dû lui être communiqué, il ressort cependant de l'arrêté litigieux que le préfet ne s'est pas borné à se référer à cet avis mais a fixé le montant de l'amende en tenant compte des circonstances de l'intrusion de M. A... sur la zone aéroportuaire, de son accès sans autorisation sur des pistes de l'aéroport d'une particulière sensibilité et de l'incidence de son intrusion sur le trafic aérien et la sécurité des personnes. Par suite, le moyen tiré de l'insuffisance de motivation du montant de l'amende, ne peut qu'être écarté.

8. En deuxième lieu, d'une part, l'appelant ne peut utilement invoquer les dispositions de l'article R. 217-2-1 du code de l'aviation civile dès lors que la décision critiquée n'a pas été prise sur le fondement des dispositions de cet article.

9. D'autre part, l'article R. 217-3-2 du code de l'aviation civile, cité au point 4, qui se borne à préciser que la sanction ne peut intervenir qu'après que l'intéressé ait été mis à même de présenter ses observations écrites ou orales, n'instaure pas une procédure contradictoire particulière, dérogeant aux dispositions des articles L. 122-1 et L. 122-2 du code des relations entre le public et l'administration, aux termes desquelles les sanctions ne peuvent intervenir qu'après que la personne en cause a été informée des griefs formulés à son encontre, a été mise à même de présenter des observations et de se faire assister ou représenter par le mandataire de son choix et de demander la communication de son dossier.

10. Toutefois, il ne résulte ni de ces articles ni du principe général des droits de la défense que le respect du principe du contradictoire imposât au préfet, préalablement au prononcé de la sanction, de communiquer à M. A... l'avis rendu le 26 février 2019 par le délégué permanent de la commission de sûreté. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance du principe du contradictoire ne peut qu'être écarté.

En ce qui concerne la légalité interne :

11. 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 ".

12. Lorsque la sanction prévue par la loi constitue une ingérence dans l'exercice de la liberté d'expression, cette ingérence ne méconnaît toutefois pas les stipulations de l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales lorsqu'elle est inspirée par un des buts légitimes visés au paragraphe 2 de cette stipulation et qu'elle est nécessaire dans une société démocratique pour les atteindre.

13. À cet égard, même quand un journaliste rend compte dans la presse de questions sérieuses d'intérêt général, il assume des devoirs et des responsabilités. Il ne saurait dès lors être dispensé de son devoir de respecter les lois applicables au seul motif qu'il bénéficie de la protection de l'article 10. En tant que journaliste responsable, ce dernier doit être conscient et accepter les conséquences sur le plan juridique d'un comportement irrégulier.

14. En accédant sans autorisation aux pistes aéroportuaires situées en partie critique de la zone sûreté à accès réglementé afin de documenter l'intrusion sur cette zone de l'association Handi-social, porteuse de revendications sociales en faveur des personnes handicapées, M. A... a entendu collecter, dans le cadre de son métier de journaliste, des informations qui étaient de nature à nourrir utilement le débat public sur une question d'intérêt général en lien avec le problème de l'accessibilité des personnes handicapées. Toutefois, il aurait pu attendre et interviewer les membres de l'association à l'extérieur de la zone aéroportuaire et il ne résulte pas de l'instruction que sa présence personnelle dans la zone réglementée ait été indispensable pour lui permettre de recueillir des informations fiables. En outre, il ne s'est vu opposer par les autorités administratives aucune entrave à la publication de son article de presse et à la diffusion du reportage rendant compte de son travail journalistique. Dès lors, l'amende administrative, qui lui a été infligée afin de sanctionner ses graves manquements à la sûreté aéroportuaire, présente un caractère nécessaire pour atteindre l'objectif de sûreté publique garanti par la loi. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ne peut qu'être écarté.

15. En second lieu, en application de l'article R. 217-3-2 du code de l'aviation civile, le préfet prononce une sanction à l'encontre de l'auteur du manquement en tenant compte de la nature et de la gravité des manquements et éventuellement des avantages qui en sont tirés. Le montant maximal de l'amende administrative pouvant être infligé est de 750 euros.

16. Il ressort de l'arrêté attaqué que le préfet a fixé le montant de l'amende infligé à M. A... à 750 euros en tenant compte des circonstances de l'intrusion de ce dernier sur la zone aéroportuaire, de son accès sans autorisation sur des pistes de l'aéroport d'une particulière sensibilité et des perturbations notables provoquées par son intrusion sur le trafic aérien et la sécurité des personnes. En outre, l'appelant, qui n'a pas été empêché de publier son travail journalistique, a tiré avantage de son intrusion. Dès lors, compte tenu de la nature et de la gravité du manquement à la sûreté aéroportuaire commis par M. A..., l'amende d'un montant de 750 euros que le préfet lui a infligée ne présente pas un caractère disproportionné.

17. Il en résulte que M. A... n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Toulouse a rejeté sa demande d'annulation de l'arrêté préfectoral du 15 mars 2019.

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

18. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'il soit fait droit aux conclusions de M. A... tendant à leur application, l'État n'étant pas la partie perdante à l'instance.

## DÉCIDE:

Article 1er : La requête de M. A... est rejetée.

Article 2 : Le présent arrêt sera notifié à M. B... A... et au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.  
Copie en sera adressée au préfet de la Haute-Garonne.

Délibéré après l'audience du 13 juin 2023 à laquelle siégeaient :

M. Rey-Bèthbéder, président,  
M. Bentolila, président-assesseur,  
Mme Beltrami, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 27 juin 2023.  
La rapporteure,  
K. Beltrami

Le président,

É. Rey-Bèthbéder  
La greffière,  
C. Lanoux

La République mande et ordonne au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires 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.

2

N° 21TL24111

## Analyse

### ▼ Abstrats

CETAT26-03-09 DROITS CIVILS ET INDIVIDUELS. - LIBERTÉS PUBLIQUES ET LIBERTÉS DE LA PERSONNE. - LIBERTÉ DE LA PRESSE. - POLICE DES AÉRODROMES - MANQUEMENT PAR UN JOURNALISTE AUX RÈGLES RELATIVES À LA PROTECTION DES ACCÈS DES ZONES DE SÛRETÉ À ACCÈS RÉGLEMENTÉ - INFLICTION DE L'AMENDE PRÉVUE PAR R. 217-3-2 DU CODE DE L'AVIATION CIVILE - MÉCONNAISSANCE DE L'ARTICLE 10 DE LA CONVENTION EUROPÉENNE DE SAUVEGARDE DES DROITS DE L'HOMME ET DES LIBERTÉS FONDAMENTALES : ABSENCE, EN RAISON DE LA MÉCONNAISSANCE DES RÈGLES DE SÉCURITÉ AÉROPORTUAIRE - CARACTÈRE PROPORTIONNÉ DE LA SANCTION : EXISTENCE.

CETAT53-005 PRESSE. - LIBERTÉ DE LA PRESSE - QUESTIONS GÉNÉRALES. -

CETAT65-03-04-02 TRANSPORTS. - TRANSPORTS AÉRIENS. - AÉROPORTS. - POLICE DES AÉRODROMES. -

### ▼ Résumé

26-03-09 Le 14 décembre 2018, plusieurs personnes, dont le requérant, journaliste, se sont introduites sans autorisation sur la zone côté piste de l'aéroport de Toulouse-Blagnac en passant par l'entrée de l'exploitation d'un chantier de la zone privative de l'entreprise Airbus et se sont ensuite rendues jusqu'en partie critique de la zone sûreté à accès réglementé. Le requérant était présent sur les lieux pour couvrir cette opération conduite par les membres et sympathisants de l'association Handi-social, qui avait notamment pour objectif de dénoncer les problèmes d'accessibilité des transports pour les personnes en situation de handicap et en particulier les difficultés d'accès au transport aérien.....En raison de la méconnaissance de l'article L. 6342-2 du code des transports, qui prohibe l'accès sans autorisation à la zone côté piste de l'aérodrome, le préfet de la Haute-Garonne a infligé au requérant, sur le fondement de l'article R. 217-3-2 de ce code, une amende de 750 euros.....En l'espèce, cette amende, infligée afin de sanctionner de graves manquements à la sûreté aéroportuaire, présente un caractère nécessaire pour atteindre l'objectif de sûreté publique garanti par la loi. En conséquence, son infraction n'a pas méconnu l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.....Le montant de cette amende n'est pas disproportionné, eu égard aux circonstances de l'intrusion de l'intéressé sur la zone aéroportuaire, à son accès sans autorisation sur des pistes de l'aéroport d'une particulière sensibilité et aux perturbations notables provoquées par son intrusion sur le trafic aérien et la sécurité des personnes, ainsi qu'au fait qu'il n'a pas été empêché de publier son travail journalistique et a tiré avantage de son intrusion.

53-005

65-03-04-02

### ▼ Renvois jurisprudentiels

Comp. : Conseil d'Etat, 13 mai 2019, Société France Télévisions, n° 421779 A (conciliation article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales avec la protection de la réputation et des droits d'autrui et de garantir l'impartialité de l'autorité judiciaire).....Cf : Cour européenne des droits de l'homme 20 mai 2021, n° 41192/11, Amaghlobeli et autres c. Géorgie (conciliation article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales avec nécessité protection zones des contrôle douanier).