

Amende administrative en application du code de l'aviation civile

Lire les conclusions de :

Philippe Chacot

Conclusions du Rapporteur public

DÉCISION DE JUSTICE

TA Clermont-Ferrand – N° 1800394 – Société d'exploitation de l'aéroport de Clermont Ferrand Auvergne – 19 décembre 2019 – C+ [↗](#)

INDEX

Mots-clés

Amende administrative, Sanction, Manquement aux règles de sécurité, Prescription, R.217-3-1 du code de l'aviation civile, L.211-2 du code des relations entre le public et l'administration

Rubriques

Police administrative

TEXTES



Résumé Conclusions du rapporteur public

Résumé

¹ Le délai de prescription de deux années, prévu par le code de l'aviation civile, pour sanctionner, par une amende, un manquement aux règles de sécurité, démarre à compter de la date de la constatation des infractions par procès-verbal et non à compter de la date de constatation des faits. Constatant deux manquements distincts, le préfet peut légalement infliger deux amendes, respectant chacune le montant plafond fixé par le code de l'aviation civile. Absence de disproportion. Rejet de la requête.

² *01-03-01-02-01-01-02, Validité des actes administratifs, Motivation obligatoire, Décision infligeant une sanction.*

³ *49-01, Police administrative, Amende administrative, Amende administrative en application du code de l'aviation civile, Manquement aux règles de sécurité, Proportionnalité de la sanction, Délai de prescription, R. 217-3-1 du code de l'aviation civile, L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration, Commission de sûreté des aérodromes*

Conclusions du Rapporteur public

Philippe Chacot

Rapporteur public au tribunal administratif de Clermont-Ferrand

DOI : [10.35562/alyoda.6631](https://doi.org/10.35562/alyoda.6631)

- ¹ Cette affaire concerne deux amendes administratives qui ont été infligées par le préfet du Puy-de-Dôme à la Société d'exploitation de l'aéroport de Clermont-Ferrand Auvergne (SEACFA), qui exploite l'aéroport d'Aulnat.
- ² Le 3 février 2016, des agents assermentés de la brigade de gendarmerie des transports aériens (BGTA) ont constaté la présence d'un important tas de gravier sur une zone de l'aérodrome de Clermont-Ferrand, classée en partie critique de la zone de sûreté à accès réglementé (PCZSAR), vraisemblablement livrés par camion. Le lendemain, à l'occasion d'une réunion, les gendarmes ont fait part de cette situation au responsable sûreté de la SEACFA qui a déclaré, de façon informelle, que la société avait, en toute connaissance de cause, méconnu ses obligations réglementaires en raison de l'urgence de travaux à réaliser sur le chemin de ronde.
- ³ Concrètement, des camions d'une société privée, dont les conducteurs n'ont pas pu être identifiés, ont été autorisés par la SEACFA à décharger des graviers en zone réglementée de l'aéroport sans aucune vérification ni habilitation des salariés de la société à pénétrer dans cette zone.
- ⁴ Ces propos ont été confirmés officiellement lors de l'audition du responsable sûreté de la SEACFA par les services de la BGTA le 8 février 2016. En conséquence, le 12 février 2016 la brigade de gendarmerie des transports aériens a dressé cinq procès-verbaux d'infractions aux dispositions de l'arrêté préfectoral du 23 juillet 2014 relatif aux mesures de police applicables sur l'aérodrome de Clermont-Ferrand.
- ⁵ Près de deux ans plus tard, (on verra que ce délai est important) le préfet du Puy-de-Dôme a infligé des amendes administratives pour des montants respectifs de 7.500 euros et 2.500 euros par deux arrêtés du 9 février 2018 et notifiés le 13 février 2018 à la société requérante.
- ⁶ Ce sont ces deux arrêtés préfectoraux que la SEACFA vous demande d'annuler. Au soutien de son recours, elle invoque la prescription, le vice de procédure, le défaut de motivation et enfin, la disproportion des amendes infligées et la méconnaissance des dispositions de l'article R. 217-3 du code de l'aviation civile.

7 Nous allons vous proposer le rejet de la requête, ce qui nous amène à examiner l'ensemble des moyens. Nous ne pouvons que regretter, à ce stade de la présentation de l'affaire, que l'administration ait mis pratiquement deux années pour se décider à adopter des sanctions, ce qui va vous amener à consacrer beaucoup de temps sur la délicate question de la prescription, débat qui n'aurait pas eu lieu d'être si les sanctions avaient été prises dans la foulée de leur constatation c'est à dire quelques semaines après la constatation des infractions.

8 Dans ce domaine, comme sans doute dans le domaine pénal, l'utilité et le caractère pédagogique d'une sanction, sont en partie liés à la célérité de l'intervention de l'administration après les faits répréhensibles.

En ce qui concerne la prescription

9 Le moyen de la prescription, invoqué par la société requérante se décompose en deux branches :

- d'une part, étant donné que les manquements ont été constatés sur place par la BGTA le 3 février 2016, des décisions de sanctions prises le 9 février 2018 méconnaissent le délai de prescription de 2 ans prévu par le dernier alinéa de l'article R. 217-3-1 du code de l'aviation civile ;

- d'autre part, les arrêtés du 9 février 2016 ont été notifiés le 13 février 2018 : même en admettant qu'il faille prendre en compte la date de rédaction des procès-verbaux (12 février 2016) pour faire partir le délai de prescription, la notification de la décision méconnaît le délai de prescription de deux ans.

10 Pour la SEACFA, les infractions ont été constatées le 3 février 2016 et les sanctions ont été notifiées le 13 février 2018 : elle estime donc que le délai de prescription de deux ans n'a pas été respecté.

11 Pour le préfet, les infractions ont été constatées le 12 février 2016 et les sanctions ont été prises le 9 février 2018 : le délai de prescription de deux ans a été respecté.

Date à retenir comme point de départ de la prescription / la notification ?

12 Nous traitons d'abord le deuxième argument qui consisterait à estimer que c'est la date de notification le 13 février 2016 qui doit constituer le point de départ du délai de prescription et non pas la date des décisions elles-mêmes.

13 Les dispositions applicables sont celles du dernier alinéa de l'article R. 217-3-1 du code de l'aviation civile : « *Aucune amende ou mesure de suspension ne peut être prononcée plus de deux ans après*

la constatation d'un manquement. ».

14 Nous pensons que la société commet ici une erreur de raisonnement que nous vous invitons à ne pas suivre.

Les jurisprudences qu'elle invoque, qui ont trait à la recevabilité, portent sur la question de la date de notification pour déterminer le point de départ du délai de recours ; elles ne sont donc pas transposables à la question du délai de prescription.

15 De même, la jurisprudence invoquée par le préfet en défense, ne vous apporte pas davantage d'éclairage (CE 30 janv. 2012 ADP n° 349009) ; elle permet seulement de confirmer que le code de l'aviation civile organise une procédure particulière en matière de prononcé de sanction administrative.

16 En tout état de cause, la date de notification d'une décision n'a d'incidence que sur le délai de recours dont dispose le requérant pour la contester, mais elle est sans incidence sur les modalités de calcul des points de départ et de fin du délai de prescription.

17 Dans ces conditions ce deuxième argument sera aisément écarté et vous devrez considérer que les amendes doivent être regardées comme ayant été prononcées à la date du 9 février 2018 et c'est cette date qui vous permettra de déterminer si elles sont intervenues au-delà du délai de prescription de deux années de l'article R. 217-3-1 du code de l'aviation civile.

Le point de départ de la prescription de 2 ans : 3 février 2016 (date à laquelle la BGTA constate la présence de tas de graviers en PCZSAR) ou 12 février 2016 (date des PV d'infraction) ?

18 Nous en venons maintenant à l'examen du 1^{er} argument de la société qui consiste à considérer que le point de départ du délai de prescription doit être le 3 février 2016, jour où les gendarmes ont remarqué la présence de tas de gravier en zone classée « PCZSAR » de l'aéroport de Clermont-Ferrand.

19 Cela revient à déterminer quelle est la date de constatation des manquements, au sens de l'article R. 217-3-1 du code de l'aviation civile, date qui serait donc soit le 3 février 2016, comme le soutient la société requérante, ou le 12 février 2016, date d'établissement des procès-verbaux, comme le soutient le préfet en défense.

20 La société requérante fait valoir que le constat des infractions a été fait le 3 février 2016 et elle se fonde sur les dispositions des articles 8 et 9 du code de procédure pénale, qui mentionne que l'action publique des délits ou contravention se prescrit à l'issue d'un délai « à compter du jour où l'infraction a été commise. » Nous ne pensons pas que vous puissiez retenir cette argumentation, car les

dispositions du code pénal ou du code de procédure pénale ne trouvent pas à s'appliquer ici, et ce, même si les procédures des sanctions administratives s'inspirent de certains principes généraux du droit pénal, comme par exemple la règle du *non bis in idem*, qui interdit de sanctionner deux fois pénalement pour les mêmes faits. Par ailleurs, le code pénal retient la notion de commission de l'infraction, alors que les dispositions du R. 217-3-1 du code de l'aviation civile que vous devez appliquer ici parlent de « *constatation d'un manquement* ». La commission (d'une infraction) et sa constatation ne recouvrent pas la même notion.

21 Le préfet quant à lui fait valoir que le 3 février 2016 est la date de constatation de faits : à savoir la présence d'un tas de graviers, faits qui, à ce stade, ne pouvaient pas être qualifiés d'infractions ou de manquements, car il était nécessaire de procéder à une enquête.

22 Il résulte de l'instruction que tel est bien le cas. Il ressort de ces procès-verbaux que ces manquements aux règles de sécurité ont été reconnus par le responsable sûreté de la société requérante, d'abord de façon informelle le 4 février 2016, puis à l'occasion d'une audition le 8 février 2016. C'est la raison pour laquelle, à l'issue de cette enquête de quelques jours et après avoir constaté des faits potentiellement susceptibles de constituer des manquements, ces manquements aux règles de sécurité ont été constatés et formalisés par cinq procès-verbaux le 12 février 2016. Les manquements constatés par ces cinq procès-verbaux consistent en : « un *défaut d'inspection / filtrage des personnes ; un défaut d'inspection / filtrage des véhicules ; un défaut d'inspection / filtrage des biens et produits pénétrants en PCZSAR ; un défaut de mise en place d'un dispositif d'inspection / filtrage en PCZSAR ; et un défaut de mise en place d'un contrôle d'accès en PCZSAR.* ».

23 Dans ces conditions, si des faits ont été constatés, par les gendarmes, le 3 février 2016, les manquements qu'ils ont révélés ont, eux, été constatés à l'issue de l'enquête, par les procès-verbaux du 12 février 2016. Vous ignorez d'ailleurs à quelle date les infractions ont été commises et cela est sans incidence en l'espèce.

24 Par ailleurs, l'article R. 217-3-1 du code de l'aviation civile prévoit que « *I.-Les manquements aux dispositions énumérées à l'article R. 217-3 font l'objet de constats écrits dressés par les militaires de la gendarmerie, les fonctionnaires de la police nationale, les agents des douanes ainsi que par les fonctionnaires et agents spécialement habilités et assermentés en application de l'article L. 6372-1 du code des transports* » Le code lui-même prévoit donc que les manquements doivent faire l'objet d'une formalisation écrite et c'est donc la date des procès-verbaux qui constitue la date de constatation des manquements.

25 C'est donc à partir de la constatation de manquements, qui ne peut résulter que de leur formalisation écrite, que démarre le délai de prescription. Dès lors, les procès-verbaux ayant été dressés le 12 février 2016, le délai de prescription expirait le 12 février 2018 et les décisions attaquées du 9 février 2018 n'étaient pas atteintes par la prescription, à quelques jours près.

26 Le moyen tiré de la prescription sera donc écarté.

Motivation

27 La société invoque également le défaut de motivation. Elle fait valoir que les deux décisions attaquées sont insuffisamment motivées au regard de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration et de l'article R. 217-1 du code de l'aviation civile, et ce d'autant plus que l'un des arrêtés retient le montant maximal prévu pour ce type de sanctions ; elle fait également valoir que la motivation doit apparaître dans le corps de la décision et non dans des notifications antérieures ; et enfin qu'aucune considération de fait n'apparaît dans les arrêtés contestés.

28 L'obligation de motivation découle de deux textes : l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration, qui est le texte générique en quelque sorte, qui impose que « *doivent être motivées les décisions qui : (...) 2° Infligent une sanction* ». Et l'article R. 217-1 du code de l'aviation civile qui prévoit que : « *Les amendes et mesures de suspension font l'objet d'une décision motivée notifiée à la personne concernée. Elles peuvent faire l'objet d'un recours de pleine juridiction.* ».

29 S'agissant de la motivation en droit, la société requérante fait valoir que les décisions comportent une erreur car elles citent l'arrêté préfectoral du 23 juillet 2014 « N° 2014024 » au lieu de « N° 2014204 ».

30 Il résulte de l'instruction que les deux arrêtés préfectoraux du 9 février 2018 font référence aux articles 6, 7 et 9 de l'arrêté préfectoral du 1^{er} juillet 2014 relatif aux mesures de police applicables sur l'aérodrome de Clermont-Ferrand Auvergne. La circonstance que ce visa comporte une simple erreur de plume sur le n° de l'arrêté (024 au lieu de 204) est évidemment sans incidence aucune sur la légalité des décisions contestées, dès lors que la date et l'intitulé précis de l'arrêté préfectoral sont correctement reproduits et que les articles précis de celui-ci sur lesquels les décisions se fondent sont cités. Il n'y a donc aucune ambiguïté sur le texte dont il fait application.

31 Les décisions litigieuses mentionnent également l'article R. 217-3 du code de l'aviation civile. Elles sont donc parfaitement motivées en droit.

32 S'agissant de la motivation en faits, la société requérante fait valoir que les arrêtés contestés ne comportent aucune considération de fait.

33 La motivation par référence est admise par la jurisprudence dans de nombreux domaines contentieux dès lors que les faits reprochés doivent être contenus soit dans la décision elle-même, soit figurer dans un document, auquel il est fait référence, et/ou qui a été adressé préalablement au requérant et ce afin de permettre au requérant de comprendre les motifs de fait de la décision contestée.

34 Vous pourrez voir quelques exemples jurisprudentiels. En contentieux des titres exécutoires : CE, 7 décembre 1994, Epoux Tournier, N° 122147 ; et dans le contentieux des sanctions financières en matière de santé : CE, 7 mai 2015, Clinique Mathilde, N° 373313, arrêt dans lequel la haute juridiction juge que « *Une sanction financière prononcée sur le fondement de l'article L. 162-22-18 du Code de la sécurité sociale doit être motivée. Pour satisfaire à cette exigence, le directeur général de l'agence régionale de santé doit indiquer, soit dans sa décision elle-même, soit par référence à un document joint ou précédemment adressé à l'établissement de santé, outre les dispositions en application desquelles la sanction est prise, les considérations de fait et les éléments de calcul sur lesquels il se fonde pour décider de son principe et en fixer le montant.* ».

35 En l'espèce il s'avère que chaque décision comporte l'indication que la société a fait l'objet de procès-verbaux du 12 février 2016 et mentionne les infractions constatées, à savoir : défaut d'inspection / filtrage des personnes, défaut d'inspection / filtrage des véhicules, défaut d'inspection / filtrage des biens et produits pénétrants en PCZSAR, pour la 1ère décision infligeant une amende de 7500 euros et défaut de mise en place d'un dispositif d'inspection / filtrage en PCZSAR, défaut de mise en place d'un contrôle d'accès en PCZSAR, pour la seconde amende de 2500 euros.

36 Nous estimons que nous sommes, ainsi que l'indique le préfet, en présence d'une motivation par référence aux procès-verbaux qui eux contiennent les manquements constatés. Ces procès-verbaux exposent les faits de façon très circonstanciée. Il n'est pas contesté que ces procès-verbaux ont été portés à la connaissance de la société, et ce d'autant plus que son responsable sûreté a été entendu sur la base de ces procès-verbaux par la commission de sûreté des aéroports du Rhône qui s'est tenue le 5 décembre 2016, et que la société a pu présenter des observations sur les faits et les manquements reprochés.

37 Comme l'indique avec ironie le préfet en défense, reprenant l'expression de la requérante, la motivation était suffisamment explicite pour que la société, exploitant aéroportuaire, sache quels

étaient les manquements reprochés sans avoir à les « deviner », d'autant qu'elle a été amenée à se défendre lors des auditions préalablement à l'intervention des sanctions.

38 Dans ces conditions, les décisions attaquées ne souffrent pas d'une insuffisance de motivation et le moyen sera écarté.

Vice de procédure

39 La société semble invoquer un vice de procédure et fait valoir que le préfet ne justifie pas avoir sollicité l'avis de la commission de sûreté des aérodromes, conformément aux dispositions de l'article R. 217-3 du code de l'aviation civile et n'aurait pas informé la société requérante du sens de cet avis.

40 Si ce moyen est, en réalité, un argument du défaut de motivation, il manque en fait car les deux décisions attaquées mentionnent bien le fait qu'elles interviennent après avis de la commission de sûreté.

41 Mais le vice de procédure, si c'est bien le moyen invoqué, nous semble manquer en droit.

42 Il résulte de l'instruction que les manquements constatés par les procès-verbaux du 12 février 2016 ont été examinés par la commission de sûreté des aérodromes à l'occasion de sa réunion du 5 décembre 2016.

Il n'est pas contesté que le responsable sûreté de la société requérante y a été convoqué pour faire valoir ses observations sur les faits. Concernant le sens de l'avis rendu par la commission, aucune disposition législative ou réglementaire, ni aucun principe général du droit et en particulier celui des droits de la défense, n'imposent la communication de l'avis de la commission à la personne concernée. La société ne vous indique d'ailleurs pas quelle disposition du code de l'aviation civile aurait été méconnue.

43 Le moyen, à supposer qu'il ait été soulevé, sera donc écarté.

En ce qui concerne la proportionnalité de la sanction eu égard à sa dualité et à l'urgence de la situation

44 Enfin, la société soutient que les décisions attaquées méconnaissent les dispositions de l'article R. 217-3 du code de l'aviation civile, dès lors que le préfet a pris deux décisions de sanctions administratives distinctes (7.500 euros + 2.500 euros) qui ont pour conséquence de dépasser le montant maximal de l'amende prévue par le texte (7.500 euros).

La société requérante estime que les sanctions sont disproportionnées dès lors que les infractions sanctionnées sont de

même nature et découlent d'une cause juridique unique et que les manquements commis l'ont été dans le contexte de l'urgence à effectuer des travaux pour assurer la sécurité des agents de l'aéroport.

⁴⁵ L'article R. 217-3 du code de l'aviation civile prévoit que : « *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, prononcer à l'encontre de la personne morale responsable une amende administrative d'un montant maximal de 7 500 euros.* ».

⁴⁶ Selon la requérante ce texte obligerait le préfet à prendre une sanction unique, et ce d'autant plus que les infractions ont une cause commune (les travaux du chemin de ronde) et sont de même nature (défaut de contrôle).

⁴⁷ Vous constaterez qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'interdit au préfet de prononcer, par des décisions distinctes, plusieurs amendes pour sanctionner des manquements distincts, quand bien même ils auraient fait l'objet de constatations simultanées.

⁴⁸ Le texte précité impose de prendre en compte la nature et la gravité des manquements constatés. Tel nous semble bien avoir été le cas, au vu des explications fournies par le préfet en défense, et au vu de l'instruction.

⁴⁹ Cinq manquements distincts ont été constatés par les agents de la brigade de gendarmerie des transports aériens, à savoir : un défaut d'inspection / filtrage des personnes, un défaut d'inspection / filtrage des véhicules, un défaut d'inspection / filtrage des biens et produits pénétrants en PCZSAR, un défaut de mise en place d'un dispositif d'inspection / filtrage en en partie critique de la zone de sûreté à accès réglementé (PCZSAR), et enfin un défaut de mise en place d'un contrôle d'accès en partie critique de la zone de sûreté à accès réglementé (PCZSAR).

⁵⁰ La circonstance que ces cinq infractions ont été constatées à la même date et étaient liées au même chantier de réfection du chemin de ronde de l'aérodrome n'est pas de nature à imposer au préfet de les sanctionner par une seule et même amende. Ce serait faire là abstraction des critères réglementaires relatifs à la nature et à la gravité des manquements.

De la même façon, la circonstance que les travaux concernant le chemin de ronde auraient été urgents, à supposer que cela soit avéré, est sans incidence aucune sur la légalité des sanctions contestées.

⁵¹ Au demeurant, vous constaterez que, suivant la distinction opérée par la commission de sûreté, le préfet a distingué deux types de manquements qui sont chacun d'une nature différente.

52 La première décision sanctionne, elle, les trois manquements relatifs aux défauts d'inspection / filtrages des personnes, des véhicules et des biens, qui sont en quelque sorte des manquements que nous qualifierons de ponctuels. La seconde décision sanctionne elle les deux autres défauts : défauts de mise en place de dispositifs d'inspection ou de contrôle d'accès qui sont d'une nature différente, puisqu'il s'agit de défaut que l'on pourrait qualifier de structurels (puisque certains dispositifs de sûreté sont inexistant dans l'aérodrome).

53 Aussi, en opérant cette distinction, le préfet a bien pris en considération la nature des manquements constatés, conformément aux dispositions de l'article R. 217-3 du code de l'aviation civile et il a pu décider d'infliger une amende pour chacun de ces manquements, chacune d'entre elles respectant le montant maximum de 7.500 euros imposé par le texte réglementaire.

54 Le moyen de l'erreur de droit et de la disproportion des sanctions sera donc écarté. L'ensemble des moyens étant écarté, les conclusions à fin d'annulation seront rejetées.

55 C'est pourquoi, par ces motifs, nous concluons au rejet de la requête.