

N° 398061

M. A...

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 23 mai 2016

Lecture du 8 juin 2016

CONCLUSIONS

M. Xavier DOMINO, rapporteur public

Ce dossier pose une unique question, de compétence au sein de la juridiction.

M. B... A... a demandé au tribunal administratif d'Amiens d'annuler la décision du 22 décembre 2015 par laquelle le préfet de la Seine-Saint-Denis a procédé au retrait de son habilitation à accéder aux zones de sûreté à accès réglementé des plates-formes aéroportuaires, d'autre part, d'enjoindre à l'administration de lui délivrer une telle habilitation.

Par une ordonnance du 1^{er} mars 2016, le président de la 2^{ème} chambre du tribunal administratif d'Amiens a transmis cette requête au tribunal administratif de Montreuil, sur le fondement du premier alinéa de l'article R. 351-3 du code de justice administrative.

Par une ordonnance du 14 mars 2016, le président du tribunal administratif de Montreuil, qui serait, dans l'une des branches de l'alternative que vous aurez à trancher aujourd'hui, compétent pour tous les litiges concernant Roissy, vous a transmis l'affaire.

L'avant dernier alinéa de R 221-3 CJA (qui a été créé par le décret 2002-547 du 19 avril 2002 pour sortir des difficultés résultant de l'implantation géographique sur le ressort de plusieurs TA des deux grands aéroports parisiens) dispose en effet que l'intégralité de l'aéroport de Roissy est dans celui du TA de Montreuil (alors qu'elle est située sur trois départements Seine Saint Denis, Seine et Marne, Val d'Oise qui relèvent de 3 TA différents : Montreuil, Melun, Cergy).

La question de compétence porte sur les mesures prises en application des dispositions de L. 6342-3 Code Transports et R. 213-3 et ss du code de l'aviation civile : les personnes ayant accès aux zones de sûreté à accès réglementé des aéroports ou aux approvisionnements des avions, fret, courrier postal, doivent être habilités par le préfet après enquête administrative.

Le II de l'article R. 213-3-1 permet de retirer l'habilitation « lorsque la moralité ou le comportement de la personne titulaire ne présente pas les garanties requises ». Ce sont les décisions prises sur ce fondement dont il s'agit de savoir si elles sont

- des meures de police au sens de l'article L. 521-8 l'article R. 312-8 du CJA, dont le premier alinéa prévoit que : « *Les litiges relatifs aux décisions individuelles prises à l'encontre de personnes par les autorités administratives dans l'exercice de leurs pouvoirs de police relèvent de la compétence du tribunal administratif du lieu de résidence des personnes*

faisant l'objet des décisions attaquées à la date desdites décisions » , ce qui désignerait par exemple en l'espèce le TA d'Amiens.

- ou bien des mesures correspondant au premier alinéa de l'article R. 312-10 de ce code qui dispose pour sa part que : *« Les litiges relatifs aux législations régissant les activités professionnelles, notamment les professions libérales, les activités agricoles, commerciales et industrielles, la réglementation des prix, la réglementation du travail, ainsi que la protection ou la représentation des salariés, ceux concernant les sanctions administratives intervenues en application de ces législations relèvent, lorsque la décision attaquée n'a pas un caractère réglementaire, de la compétence du tribunal administratif dans le ressort duquel se trouve soit l'établissement ou l'exploitation dont l'activité est à l'origine du litige, soit le lieu d'exercice de la profession. »* ce qui désignerait, pour cette fois comme pour toutes les fois où l'agrément concernerait l'aéroport de Roissy, le TA de Montreuil.

Vous avez eu de cet article une interprétation plutôt large, dont il résulte qu'il ne concerne pas que les professions réglementées, mais s'étend à toute forme de législation qui régit une activité professionnelle, jusqu'à la délivrance de quotas d'émission de gaz à effet de serre (30 mai 2007, *Sté Lesaffre*, 287280). En relèvent notamment les autorisations administratives permettant de se livrer à une activité réglementée (transport automobile 22 novembre 1957, *R...*, T. p.638 ; importation de carburant 21 décembre 1983, *Sté Leclerc*, n° 54116 T. p.664 ; insémination artificielle animale 21 janvier 1976, *Coopérative d'élevage et d'insémination de l'Aigle*, n°s 92521, 97904 T. p. 816).

Incontestablement, la question de compétence n'est pas évidente à trancher car les mesures concernées ont à la fois une face « mesure de police » et une face « décision concernant l'exercice d'une profession ».

2. Dans ce dilemme, c'est un précédent *S...* (CE, 14 juin 1967, *S...*, n° 69990 p. 251), éclairé par les conclusions du président Michel Bernard, qui nous éclaire. Il en ressort montre que dans le cas de mesures de police ayant des conséquences professionnelles, on privilégie la dimension professionnelle sur la dimension police. Daniel Chabanol, dans son CJA commenté, indique d'ailleurs sous l'article R. 312-8 que « lorsque la mesure de police a une coloration professionnelle, c'est l'article R. 312-10 qui détermine la compétence ».

La raison qui explique ce choix, si l'on relit les conclusions du président Bernard, est que l'article R. 312-10 premier « vise toutes les législations professionnelles, quel que soit le mode d'exercice de la profession (employeurs, salariés, profession libérale) et même des législations qui n'ont pas un caractère purement professionnel, comme celle des prix » tandis que l'article R. 312-8 « ne vise pas d'une façon générale toutes les mesures de police, mais seulement des décisions individuelles prises à l'encontre des personnes, c'est-à-dire une catégorie particulière de mesures de police. Va dans le même sens que la décision *S...*, la décision du 16 avril 1969, *Ministre de l'intérieur c/ Mme D...*, n° 74948 T. p. 778 qui juge que la fermeture d'un débit de boisson doit être regardée comme une mesure professionnelle

de fermeture d'un établissement, personne morale, et non comme une mesure de police « prise à l'encontre d'une personne », entendue comme une personne physique.¹

Ajoutons qu'en privilégiant la solution de l'article R. 312-10, vous ferez retomber toutes les mesures portant sur la sécurité des zones protégées des aéroports sur le TA de Montreuil pour Roissy et le TA de Melun pour Orly, ce qui, compte tenu du réexamen systématique des situations individuelles auquel il a été procédé après les attentats de janvier et novembre 2015, peut certes représenter une masse de contentieux non négligeable pour ces deux tribunaux, mais assurera une meilleure homogénéité de la jurisprudence.

On peut se dire aussi qu'il est préférable de ne pas distinguer les habilitations concernant les personnes physiques et les autorisations délivrées aux entreprises (qui existent aussi), et pour lesquelles l'article R. 312-8 ne peut s'appliquer d'après votre décision *Ministre de l'intérieur c/ Mme D...*

Nous concluons donc au renvoi de l'affaire au TA de Montreuil.

¹ On doit mentionner qu'une décision de Section de 1975 (13 juin 1975, B... (ou B...) et C..., n°s 99148, 99149 p.352, concl. Boutet) a retenu la dimension police pour une mesure interdisant à un jockey et à un entraîneur d'accéder à un hippodrome. Mais ce n'est pas sur la question de la compétence territoriale que l'affaire était en Section, mais pour le maniement du régime spécial à l'époque de sursis à exécution de mesures intéressant l'ordre public (cf Ass 23 juillet 1974, F..., n° 94144 p.448) ; les conclusions ne mentionnent pas le précédent CE, 14 juin 1967, S..., n° 69990, le délibéré ne discute pas de ce point, le fichage ne porte pas sur la question qui nous intéresse.