

**Commentaire de la décision n° 2005-513 DC du 14 avril 2005**

Loi relative aux aéroports

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 6 avril 2005, par plus de soixante députés, de la loi relative aux aéroports.

Les députés requérants contestaient son article 6, relatif à la société " Aéroports de Paris ", et son article 9, relatif aux redevances aéroportuaires.

Selon eux, le premier de ces articles méconnaissait le principe de continuité du service public et les deux étaient entachés d'incompétence négative.

1) Méconnaissance du principe de continuité du service public

Le titre Ier de la loi déferée substitue une société " Aéroports de Paris " (ADP) à l'actuel établissement public du même nom.

La nouvelle société se voit attribuer en pleine propriété (après déclassement) les biens compris dans le domaine public de l'établissement et dans celui que l'Etat avait mis à la disposition de ADP dans le passé.

En sens inverse, les biens de ADP nécessaires à l'exécution des services publics de l'Etat accessoires à l'activité aéroportuaire (navigation aérienne, police des frontières, douane) rejoignent le domaine public de l'Etat.

La nouvelle société sera délégataire du service public aéroportuaire dans le cadre d'un cahier des charges approuvé par décret en Conseil d'Etat et dont la loi déferée précise les têtes de chapitre.

En effet, en vertu du troisième alinéa de l'article L. 251-2 du code de l'aviation civile, dans sa rédaction issue de l'article 6 de la loi déferée :

*" Un cahier des charges approuvé par décret en Conseil d'Etat fixe les conditions dans lesquelles la société Aéroports de Paris assure les services publics liés à l'exploitation des aéroports mentionnés au premier alinéa et exécute, sous l'autorité des titulaires du pouvoir de police, les missions de police administrative qui lui incombent " .*

Selon les requérants, ni cet article, ni le reste du titre Ier ne prévoient les garanties nécessaires au " respect des exigences constitutionnelles qui résultent de l'existence et de la continuité des services publics " .

Aux termes de l'article 2 de la loi déferée :

*" A l'exception de ceux qui sont nécessaires à l'exercice par l'Etat ou ses établissements publics de leurs missions de service public concourant à l'activité aéroportuaire et dont la liste est déterminée par décret en Conseil d'Etat, les biens du domaine public de l'établissement public Aéroports de Paris et ceux du domaine public de l'Etat qui lui ont été remis en dotation ou qu'il est autorisé à occuper sont déclassés à la date de sa transformation en société. Ils sont attribués à cette même date en pleine propriété à la société Aéroports de Paris... "*

Les requérants estimaient que les biens ainsi déclassés auraient dû être *" soumis à un régime particulier permettant de garantir la continuité du service public "*.

A défaut, l'autorité administrative ne serait pas en mesure à tout moment, si l'exigent des motifs d'intérêt général tels que les nécessités de la défense nationale ou de la vie économique du pays, de reprendre sans délai la maîtrise directe de l'exploitation des aéroports de Roissy-Charles-de-Gaulle et de Paris-Orly.

Cette argumentation a été rejetée.

A) En dehors d'une crise grave (défaillance totale de la société, paralysie, faillite), des précautions analogues à celles qu'il avait retenues pour la transformation en sociétés de France Télécom ou EDF sont prises par le législateur :

a) La majorité du capital d'ADP sera détenue par l'Etat.

b) Le cahier des charges prévoira notamment les modalités :

- du contrôle par l'Etat du respect des obligations incombant à la société au titre de ses missions de service public, notamment par l'accès des agents de l'Etat aux données comptables et financières de la société ;*
- de l'accès des personnels de l'Etat et de ses établissements publics ainsi que des personnes agissant pour leur compte à l'ensemble du domaine aéroportuaire de la société pour l'exercice de leurs missions ;*
- du contrôle par l'Etat des contrats par lesquels Aéroports de Paris délègue à des tiers l'exécution de certaines des missions mentionnées au troisième alinéa "*

c) Ce cahier des charges déterminera les sanctions administratives susceptibles d'être infligées à Aéroports de Paris en cas de manquement aux obligations qu'il édicte.

d) Enfin, un contrôle de l'aliénation des biens nécessaires au service public aéroportuaire est organisé par le nouvel article L. 251-3 du code de l'aviation civile (CAC) :

*" Lorsqu'un ouvrage ou terrain appartenant à Aéroports de Paris et situé dans le domaine aéroportuaire est nécessaire à la bonne exécution par la société de ses missions de service public ou au développement de celles-ci, l'Etat s'oppose à sa cession, à son apport, sous quelque forme que ce soit, à la création d'une sûreté sur cet ouvrage ou terrain, ou subordonne la cession, la réalisation de l'apport ou la création de la sûreté à la condition qu'elle ne soit pas susceptible de porter préjudice à l'accomplissement desdites missions.*

*Le cahier des charges d'Aéroports de Paris fixe les modalités d'application du premier alinéa, notamment les catégories de biens en cause.*

*Est nul de plein droit tout acte de cession, apport ou création de sûreté réalisé sans que l'Etat ait été mis à même de s'y opposer, en violation de son opposition ou en méconnaissance des conditions fixées à la réalisation de l'opération.*

*Les biens mentionnés au premier alinéa ne peuvent faire l'objet d'aucune saisie et le régime des baux commerciaux ne leur est pas applicable "*.

L'ensemble de ces précautions garantissent, en temps normal, la continuité du service public (en ce sens, pour France Télécom : n° 96-380 DC du 23 juillet 1996, cons. 2 à 6).

B) Qu'en serait-il en cas de crise grave ?

Il revient au cahier des charges de prévoir l'éventualité d'une situation exceptionnelle et de préserver l'intérêt public en organisant par avance une possibilité de substitution de l'Etat à la société défaillante.

En tout état de cause, il appartiendrait à l'autorité compétente de l'Etat, dans le cadre de ses pouvoirs de police administrative générale ou en vertu des législations applicables en temps de crise (voir notamment le chapitre 3 du titre 1er du livre II de la deuxième partie du code de la défense), de préserver la sécurité publique.

Pour assurer, en pareille hypothèse, la continuité du service public aéroportuaire, elle pourrait prendre toute mesure de réquisition de biens, de services ou de personnes rendue nécessaire par la situation et proportionnée aux risques à conjurer.

Le Conseil constitutionnel a eu récemment l'occasion de rappeler que, dans l'hypothèse d'une menace grave pour l'ordre, la salubrité ou la sécurité publiques (ce qui pourrait être le cas si se produisait une défaillance sérieuse d'ADP), le pouvoir de réquisition pouvait s'exercer sans texte (n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, cons. 2 à 5).

## 2) Méconnaissance de l'article 34 de la constitution

Selon les requérants, le législateur avait méconnu l'étendue de sa compétence en ce qui concerne la définition tant du concours d'ADP aux services de navigation aérienne assurés par l'Etat, prévu par l'article 6 de la loi déferée, que des redevances pour services rendus, prévues par son article 9 pour l'ensemble des aéroports.

### A) En ce qui concerne le concours d'Aéroports de Paris aux services de navigation aérienne :

En vertu du troisième alinéa de l'article L. 251-2 du code de l'aviation civile, dans sa rédaction issue de l'article 6 de la loi déferée :

*" Un cahier des charges approuvé par décret en Conseil d'Etat fixe les conditions dans lesquelles la société Aéroports de Paris assure les services publics liés à l'exploitation des aérodromes mentionnés au premier alinéa et exécute, sous l'autorité des titulaires du pouvoir de police, les missions de police administrative qui lui incombent "*.

Il est précisé par ailleurs que : *" Ce cahier des charges définit également les modalités... du concours d'Aéroports de Paris à l'exercice des services de navigation aérienne assurés par l'Etat "*.

Selon les requérants : *" Le législateur, en se bornant à mentionner que la société Aéroports de Paris devra apporter à l'Etat son concours à l'exercice des services de navigation aérienne, sans préciser que le coût de ce concours serait remboursé à la société par l'Etat ou sans déterminer la consistance de ce concours, s'il est apporté sous la forme de mise à disposition gratuite de moyens et de personnel, ou son montant s'il est apporté sous forme de contribution financière obligatoire, a méconnu l'étendue de sa compétence "*.

Nous nous trouvons ici à la confluence de trois domaines :

- celui des obligations civiles et commerciales, dont la loi a vocation à fixer non les règles, mais les principes fondamentaux ;
- celui des restrictions apportées à la liberté d'entreprendre d'une société délégataire de service public, où seul est législatif le principe selon lequel une telle société est soumise à un cahier des charges édicté par la collectivité publique délégante ;
- celui de la définition précise des droits et obligations du titulaire d'un service public délégué par l'Etat, qui est une matière réglementaire.

A chacun de ces trois titres, il appartient au pouvoir réglementaire, en application des articles 34 et 37 de la Constitution, de mettre en oeuvre les dispositions du nouvel article L. 251-2 du code de l'aviation civile aux termes desquelles un cahier des charges, approuvé par décret en Conseil d'Etat, définit les modalités du " *concours d'Aéroports de Paris à l'exercice des services de la navigation aérienne assurés par l'Etat*".

De façon générale, il appartient au pouvoir réglementaire de fixer les modalités de l'organisation d'un service public de l'Etat, sous réserve de ne pas porter atteinte aux matières et principes réservés au législateur (Conseil d'Etat, Ass., 17 décembre 1997, Ordre des avocats de la Cour de Paris).

En conséquence, il reviendra au décret de fixer la consistance du concours mentionné troisième alinéa de l'article L. 251-2 du code de l'aviation civile et de prévoir, le cas échéant, un remboursement de la société par l'Etat afin d'assurer le respect de l'article 13 de la Déclaration de 1789, aux termes duquel : " *Pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens en raison de leurs facultés* ".

En effet, si l'article 13 de la Déclaration, qui s'impose au pouvoir réglementaire comme au pouvoir législatif dans l'exercice de leurs compétences respectives, n'interdit pas de faire supporter, pour un motif d'intérêt général, à certaines catégories de personnes des charges particulières, il ne doit pas en résulter de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques (par exemple : n° 2003-484 DC du 20 novembre 2003, cons. 7 à 13).

Dans ses observations, le Gouvernement apportait au demeurant des précisions écartant tout risque de spoliation.

#### B) En ce qui concerne les redevances pour services rendus

En vertu du I du nouvel article L. 224-2, inséré dans le CAC par l'article 9 de la loi déferée :

" *Les services publics aéroportuaires donnent lieu à la perception de redevances pour services rendus (...)*

*Le montant des redevances tient compte de la rémunération des capitaux investis. Il peut tenir compte des dépenses, y compris futures, liées à la construction d'infrastructures ou d'installations nouvelles avant leur mise en service.*

*Il peut faire l'objet, pour des motifs d'intérêt général, de modulations limitées tendant à réduire ou compenser les atteintes à l'environnement, améliorer l'utilisation des infrastructures, favoriser la création de nouvelles liaisons ou répondre à des impératifs de continuité et d'aménagement du territoire.*

*Le produit global de ces redevances ne peut excéder le coût des services rendus sur l'aéroport* ".

Par rapport à la détermination classique du tarif des redevances (le montant demandé à chaque usager est au plus égal au coût directement exposé pour servir cet usager) trois variations paraissent donc possibles en vertu de la loi déferée :

- une modulation entre usagers actuels d'une même prestation (par exemple : un transporteur plus bruyant acquittera un tarif plus élevé que le tarif moyen de la redevance d'atterrissage, toutes choses égales par ailleurs) ;
- une compensation temporelle entre utilisateurs présents et futurs d'une même prestation (dès lors que des dépenses futures peuvent être facturées à des usagers actuels) ;
- une compensation limitée entre prestations, car, à bien lire [le Gouvernement assure cependant dans ses observations que telle n'est pas la portée de cette disposition] le dernier alinéa de nouvel article L. 224-2 du CAC, l'excédent dégagé sur une redevance (par exemple la redevance de balisage) pourrait couvrir le déficit enregistré sur une autre (par exemple la redevance d'atterrissage).

Se fondant sur la jurisprudence traditionnelle du Conseil d'Etat (Ass., 21 novembre 1958, Syndicat national des transporteurs aériens, n° 30693-33969, Leb. p.572), reprise en 1976 par le Conseil constitutionnel (n° 76-92 L du 6 juin 1976), les requérants estimaient que de telles modulations conféraient aux redevances un caractère fiscal.

Globalement (c'est-à-dire tous utilisateurs confondus) ou, à tout le moins, individuellement (c'est-à-dire pour un utilisateur donné), le système critiqué rend en effet possible que le montant d'une redevance excède le coût directement exposé pour la fournir.

Les requérants y voyaient une violation de la règle traditionnelle, dite du plafonnement des redevances, en vertu de laquelle une redevance ne doit jamais excéder le coût du service rendu.

Le Conseil constitutionnel ne les a pas suivis.

Dès lors que toutes les prestations en cause concourent à la fourniture du même service aéroportuaire global et que, comme le précise l'article critiqué, le produit total des redevances ne peut excéder le coût des services rendus, ne retirent à ces dernières leur nature de redevances pour services rendus :

- ni le fait que ces redevances incorporent " *des dépenses, y compris futures, liées à la construction d'infrastructures et d'installations nouvelles* ",
- ni la possibilité de moduler leur montant, dans des proportions limitées et pour un motif d'intérêt général, pour " *tenir compte des atteintes à l'environnement, améliorer l'utilisation des infrastructures, favoriser la création de nouvelles liaisons ou répondre à des impératifs de continuité ou d'aménagement du territoire* ",
- ni la possibilité de compenser les redevances entre elles dans des proportions limitées.

En conséquence, le législateur n'a pas institué, au travers de ces redevances aéroportuaires, des impositions de toute nature.

Sans bouleverser une notion traditionnelle de notre droit des services publics, une telle réponse assouplit le concept de redevance pour service rendu dans un sens novateur, qui répond aux préconisations des auteurs du rapport du Conseil d'Etat du 24 octobre 2002 consacré aux " *redevances pour service rendu et redevances pour occupation du domaine* ".

Il n'est pas douteux qu'elle desserre les contraintes résultant de la jurisprudence ancienne du Conseil d'Etat selon laquelle :

*" Constitue une redevance pour service rendu, toute redevance demandée à des usagers en vue de couvrir les charges d'un service public déterminé ou les frais d'établissement et d'entretien d'un ouvrage public et qui trouve sa contrepartie directe dans les prestations fournies par le service ou dans l'utilisation de l'ouvrage " .*

Mais il s'agit là moins d'une révolution que d'une synthèse de solutions novatrices que le Conseil d'Etat a d'ores et déjà dégagées dans des affaires récentes, quoique, il est vrai, en ordre dispersé.

Certes, le montant de la redevance exigée en contrepartie de la prestation doit être proportionné au service rendu. Un montant manifestement sans rapport avec le service, ou intégrant la prise en compte d'éléments étrangers au service rendu, traduirait un détournement de la notion de redevance et exposerait celle-ci à être qualifiée d'impôt (Conseil d'Etat, 2 novembre 1987, Mansier, Leb. p. 341 ; Conseil d'Etat, Ass., 10 juillet 1996, Société Direct Mail Promotion et autres, Leb. p. 277).

Mais, dans sa jurisprudence récente, le Conseil d'Etat a admis la modulation des tarifs en fonction de considérations d'intérêt général (péages autoroutiers : Conseil d'Etat, 28 février 1996, Assoc. FO consommateurs, Leb. p. 51 ; tarifs aéroportuaires : Conseil d'Etat, 13 novembre 1999, Air France c/ ADP), accepté la facturation de travaux à venir (Conseil d'Etat, 30 juillet 2003, CGE, n° 235398) et, plus généralement, pris quelque distance avec la règle du plafonnement pour chaque usager (avis du Conseil d'Etat du 24 juin 1993 sur les tarifs de la SNCF, EDCE n° 45, p. 338).

Le Conseil constitutionnel a lui-même admis des modulations du tarif d'une redevance inspirées par des motifs d'intérêt général (n° 79-107 DC du 12 juillet 1979, cons. 4), ainsi que la prise en compte de charges d'investissement dans ce tarif (n° 83-166 DC du 29 décembre 1983, cons. 4).

L'essentiel est qu'une redevance soit le prix de la prestation fournie et non le prix d'un autre service ou encore un prélèvement sans rapport avec le service fourni.

Ce qui compte donc est que le produit global des redevances reste affecté dans son intégralité au service aéroportuaire. Or c'est précisément ce qu'assure la règle de plafonnement global fixée par la loi déferée.

En outre, le principe d'égalité s'applique à la tarification des redevances pour service rendu comme ailleurs.

Ce principe ne fait pas obstacle à la fixation de tarifs différents, pourvu que ceux-ci trouvent leur fondement :

- dans des différences de situation entre les usagers justifiant la modulation au regard des conditions d'exploitation du service ;
- ou dans des considérations d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service.

Dans l'un et l'autre cas, la modulation peut conduire à réclamer à un usager déterminé un paiement supérieur au coût de la prestation qui lui est directement fournie, sans que la somme ainsi perçue perde son caractère de redevance.

Le Conseil constitutionnel a jugé que les modulations et compensations prévues par l'article 9 de la loi déferée ne feraient pas perdre à ces redevances leur caractère de redevances pour service rendu.

Pour arriver à cette conclusion, il a relevé que toutes les prestations en cause concouraient à la fourniture du même service aéroportuaire global et que, comme le précise l'article critiqué, le produit total des redevances ne pourrait excéder le coût des services rendus.