

Décision n° 2005-513 DC
du 14 avril 2005

(Loi relative aux aéroports)

Le Conseil constitutionnel a été saisi, dans les conditions prévues par l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, de la loi relative aux aéroports, le 6 avril 2005, par M. Jean-Marc AYRAULT, Mmes Patricia ADAM, Sylvie ANDRIEUX, MM. Jean-Marie AUBRON, Jean-Paul BACQUET, Jean-Pierre BALLIGAND, Gérard BAPT, Claude BARTOLONE, Jacques BASCOU, Christian BATAILLE, Jean-Claude BATEUX, Jean-Claude BEAUCHAUD, Éric BESSON, Jean-Louis BIANCO, Jean-Pierre BLAZY, Serge BLISKO, Jean-Claude BOIS, Daniel BOISSERIE, Maxime BONO, Augustin BONREPAUX, Jean-Michel BOUCHERON, Pierre BOURGUIGNON, Mme Danielle BOUSQUET, MM. François BROTTE, Jean-Christophe CAMBADÉLIS, Thierry CARCENAC, Christophe CARESCHE, Mme Martine CARILLON-COUVREUR, MM. Jean-Paul CHANTEGUET, Michel CHARZAT, Alain CLAEYS, Mme Marie-Françoise CLERGEAU, MM. Gilles COCQUEMPOT, Pierre COHEN, Mme Claude DARCIAUX, M. Michel DASSEUX, Mme Martine DAVID, MM. Marcel DEHOUX, Michel DELEBARRE, Jean DELOBEL, Bernard DEROSIER, Michel DESTOT, Marc DOLEZ, François DOSÉ, René DOSIÈRE, Julien DRAY, Tony DREYFUS, Pierre DUCOUT, Jean-Pierre DUFAU, William DUMAS, Jean-Paul DUPRÉ, Yves DURAND, Mme Odette DURIEZ, MM. Henri EMMANUELLI, Claude ÉVIN, Laurent FABIUS, Albert FACON, Jacques FLOCH, Pierre FORGUES, Michel FRANÇAIX, Jean GAUBERT, Mmes Nathalie GAUTIER, Catherine GÉNISSON, MM. Jean GLAVANY, Gaétan GORCE, Alain GOURIOU, Mmes Elisabeth GUIGOU, Paulette GUINCHARD-KUNSTLER, M. David HABIB, Mme Danièle HOFFMAN-RISPAL, MM. François HOLLANDE, Jean-Louis IDIART, Mme Françoise IMBERT, MM. Serge JANQUIN, Armand JUNG, Jean-Pierre KUCHEIDA, Mme Conchita LACUEY, MM. Jérôme LAMBERT, François LAMY, Jack LANG, Jean LAUNAY, Jean-Yves LE BOUILLONNEC, Gilbert LE BRIS, Jean-Yves LE DÉAUT, Jean-Yves LE DRIAN, Jean LE GARREC, Jean-Marie LE GUEN, Michel LIEBGOTT, Mme Martine LIGNIÈRES-CASSOU, MM. François LONCLE, Bernard MADRELLE, Bruno LE ROUX, Mme Marylise

LEBRANCHU, MM. Michel LEFAIT, Patrick LEMASLE, Guy LENGAGNE, Mme Annick LEPETIT, MM. Louis-Joseph MANSCOUR, Philippe MARTIN, Christophe MASSE, Didier MATHUS, Jean MICHEL, Didier MIGAUD, Mme Hélène MIGNON, MM. Arnaud MONTEBOURG, Henri NAYROU, Alain NÉRI, Mme Marie-Renée OGET, MM. Michel PAJON, Christian PAUL, Germinal PEIRO, Jean-Claude PÉREZ, Mmes Marie-Françoise PÉROL-DUMONT, Geneviève PERRIN-GAILLARD, MM. Jean-Jack QUEYRANNE, Paul QUILÈS, Bernard ROMAN, René ROUQUET, Patrick ROY, Mme Ségolène ROYAL, M. Michel SAINTE-MARIE, Mme Odile SAUGUES, MM. Henri SICRE, Dominique STRAUSS-KAHN, Pascal TERRASSE, Philippe TOURTELIER, Daniel VAILLANT, André VALLINI, Manuel VALLS, Michel VERGNIER, Alain VIDALIES, Jean-Claude VIOLLET, Philippe VUILQUE, Jean-Pierre DEFONTAINE, Paul GIACOBBI, Simon RENUCCI, Mme Chantal ROBIN-RODRIGO, M. Roger-Gérard SCHWARTZENBERG et Mme Christiane TAUBIRA, députés ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances ;

Vu le code de l'aviation civile ;

Vu le code de la défense, notamment ses articles L. 2211-1 et suivants ;

Vu les observations du Gouvernement, enregistrées le 8 avril 2005 ;

Vu les observations en réplique, enregistrées le 12 avril 2005 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que les députés requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi relative aux aéroports ; que, selon eux, son article 6, relatif à la société Aéroports de Paris, serait contraire au principe de continuité du service public et méconnaîtrait l'article 34 de la Constitution ; qu'ils reprochent également à son article 9, relatif aux redevances aéroportuaires, d'être entaché d'incompétence négative ;

- SUR LA MÉCONNAISSANCE DU PRINCIPE DE CONTINUITÉ DU SERVICE PUBLIC :

2. Considérant qu'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 » ;

3. Considérant que, selon les requérants, ni cet article, ni aucune autre disposition du titre I^{er} de la loi déferée ne prévoient les garanties nécessaires au « respect des exigences constitutionnelles qui résultent de l'existence et de la continuité des services publics » ; qu'ils estiment, en particulier, que les biens déclassés et remis en pleine propriété à Aéroports de Paris en vertu de la loi déferée auraient dû être « soumis à un régime particulier permettant de garantir la continuité du service public » ; qu'ils font valoir que l'autorité administrative doit être en mesure « de reprendre sans délai la maîtrise directe de l'exploitation des aéroports de Roissy-Charles-de-Gaulle et de Paris-Orly » si l'exigent « des motifs d'intérêt général tels que les nécessités de la défense nationale ou de la vie économique du pays » ;

4. Considérant que le déclassement d'un bien appartenant au domaine public ne saurait avoir pour effet de priver de garanties légales les exigences constitutionnelles qui résultent de l'existence et de la continuité des services publics auxquels il reste affecté ;

5. Considérant qu'il résulte des dispositions des articles 2, 5 et 6 de la loi déferée que la majorité du capital de la société Aéroports de Paris sera détenue par l'Etat ; qu'après avoir défini les missions de cette société, le législateur a précisé qu'un cahier des charges fixera les conditions dans lesquelles elle assurera les services publics liés aux aérodromes qu'elle exploite et exécutera les missions de police administrative qui lui

incomber ; que ce cahier des charges définira également les modalités par lesquelles l'Etat contrôlera le respect tant des obligations liées aux missions de service public que des contrats par lesquels l'exécution de ces missions serait confiée à des tiers ; que ce document, qui devra être approuvé par décret en Conseil d'Etat, déterminera aussi les sanctions administratives susceptibles d'être infligées à la société en cas de manquement à ses obligations ; qu'enfin, la loi déferée permet à l'Etat de s'opposer à toute forme d'aliénation d'un ouvrage ou d'un terrain nécessaire à la société Aéroports de Paris pour la bonne exécution ou le développement de ses missions de service public ; que le législateur a ainsi garanti le respect, en temps normal, des exigences constitutionnelles qui s'attachent à la continuité du service public ;

6. Considérant, en outre, qu'en cas de circonstances exceptionnelles, les autorités compétentes de l'Etat pourront, en tant que de besoin, procéder, dans le cadre de leurs pouvoirs de police administrative ou en vertu des dispositions du code de la défense, à toute réquisition de personnes, de biens et de services ;

7. Considérant, dès lors, que le principe de continuité du service public n'est pas méconnu par l'article 6 de la loi déferée ;

- SUR LA MÉCONNAISSANCE DE L'ARTICLE 34 DE LA CONSTITUTION :

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

8. Considérant qu'en vertu de l'article L. 251-2 du code de l'aviation civile, dans sa rédaction issue de l'article 6 de la loi déferée, Aéroports de Paris pourra être appelé à participer à l'exercice des services de navigation aérienne assurés par l'Etat selon des modalités définies dans un cahier des charges approuvé par décret en Conseil d'Etat ;

9. Considérant que, 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... ou son montant..., a méconnu l'étendue de sa compétence » ;

10. Considérant qu'il était loisible au législateur de prévoir qu'Aéroports de Paris contribuerait à l'exercice des services de la navigation aérienne tout en renvoyant au pouvoir réglementaire, compétent en application des dispositions combinées des articles 34 et 37 de la Constitution, le soin de définir les modalités et conditions de ce concours ; que le cahier des charges prévu à l'article 6 définira les modalités par lesquelles l'Etat s'assurera du concours apporté par la société à l'exercice des services de navigation aérienne ; qu'il reviendra également à ce cahier des charges de déterminer, en tant que de besoin, les contreparties nécessaires ;

11. Considérant, dès lors, que le grief tiré de ce que l'article 6 de la loi déferée serait entaché d'une incompétence négative doit être rejeté ;

. En ce qui concerne les redevances pour services rendus :

12. Considérant qu'en vertu du I du nouvel article L. 224-2, inséré dans le code de l'aviation civile 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 » ;

13. Considérant que, selon les requérants, ces dispositions instituent des contributions qui, pouvant excéder le coût des services rendus aux usagers, ont le caractère d'impositions de toutes natures ; qu'ils font valoir qu'elles n'en fixent ni le taux ni le montant comme l'exige l'article 34 de la Constitution et sont donc entachées d'incompétence négative ;

14. Considérant que, si la fixation des règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures est attribuée à la compétence du législateur par l'article 34 de la Constitution, celle-ci ne réserve pas à la loi le soin d'instituer ou d'aménager les redevances demandées à des usagers en vue de couvrir les charges d'un service public ou les frais d'établissement ou d'entretien d'un ouvrage public qui trouvent leur contrepartie dans des prestations fournies par le service ou dans l'utilisation de l'ouvrage ;

15. Considérant, en premier lieu, qu'il appartient au gestionnaire d'un service public de procéder, au moyen des recettes du service, à l'entretien, à l'extension et à l'amélioration des équipements rendus nécessaires par l'évolution des circonstances de droit et de fait, et notamment par l'accroissement du nombre de ses usagers ; que, par suite, la prise en compte, dans la détermination du montant des redevances, de la rémunération des capitaux investis, ainsi que des dépenses, y compris futures, liées à la construction d'infrastructures ou d'installations nouvelles avant leur mise en service, ne retire pas à ces contributions leur caractère de redevances pour service rendu ;

16. Considérant, en deuxième lieu, que ne leur retire pas davantage ce caractère la fixation de tarifs différents applicables, pour un même service rendu, aux usagers d'un service ou d'un ouvrage public, lorsqu'il existe entre ces usagers, eu égard à la nature du service ou de l'ouvrage, des différences de situation objectives justifiant une modulation, ou lorsque cette modulation est commandée par une considération d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service ou de l'ouvrage ;

17. Considérant, en troisième lieu, qu'une compensation limitée peut être organisée entre différentes redevances sans que celles-ci perdent leur caractère de redevances pour service rendu, dès lors que les prestations qu'elles rémunèrent concourent à la fourniture du même service global et que leur produit total n'excède pas le coût des prestations servies ;

18. Considérant qu'il résulte des termes mêmes de l'article 9 de la loi déferée que les redevances aéroportuaires satisfont aux conditions précédentes ; que, par suite, cet article institue non des impositions mais des redevances pour services rendus ; qu'en conséquence, le grief tiré d'une méconnaissance de l'article 34 de la Constitution doit être rejeté ;

19. Considérant qu'il n'y a lieu, pour le Conseil constitutionnel, d'examiner d'office aucune question de constitutionnalité,

D É C I D E :

Article premier.- Les articles 6 et 9 de la loi relative aux aéroports ne sont pas contraires à la Constitution.

Article 2.- La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 14 avril 2005, où siégeaient : M. Pierre MAZEAUD, Président, MM. Jean-Claude COLLIARD, Olivier DUTHEILLET de LAMOTHE, Mme Jacqueline de GUILLENCHMIDT, MM. Pierre JOXE et Jean-Louis PEZANT, Mme Dominique SCHNAPPER, M. Pierre STEINMETZ et Mme Simone VEIL.