

Transfert de propriété d'un aérodrome civil appartenant à l'Etat

Lire les commentaires de :

Christophe Roux

Transferts d'aérodromes civils : légères turbulences dans la procédure de sélection de la collectivité bénéficiaire

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Lyon, 1ère chambre – N° 07LY02521 – commune de Charnay-les-Mâcon – 06 avril 2010 – C+ [↗](#)

INDEX

Mots-clés

Décentralisation, Transferts de propriété et de gestion, Aérodromes civils, Procédure de sélection, Collectivité bénéficiaire, Critères de sélection, Pouvoir d'appréciation du préfet, Procédure de sélection des communes candidates

Rubriques

Institutions et collectivités publiques, Propriétés publiques

TEXTES



Résumé Note universitaire

Résumé

¹ *Décentralisation - Transferts de propriété et de gestion - Aérodromes civils - Procédure de sélection - Collectivité bénéficiaire - Critères de sélection - Pouvoir d'appréciation du préfet - Transfert aérodrome civil - Procédure de sélection des communes candidates*

² Deux communes, Mâcon et Charnay-Lès-Mâcon, se sont portées candidates au transfert de l'aérodrome de Mâcon Charnay appartenant à l'Etat. Le Préfet de Région Bourgogne a pu, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, retenir, au regard des critères fixés par l'article 28 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, la candidature de la commune de Mâcon, déjà propriétaire d'une partie de l'emprise et qui a apporté une contribution financière significative alors même que l'infrastructure est placée sur le territoire de la commune de Charnay-Lès-Mâcon.

Note universitaire

Transferts d'aérodromes civils : légères turbulences dans la procédure de sélection de la collectivité bénéficiaire

Christophe Roux

ATER à l'Université Jean Moulin - Lyon 3

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.5744](https://doi.org/10.35562/alyoda.5744)

¹ *Aux côtés d'autres biens appartenant à l'Etat, la loi du 13 avril 2004 a également prévu le transfert de gestion et de propriété d'un nombre important d'aérodromes civils au profit des collectivités territoriales. La procédure de sélection en vue de l'obtention du transfert n'avait guère soulevé de contentieux jusqu'alors. Tel n'est pas le cas en l'espèce où, suite au dépôt de candidatures multiples en vue de l'obtention du transfert, la collectivité évincée a saisi la Cour en vue d'obtenir l'annulation de la décision préfectorale. S'appuyant notamment sur la méconnaissance des formalités procédurales et des critères de sélection, le recours de la commune est logiquement rejeté par la Cour. L'arrêt présente l'intérêt de revenir sur une des manifestations actuelles de la décentralisation en démontrant d'une part le large pouvoir d'appréciation conféré au représentant de l'Etat et, d'autre part, les limites de la transparence procédurale en la matière.*

² En lien avec la décentralisation et au cœur des mutations contemporaines du droit administratif des biens, les transferts de propriété et de gestion au profit des collectivités territoriales se multiplient ces dernières années, sans discontinuité : après les transferts routiers et portuaires ou ceux des parcs de l'équipement, on envisagerait aujourd'hui d'opérer le transfert d'un certain nombre de monuments historiques. Accélérés depuis la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (loi n° 02004-809 du 13 août 2004, *J.O.* du 17 août 2004), ces transferts de gestion ont également largement contribué à l'évolution du « *paysage aéroportuaire français* », au cœur de mutations convergentes imposant certaines modifications structurelles (D. Bonnet, *La décentralisation des aérodromes et le nouveau paysage aéroportuaire français*, *Revue de droit des transports*, janvier 2009, Etude n° 02) . A cet égard, la libéralisation du secteur aérien et l'accentuation de l'emprise concurrentielle au niveau communautaire, la croissance du trafic et le souci accru de valorisation des propriétés publiques, sont autant d'éléments qui ont conduit le législateur à mener une profonde révolution du secteur. Témoignant de cette évolution, on se souvient

particulièrement de la loi du 20 avril 2005 par laquelle le législateur entérina la « sociétisation » d'Aéroports de Paris, tout en conférant une protection particulière à certains des biens de la nouvelle entité, interrogeant notamment la doctrine sur la constitution d'une « quasi propriété publique » (cf. J.-F. Brisson, L'incidence de la loi du 20 avril 2005 sur le régime des infrastructures aéroportuaires, *AJDA*, 2005, p. 1835) . Participant à cette mutation structurelle, le législateur a également entendu opérer le transfert de nombreux aérodromes civils au profit des collectivités territoriales, dans une volonté de promouvoir une gestion de proximité. Ce souhait s'est véritablement concrétisé à partir de la loi du 13 août 2004 dont l'article 28 prévoyait le transfert de propriété, d'aménagement, d'entretien et de gestion des aérodromes civils appartenant à l'État au profit des collectivités territoriales et de leurs groupements. A l'exception des aéroports parisiens gérés par ADP et d'une quinzaine d'aéroports régionaux de grande importance, un décret fixait ainsi une liste hétérogène de 151 aérodromes civils concernés par le transfert, parmi lesquels l'aérodrome de Mâcon-Charnay en Saône-et-Loire, objet du contentieux d'espèce (Décret n° 02005-1070 du 24 août 2005, J.O. du 31 août 2005) .

3

C'est dans l'ensemble « *sans incident majeur* » que ce serait opéré ce transfert d'équipements aéroportuaires selon l'opinion émise par la Cour des comptes dans un récent rapport (Cour des comptes, *Les aéroports français face aux mutations du transfert aérien, Rapport public thématique*, juill. 2008, p. 69) . Depuis cette publication, le constat s'est néanmoins légèrement assombri : « *prétexte* » pour les uns, « *refusée* » pour les autres, cette forme de décentralisation a pu être critiquée notamment au regard du principe de libre administration des collectivités territoriales et du faible attrait de certaines infrastructures (cf. P. Subra de Bieuses, Voirie et grands équipements ou la décentralisation prétexte, *AJDA*, 2005, p. 144 ; La décentralisation aéroportuaire, Colloque du GRALE-CNRS, 18 juin 2009, Perpignan, *RFDA*, 2009, p. 1153, cf. notamment les articles de C. Ribot et C. Mamontoff) . C'est également au sujet de l'obtention d'un transfert d'aérodrome que la Cour administrative d'appel était saisie en l'espèce mais, si l'on peut s'exprimer ainsi, « en sens inverse ». En vue de l'obtention du transfert de l'aérodrome de Mâcon-Charnay, c'est au contraire plusieurs candidatures qui avaient été formées, dont celle de la commune de Charnay-les-Mâcon. Un arrêté préfectoral du 26 novembre 2008 avait finalement, d'une part rejeté sa candidature et, d'autre part, retenu celle de la commune de Mâcon. Suite au rejet de ses prétentions en première instance (TA Dijon, 10 juillet 2007, n° 0062863), la commune de Charnay-les-Macon formait un appel auprès de la Cour administrative de Lyon afin d'obtenir l'annulation de l'arrêté litigieux.

⁴ Précisée par une circulaire n° 02005-31 du 11 mai 2005 (BO Transports, n° 02005-10, p. 161), la procédure de sélection des candidatures est régie par l'article 28 de la loi du 13 août 2004. En substance, celui-ci donne compétence au préfet de région pour organiser dans un premier temps une concertation entre les diverses collectivités intéressées par l'obtention du transfert ; puis, dans un second temps et faute d'accord, le préfet peut désigner le bénéficiaire du transfert. Sans réelles surprises, l'arrêt du 6 avril 2010 est surtout l'occasion de démontrer que le processus de décentralisation s'accompagne en amont d'un très large pouvoir d'appréciation au profit des services déconcentrés de l'État. Essentiellement techniques, les dispositions de l'article 28 laissent en effet une grande latitude au préfet, placé de fait en position d'arbitre pour juger de l'opportunité de transférer à telle ou telle collectivité la propriété et la gestion des aérodromes. La Cour administrative d'appel va rejeter successivement les moyens d'illégalité externe puis les moyens d'illégalité interne invoqués par la commune de Charnay-les-Mâcon, validant l'appréciation du préfet.

⁵ **1. - Le large pouvoir d'appréciation reconnu au préfet quant à la formalisation de la procédure de concertation**

⁶ La circulaire du 11 mai 2005 avait attiré l'attention des préfets de région sur le délai réduit imparti pour mettre en œuvre la réforme. Une phase transitoire d'expérimentation, à vocation incitative, avait même été mise en place, mais seule une commune pour les 150 aérodromes concernés par le transfert avait sollicité cette expérimentation avant le 16 août 2005, date buttoir pour le dépôt de ces demandes particulières. C'est pourtant sur ces délais particuliers que s'appuyait la commune de Charnay-les-Mâcon pour juger tardive la candidature de la commune de Mâcon. La Cour administrative d'appel rejette le moyen en indiquant que le délai du 16 août 2005 indiqué ne pouvait concerner que les demandes d'expérimentation, ce délai étant inopposable à la commune de Mâcon qui n'avait jamais souhaité bénéficier de cette procédure spécifique. Dès lors, formée dans le délai de 6 mois à compter de la première candidature présentée par la commune de Charnay-les-Mâcon, la candidature de la commune concurrente était donc parfaitement recevable, conformément aux dispositions de l'article 28. Sont écartés aussi succinctement par la Cour deux autres moyens d'illégalité externe. D'abord, le caractère insuffisant de la motivation relative au rejet de la candidature de la commune est jugé inopérant. Ne faisant pas partie des « *décisions défavorables imposant des sujétions* », la décision d'espèce n'était pas soumise à l'exigence de motivation issue de la loi du 11 juillet 1979. Est jugé tout aussi inopérant le moyen tiré de l'irrégularité de la délibération du conseil municipal de Mâcon du

14 novembre 2005, l'ensemble des formalités étant rempli et manifestant un « *acte de candidature explicite* » (circulaire du 11 mai 2005, *préc.*) de la part de la commune.

7 Le dernier moyen invoqué présentait en revanche davantage d'intérêt. Aux termes de l'article 28, « (...) *si plusieurs demandes ont été présentées pour le même aérodrome, le représentant de l'Etat dans la région organise entre les collectivités et groupements intéressés une concertation, dont il fixe la durée, en s'efforçant d'aboutir à la présentation d'une demande unique (...). En l'absence d'accord au terme de la concertation, le représentant de l'État dans la région désigne le bénéficiaire du transfert [...]* ». De l'aveu même de la circulaire du 11 mai 2005, ces « *situations nécessairement délicates* » devaient être réduites au maximum par le travail de médiation en amont du préfet. Outre les règles de priorité fixées, la circulaire préconisait par ailleurs de favoriser la constitution de syndicats de communes *ad hoc*. En l'espèce, une phase de concertation, manifestement sans finalité heureuse, avait bien été mise en œuvre comme le relevait la Cour. Outre des appels téléphoniques et courriers échangés entre les différents protagonistes, le préfet avait successivement rencontré les deux maires. Par ailleurs, une lettre avait été adressée au maire de Charnay-les-Mâcon l'invitant à se rapprocher de son homologue mâconnais. Tirant profit de l'indétermination de la loi, la Cour estime que celle-ci « (...) *se bornant, sans autre indication, à prescrire au préfet d'organiser une concertation, il appartient à celui-ci d'en déterminer les modalités adaptées à chaque situation, et d'apprécier à partir de quel moment la concertation trouve son terme* ».

L'argumentation n'est guère critiquable. Sept mois s'étaient écoulés entre la présente lettre et l'arrêté préfectoral accordant le transfert de l'aérodrome à la commune de Mâcon. Et, matériellement, les échanges oraux, écrits et *de visu* avec les différents maires satisfaisaient objectivement à l'exigence de concertation.

8 Apparaît plus contestable, en revanche, l'argumentation suivante de la Cour selon laquelle l'organisation de cette concertation « (...) *n'implique dès lors pas nécessairement que l'ouverture d'une phase de concertation soit formellement notifiée aux collectivités concernées et que sa durée soit alors fixée* ». Certes, le silence de la loi et l'absence de précisions en ce sens dans la circulaire du 11 mai 2005, plaident pour une telle solution. Reste que, aux termes de la loi, il appartient au préfet de « *fixer la durée* » de la concertation. Dès lors, on ne voit pas bien quelle portée normative conférer à cette disposition si ce délai n'était pas notifié aux collectivités intéressés en concurrence, pourtant encouragées à « se rapprocher ». Entièrement dépendante de l'appréciation du préfet, la clôture de la concertation pouvait en effet prendre un caractère arbitraire aux yeux de la collectivité évincée. Certains y verront certainement la preuve que

l'État conserve la mainmise sur le processus de décentralisation, l'indétermination textuelle favorisant son pouvoir discrétionnaire. D'autres, plus simplement y verront les limites de la transparence administrative qui, faute d'être prévue formellement, ne constitue pas une pratique coutumière. Néanmoins, des éléments factuels justifiaient cette solution. D'abord, le calendrier de mise en œuvre de la réforme était particulièrement réduit. Reconnaître des garanties procédurales supplémentaires au profit des collectivités candidates aurait certainement contribué à alourdir la procédure de sélection. Nul doute également que la reconnaissance jurisprudentielle de telles exigences aurait ouvert les vannes du contentieux administratif. A cet égard, loin d'être le seul cas, les candidatures multiples pour le bénéfice du transfert ont été nombreuses comme en témoigne un rapport parlementaire postérieur à la loi (parmi les 70 aérodromes civils ayant fait l'objet d'une demande de transferts, plus d'une quinzaine avait fait l'objet de candidatures multiples - [Rapport d'information n° 03199 du 28 juin 2006](#) déposé à l'assemblée nationale par Alain Gest et relatif à la mise en application de la loi du 13 août 2004) . Par ailleurs, comme le note le juge administratif, il était particulièrement malaisé pour la commune de Charnay-les-Mâcon de se prévaloir d'une méconnaissance de la procédure de concertation dès lors que son maire avait préalablement allégué que celle-ci était sans objet, la candidature de la commune de Mâcon étant, selon lui, tardive et nulle.

2. - La validation de l'appréciation préfectorale au regard des critères de sélection et de priorité dégagés par la loi

Les moyens de légalité interne présentés par la commune de Charnay-les-Mâcon visaient à contester la pertinence des critères sur lesquels le préfet s'était fondé pour rejeter sa candidature et privilégier celle de sa concurrente. Aux termes de l'article 28, certaines collectivités se voyaient octroyer un droit de priorité : d'abord, la commune ayant assuré la gestion de la plate-forme et financé majoritairement les investissements les trois années précédentes ; ensuite, si tel n'était pas le cas, la région. La circulaire ajoutait, par ailleurs, que les préfets se devaient de favoriser les transferts groupés d'aérodromes au profit d'une même collectivité. Notons que cette préconisation reçut peu d'écho dans les faits, les transferts groupés étant réduits selon le rapport de la Cour des comptes. Selon les chiffres recensés, on pourra également s'étonner du faible nombre d'aérodromes transférés à la région, pourtant collectivité « chef de file » à laquelle devait bénéficier de nombreux transferts d'équipements, pas seulement aéroportuaires (Cf. Rapport de la Cour des comptes, préc.) .

La requérante estimait d'abord que le préfet avait, en méconnaissance de la loi, conféré un caractère prioritaire à la candidature présentée par la commune de Mâcon alors même que la

gestion de l'aéroport avait été assurée, ces dernières années, par la chambre de commerce et d'industrie. Sans surprise, la Cour rejette ce moyen. Selon elle, si le préfet a fondé en partie son choix sur le fait que la commune de Mâcon avait significativement contribué au financement de l'infrastructure, il n'en a pas pour autant déduit un quelconque caractère prioritaire. A défaut de faire valoir les règles de priorité, il appartenait dès lors au préfet d'apprécier les deux candidatures en tenant compte, selon l'article 28, « (...) *des caractéristiques de l'aérodrome, notamment de son trafic et de sa zone de chalandise, ainsi que des enjeux économiques et d'aménagement du territoire* ». L'aérodrome étant situé en grande partie sur le territoire de la commune de Charnay-les-Mâcon, celle-ci pouvait nourrir légitimement certaines espérances, d'autant plus que, dans son mémoire en défense, elle soutenait pouvoir assurer financièrement et techniquement la gestion de la plate-forme. Fondant son choix sur le fait que la commune de Mâcon était déjà propriétaire d'une partie de l'emprise et qu'elle avait, par le passé, déjà apporté une contribution financière, la Cour estime que le préfet n'a pas méconnu, dans son appréciation, les critères dégagés par le législateur. Nul doute que l'antériorité du financement assuré par la commune de Mâcon a constitué en l'espèce un critère décisif. Tributaire de l'appréciation du préfet, laquelle était renforcée par l'imprécision formelle et substantielle des dispositions, c'est dès lors logiquement que la Cour valide son appréciation. Au-delà, l'arrêt démontre que dans son principe, ses modalités et son étendu, le processus de décentralisation reste sous la mainmise des autorités centrales, la procédure de concertation ne pouvant durer qu'un temps.

12

13

DECENTRALISATION - Transferts de propriété et de gestion - Aérodrômes civils - Procédure de sélection de la collectivité bénéficiaire - Critères de sélection - Pouvoir d'appréciation du préfet - Rejet.