

N° 53

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1998-1999

Annexe au procès-verbal de la séance du 4 novembre 1998

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi relatif à l'organisation de certains services au transport aérien,*

Par M. Jean-François LE GRAND,  
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Philippe François, Jean Huchon, Jean-François Le Grand, Jean-Pierre Raffarin, Jean-Marc Pastor, Pierre Lefebvre, *vice-présidents* ; Georges Berchet, Jean-Paul Emorine, Léon Fatous, Louis Moinard, *secrétaires* ; Louis Althapé, Pierre André, Philippe Arnaud, Mme Janine Bardou, MM. Bernard Barraux, Michel Bécot, Jacques Bellanger, Jean Besson, Jean Bizet, Marcel Bony, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Gérard César, Marcel-Pierre Cleach, Gérard Cornu, Roland Courteau, Désiré Debavelaere, Gérard Delfau, Marcel Deneux, Rodolphe Désiré, Michel Doublet, Xavier Dugoin, Bernard Dussaut, Jean-Paul Emin, André Ferrand, Hilaire Flandre, Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Serge Godard, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Guillot, Mme Anne Heinis, MM. Pierre Hérisson, Rémi Herment, Bernard Joly, Alain Journet, Gérard Larcher, Patrick Lassourd, Edmond Lauret, Gérard Le Cam, André Lejeune, Guy Lemaire, Kléber Malécot, Louis Mercier, Bernard Murat, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Bernard Piras, Jean-Pierre Plancade, Ladislav Poniatowski, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Charles Revet, Henri Revol, Roger Rinchet, Jean-Jacques Robert, Josselin de Rohan, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Mme Odette Terrade, MM. Michel Teston, Pierre-Yvon Trémel, Henri Weber.

Voir le numéro :

Sénat : 7 (1998-1999).

Transport aérien.

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui vous est soumis n'est, en fait, que le premier volet d'un dispositif plus large qui vise à réformer le mode de financement des services aéroportuaires : services de sécurité-incendie-sauvetage, mais aussi de lutte contre le péril aviaire et visites de sûreté.

En effet, ces services étaient jusqu'alors financés par un système de redevances perçues soit par l'Etat -c'est le cas de la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne, ou RSTCA- soit par les gestionnaires d'aéroports, sous forme de redevances aéroportuaires. Ce dispositif a été remis en cause par **un arrêt du Conseil d'Etat du 20 mai 1998**, annulant les arrêtés fixant les taux de la RSTCA.

Dans ces conditions, et après l'échec d'une première tentative lors de la discussion de la loi du 2 juillet 1998 portant diverses mesures d'ordre économique et financier, le Gouvernement a souhaité :

– **consolider les titres émis et les redevances perçues** tant par l'Etat que par les aéroports : **c'est l'objet du présent projet de loi** (article 2) qui donne en outre un fondement légal à l'exercice par les gestionnaires d'aérodromes des services de sécurité aéroportuaire (article 1) ;

– **adopter un nouveau système de financement de ces services**, par le biais de deux nouvelles taxes, la “taxe d'aviation civile” et la “taxe d'aéroport”. Des amendements au projet de loi de finances pour 1999 ont été, à cet effet, déposés par le Gouvernement.

**Votre commission exposera dans un premier temps les enjeux tant juridiques que financiers qui sont liés au présent projet de loi, avant d'examiner plus en détail le contenu de chacun des deux articles.**

## EXPOSÉ GÉNÉRAL

Le texte de loi qui nous est soumis aujourd'hui tend à prendre les premières mesures pour l'exécution et le financement de certains services aéroportuaires, rendus nécessaires par un arrêt du Conseil d'Etat du 20 mai 1998, qui a remis en cause le mode de financement actuel de ces services.

### I. UN MODE DE FINANCEMENT DES SERVICES AÉROPORTUAIRES REMIS EN CAUSE

#### A. LE FINANCEMENT PAR REDEVANCES DES SERVICES AÉROPORTUAIRES RENDUS PAR L'ETAT

##### 1. Le principe : une redevance pour services rendus, la RSTCA

###### ● Une ressource importante du budget annexe de l'aviation civile

L'article R.134-4 du code de l'aviation civile dispose que les services rendus par l'Etat pour la sécurité de la circulation aérienne et pour la rapidité de ses mouvements à l'arrivée et au départ des aérodromes donnent lieu à une rémunération, sous forme d'une **redevance pour services rendus** : la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne (RSTCA).

Due par les compagnies aériennes, cette redevance voit son montant, ainsi que la liste des aéroports concernés, définis par arrêté du ministre chargé de l'aviation civile et du ministre chargé des finances.

La RSTCA ainsi que la redevance dite "de route", liée au survol de l'espace aérien français, viennent alimenter, de même que la taxe de sécurité et de sûreté, les recettes du **budget annexe de l'aviation civile**.

Ainsi, dans la version initiale du projet de loi de finances pour 1999, le montant prévu pour la RSTCA s'établissait-il à **1,128 milliard de francs**.

### ● La particularité des redevances

La jurisprudence constitutionnelle<sup>1</sup>, a confirmé et précisé les principes posés par les articles 20 et 21 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. Elle impose que “ **les recettes des budgets annexes soient “ pour l'essentiel ” constituées de rémunérations pour services rendus et que la part des ressources fiscales qui leur sont affectées (comme la taxe de sécurité et de sûreté) demeure “ réduite ”** ”.

Une redevance, par rapport à une taxe se caractérise par les deux particularités suivantes :

① elle résulte d'un **service rendu** à l'utilisateur ;

② pour être légale, elle doit respecter un **critère d'équivalence** entre la somme réclamée et le coût des prestations fournies à l'utilisateur.

La légalité de principe de la RSTCA avait, à cet égard, été admise par le Conseil d'Etat, dans une décision du 21 octobre 1988<sup>2</sup>, par laquelle il considérait que “ *le contrôle d'approche, qui tend à assurer la sécurité de la circulation aérienne à l'arrivée et au départ des aéroports jusqu'à une distance de 20 km est principalement exercé au profit des exploitants de ces aéronefs, ce qui justifie de financer ce contrôle par une redevance perçue auprès de ces exploitants* ”.

## 2. Un mode de financement déjà “ sous surveillance ”

En raison notamment de l'évolution des coûts correspondants pour les compagnies aériennes, **le mode de calcul de la RSTCA a donné lieu, depuis le début des années 1990 à des critiques et a fait l'objet de plusieurs contentieux.**

### a) L'arrêt du Conseil d'Etat du 10 février 1995

Certaines compagnies aériennes ont ainsi contesté devant le Conseil d'Etat, par l'intermédiaire de la chambre syndicale du transport aérien, un **arrêté du 21 décembre 1992** des ministres chargés des transports et du budget, fixant les conditions d'établissement et de perception de la RSTCA pour 1993. Une **décision du Conseil d'Etat du 10 février 1995** a annulé cet

---

<sup>1</sup> Décision du 30 décembre 1997 sur la loi de finances pour 1998.

<sup>2</sup> Syndicat national des transporteurs aériens.

arrêté, au motif que l'Administration n'avait pas justifié que la partie des frais de fonctionnement des services centraux prise en compte pour le calcul de la redevance correspondait aux services rendus aux compagnies aériennes au titre du contrôle d'approche.

**Du fait de cette annulation, les arrêtés fixant le taux de la RSTCA pour 1995 et les années antérieures étaient également contestables, puisque pris sur les mêmes bases que celles de l'arrêté annulé.**

*b) L'article 97 de la loi de finances pour 1996*

A la suite de cet arrêt, le Gouvernement a demandé au Parlement l'autorisation de **fixer rétroactivement par arrêté les taux unitaires** de la redevance pour services terminaux pour les **années 1991 à 1995**.

Tel est l'objet de l'article 97 de la loi de finances pour 1996 :

**L'article 97 de la loi de finances pour 1996**

*Le ministre chargé du budget et le ministre chargé des transports sont habilités à modifier par arrêté, dans le respect des prescriptions de l'article R. 134-4 du code de l'aviation civile, le montant de la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne due au titre des années 1991 à 1995. Sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée, de nouveaux titres de perception seront substitués à ceux qui ont été émis au titre de ces années sur le fondement des arrêtés des 9 mars et 13 décembre 1990, 5 décembre 1991, 21 décembre 1992, 29 décembre 1993 et 25 août 1994 et les montants dus par chaque redevable prendront en compte les intérêts éventuellement dus par l'Etat et la capitalisation de ces intérêts.*

Le Conseil Constitutionnel, à l'issue d'un raisonnement sur lequel votre rapporteur reviendra, a déclaré cet article conforme à la Constitution.

*c) L'arrêté du 21 février 1996*

En application de l'autorisation donnée par l'article 97 de la loi de finances pour 1996, les ministres concernés ont pris, le 21 février 1996, un arrêté fixant rétroactivement **les nouveaux taux de RSTCA applicables sur la période allant du 1er janvier 1991 au 31 décembre 1995**.

Les réductions de taux opérées par rapport à ceux prévalant dans l'ancien système résultent de la prise en compte des remarques formulées par le Conseil d'Etat dans son arrêt du 10 février 1995 :

\* fixation du seuil d'activité des aérodromes soumis à la RSTCA à 5.000 unités de services et détermination de la liste des aérodromes concernés ;

\* application de clés de répartition détaillée pour l'imputation des frais de fonctionnement des services centraux dans l'assiette de la RSTCA.

En conséquence, l'administration a émis, en juin 1996, **des titres de perception** sur la base de ces nouveaux taux pour la RSTCA, en substitution de ceux émis au cours de la période de référence, substitution à l'issue de laquelle la Direction générale de l'aviation civile (DGAC) devait aux compagnies, au titre de la RSTCA, un montant de 189,2 millions de francs. Les compagnies aériennes concernées ont pu opter soit pour un remboursement des sommes en question, soit pour une imputation sur des facturations ultérieures. Certaines compagnies ayant cessé de payer la RSTCA restaient d'ailleurs débitrices vis-à-vis de l'administration, le montant de leur dettes dépassant celui de leurs créances provenant de l'application des nouveaux taux de la RSTCA.

Un arrêté du 16 avril 1996 a, quant à lui, fixé le champ d'application et les taux unitaires de la RSTCA pour 1996.

## ***B. L'ARRÊT DU CONSEIL D'ETAT DU 20 MAI 1998 A REMIS EN CAUSE LA PERCEPTION DE LA RSTCA DEPUIS 1991***

### **1. La décision du Conseil d'Etat du 20 mai 1998**

C'est dans ces conditions que le syndicat des compagnies aériennes autonomes (SCARA) a déposé devant le Conseil d'Etat en septembre 1996 une requête tendant à l'annulation des arrêtés précités du 21 février et 16 avril 1996.

Suivant les conclusions de son commissaire du Gouvernement, le Conseil d'Etat a jugé, dans sa décision du 20 mai 1998, que les dispositions attaquées -article 4 de l'arrêté du 21 février 1996 et article 2 de l'arrêté du 16 avril 1996- **étaient illégales** car l'assiette ainsi définie de la RSTCA incluait **des services d'intérêt général qui incombent par nature à l'Etat** et dont le coût ne pouvait être mis à la charge des usagers au moyen de redevances.

**EXTRAIT DE LA DÉCISION DU 20 MAI 1998 DU  
CONSEIL D'ÉTAT**

*“ Considérant que les arrêtés des 21 février 1996 et 16 avril 1996 tiennent compte, pour le calcul des taux de la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne, des coûts afférents au balisage lumineux des pistes, aux services de sécurité d'incendie et de sauvetage et à diverses installations affectées à la gendarmerie ; qu'il ne résulte pas des explications fournies par le ministre chargé des transports que les coûts pris en compte au titre du balisage lumineux sont exclusivement ceux des signaux permettant l'approche des aéronefs ; que les services rendus par les services de sécurité d'incendie et de sauvetage et par la gendarmerie **correspondent à des missions d'intérêt général qui incombent, par nature, à l'Etat** ; qu'ainsi, **les coûts de ces services ne peuvent être mis à la charge des usagers au moyen de redevances ; qu'ils n'ont donc pu être légalement inclus dans le calcul de la redevance prévue par l'article R. 134-4 du code de l'aviation civile ; qu'en outre, le ministre ne justifie pas de l'imputation à la mission “ navigation aérienne ” de 57 % des coûts de fonctionnement de l'Ecole nationale de l'aviation civile, en invoquant une répartition de ces coûts, tantôt au prorata des coûts “ opérationnels ” de la direction générale de l'aviation civile, tantôt, mais sans aucune précision sur ce point, en tenant compte des catégories de personnels formés par cette école ; que, dans ces conditions, le syndicat des compagnies aériennes autonomes est fondé à demandé l'annulation de l'article 4 de l'arrêté du 21 février 1996 et de l'article 2 de l'arrêté du 16 avril 1996, qui fixent les taux de la redevance ; ”***

**Par cette décision était directement remise en cause la perception de la RSTCA depuis 1991.**

**2. L'article 114 du projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier (DDOEF) du 2 juillet 1998**

Afin d'éviter d'avoir à rembourser aux compagnies aériennes les montants perçus, le Gouvernement a introduit, au cours de la discussion du projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, au printemps dernier, un amendement insérant un article 75 (nouveau), tendant à valider les titres de perception émis au titre de la RSTCA. Cet article nouveau fut adopté malgré l'opposition du Sénat, pour des raisons sur lesquelles nous reviendrons au chapitre III du présent rapport, sous la forme de l'article 114 du DDOEF du 2 juillet 1998.

### Article 114 du DDOEF

“ Sont validés :

1° En tant que leur régularité serait contestée sur le fondement de l'illégalité à comprendre dans leur base de calcul les dépenses en matière de personnel, d'équipement et d'aménagement relatives aux missions de sécurité-incendie-sauvetage des aéronefs (SSIS) ou de péril aviaire, les décisions des exploitants d'aérodromes fixant les taux des redevances aéroportuaires en application des dispositions des articles R.224-1, R.224-2 et R.224-3 du code de l'aviation civile ;

2° En tant que leur régularité serait contestée, les dispositions de l'article R.282-9 du code de l'aviation civile issues du décret n° 97-574 du 30 mai 1997 complétant le chapitre II du titre VIII du livre II de la deuxième partie du code de l'aviation civile et relatif à l'exercice des visites de sûreté dans les aérodromes ;

3° Sous réserve des décisions passées en force de chose jugée, les titres de perception émis au titre de la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne prévue à l'article R.134-4 du code de l'aviation civile, en tant que leur régularité serait contestée sur le fondement de l'illégalité des arrêtés du ministre chargé des transports et du ministre chargé du budget du 21 février 1996 et du 16 avril 1996 ”.

### 3. La décision du Conseil Constitutionnel du 25 juin 1998

Saisi de la loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, adoptée définitivement le 3 juin 1998, le Conseil Constitutionnel a déclaré dans sa décision n° 98-402 DC du 25 juin 1998, **contraire à la Constitution l'article 114 du DDOEF** pour des motifs relatifs à la **procédure législative ayant conduit à son adoption**.

Dans cette décision qui consacre un important changement de jurisprudence en la matière, le Conseil Constitutionnel relevait en effet :

“ Considérant que (...) l'article 114, qui valide diverses mesures relatives aux redevances aéroportuaires [est] issu **d'amendements adoptés après l'échec de la commission mixte paritaire** ; que ces articles ont été insérés dans le texte en discussion sous forme **d'amendements sans relation directe** avec aucune des dispositions de ce texte ; que leur adoption n'est pas davantage justifiée par la nécessité d'une coordination avec d'autres textes en cours d'examen du Parlement ; qu'il y a lieu, en conséquence, de [le] déclarer **contraire à la Constitution comme ayant été adopté au terme d'une procédure irrégulière** ”.

En conséquence, la tentative de validation opérée par le Gouvernement au travers du DDOEF a tourné court : **d'où le texte qui nous est aujourd'hui soumis.**

Afin de mieux cerner les tenants et aboutissants de ce texte, votre commission tient à rappeler l'ampleur des intérêts en jeu : en effet, au-delà de la simple perception par l'Etat de la RSTCA depuis 1991, c'est **tout le système de financement des services aéroportuaires**, rendus par l'Etat mais aussi par les gestionnaires d'aéroports, qui se trouve remis en cause.

### ***C. DES CONSÉQUENCES PLUS LARGES QUE LA SEULE PERCEPTION DE LA RSTCA***

#### **1. Une jurisprudence transposable aux redevances des gestionnaires d'aérodromes**

L'arrêt du Conseil d'Etat du 20 mai 1998, s'il concerne directement la perception de la RSTCA, est toutefois susceptible d'avoir des conséquences plus larges.

En effet, il affirme notamment un principe selon lequel la RSTCA est illégale au motif que son assiette inclut des dépenses relatives aux services de sécurité-incendie-sauvetage, mission d'intérêt général d'après le Conseil d'Etat, qui ne peut être mise à la seule charge des usagers de la navigation aérienne.

Cette jurisprudence est susceptible d'être transposée aux **redevances aéroportuaires perçues par les gestionnaires d'aérodromes**, -c'est-à-dire les chambres de commerce- conformément aux articles R.224-1 à R.224-3 du code de l'aviation civile, qui disposent que sur tout aérodrome ouvert à la circulation aérienne publique, les services rendus aux usagers et au public donnent lieu à une rémunération, sous la forme de redevances perçues au profit de la personne qui fournit le service.

L'article R.224-2 paragraphe II précise que les taux des redevances sont fixés : pour aéroports de Paris par son conseil d'administration, pour les autres aérodromes par l'exploitant.

Or, pour le calcul de leurs redevances aéroportuaires, les gestionnaires d'aérodrome, au même titre que l'Etat, **introduisent dans l'assiette certains coûts liés aux services de sécurité incendie et sauvetage.**

En effet, si l'Etat achète les véhicules de lutte contre l'incendie et, sur les grands aéroports, met à disposition un technicien responsable du service sécurité-incendie-sauvetage, les rémunérations des personnels d'intervention et d'entretien du matériel sont à la charge des gestionnaires.

**D'autres coûts** liés aux visites de sûreté, à la lutte contre le péril aviaire, aux contrôles environnementaux, également inclus dans l'assiette des redevances aéroportuaires, pourraient aussi se voir qualifier par le juge de services d'intérêt général.

**Dans ces conditions, des contentieux, en cours ou à venir, pourraient aboutir à des annulations des décisions des gestionnaires d'aérodromes en matière de redevances liées à la sécurité.**

**Le tribunal administratif de Nice a déjà tranché dans le même sens que le Conseil d'Etat à propos du service de sécurité-incendie-sauvetage de l'aéroport de Nice.**

Dans ce contexte, une clarification du mode de financement des services de sécurité par les plates-formes aéroportuaires apparaît nécessaire :

– une absence de réforme créerait une **incertitude juridique** sur les redevances aéroportuaires ;

– le **coût financier** pour les exploitants d'aérodromes serait prohibitif ;

– **les chambres de commerce et d'industrie** qui assurent l'exploitation de la plupart des plates-formes aéroportuaires seraient financièrement déséquilibrées et **se retourneraient vraisemblablement vers les collectivités locales ou vers l'Etat**, d'autant que les cahiers des charges des concessions aéroportuaires ou les autorisations d'occupation temporaire actuellement en vigueur n'évoquent pas le service de sécurité-incendie dans les missions des exploitants d'aérodromes.

## **2. Les coûts ainsi financés par les gestionnaires d'aérodromes**

Le coût financier annuel à supporter par les exploitants d'aérodromes pour l'exercice des missions concernées (sûreté et sécurité-incendie-sauvetage) est **supérieur à un milliard de francs**.

A la demande de votre rapporteur, l'Administration a effectué une simulation, aéroport par aéroport, du coût pour l'année 1999 de ces missions. Elle s'établit comme indiqué ci-contre.

**COÛT PAR AÉROPORT DES SERVICES DE SÉCURITÉ AÉROPORTUAIRE**

<b>Aéroports</b>	<b>Trafic départ 1999</b>	<b>Coût annuel sûreté estimation 1999 (en millions)</b>	<b>Coût annuel ssis estimation 1999 (en millions)</b>
ADP	32012468	410.36	160.17
Nice	3911002	19.79	11.74
Marseille	2903448	17.58	17.27
Lyon	2618965	26.34	17.19
Toulouse	2348160	19.97	7.32
Bordeaux	1381893	15.59	15.25
Strasbourg	1111042	18.94	6.59
Pointe à Pitre	1003159	7.56	4.73
Fort de France	926665	2.50	12.63
Nantes	768321	11.07	7.83
Montpellier	749579	11.32	7.73
Saint-Denis	742603	2.59	12.36
Ajaccio	443952	1.87	10.60
Lille	437586	3.35	3.71
Bastia	399697	2.06	6.07
Toulon	341335	1.59	7.25
Brest	325709	1.87	2.75
Clermont	317189	3.46	4.82
Biarritz	315755	2.16	4.34
Pau	312517	4.96	6.26
Tarbes	280259	5.03	4.81
Perpignan	228431	1.20	3.74
Cayenne	215901	7.59	11.22
Rennes	158873	1.19	2.28
Grenoble	144416	1.13	4.90
Nîmes	140813	1.19	6.35
Metz	132402	1.20	3.00
Figari	116953	0.93	4.67
Calvi	109203	0.93	0.00
Lorient	104905	1.02	1.63
Beauvais	110960	1.79	0.99
Saint Barth	103881	0.73	1.59
Quimper	84163	1.79	1.62
Avignon	66427	0.62	1.56
Limoges	63765	0.62	1.32
Le Havre	58817	0.62	0.77
Saint Etienne	54672	0.62	2.04
Rodez	42871	0.62	1.95
Chambery	41268	0.62	2.02
Beziers	40196	0.62	0.98
Lannion	38221	0.62	1.14
Annecy	35149	0.62	1.59
Caen	31214	0.62	1.63
Poitiers	27357	0.62	1.66
La Rochelle	19848	0.62	0.73
Rouen	19153	0.00	0.48
Périgueux	19069	0.62	0.62
Cherbourg	23053	0.62	1.63
Brive	18036	0.62	0.55
Dinard	17347	0.00	0.98

Aéroports	Trafic départ 1999	Coût annuel sûreté estimation 1999 (en millions)	Coût annuel ssis estimation 1999 (en millions)
Agen	13008	0.62	0.60
Marie-Galante	12161	0.00	0.98
Deauville	11793	0.00	0.98
Dijon	11367	0.00	0.37
Castres	10087	0.62	0.35
Bergerac	9190	0.62	0.45
Reims	8322	0.00	0.03
Saint Brieuç	8118	0.00	0.33
Angoulême	8077	0.00	0.36
Aurillac	7282	0.62	0.98
Carcassonne	6372	0.62	1.96
Tours	6283	0.00	0.98
Epinal	6092	0.62	0.53
Ouessant	5293	0.00	0.98
Ile d'Yeu	5268	0.00	0.33
Cannes	4943	0.00	0.93
Le Mans	4540	0.00	0.33
Roanne	4512	0.62	0.33
Le Puy	4066	0.62	0.33
Dole	3838	0.00	0.56
Lyon Bron	3727	0.00	0.98
Nevers	3299	0.00	0.03
La Mole	2989	0.00	0.93
Le Touquet	2927	0.00	0.33
Nancy	2672	0.00	0.43
Saint Nazaire	2137	0.00	0.93
Auxerre	1389	0.00	0.07
Valence	1350	0.00	0.33
Châteauroux	2450	0.00	0.26
Montluçon	1151	0.00	0.35
Niort	1053	0.00	0.04
Colmar	1031	0.00	0.35
Cognac	949	0.00	0.33
Laval	726	0.00	0.33
Troyes	726	0.00	0.25
Valenciennes	698	0.00	0.07
Gap	613	0.00	0.33
Calais	598	0.00	0.26
Morlaix	529	0.00	0.33
Orléans	519	0.00	0.31

Source : DGAC, service des bases aériennes

### **3. L'insuffisance des dispositions législatives relatives au rôle des gestionnaires en matière de sécurité et de sûreté**

La situation issue de la jurisprudence du Conseil d'Etat est compliquée par le fait que, comme cela a déjà été indiqué, **si les gestionnaires d'aérodromes assurent de fait certains services de sécurité aéroportuaire, ils n'y sont pas contraints en droit**, en l'absence de dispositions législatives sur le sujet et de clause expresse dans le cahier des charges des concessions aéroportuaires. Le texte qui vous est soumis tend donc, dans son article 1er, à remédier à cette lacune.

A la demande de votre rapporteur, l'Administration a procédé à une évaluation du **nombre d'emplois concernés** par ces services aéroportuaires.

Il ressort de cette estimation que **2500 emplois** entrent directement dans le champ des services financés par ces redevances. Il s'agit :

#### **– des personnels des services Sécurité Incendie Sauvetage (SSIS)**

L'instruction ministérielle du 11 septembre 1979 sur les SSIS précise le nombre de personnels minimum devant être présents en fonction du niveau de protection assuré.

Chaque aéroport doit ensuite, en fonction des heures d'ouverture et des conditions de travail, calculer le nombre d'emplois nécessaires pour assurer le service.

Ainsi, l'effectif complet des agents SSIS pour Aéroports de Paris s'élève à 280 personnes. Celui de l'aéroport de Lyon est de 44 personnes.

Au total, on peut estimer à **1.200 personnes l'effectif complet pour la France métropolitaine et les Départements et Territoires d'outre-mer ;**

#### **– des personnels des missions de sûreté**

Les missions de sûreté recouvrent le contrôle des bagages de soute, l'inspection-filtrage des passagers passant en zone d'embarquement et le contrôle d'accès de l'aéroport.

Ces missions représentaient **environ 1.300 emplois en 1997.**

L'augmentation du nombre de bagages contrôlés et plus généralement la montée en puissance des missions de sûreté sur l'ensemble des aéroports laissent toutefois prévoir une augmentation importante du nombre d'emplois nécessaires. Ainsi, à terme, ces missions de sûreté devraient représenter environ 2.500 emplois.

Ainsi, les missions d'intérêt général concernées par le projet de loi représentent environ 2.500 emplois, nombre qui devrait s'élever à 3.700 d'ici à 2002.

## II. BREF APERÇU DU NOUVEAU DISPOSITIF FISCAL ENVISAGÉ PAR LE GOUVERNEMENT

Bien que le nouveau mode de financement envisagé ne concerne qu'indirectement le présent projet de loi, puisqu'il figurera au projet de loi de finances pour 1999, votre commission évoquera brièvement ici l'architecture globale des projets gouvernementaux en la matière, sans toutefois empiéter sur la discussion à venir de la loi de finances.

Le Gouvernement propose d'adopter la démarche suivante :

– dans le présent projet de loi, une consolidation, par voie de **validation législative**, des titres de perception émis et des sommes perçues tant pour la RSTCA que pour les redevances aéroportuaires et une clarification des **missions des gestionnaires d'aérodromes** en matière de sécurité et de sûreté ;

– dans la loi de finances, la création d'une " **taxe d'aéroport** " au profit des gestionnaires d'aérodromes, due par les compagnies aériennes, en remplacement d'une partie des redevances aéroportuaires actuelles, la création d'une " **taxe d'aviation civile** " au profit de l'Etat, qui remplacerait la taxe de sécurité-sûreté, la taxe de péréquation du transport aérien, et une partie de la RSTCA et la transformation du Fonds de péréquation des transports aériens en " **Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien** ", compte d'affectation spéciale destiné au financement des missions d'intérêt général et d'aménagement du territoire.

L'Assemblée nationale a d'ores et déjà adopté les amendements de création des taxes d'aéroport et d'aviation civile, lors de la discussion du projet de loi de finances pour 1999.

Votre commission considère qu'une telle réforme ne doit pas être l'occasion d'une remise en cause des principes d'aménagement du territoire qu'elle a toujours défendus. Elle souhaite à cet égard :

– que la mission du **fonds de péréquation des transports aériens** (FPTA) soit préservée, si ce n'est étendue comme votre commission l'a déjà plusieurs fois réclamé. **Toute réflexion sur une éventuelle modification de**

la nature de ses ressources doit être envisagée avec une précaution extrême. Votre commission considère que l'aménagement du territoire ne peut, en aucun cas, comme l'a souligné le président Jean François-Poncet lors de l'audition de la ministre chargée de l'aménagement du territoire et de l'environnement le 20 octobre dernier, se passer du fonds de péréquation des transports aériens ;

– dans la même optique, l'addition au sein d'un même fonds (le FIATA dont la création est envisagée par le Gouvernement) **des missions d'aménagement du territoire et de sécurité et sûreté aéroportuaires semble extrêmement dangereuse à votre commission des affaires économiques.** Compte tenu du caractère évolutif des dépenses de sûreté, cet amalgame laisse, en effet, présager d'arbitrages futurs défavorables à l'aménagement du territoire ;

– enfin, votre commission veillera à ce que l'assiette et le taux de la “ **taxe d'aéroport** ” -adoptée sans modification par l'Assemblée nationale et qui propose, en l'état, 5 fourchettes de tarifs correspondant à 5 classes d'aéroports- **ne pénalise pas les plus petites plates-formes aéroportuaires. Le mécanisme de péréquation doit, à cet égard, apporter des garanties suffisantes au regard de l'aménagement du territoire.**

La Commission des Finances de votre Haute Assemblée a d'ailleurs décidé, sur proposition de son rapporteur spécial M. Yvon Collin, lors de sa réunion du 29 octobre, d'examiner très en détail cette question lors de la discussion à venir de la loi de finances. Elle a, à cet effet notamment, temporairement réservé son vote sur les crédits du budget annexe de l'aviation civile.

### **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION**

#### **A. BREF RAPPEL PRÉALABLE SUR LA JURISPRUDENCE CONSTITUTIONNELLE EN MATIÈRE DE VALIDATION**

Le problème de la constitutionnalité des lois de validation au regard de l'indépendance et de la séparation des pouvoirs n'est pas nouveau.

C'est en effet en 1980, dans son importante décision n° 80-119 DC validation d'actes administratifs, que le Conseil Constitutionnel y a apporté sa première réponse claire, précisée depuis à l'occasion d'un certain nombre de décisions, dont celle relative à la loi de finances pour 1996.

Ces conditions peuvent être ainsi résumées :

***– Interdiction des validations a posteriori : le respect de l'autorité de la chose jugée***

Le Conseil Constitutionnel a considéré que le législateur ne peut faire revivre l'acte annulé par le juge administratif, car la loi s'analyserait alors comme une censure du juge et porterait en conséquence atteinte au principe constitutionnel de séparation des pouvoirs.

Ainsi, en 1980, dans la décision concernée, la validation législative ne portait pas directement sur le décret annulé par le Conseil d'Etat, mais sur les décisions prises sur la base de ce décret, avant son annulation.

***– La validation “ préventive ” est autorisée sous conditions***

Il ressort de cette même décision de 1980 que la validation de manière “ préventive ” d'actes administratifs, c'est-à-dire d'actes qui ne sont pas **encore annulés par le juge mais qui risquent de l'être**, est constitutionnelle, à condition que :

- . l'acte soit en vigueur au moment de la validation,
- . il ne s'agisse pas de sanction pénale ou administrative,
- . l'acte à valider soit de nature réglementaire,
- . la validation soit motivée par l'intérêt général.

S'agissant de cette dernière condition, le Conseil a précisé, au sujet de la validation des titres de perception relatifs au contrôle technique d'exploitation du transport aérien, dans sa décision n° 95-369 DC sur la loi de finances pour 1996, **qu'un simple intérêt financier ne pouvait être considéré comme un “ intérêt général ” de nature à justifier une validation législative.**

Cette jurisprudence s'est, on le voit, peu à peu précisée. La question de la constitutionnalité de la validation qui nous est proposée par le Gouvernement semble dépendre des deux conditions suivantes : le respect de la chose jugée et l'existence d'un motif d'intérêt général.

## ***B. UNE POSITION FAVORABLE MAIS UNE RÉSERVE DE PRINCIPE***

Votre commission observe que certaines des recommandations de votre Haute Assemblée ont été prises en compte par le Gouvernement, qui propose aujourd'hui une démarche plus satisfaisante que celle qu'il avait adoptée lors de l'examen du DDOEF.

**Il suffira à cet égard de rappeler qu'en mai dernier, un amendement (en fait, un véritable "cavalier") était déposé par le Gouvernement, presque immédiatement après la décision du Conseil d'Etat annulant les arrêtés relatifs à la RSTCA, démarche qui avait bien entendu provoqué la désapprobation de votre Haute assemblée qui, ayant à se prononcer sur ce sujet lors de la séance du 27 mai, soit 7 jours exactement après la décision du Conseil d'Etat, avait suivi les conclusions de sa Commission des finances et supprimé l'article proposé par le Gouvernement.**

Au-delà de la forme employée, c'est aussi **l'absence de solution durable** que votre Haute assemblée tendait à désapprouver. En effet, aucune alternative, aucun avenir pérenne n'était proposé pour le financement futur des services considérés.

**Le Parlement était prié (faut-il dire sommé ?) d'approuver -ce qui fut fait, malgré le désaccord du Sénat- la validation, sans que le débat de fond n'ait été ne serait-ce qu'engagé.**

Pourtant, les discussions budgétaires successives avaient été l'occasion pour votre Haute Assemblée -par la voix notamment de notre collègue Yvon Collin, rapporteur spécial de la Commission des finances- d'exprimer, depuis un certain temps déjà, ses préoccupations quant au mode de financement du budget annexe de l'aviation civile. En vain.

La situation est différente aujourd'hui et votre commission estime que le souhait de votre Haute Assemblée d'une " remise à plat " du financement du budget annexe connaît enfin un début de réalisation.

**Aussi votre commission approuvera-t-elle dans ses grandes lignes le principe de la validation qui vous est aujourd'hui proposée, même si elle réaffirme sa légitime opposition de principe à une telle démarche.**

**Cette décision paraît en effet la moins mauvaise. Un refus ne conduirait-il pas l'Etat -et plus préoccupant peut-être, les gestionnaires d'aérodromes- à devoir rembourser aux compagnies aériennes les sommes perçues, alors que le service a bel et bien été rendu ?**

**Qui pourrait dans ce cas prétendre garantir que les passagers -qui ont finalement supporté ce coût- seraient à leur tour indemnisés ?**

**Pour autant, qu'on ne se méprenne pas : votre commission n'entend pas donner là au Gouvernement un blanc seing. L'approbation de la démarche générale ne signifie pas que la vigilance de votre commission ne s'exerça pas quant à sa mise en oeuvre. Bien au contraire.**

Sans empiéter sur la discussion à venir du volet fiscal de la réforme, inclus au projet de loi de finances et non au texte qui vous est soumis aujourd'hui,  **votre commission considère qu'elle doit dès aujourd'hui exprimer le souhait qui est le sien de faire en sorte que l'aménagement du territoire ne pâtisse pas de la réforme annoncée, et ce aussi bien en matière de taxe d'aéroport que de taxe d'aviation civile ou de Fonds de péréquation des transports aériens.**

**Votre commission entend dès aujourd'hui donner un signal clair sur ce point au Gouvernement et affirmer sa vigilance pour l'avenir.**

## EXAMEN EN COMMISSION

Dans sa séance tenue le mercredi 4 novembre 1998, la commission des Affaires économiques a procédé à l'examen du rapport de M. Jean-François Le Grand sur le projet de loi n°7 (1998-1999), relatif à l'organisation de certains services au transport aérien.

A titre préliminaire, le rapporteur a tout d'abord exposé la nature juridique des budgets annexes et des redevances, ces dernières se distinguant des taxes par le fait qu'elles correspondaient à un service rendu à l'usager et devaient remplir une condition d'équivalence entre le coût du service et son financement. Au regard de ces critères, M. Jean-François Le Grand, rapporteur, a estimé qu'il y avait eu ces dernières années une dérive du budget annexe de l'aviation civile (BAAC), dérive dénoncée par le Sénat et en premier lieu par le rapporteur spécial de la Commission des Finances.

M. Jean-François Le Grand, rapporteur, a indiqué que le projet de loi soumis à la commission n'était en fait que le premier volet de la réforme du financement du budget annexe de l'aviation civile, qui serait examinée, dans son ensemble, lors de la discussion des crédits de l'aviation civile dans le projet de loi de finances pour 1999. Il a expliqué que c'était à la suite d'un arrêt du Conseil d'Etat du 20 mai dernier que le Gouvernement avait été conduit à revoir le mode de financement des services de sécurité aéroportuaire, jusqu'alors en partie assis sur un système de redevances payées par les compagnies aériennes, à l'Etat d'une part -c'est le cas de la redevance pour services terminaux à la circulation aérienne (RSTCA)- et aux gestionnaires d'aéroports d'autre part.

Le rapporteur a rappelé que le Conseil d'Etat avait en effet jugé illégale la pratique d'inclure dans l'assiette des redevances, qui servent à rémunérer un service rendu, des coûts liés à des missions d'intérêt général, comme les services de sécurité d'incendie et de sauvetage.

M. Jean-François Le Grand, rapporteur, a considéré que cette jurisprudence exposait l'Etat et les gestionnaires d'aéroports à rembourser, dans le cadre de contestations futures devant les tribunaux, des sommes importantes correspondant à la perception d'une partie des redevances depuis plusieurs années : environ 450 millions de francs pour l'Etat et entre 1 et 3 milliards de francs pour les aéroports qui, ne pouvant supporter une telle charge, se tourneraient vraisemblablement vers l'Etat ou les collectivités locales pour les appeler en garantie. Le rapporteur a jugé cette éventualité probable pour les petites plates-formes et il a souligné que le cadre réglementaire n'obligeait d'ailleurs pas les gestionnaires d'aéroport à exercer eux-mêmes les missions de sécurité concernées.

Dans ces conditions, le rapporteur a précisé que le Gouvernement proposait une démarche en deux temps :

– d’abord, consolider les titres émis et les redevances perçues tant par l’Etat que par les aéroports : c’est l’objet du présent projet de loi (article 2), qui donne en outre un fondement légal à l’exercice par les gestionnaires d’aérodromes des services de sécurité aéroportuaire (article 1) ;

– ensuite, adopter un nouveau système de financement de ces services, par le biais de deux nouvelles taxes, la “ taxe d’aviation civile ” et la “ taxe d’aéroport ”, au moyen d’amendements introduits au projet de loi de finances.

M. Jean-François Le Grand, rapporteur, a précisé que le sujet qui était actuellement soumis à la commission n’était donc que celui de l’apurement du passé, au moyen d’une validation législative des titres de perception des redevances qui pourraient être invalidés dans l’avenir par les tribunaux, à la suite de l’arrêt du Conseil d’Etat.

M. Jean-François Le Grand, rapporteur, a considéré que la validation législative d’actes administratifs, suite à une décision de justice passée en force de chose jugée, posait un problème de fond, celui de l’indépendance et de la séparation des pouvoirs législatif et judiciaire, qui est, a-t-il rappelé, un principe à valeur constitutionnelle. Ce n’était donc que sous conditions, a précisé le rapporteur, que le Conseil constitutionnel en admettait la possibilité, considérant que le législateur ne pouvait faire revivre un acte directement annulé par le juge administratif, car la loi s’analyserait alors comme une censure du juge et porterait en conséquence atteinte au principe constitutionnel de séparation des pouvoirs. M. Jean-François Le Grand, rapporteur, a indiqué que la validation de manière “ préventive ” d’actes administratifs, c’est-à-dire, comme c’est le cas dans le projet de loi, d’actes qui ne sont pas encore annulés par le juge mais qui risquent de l’être, pouvait être constitutionnelle, à condition toutefois qu’il ne s’agisse pas de sanction pénale ni administrative et que la validation soit motivée par l’intérêt général, un simple intérêt financier ne répondant pas à lui seul à ce critère.

Sans prendre de parti dans ce débat de constitutionnalité, le rapporteur a rappelé la répugnance légitime qu’inspirait toute validation législative, répugnance aggravée dans le cas présent par plusieurs années de “ péripéties ” juridiques et d’annulations successives par le Conseil constitutionnel et le Conseil d’Etat, détaillées dans le rapport écrit, et par le précédent de l’examen du projet de loi portant diverses mesures d’ordre économique et financier (DDOEF), où le Sénat, suivant sa commission des finances, avait refusé de voter l’amendement du Gouvernement proposant la même validation que le texte actuellement soumis à la commission.

Au-delà de la brutalité de la forme employée, -procédure d’ailleurs sanctionnée par le Conseil constitutionnel, ce qui expliquait que le texte soit à nouveau soumis au vote du Sénat-, le rapporteur a précisé que c’était aussi

l'absence de solution durable que la Haute Assemblée avait désapprouvée, aucune alternative n'étant à l'époque proposée pour le financement futur de ces services aéroportuaires.

Le rapporteur a estimé que la situation actuelle différait de celle prévalant lors de l'examen du DDOEF. En effet, il a jugé que le souhait du Sénat d'une refonte du financement du budget annexe connaissait enfin un début de réalisation, avec la réforme fiscale proposée. Le rapporteur a relevé que la commission des finances, saisie pour avis du présent projet de loi, avait d'ailleurs émis un avis favorable à son adoption, le 29 octobre dernier.

En outre, le rapporteur a considéré que la décision d'approbation de la validation législative paraissait la moins mauvaise, un refus conduisant l'Etat -et, plus préoccupant encore, les gestionnaires d'aérodromes- à devoir rembourser aux compagnies aériennes les sommes perçues, alors que le service avait bel et bien été rendu.

Il a jugé que, dans ce cas, personne ne pourrait garantir que les passagers -qui ont finalement supporté ce coût- seraient à leur tour indemnisés, même si des compagnies aériennes avaient individualisé depuis peu le coût des redevances sur les billets d'avions.

Par-delà la réserve, qu'appelle dans son principe toute validation législative, M. Jean-François Le Grand, rapporteur, a souhaité que la présente validation soit rédigée le mieux possible, afin que l'objectif soit atteint et que le problème des redevances perçues ces dernières années soit enfin réglé. Il a indiqué qu'il proposerait, à cet effet, des précisions dans la rédaction du texte.

Abordant l'examen des articles, le rapporteur a précisé que l'article 1er du projet de loi confiait l'exercice des missions de sécurité et de sûreté aéroportuaires aux gestionnaires d'aérodromes. Si les exploitants assurent déjà en fait ces attributions, a indiqué le rapporteur, rien ne les y obligeait en droit, ni dans le code de l'aviation civile, ni même dans les cahiers des charges des concessions aéroportuaires.

Il a précisé que les services concernés étaient :

– le sauvetage et la lutte contre les incendies d'avions qui faisait appel à des “ pompiers spécialisés ” ;

– la prévention du péril aviaire, c'est-à-dire les techniques d'effarouchement des oiseaux pour éviter leur ingestion dans les réacteurs d'avions ;

– la participation à l'organisation des visites de sûreté, c'est-à-dire des actions de prévention des actes de terrorisme.

M. Jean-François Le Grand, rapporteur, a indiqué que, comme Aéroport de Paris bénéficiait de dispositions spécifiques dans le code de l'aviation civile, son cas faisait l'objet, dans le texte de loi, d'un paragraphe à part, visant à compléter, dans le même sens que pour les autres aéroports, ces dispositions.

Il a précisé que l'article 2 visait à valider législativement les redevances déjà perçues par l'Etat et par les gestionnaires d'aérodromes pour les services de sécurité et sûreté aéroportuaire, fragilisées par la récente jurisprudence du Conseil d'Etat. Il a indiqué que le paragraphe I concernait la validation des redevances aéroportuaires des gestionnaires d'aérodromes, jusqu'au 1er avril 1999, date d'entrée en vigueur prévue par le Gouvernement de la nouvelle "taxe d'aéroport", en tant que ces redevances viendraient à être contestées devant le juge pour inclusion dans leur base de calcul de dépenses relatives aux missions de sécurité aéroportuaire.

M. Jean-François Le Grand, rapporteur, a proposé de reporter cette date, à son sens peu réaliste, compte tenu du délai de réunion des commissions économiques consultatives de chaque aéroport et du délai d'approbation par l'Etat des nouvelles redevances, au 1er juillet.

Il a aussi proposé d'élargir le champ de l'assiette des redevances soumis à validation, afin d'y inclure toutes les dépenses prises en compte et d'éviter ainsi des recours futurs.

Le rapporteur a précisé que le paragraphe II visait la validation de la perception par l'Etat de la redevance pour services terminaux à la circulation aérienne (RSTCA).

Il a ensuite proposé à la Commission d'adopter le texte avec les modifications indiquées. Il a également considéré que tous les Gouvernements précédents partageaient une commune responsabilité dans cette situation.

En réponse à M. Léon Fatous, le rapporteur a précisé qu'il avait consulté les partenaires du secteur aérien avant d'arrêter sa position, et qu'il ressortait globalement de cette consultation qu'il était nécessaire de sortir de la situation actuelle.

La commission a ensuite adopté trois amendements au paragraphe I de l'article 2 (validation législative des redevances aéroportuaires).

Le premier tend à reporter la date limite de la période de validation du 1er avril au 1er juillet 1999, date plus réaliste, compte tenu des délais de réunion des commissions économiques et consultatives des aéroports et d'approbation par l'Etat des redevances aéroportuaires nouvellement fixées.

Le deuxième amendement vise à inclure dans le champ de la validation les dépenses de fonctionnement qui ont pu être imputées dans l'assiette des

redevances aéroportuaires, concernant notamment les poudres et explosifs des camions incendie.

Le troisième amendement a le même objet : il vise à inclure au périmètre de la validation certains coûts liés aux mesures de contrôle environnemental et de contrôle transfrontières (coût des locaux mis à la disposition des services des douanes par les gestionnaires d'aéroports).

La commission a adopté le projet de loi ainsi modifié.

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1er*

*(articles L.213-3 nouveau et L.251-2 du code de l'aviation civile)*

### **Exécution par les gestionnaires d'aérodromes de certains services de sécurité aéroportuaire**

**Cet article vise à confier l'exercice direct ou indirect des services de sécurité incendie sauvetage, de lutte contre le péril aviaire et de sûreté aux gestionnaires d'aérodromes.**

## **PARAGRAPHE I. DÉFINITION DES SERVICES DE SÉCURITÉ AÉROPORTUAIRE ET ATTRIBUTION AUX AÉRODROMES**

### *A. LE CONSTAT : UNE ASSISE LÉGALE À CONFORTER*

Comme le précise l'exposé des motifs du projet de loi qui vous est soumis, les services chargés de la sécurité incendie, du sauvetage et de la lutte contre le péril aviaire ne sont explicitement prévus :

– ni dans **les cahiers des charges des concessions** accordées par l'Etat pour la construction, l'entretien et l'exploitation des aérodromes qui lui appartiennent, en vertu notamment des articles R.223-2 et suivants du code de l'aviation civile, et qui lient la plupart du temps l'Etat aux chambres de commerce et d'industrie locales ;

– ni dans la **loi n° 96-369 du 5 mai 1996 relative aux services d’incendie et de secours**<sup>3</sup> qui a profondément réformé l’organisation territoriale de ces services ;

– ni dans la **loi n° 96-151 du 26 février 1996 relative aux transports**,<sup>4</sup> qui a autorisé, dans le texte proposé pour l’article L.282-8 du code de l’aviation civile, l’Etat et les gestionnaires d’aérodromes à faire effectuer, sous certaines conditions, les visites de sûreté par des agents privés.

Dans ces conditions, le projet de loi propose d’insérer au chapitre III du titre 1er du Livre II du code de l’aviation civile, intitulé “ Police des aérodromes et des installations à usage aéronautique ”, un **nouvel article L.213-3 confiant expressément ces missions aux aérodromes.**

## *B. LE TEXTE PROPOSÉ*

### 1. Les services concernés

– *le sauvetage et la lutte contre les incendies d’aéronefs*

Un arrêté du 5 septembre 1979, complété par une instruction -modifiée- du ministre des transports du 11 septembre 1979, a fixé les principes et les règles générales d’organisation et de fonctionnement des **services de sauvetage et de lutte contre l’incendie des aéronefs** sur les aérodromes. Cette instruction précise notamment que “ *l’objectif principal (...) est de sauver des vies humaines en cas d’accident ou d’incident d’aéronef (...). L’objectif secondaire de ce service est d’intervenir sur les aéronefs en cas de situations présentant un danger potentiel d’incendie* ”.

---

<sup>3</sup> Voir sur cette question les rapports du sénateur René-Georges Laurin n°<sup>s</sup> 320 et 269 au nom de la Commission des lois du Sénat, et le rapport pour avis n° 322 du sénateur Paul Girod, au nom de la commission des finances.

<sup>4</sup> Voir le rapport que votre rapporteur avait eu l’honneur de présenter au nom de la Commission des Affaires économiques, n° 203 (1995-1996).

Ce service est communément dénommé, sur un aérodrome, “ service sécurité incendie sauvetage ”, ou SSIS. L’encadrement du service est assuré :

– soit par le directeur de l’aéroport, le commandant de l’aérodrome ou le chef de district aéronautique ;

– soit par le gestionnaire de l’aérodrome.

**Le niveau de protection à assurer est fonction des longueurs et largeurs des avions de transport de passagers qui fréquentent l’aérodrome et de la fréquence de leurs mouvements, suivant des classes d’avions et des catégories d’aérodromes fixés par voie réglementaire.**

***– la prévention du péril aviaire***

**La prévention du péril aviaire consiste en des techniques d’effarouchement des oiseaux pour éviter leur ingestion dans les réacteurs d’avions.**

Un arrêté du 24 juillet 1989 relatif à la prévention du péril aviaire a réglementé cette activité, conformément notamment à la convention de Chicago du 7 décembre 1944 relative à l’aviation civile internationale.

Cet arrêté indique que le service de prévention du péril aviaire est “ *rendu sous la responsabilité de l’Etat* ” sur les aérodromes dotés d’un organisme de la circulation aérienne. Il concourt à assurer la sécurité des vols par la mise en oeuvre de moyens visant à **l’éviction des risques de collision entre oiseaux et aéronefs à proximité immédiate des aéroports**. Ces moyens sont notamment des véhicules spécialisés ; des pistolets et des fusées crépitants ; des bruiteurs de cris de détresse télécommandés ; des fusils.

La réglementation fixe l’étendue des moyens dont doivent disposer les aérodromes, suivant la “ *situation ornithologique locale* ”, le volume de trafic et le type d’aéronefs.

***– la participation à l’organisation des visites de sûreté***

La loi précitée relative aux transports de février 1996 a fixé, à l’article L.282-8 du code de l’aviation civile, les conditions de déroulement des visites de sûreté : “ *En vue d’assurer préventivement la sûreté des vols,*

*tant en régime national qu'international, les officiers de police judiciaire et, sur l'ordre et sous la responsabilité de ceux-ci, les agents de police judiciaire peuvent procéder à la visite des personnes, des bagages, du fret, des colis postaux, des aéronefs et des véhicules pénétrant ou se trouvant dans les zones non librement accessibles au public des aérodromes et de leurs dépendances* ". Il s'agit donc de la **prévention des actes de terrorisme**.

Le texte qui vous est soumis autorise la participation des gestionnaires d'aérodromes à "*l'organisation*" de ces visites, sachant que cette participation interviendrait dans les conditions de l'article L.282-8, c'est-à-dire sur l'ordre et sous la responsabilité d'un officier de police judiciaire.

## 2. La personne désignée pour les accomplir

Le projet de loi dispose tout d'abord que "*les aérodromes assurent*" ces services, suivant des normes techniques définies par l'autorité administrative.

L'alinéa suivant précise que l'exploitant d'aérodrome en assure l'exécution, sous l'autorité du titulaire du pouvoir de police.

Il peut en outre, par convention, en faire assurer l'exécution au service départemental d'incendie et de secours (SDIS), à l'autorité militaire ainsi qu'à un organisme agréé, dans des conditions fixées par décret. En effet, certains aéroports ont recours à des sociétés de services privées pour l'exercice de certaines de ces missions. Un décret précisera les conditions de leur agrément.

## **PARAGRAPHE II. LE CAS D'AÉROPORTS DE PARIS**

Aéroports de Paris (ADP) est un cas particulier puisqu'un titre du code de l'aviation civile lui est expressément consacré : le titre V du livre II, consacré aux aérodromes.

Après l'article L.251-1 qui lui confère le statut d'établissement public doté de l'autonomie financière, l'article L.251-2 précise les missions d'ADP. C'est cet article que le présent texte complète, en donnant une nouvelle rédaction à l'alinéa consacré aux missions d'ADP, pour y apporter les modifications suivantes :

- le terme de " région parisienne " est remplacé par " région Ile-de-France ", simple modification rédactionnelle ;

- la mission d'assurer un service de sauvetage et de lutte contre l'incendie des aéronefs est rajoutée, ainsi que :

- celle de la prévention du péril aviaire ;

- et de la participation à l'organisation des visites de sûreté.

**Sur proposition du rapporteur, la commission a adopté cet article sans modification.**

## *Article 2*

### **Validation législative**

**Cet article vise à valider législativement des redevances déjà perçues par l'Etat et par les gestionnaires d'aérodromes pour les services de sécurité et sûreté aéroportuaire, fragilisées par la récente jurisprudence du Conseil d'Etat.**

L'exposé général du présent rapport ayant déjà largement évoqué les enjeux juridiques et financiers qui s'attachent à une telle démarche, votre rapporteur se contentera de présenter ici sommairement l'architecture de l'article de validation proposé par le texte de loi.

## **PARAGRAPHE I. VALIDATION DES REDEVANCES AÉROPORTUAIRES DES GESTIONNAIRES D'AÉRODROMES**

Le paragraphe I du présent article vise à valider, **jusqu'au 1er avril 1999**, date d'entrée en vigueur prévue par le Gouvernement de la nouvelle "taxe d'aéroport", les **décisions de fixation des taux de redevances aéroportuaires par les gestionnaires d'aérodromes**, prises antérieurement à la présente loi, en tant qu'elles viendraient à être contestées devant le juge pour inclusion dans leur base de calcul de dépenses relatives aux missions de sécurité aéroportuaire.

En effet, à la suite des arrêts du Conseil d'Etat du 20 mai et du tribunal administratif de Nice, les compagnies aériennes pourraient à bon droit intenter des actions contentieuses contre les aéroports, concernant les décisions tarifaires prises, par le passé, par les gestionnaires.

Le tableau inséré au chapitre II de l'exposé général a donné une estimation des montants en jeu pour 1999 pour chaque aéroport. Les estimations fournies à votre rapporteur font état d'une somme globale comprise, sur toute la période concernée, entre un et trois milliards de francs.

**Souhaitant que l'effet de validation du présent texte soit pleinement atteint, et afin d'éviter que des recours futurs ne viennent à nouveau remettre ce système en cause, la commission a adopté, sur proposition du rapporteur, deux amendements tendant à élargir la validation à la prise en compte de coûts relatifs au fonctionnement ainsi qu'aux dépenses environnementales et aux contrôles transfrontaliers (notamment frais des locaux mis à disposition du service des douanes).**

**Dans un souci de réalisme, la commission a également repoussé la date limite de la période de validation du 1er avril au 1er juillet 1999.**

## **PARAGRAPHE II. VALIDATION DE LA PERCEPTION PAR L'ETAT DE LA RSTCA**

Le deuxième paragraphe du présent article vise à valider les titres de perception de la RSTCA émis par l'Etat sur les fondements des arrêtés :

– du 21 février 1996 modifiant les conditions d'établissement de la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne ;

– du 16 avril 1996 fixant les conditions d'établissement et de perception de la RSTCA, et fixant le champ d'application et les taux unitaires de la RSTCA ;

– du 16 décembre 1996 modifié le 14 janvier 97 fixant le champ d'application et les taux unitaires de la RSTCA ;

– du 16 décembre 1997 fixant le champ d'application et les taux unitaires de la RSTCA ;

en tant qu'ils seraient attaqués au motif **qu'ils intègrent dans leur base de calcul des dépenses qui ne peuvent être financées par redevances.**

L'effet de cette mesure est limité au 1er août 1998, date à laquelle un nouveau taux de cette redevance a été appliqué, tenant compte de l'arrêt du Conseil d'Etat.

La somme globale concernée par la validation s'élèverait à 450 millions de francs.

**Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.**

\*

\*

\*

**Votre commission a adopté l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.**

## **ANNEXE**

### **LISTE DES PERSONNALITÉS RENCONTRÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR**

#### **I. Représentants du Gouvernement et de l'Administration**

- M. Jean-Claude Gayssot, Ministre de l'équipement, des transports et du logement,
- Mme Anne Bolliet, Directeur adjoint du Cabinet de M. Gayssot,
- M. Yves Meusburger, Conseiller technique au cabinet de M. Gayssot,
- M. Pierre Graff, Directeur général de l'aviation civile,
- M. Patrick Gandil, Chef du service des bases aériennes.

#### **II. Représentants des compagnies aériennes**

- SCARA : Syndicat des compagnies aériennes autonomes, M. Jean-Baptiste Vallé, Délégué général,
- CSTA : Chambre syndicale du transport aérien, M. Jean-Pierre Le Goff, Délégué général du CSTA, et M. Yorik Pelhate, chargé des relations avec le Parlement du groupe Air France.

#### **III. Représentants des gestionnaires d'aéroports**

- UCCEGA, Union des chambres de commerce et établissements gestionnaires d'aéroports : M. Pierre Flotat, Président et M. Jacques Sabourin, Secrétaire général.

#### **IV. Représentants des usagers**

- AFUTA : Association française des usagers du transport aérien : M. Charles Flocard, Président et Mme Catherine Boutière.

## TABLEAU COMPARATIF

Textes en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

**Projet de loi  
relatif à l'organisation de certains  
services au transport aérien**

**Projet de loi  
relatif à l'organisation de certains  
services au transport aérien**

Article 1er

Article 1er

Le livre II du code de l'aviation civile (première partie : législative) est modifié ainsi qu'il suit :

*(Sans modification)*

I. - Il est ajouté au chapitre III du titre Ier, un article L. 213-3 ainsi rédigé :

« *Art. L. 213-3.* - Les aérodromes assurent, suivant des normes techniques définies par l'autorité administrative, le sauvetage et la lutte contre les incendies d'aéronefs, ainsi que la prévention du péril aviaire. Ils participent à l'organisation des visites de sûreté dans les conditions prévues à l'article L. 282-8 b.

« Sous l'autorité des titulaires du pouvoir de police mentionnés à l'article L. 213-2, l'exploitant d'aérodrome assure l'exécution des services en cause. Il peut faire assurer celle-ci, en vertu d'une convention, par le service départemental d'incendie et de secours, par l'autorité militaire ou par un organisme agréé dans les conditions fixées par décret. »

Code de l'aviation civile

II. - Le premier alinéa de l'article L. 251-2 du code de l'aviation civile est remplacé par les dispositions suivantes :

### Textes en vigueur

Art. L. 251-2 - Il est chargé d'aménager, d'exploiter et de développer l'ensemble des installations de transport civil aérien ayant leur centre dans la région parisienne et qui ont pour objet de faciliter l'arrivée et le départ des aéronefs, de guider la navigation, d'assurer l'embarquement, le débarquement et l'acheminement à terre des voyageurs, des marchandises et du courrier transportés par air, ainsi que toutes installations annexes.

Il se tient en liaison permanente avec les autres aérodromes français et étrangers, auxquels il doit éventuellement demander ou prêter le concours qu'imposent les nécessités du trafic aérien.

.....

### Texte du projet de loi

« Il est chargé d'aménager, d'exploiter et de développer l'ensemble des installations de transport civil aérien ayant leur centre dans la région Ile de-France, ainsi que toutes installations annexes, qui ont pour objet de faciliter l'arrivée et le départ des aéronefs, d'assurer un service de sauvetage et de lutte contre l'incendie des aéronefs et de prévention du péril aviaire, de guider la navigation, de participer à l'organisation des visites de sûreté dans les conditions prévues par l'article L. 282-8 b, d'assurer l'embarquement, le débarquement et l'acheminement à terre des voyageurs, des marchandises et du courrier transportés par air. »

### Article 2

I. - Sont validées, sous réserve des décisions passées en force de chose jugée, et pour une période qui prendra fin, au plus tard, le 1er avril 1999, les décisions des exploitants d'aérodromes antérieures à la présente loi et fixant les taux des redevances aéroportuaires en application des dispositions des articles R. 224-1, R. 224-2, R. 224-3 du code de l'aviation civile en tant que leur légalité serait contestée au motif que la base de calcul comprend des dépenses en matière de personnel, d'équipement, d'aménagement et d'entretien relatives aux missions de sécurité incendie-sauvetage des aéronefs, de lutte contre le péril aviaire ainsi qu'aux visites de sûreté prévues à l'article L. 282-8 b du code de l'aviation civile.

### Propositions de la Commission

### Article 2

I. - Sont validées...

... tard, le 1er juillet 1999...

... personnel, de fonctionnement, d'équipement...

... aviaire, de protection de l'environnement, de contrôles transfrontières ainsi qu'aux visites de sûreté prévues à l'article L. 282-8 b du code de l'aviation civile.

**Textes en vigueur**

---

**Texte du projet de loi**

---

**Propositions de la Commission**

---

II. - Sont validés, sous réserve des décisions passées en force de chose jugée, les titres de perception émis au titre de la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne prévue à l'article R. 134-4 du code de l'aviation civile, en tant que leur régularité serait contestée par le motif que les arrêtés du ministre chargé des transports et du ministre chargé du budget du 21 février 1996, du 16 avril 1996, du 16 décembre 1996 modifié le 14 janvier 1997 et du 16 décembre 1997, sur le fondement desquels ils ont été pris, intègrent dans leur base de calcul des dépenses qui ne peuvent être financées par redevances.

II. - (*Sans modification*)