

N° 445598

Conseil national des fédérations aéronautiques et sportives (CNFAS et autres)

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 17 décembre 2021

Décision du 30 décembre 2021

CONCLUSIONS

Mme Sophie Roussel, Rapporteure publique

En vertu de l'article D. 232-1 du code de l'aviation civile, les aérodromes dits à usage restreints sont destinés à des activités qui, tout en répondant à des besoins collectifs, techniques ou commerciaux, sont soit limitées dans leur objet, soit réservées à certaines catégories d'aéronefs, soit exclusivement exercées par certaines personnes spécialement désignées à cet effet.

L'aérodrome de Sallanches-Mont-Blanc, dans la vallée de l'Arve en Haute-Savoie, relève de cette catégorie¹. Sa création, à l'initiative de Sallanches, sur son domaine public, a été autorisée par un arrêté ministériel du 29 novembre 1974. L'aérodrome a ensuite été agréé par le ministre chargé de l'aviation civile pour un usage restreint en vertu d'un arrêté du 11 mars 1975. Les activités autorisées étaient, d'une part, l'activité des avions et des planeurs pour les pilotes ayant été reconnus aptes par un instructeur, ou détenant la qualification montagne et d'autre part, l'activité des aérodynes ultralégers motorisés (ULM) et des hélicoptères, autrement dit des activités de loisirs et de tourisme. Il accueillait en février 2020 dans deux hangars six ULM et un aéronef.

Nous parlons au passé car, par l'arrêté en litige, pris le 24 juillet 2020, le ministre chargé de l'aviation civile a décidé la fermeture de cet aérodrome. Cinq articles forment cet arrêté : le premier modifie l'arrêté du 11 mars 1975 relatif à l'agrément à usage restreint de l'aérodrome, en réécrivant certaines des conditions d'utilisation de l'aérodrome. L'article 2 procède à la fermeture à toute circulation aérienne, à compter du 1^{er} septembre 2020, de l'aérodrome et le retire à compter de cette date de la liste des aérodromes agréés à usage restreint (liste n° 3 visée à l'article 2 de l'arrêté du 23 novembre 1962 relatif au classement des aérodromes suivant leur usage aéronautique et les conditions de leur utilisation). L'article 3 abroge, à compter du 1^{er} septembre 2020, les deux arrêtés de 1974 et de 1975. L'article 4 fixe l'entrée en vigueur des articles qui précèdent au 1^{er} août 2020 et l'article 5 est l'article d'exécution.

¹ La réglementation française distingue les aérodromes ouverts à la circulation aérienne publique (classés plusieurs catégories, de A à E), et ceux qui ne le sont pas : aérodromes réservés à l'usage de l'administration de l'Etat, aérodromes à usage restreint, aérodromes à usage privé.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Plusieurs utilisateurs de l'aérodrome (le Conseil national des Fédérations aéronautiques et sportives, la Fédération française d'Ulm, le Comité de sauvegarde et de défense de l'aérodrome de Sallanches et l'aéroclub de Sallanches) vous saisissent de conclusions d'annulation, dirigées contre les articles 2 et 3 de cet arrêté, divisibles des autres, en particulier de l'article 1^{er}.

Votre compétence de premier et dernier ressort pour connaître de ces articles n'est pas complètement évidente. Par symétrie avec ce que vous jugez pour l'arrêté ministériel dont l'unique objet serait la création d'un aérodrome à usage restreint, la décision de fermeture – que matérialise l'article 2 de l'arrêté attaqué – ne revêt pas (ne revêt plus²), au vu des critères restrictifs issus de votre décision de section *Institut d'ostéopathie de Bordeaux* du 1^{er} juillet 2016 (n^{os} 393082, 393524, p.), un caractère réglementaire : dépourvu de caractère général et impersonnel, l'acte portant création ou suppression d'un aérodrome à usage restreint n'a pas, par lui-même, pour objet l'organisation d'un service public. L'article 3, qui abroge notamment l'arrêté du 11 mars 1975 relatif à l'agrément à usage restreint de l'aérodrome revêt en revanche un caractère réglementaire, selon la distinction que vous avez faite à propos de l'acte de création d'un aérodrome à usage restreint et l'acte de mise en service³ (CE, 10 juin 2020, *Association Les riverains du port et Mme C...*, n^o 425417, aux tables sur ce point). Compte tenu de l'objet mixte des dispositions contestées, vous pourrez retenir votre compétence de premier et dernier ressort pour le tout. Nous relevons d'ailleurs, sans que cela soit décisif compte tenu des caractéristiques des procédures d'urgence,⁴ que votre juge des référés, saisi sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, n'a pas décliné sa compétence (JRCE, 23 novembre 2020, n^o 445580, inédite)

Les moyens mettant en cause les formes et procédures selon lesquelles les dispositions attaquées ont été prises sont les plus nombreux.

Ce n'est pas celui tiré de l'absence de compétence du signataire qui vous retiendra. Le directeur du transport aérien, nommé par un décret du 4 juin 2015, publié au Journal officiel le lendemain, était habilité à signer l'arrêté attaqué au nom du ministre chargé de l'aviation civile en vertu des dispositions du 1^o de l'article 1er du décret du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du Gouvernement et du décret du 9 juillet 2008 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

² Il nous semble que vous ne pouvez plus, compte tenu de l'orientation prise par votre jurisprudence avec la décision *Institut d'ostéopathie de Bordeaux*, vous appuyer sur la décision du 22 mai 2012, *Conseil national des fédérations aéronautiques et sportives et autres*, n^o 350567, aux tables sur un autre point, par laquelle vous avez admis votre compétence de premier et dernier ressort pour connaître d'un recours pour excès de pouvoir contre un arrêté ministériel portant fermeture d'un aérodrome (la décision reconnaît un caractère réglementaire à un tel arrêté pour écarter le moyen tiré de son absence de motivation). Cette solution procède en réalité d'une décision antérieure, aux tables sur ce point : CE, 21 août 1996, *Fédération nationale aéronautique et autres*, n^{os} 170221, 170223, 170224, 177521, 177529, aux tables, à propos d'un aérodrome créé par l'Etat.

³ Equivalent de l'arrêté d'agrément pour les aérodromes à usage restreint non créés par l'Etat.

⁴ Il suffit que le litige ne soit pas manifestement insusceptible de se rattacher à la compétence de la juridiction administrative : JRCE, 29 octobre 2001, *R...*, n^o 237132, T. pp. 872-906-908-1090

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Les trois autres moyens de légalité externe doivent écartés comme inopérants : aucune des dispositions du code de l'aviation civile sur lesquelles chacun repose ne régit la procédure de fermeture d'un aérodrome à usage restreint, qui n'est en réalité encadrée par aucun texte.

Ni l'article 28 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui encadre la procédure de fermeture d'un aérodrome transféré par l'Etat à une collectivité territoriale (ou à un groupement de collectivités territoriales) en exigeant qu'elle recueille, préalablement à sa demande de fermeture, l'avis des tiers détenteurs de droits et obligations se rapportant aux activités aéronautiques présentes sur les lieux et constitue à cet effet un dossier proposant des solutions de relocalisation des activités aéronautiques sur un autre site agréé par l'Etat. L'aérodrome de Sallanches-Mont-Blanc, qui a été créé à l'initiative de la commune de Sallanches et n'a jamais appartenu à l'Etat, ne relève pas du champ d'application de cette procédure, dont l'omission, qui prive les intéressés d'une garantie au sens de votre jurisprudence *D...* (CE Ass., 23 décembre 2011, n° 335033, p. 649), entraîne nécessairement l'annulation de la décision de fermeture prise par le ministre sur la demande de la collectivité (v. en ce sens votre décision du 22 mai 2012, *Conseil national des fédérations aéronautiques et sportives et autres*, n° 350567, aux tables).

Ni l'article D. 232-2 du code de l'aviation civile, qui se borne à encadrer les modalités de création d'un aérodrome à usage restreint par une personne morale autre que l'Etat, sans régir d'aucune manière la procédure de fermeture. L'enquête technique qui doit accompagner la demande d'autorisation de création de l'aérodrome n'est ainsi pas requise lorsque la collectivité en demande la fermeture. Il n'existe ainsi pas d'équivalent, pour la fermeture d'un aérodrome à usage restreint, de l'article R. 221-1 du code, qui organise, pour les aérodromes dit « ouverts à la circulation aérienne publique » une procédure de fermeture décalquée sur la procédure d'ouverture et requérant de ce fait une enquête publique. Ce n'est pas à vous, par analogie avec les règles encadrant la fermeture d'un aérodrome ouvert à la circulation aérienne publique, d'interpréter par extrapolation le silence de l'article D. 232-2 du code sur la fermeture des aérodromes dits à usage restreints pour imposer une enquête technique, comme vous y invite pourtant la requête. Et si une enquête technique a été spontanément réalisée, qui n'est pas insuffisante contrairement à ce qui est soutenu, l'arrêté attaqué n'avait pas, à peine d'illégalité, à le viser.

Ni enfin les articles D. 212-1 à D. 212-3 du code de l'aviation civile, applicables aux décisions par lesquelles l'autorité administrative, pour des motifs limitativement énumérés, suspend, restreint ou retire les autorisations en vertu desquels les aérodromes sont créés et utilisés. Si la décision de fermeture et l'abrogation de l'arrêté du 11 mars 1975 relatif à l'agrément à usage restreint de l'aérodrome n'est pas étrangère à l'un des motifs énumérés à l'article D. 212-1 du code (ce sur quoi nous reviendrons au moment d'examiner les moyens mettant en cause le bien-fondé des dispositions critiquées) – son caractère dangereux pour la circulation aérienne – elle ne procède pas d'une initiative de l'Etat, titulaire de la police de aérodromes, mais d'une demande de la collectivité bénéficiaire de l'autorisation. La méconnaissance des formes et procédures fixées par ces articles, l'obligation de motivation en particulier, ne peuvent donc être utilement invoquées pour critiquer les dispositions contestées.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Sur le fond, les requérants invoquent un détournement de pouvoir et une erreur manifeste d'appréciation.

Par votre décision *Commune de Baons-le-Comte*, n° 373193, 373194, aux tables, vous avez choisi d'exercer un contrôle normal sur l'exercice par le ministre chargé de l'aviation civile de son pouvoir de fixer les conditions d'utilisation d'un aérodrome en application de l'article D. 232-8 du code. Vous aviez en l'espèce vérifié que la décision du ministre d'accorder un agrément sans fixer de conditions particulières d'utilisation n'était pas entachée d'erreur d'appréciation.

Vous vous êtes en revanche limités à contrôler l'absence d'erreur manifeste d'appréciation dans la désignation, par le représentant de l'Etat dans la région, de la collectivité bénéficiaire du transfert d'un aérodrome civil appartenant à l'Etat dans le cadre de l'article 28 de la loi du 13 août 2004 au vu 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 (CE, 19 novembre 2008, *Communauté urbaine de Strasbourg*, n° 312095, aux tables).

Enfin, dans votre décision du 22 mai 2012, *Conseil national des fédérations aéronautiques et sportives et autres*, n° 350567, aux tables sur d'autres point, vous avez exercé un entier contrôle sur le choix de fermer l'aérodrome de Romilly-sur-Seine à la demande du président de la communauté de communes.

A nos yeux, compte tenu de l'objet de la décision en cause, c'est un entier contrôle que vous devriez exercer⁵. La requête fait valoir que la décision n'est justifiée que par le refus de la mairie d'exécuter les travaux nécessaires pour remettre en état la piste et préjudicie à la sécurité aérienne, en raison de la rareté dans cet environnement montagneux de sites susceptibles d'accueillir des aéronefs en difficulté techniques ou de dégradation de la situation météorologique ou les secours en montagne. Elle se prévaut en outre du rapport de deux experts, commis en juillet 2020, d'une dizaine de témoignages de pilotes amateurs attestant du caractère indispensable, pour la sécurité, de la faculté de se poser sur l'aérodrome de Sallanches, ainsi que de deux pétitions ayant recueilli plus en tout un peu moins de 20 000 signatures. Elle insiste par ailleurs sur le fait qu'aucune procédure de relocalisation ni aucune solution alternative n'a été trouvée. Ces éléments ne caractérisent pas une erreur d'appréciation. S'il n'est pas contesté que cet aérodrome a pu être utilisé pour des atterrissages d'urgence, d'autres plateformes de repli existent, certes moins proches du massif du Mont-Blanc mais malgré tout accessibles : Albertville à environ 34 km, Annemasse à environ 42 k, hélicoptère de l'hôpital de Sallanches s'agissant des hélicoptères. Il appartiendra à cet égard aux pilotes survolant à l'avenir le massif de tenir compte du risque lié à l'absence de lieu de repli à proche distance. Enfin, l'activité sur cet aérodrome était très réduite.

⁵ Le précédent invoqué dans la requête pour fonder ce contrôle restreint ne nous paraît pas topique. Vous avez certes jugé par la décision du 16 janvier 1991, *Fédération nationale des associations d'usagers des transports*, n° 116212, p. 14, que le juge de l'excès de pouvoir exerce un contrôle restreint sur la décision de l'Etat ou d'une collectivité de fermer un service public facultatif. Nous ne sommes pas certaine qu'un aérodrome à usage restreint, sur lequel ne sont autorisés que des activités de loisirs et de tourisme, réponde nécessairement à cette qualification.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Le détournement de pouvoir n'est pas constitué par le fait que la commune refuserait de supporter la charge de l'entretien de l'aérodrome. Le projet d'aménagement du site du lac des Ilettes, à proximité de l'aérodrome, afin d'en conforter le caractère d'espace naturel sensible, est réel.

Par ces motifs nous concluons :

- rejet de la requête
- 500 euros à chacune des associations requérantes à verser à l'Etat au titre de l'article L. 761-1 du CJA.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.