

N° 2055

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 février 2005.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE PROJET DE LOI, ADOPTE PAR LE SENAT, (n° 1914) *relatif aux aéroports*.

PAR M. CHARLES DE COURSON,

Député.

Voir les numéros :

Sénat : 452 (2003-2004), 49, 54 et T.A.22 (2004-2005).

Assemblée nationale : 1914 et 2045.

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| INTRODUCTION | 5 |
| I.- ASSURER L'AVENIR D'AEROPORTS DE PARIS | 7 |
| A.- LA NECESSAIRE EVOLUTION DU STATUT D'AEROPORTS DE PARIS | 7 |
| 1.- Le statut d'établissement public n'est plus adapté au développement d'ADP dans un contexte concurrentiel | 7 |
| 2.- Ce statut ne permet pas de faire face au besoin de financement d'ADP | 8 |
| B.- LE CHANGEMENT DE STATUT D'ADP, DANS LA CONTINUTE DE LA PERSONNE MORALE .. | 11 |
| 1.- Un changement de statut sans bouleversement de l'entité juridique | 11 |
| 2.- Le passage de la domanialité publique à la domanialité privée n'est pas exempt d'ambiguïtés juridiques | 14 |
| a) <i>Composition du domaine aéroportuaire</i> | 14 |
| b) <i>Le choix du déclassement du domaine public</i> | 15 |
| c) <i>Le passage à la domanialité privée est encadré par des dispositifs complexes qui nuisent à la cohérence de l'ensemble</i> | 16 |
| 3.- L'élargissement de l'objet social d'ADP et la préservation des missions de service public | 20 |
| II.- L'OUVERTURE DES GRANDS AEROPORTS REGIONAUX | 23 |
| A.- LA NECESSAIRE MODERNISATION DU STATUT DES GRANDS AEROPORTS REGIONAUX ... | 23 |
| B.- UNE SOLUTION D'OUVERTURE AU SECTEUR PRIVE S'APPUYANT SUR LES OPERATEURS HISTORIQUES..... | 25 |
| 1.- L'apport de la concession à une société <i>ad hoc</i> | 25 |
| 2.- Un dispositif qu'il faut clarifier au regard du droit de la concurrence | 26 |
| 3.- La situation des personnels des aéroports | 27 |
| III.- L'INSCRIPTION DES PRINCIPES DE FIXATION DES REDEVANCES AEROPORTUAIRES DANS UN CADRE LEGISLATIF | 29 |
| A.- LE CADRE JURIDIQUE ET FINANCIER ACTUEL..... | 29 |
| 1.- Une définition juridique et jurisprudentielle à préciser..... | 29 |
| 2.- Les redevances aéroportuaires | 30 |
| 3.- Un poids financier important dans le budget d'ADP | 30 |

| | |
|---|-----------|
| B.- LE NOUVEAU MODE DE FIXATION DES REDEVANCES..... | 31 |
| 1.- Les principes qui encadrent la fixation des redevances..... | 31 |
| a) <i>Étendue du coût du service rendu</i> | 31 |
| b) <i>Les modulations possibles des redevances</i> | 31 |
| c) <i>Le principe de la « caisse unique »</i> | 32 |
| 2.- Un nouveau mode de régulation économique | 32 |
| a) <i>Une évolution inscrite dans des contrats pluriannuels</i> | 32 |
| b) <i>La commission de conciliation aéroportuaire</i> | 33 |
| 3.- Améliorer le paiement des redevances | 34 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 35 |
| AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION | 47 |

INTRODUCTION

La commission des Finances s'est saisie pour avis du présent projet de loi, dans sa totalité. En effet, qu'il s'agisse du changement de statut d'Aéroports de Paris (ADP) suivi de l'ouverture de son capital, du déclassement du domaine public aéroportuaire, de l'ouverture des aéroports régionaux au secteur privé ou du mode de fixation des redevances, l'ensemble de ces dispositions concerne les finances publiques.

C'est la première réforme d'ampleur dans le secteur aéroportuaire depuis 1945, année de création d'ADP. L'avenir des aéroports constitue un enjeu crucial pour la croissance économique et l'emploi, comme pour l'aménagement du territoire. Or, le statut de l'ensemble des aéroports a vieilli et constitue un frein à leur développement. Ce projet de loi devrait permettre de doter les aéroports français d'un cadre juridique adapté aux nécessaires évolutions de ce secteur.

Le présent projet de loi traite principalement de trois sujets : le changement de statut d'ADP, l'évolution des grands aéroports régionaux et le mode de fixation des redevances aéroportuaires.

ADP est un établissement public de l'État depuis 1945. Aujourd'hui, la poursuite du développement d'ADP nécessite une évolution de ce statut, qui n'est pas adapté à un contexte concurrentiel. Seul un apport de capitaux privés donnera à ADP les moyens de son développement. Il faut donc faire évoluer le statut d'ADP, pour en faire une société privée. L'ouverture de son capital sera en tout état de cause limitée à la moitié, puisque le projet de loi dispose que l'État reste majoritaire.

La transformation d'ADP en société anonyme s'accompagne du déclassement du domaine public aéroportuaire. Aujourd'hui, ce domaine comporte des biens qui appartiennent au domaine public de l'établissement public ADP, ainsi qu'au domaine public de l'État. Or, en vertu du principe d'inaliénabilité du domaine public, les biens du domaine public ne peuvent pas appartenir à une personne privée. Le Gouvernement a fait le choix de déclasser ces biens et d'en accorder la pleine propriété à ADP. Toutefois, ce déclassement n'est pas exempt d'un certain nombre d'ambiguïtés juridiques.

Le titre II concerne les 12 plus grands aéroports régionaux, qui sont aujourd'hui gérés en concession par les chambres de commerce et d'industrie (CCI). Il comporte certaines incertitudes au regard du droit européen de la concurrence, qu'il conviendra de lever.

La plupart des concessions arrivant prochainement à leur terme, et les chambres n'ayant pas les moyens d'assurer le développement des aéroports à elles seules, le gouvernement a choisi de créer la possibilité d'ouvrir ces exploitations au secteur privé en s'appuyant sur les opérateurs historiques, les CCI, qui ont fait la preuve de leur capacité à gérer les aéroports.

Le troisième et dernier point important de ce projet de loi précise utilement les principes de fixation des redevances aéroportuaires tout en leur donnant un cadre juridique législatif. Le Conseil d'État⁽¹⁾ avait en effet attiré l'attention sur la nécessité de clarifier ces principes.

Votre Rapporteur pour avis estime que ce projet de loi est une étape importante dans la modernisation du secteur aéroportuaire français. Toutefois, il regrette que sur certains aspects, il comporte quelques ambiguïtés. Aussi votre commission des Finances vous proposera-t-elle des amendements qui devraient permettre de clarifier ce texte.

*

* *

(1) *Conseil d'État, Section du rapport et des études, Redevances pour service rendu et redevances pour occupation du domaine public, 2002*

I.- ASSURER L'AVENIR D'AEROPORTS DE PARIS

A.- LA NECESSAIRE EVOLUTION DU STATUT D'AEROPORTS DE PARIS

Aéroports de Paris (ADP) est un établissement public de l'État, doté de l'autonomie financière. Il est placé sous la tutelle du ministre chargé de l'aviation civile. Les textes constitutifs d'ADP sont l'ordonnance du 24 octobre 1945 portant création d'Aéroports de Paris ⁽¹⁾ et le décret d'application du 4 janvier 1947⁽²⁾.

La poursuite du développement d'ADP nécessite une évolution de son statut pour des raisons juridiques et économiques.

1.- Le statut d'établissement public n'est plus adapté au développement d'ADP dans un contexte concurrentiel

Le statut d'établissement public est un frein au développement d'ADP. En effet, le principe de spécialité oblige ADP à n'exercer que les activités que le législateur lui a confiées ⁽³⁾ : « [ADP] est chargé d'aménager, d'exploiter et de développer l'ensemble des installations de transport civil aérien ayant leur centre dans la région d'Île-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 le b) de l'article L. 282-8, d'assurer l'embarquement, le débarquement et l'acheminement à terre des voyageurs, des marchandises et du courrier transportés par air. 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. »

Toutefois, le principe de spécialité n'interdit pas à ADP d'intervenir dans des domaines qui constituent le contexte ou les prolongements naturels de celui où s'exerce son activité principale. ADP a ainsi pu créer ou prendre des participations dans des filiales. Mais la diversification d'ADP est très limitée. ADP ne peut par exemple pas investir dans les aéroports situés hors de l'Île-de-France, ni y vendre ses services. Le statut d'ADP limite donc ses capacités de développement national et international.

Or, le secteur aéroportuaire, qui avait les caractéristiques d'un monopole naturel régional, devient de plus en plus concurrentiel, notamment du fait du développement des « hubs » (plates-formes de correspondances). Dans ce contexte, ADP doit pouvoir se développer, afin de rester attractif.

(1) Articles L. 251-1 et suivants du code l'aviation civile.

(2) Articles R. 252-1 et suivants du même code.

(3) Article L. 251-2 du même code.

2.- Ce statut ne permet pas de faire face au besoin de financement d'ADP

Le trafic aérien connaît depuis vingt ans une croissance importante qui devrait se poursuivre au cours des prochaines années, malgré le ralentissement enregistré depuis quatre ans. Pour faire face à cette perspective, ADP va devoir poursuivre son développement, tant en terme de capacité d'accueil qu'en terme de qualité de service.

ADP prévoit d'importants investissements dans les années à venir, notamment la mise en place d'installations provisoires pour suppléer au terminal 2E, la création de capacités supplémentaires à Charles-de-Gaulle, avec entre autre la mise en service d'un satellite S3. Des investissements courants sont également prévus, afin de poursuivre l'amélioration de la qualité du service aux passagers et la mise aux normes des installations. Le montant total des investissements qu'ADP prévoit de réaliser entre 2004 et 2007 s'élève à 2,5 milliards d'euros.

Or, ADP est extrêmement endetté. L'entreprise ne pourra pas avoir recours à un endettement supplémentaire pour financer ces investissements, sauf à compromettre gravement sa solvabilité.

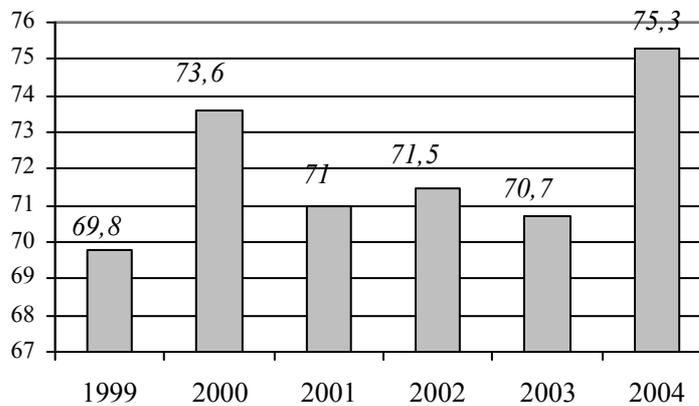
SITUATION ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE DU GROUPE ADP (exercice 2003)

En 2003 (dernier exercice dont les comptes soient disponibles), le contexte économique dans lequel évolue ADP est toujours difficile. Le trafic mondial exprimé en passagers-km demeure inférieur au niveau de 2000. En 2003, l'activité des plates-formes parisiennes a fléchi de 1,2 % par rapport à 2002. Depuis 2001, le trafic stagne. L'activité a repris en 2004.

En 2003, ADP a enregistré 708.500 mouvements d'avions, 70,7 millions de passagers dont 75 % internationaux et 1,83 million de tonnes de fret et poste. 440 compagnies originaires de 100 pays ont emprunté les aéroports de Paris. En 2004, le trafic a dépassé le niveau de l'année 2000, pour atteindre 75,3 millions de passagers, et 735.223 mouvements d'avions.

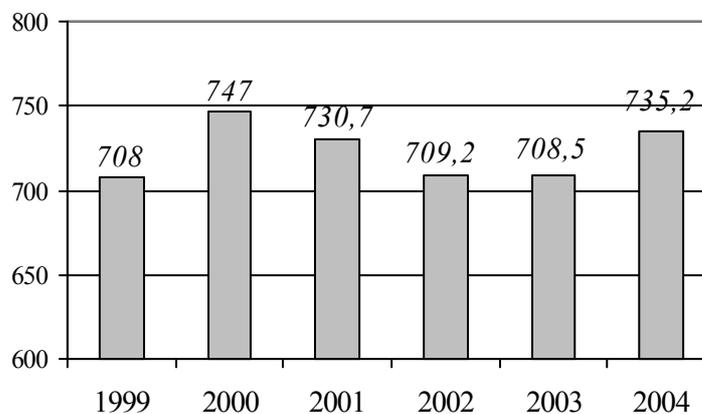
ÉVOLUTION DU TRAFIC PASSAGERS ORLY ET ROISSY

(en millions)



ÉVOLUTION DES MOUVEMENTS D'AVIONS COMMERCIAUX

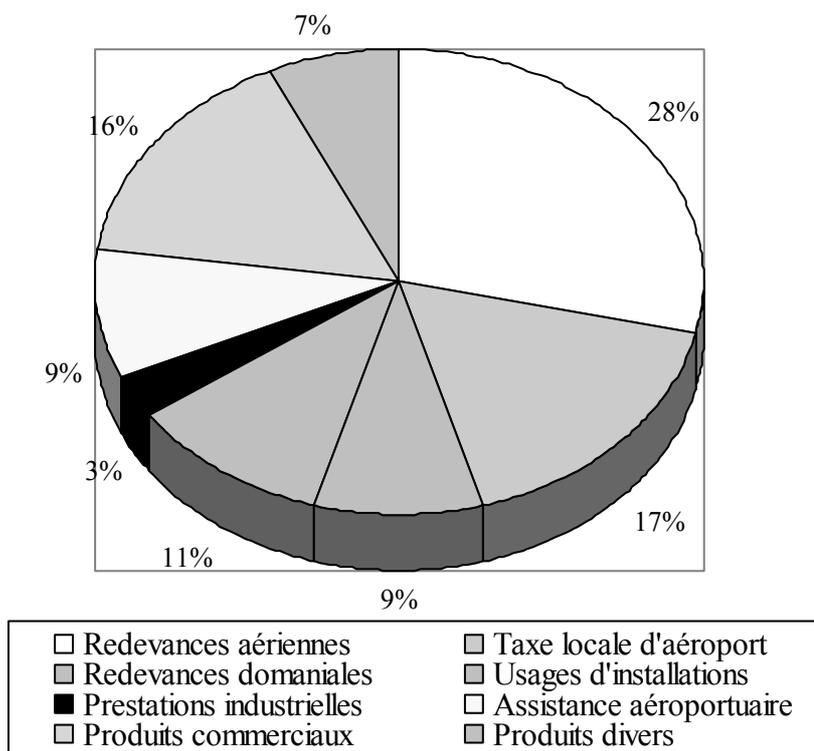
(en milliers)



Dans ce contexte difficile, les résultats progressent et retrouvent leur niveau de 2000.

Le chiffre d'affaires consolidé s'établit à 1.712 millions d'euros en 2003, soit une progression de 15 % par rapport à 2002. Cependant, hors augmentation de la taxe d'aéroport, il s'établit à 1.555 millions d'euros, soit une hausse de 4 % seulement. Le graphique suivant présente la composition du chiffre d'affaires consolidé. Il montre que les redevances ainsi que la taxe d'aéroport en représentent plus de la moitié.

COMPOSITION DU CHIFFRE D'AFFAIRES CONSOLIDÉ



Les charges courantes progressent de 11 % entre 2002 et 2003, pour s'établir à 1.486 millions d'euros. Les charges de personnel progressent de 4,7 %, en raison des augmentations de salaire et du vieillissement des effectifs. La sous-traitance augmente de plus de 20 % : il s'agit essentiellement de la sous-traitance de sûreté qui progresse fortement en raison du renforcement des mesures de sûreté. L'excédent brut d'exploitation consolidé s'élève à 610 millions d'euros. Il représente ainsi 36 % du chiffre d'affaires consolidé (contre 32,5 % en 2002).

Les dotations aux amortissements et provisions augmentent de 1,5 % seulement entre 2002 et 2003. De ce fait, le résultat d'exploitation consolidé enregistre une hausse de 57 %.

Les charges financières nettes des produits financiers s'alourdissent de 45 %, pour atteindre 87 millions d'euros. Leur poids traduit la dégradation de la structure financière d'ADP. Le résultat exceptionnel, négatif, se dégrade également. Le résultat net (part du groupe) d'ADP s'établit à 129 millions d'euros, soit une hausse de 38 %.

Ce résultat en forte progression repose cependant sur une structure fragile : il dépend en grande partie de la forte hausse de la taxe d'aéroport, et il est menacé par la dégradation du

résultat financier qui pourrait s'accélérer si la structure financière du groupe n'est pas rééquilibrée.

La structure du bilan consolidé du groupe est fragile. Les immobilisations représentent 4.120 millions d'euros, en hausse de 321 millions par rapport à 2002. Cette augmentation est due aux investissements en immobilisations corporelles, dont notamment l'augmentation de la capacité de la plate-forme aéroportuaire de Roissy.

Au passif, la structure financière est préoccupante. Ainsi, le ratio de solvabilité (endettement net ⁽¹⁾ sur fonds propres) passe de 125 % en 2001 à 142 % en 2002 et 150 % en 2003 (en théorie, on estime que ce ratio ne doit pas dépasser 100 %). Cette dégradation rapide alourdit les charges financières supportées par ADP et interdit tout endettement supplémentaire pour financer les prochains investissements.

L'endettement net atteint 5,5 fois la capacité d'autofinancement alors que ce rapport est de 3,3 dans les comptes des grands aéroports concurrents, et que la norme généralement préconisée en analyse financière est de 3. De plus, l'exercice 2003 s'est traduit par une augmentation du besoin en fonds de roulement, essentiellement due à l'augmentation des dettes d'exploitation (dettes envers les fournisseurs), ce qui entame les flux de trésorerie disponibles pour les investissements.

Le besoin de financement d'ADP ne peut pas non plus être comblé par une dotation de l'État, en raison d'une part de la situation difficile des finances publiques, et d'autre part de l'encadrement des aides d'État par le droit communautaire. De plus, le statut d'établissement public se traduit par une garantie de fait accordée par l'État, un établissement public ne pouvant déposer le bilan.

ADP a donc besoin de l'apport de capitaux privés à une augmentation de capital. Cela implique au préalable un changement de statut, pour en faire une société.

B.- LE CHANGEMENT DE STATUT D'ADP, DANS LA CONTINUITÉ DE LA PERSONNE MORALE

1.- Un changement de statut sans bouleversement de l'entité juridique

L'article 1^{er} du projet de loi dispose que « l'établissement public Aéroports de Paris est transformé en société anonyme », sans qu'une nouvelle personne morale ne soit créée. Ce sera donc désormais le droit commercial qui s'appliquera à la société, sauf dispositions contraires à la présente loi. La principale disposition contraire est l'article L. 225-1 du code de commerce, qui dispose que le nombre des associés ne peut être inférieur à sept. Le passage du statut d'établissement public d'État à celui de société implique nécessairement la phase transitoire de société à actionnaire unique.

(1) *Emprunt et dettes financières - trésorerie*

L'inapplicabilité de l'article L. 225-40 du code de commerce, prévue à l'article 3 du présent projet de loi, est l'une des conséquences de la présence d'un actionnaire unique. En effet, l'article L. 225-38 dispose que, lorsqu'une convention doit être signée entre une société et un de ses actionnaires qui détient plus de 10 % du capital (l'État en l'occurrence), elle doit être autorisée par le conseil d'administration. L'article L. 225-40 prévoit l'approbation de la convention par l'assemblée générale. Il exclut l'actionnaire intéressé du vote au conseil d'administration et à l'assemblée générale. L'article L. 225-40 rend donc la signature de telles conventions impossible pour ADP durant la phase pendant laquelle l'État sera l'unique actionnaire. C'est pour cette raison que l'article 3 écarte les dispositions de l'article L. 225-40 du code de commerce. Il conviendrait que cette disposition soit étendue à toutes les conventions prévues entre ADP et l'État.

L'article 5 du présent projet prévoit que les statuts d'ADP seront fixés par décret en Conseil d'État, puis modifiés selon le droit commun des sociétés anonymes, c'est-à-dire pas l'assemblée générale extraordinaire. Toutefois, le projet prévoit d'emblée que la société sera dirigée par un conseil d'administration, ce qui exclut l'option du directoire et du conseil de surveillance.

La loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public fixe la composition des conseils d'administration des entreprises du secteur public : ils doivent être composés d'un tiers de représentants de l'État, un tiers de représentants des salariés et un tiers de personnalités qualifiées. Lorsque ces entreprises prennent la forme juridique d'établissement public, ce qui est le cas d'ADP jusqu'à présent, le nombre d'administrateurs est fixé par décret. Dans le cas d'ADP, ce nombre est fixé à vingt-et-un. Lorsque l'entreprise sera une société, le nombre d'administrateurs sera de dix-huit au maximum.

Or, l'article 5 du projet de loi prévoit que le mandat des administrateurs représentant les salariés (qui ont été élus au printemps 2004 à ADP) est maintenu jusqu'à son terme : il y a donc sept représentants des salariés, et, si l'on applique la loi de 1983 qui prévoit que les administrateurs sont au nombre de dix-huit, les salariés sont surreprésentés. C'est pourquoi l'article 5 prévoit que l'effectif du conseil d'administration reste fixé à vingt-et-un jusqu'à la fin du mandat des représentants des salariés. Ensuite, le conseil d'administration sera soumis au droit commun : il sera composé de dix-huit membres.

Le changement de statut d'ADP s'effectuera dans la continuité des droits et obligations de l'établissement public (article 4). Les contrats sont attribués de plein droit sans formalité à la nouvelle société. Pour les contrats soumis au droit étranger, rien ne peut assurer qu'un juge arbitral ou étranger en charge de les appliquer s'estimera lié par la disposition de loi prévoyant le maintien des contrats hors de France. Néanmoins il est probable que le juge prendra en compte l'intention du législateur français d'assurer la plus grande continuité de la personnalité morale de l'entreprise. Il s'agit en effet d'une loi relative à l'état d'une personne morale de droit français, dont les modifications s'imposent en

principe « *erga omnes* », y compris dans l'ordre international. Cette précision de rédaction est donc nécessaire, à titre préventif, pour éviter toute ambiguïté.

L'article 4 du projet de loi prévoit que les conventions d'occupation temporaire du domaine public (AOT) restent soumises jusqu'à leur terme au régime qui leur était précédemment applicable. Ainsi, même si les biens d'ADP appartiendront au domaine privé⁽¹⁾ après le vote de cette loi, les AOT en cours ne seront pas remises en cause. Les AOT ont notamment la particularité d'être précaires, c'est-à-dire révocables à tout moment par le propriétaire, pour autant que l'intérêt général le justifie ; l'occupant peut être indemnisé en compensation du préjudice subi. Les AOT peuvent être maintenues jusqu'à leur terme, alors même que le domaine public serait déclassé : la Cour de Cassation l'a reconnu dans deux arrêts récents⁽²⁾.

Il y aura donc coexistence de deux régimes : les conventions d'occupation temporaire accordées auparavant, et les baux civils qui seront signés par la société ADP après l'entrée en vigueur de cette loi. En effet, l'article 6 du projet de loi écarte l'application du régime des baux commerciaux. Les locataires des biens situés sur la partie du domaine aéroportuaire affectée au service public n'auront donc aucun droit sur leur fonds de commerce ; en revanche, des baux commerciaux pourront être conclus sur la partie du domaine non affectée au service public.

La continuité de régime juridique prévue par le législateur entraîne le maintien de la compétence du juge administratif pour connaître des litiges relatifs aux conventions d'occupation temporaire. Il s'agira d'une dérogation aux règles de compétence entre ordres de juridiction pour les conventions liant ADP à des personnes privées. En effet, un contrat entre deux personnes privées est normalement, sauf exceptions très limitées (mandat, autoroutes), un contrat de droit privé.

Cette exception ne contrevient pas aux principes constitutionnels pour autant. Elle répond aux conditions posées par la jurisprudence du Conseil constitutionnel : elle a un caractère tout à fait limité quant à son objet (les conventions d'occupation en cours à la date du changement de statut) et provisoire dans le temps (jusqu'à expiration desdites conventions). Elle répond en outre à un objet d'intérêt général, à savoir assurer la continuité des conventions en cours et du régime de droit en vigueur lors de leur conclusion, tout en préservant la continuité du service public.

Il n'y aura pas de changement de statut pour le personnel, ce que votre Rapporteur regrette. 8 203 agents sont employés par l'établissement public aujourd'hui. **Votre Rapporteur estime qu'il était dans l'intérêt d'ADP comme des employés eux-mêmes d'élaborer une convention collective à l'avantage de tous, après extinction des statuts, comme cela a été fait pour Air France. Le**

(1) cf. I.- 2.- ci-dessous

(2) Cour de cassation, chambre civile, 5 mars 1997 et 13 mai 1997

statut comporte des rigidités qui ne jouent pas forcément dans l'intérêt des salariés. Ainsi, la signature du ministre chargé de l'aviation civile est nécessaire pour toute modification du statut. Il est en outre moins avantageux sous certains aspects qu'une convention collective : par exemple, le statut ne peut pas prévoir la participation des salariés aux résultats de l'entreprise. Si l'on voulait l'introduire, il faudrait le prévoir par un décret dérogatoire.

Le changement du statut d'ADP rend donc possible une ouverture de capital sans bouleversement juridique. Elle sera en tout état de cause limitée à la moitié du capital, puisque l'article 6 du projet de loi dispose que « *la moitié de son capital est détenue par l'État* ».

2.- Le passage de la domanialité publique à la domanialité privée n'est pas exempt d'ambiguïtés juridiques

a) Composition du domaine aéroportuaire

Le domaine exploité par ADP comporte :

- trois aéroports de transport aérien commercial (Charles-de-Gaulle, Le Bourget et Orly), destinés aux services à grande distance assurés normalement en toutes circonstances (catégorie A de l'article R. 222-5 du code de l'aviation civile) ;

- trois aérodromes destinés à l'aviation de voyage et aux lignes de trafic faible (catégorie C1 : Coulommiers-Voisins, Pontoise-Cormeilles, Toussus-le-Noble) ;

- sept aérodromes destinés à la formation aéronautique, aux sports aériens et au tourisme et à certains services à courte distance (catégorie D : Chavenay-Villepreux, Chelles-Le Pin, Étampes-Mondésir, Lognes-Emerainville, Meaux-Esbly, Persan-Beaumont, Saint-Cyr-l'École) ;

- un hélicoptère (catégorie E : Paris-Issy-les-Moulineaux) ;

- des installations extérieures : aides à la navigation aérienne, stations de mesure du bruit, logements.

Au total, le domaine aéroportuaire couvre 6 643 hectares, dont 2 287 hectares sont des biens de l'État remis en gestion à ADP en 1945, et 4 184 hectares sont des biens acquis par ADP, et propriétés d'ADP. ADP dispose également de deux autorisations d'occupation temporaire : Étampes (113 hectares, propriété de l'État) et Issy-les-Moulineaux (7 hectares, propriété de la Ville de Paris).

À Roissy-Charles-de-Gaulle, ADP est propriétaire de 97 % du domaine (en superficie), et à Orly il possède la moitié du domaine, le reste appartenant à

l'État. En revanche, au Bourget, 95 % de la superficie appartient au domaine public de l'État.

Le domaine aéroportuaire comporte donc des biens qui appartiennent au domaine public : domaine public de l'établissement public ADP et domaine public de l'État. Or, en vertu du principe d'inaliénabilité du domaine public, les biens du domaine public ne peuvent appartenir qu'à une personne publique.

b) Le choix du déclassement du domaine public

Face à ce dilemme, le Gouvernement devait choisir entre deux options :

- soit les biens restent dans le domaine public, et dans ce cas l'État doit les récupérer ;

- soit l'on considère qu'ADP doit en rester propriétaire, auquel cas il est nécessaire de déclasser ces biens du domaine public. C'est cette seconde solution qui a été choisie, et que prévoit l'article 2 du projet de loi.

La première option était envisageable. L'État, devenu propriétaire des biens du domaine aéroportuaire, les lui aurait mis à disposition au moyen d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public. C'est notamment la solution qui a été retenue à Amsterdam, où l'État néerlandais met gratuitement les terrains de l'aéroport de Schiphol à la disposition de la société gestionnaire Schiphol Group. Aux États-Unis, les terrains des grands aéroports appartiennent au domaine public. C'est également ce qui a été choisi pour les aérodromes de province, qui demeureront dans le domaine public, celui de l'État dans le cas des 12 grands aéroports régionaux, celui des collectivités locales pour les autres.

Toutefois, cette solution comportait deux inconvénients :

- elle dépossédait ADP des terrains qu'il avait lui-même acquis depuis 1945, au risque de déséquilibrer l'économie et le bilan de la société ; c'est pour cette raison que les représentants du personnel d'ADP se sont montrés très attachés à ce qu'ADP conserve la propriété de son domaine ;

- elle imposait le régime de la domanialité publique à la société, régime qui comporte de nombreuses contraintes difficiles à concilier avec une gestion économique efficace.

Il a donc paru préférable de déclasser les biens du domaine public aéroportuaire, c'est-à-dire à la fois les biens du domaine public de l'établissement public et les biens du domaine public de l'État qui ont été remis en dotation à ADP ou qu'il est autorisé à occuper. Ces biens, qui sont désormais des biens du domaine privé, sont attribués en pleine propriété à la société ADP.

c) Le passage à la domanialité privée est encadré par des dispositifs complexes qui nuisent à la cohérence de l'ensemble

Le déclassement ne doit pas nuire à la continuité du service public dont ADP est chargé. En effet, le Conseil constitutionnel considère « *qu'il incombe au législateur lorsqu'il modifie les dispositions relatives au domaine public de ne pas priver de garanties légales les exigences constitutionnelles qui résultent de l'existence et de la continuité des services publics auxquels il est affecté* »⁽¹⁾.

C'est pourquoi le passage à la domanialité privée est encadré. Cependant, le fait que le texte ne tire pas toutes les conséquences de la domanialité privée conduit à un dispositif qui risque de manquer de lisibilité du point de vue des investisseurs potentiels.

- **Certains biens sont conservés dans le domaine public de l'État.** Ainsi, l'article 2 du projet de loi prévoit le déclassement des biens du domaine public « *à l'exception de ceux qui sont nécessaires à l'exercice par l'État ou ses établissements publics de leurs missions de service public concourant à l'activité aéroportuaire et dont la liste est déterminée par décret en Conseil d'État* ». Il s'agit des biens nécessaires à la navigation aérienne – les tours de contrôle, les pistes de décollage, les radars – ainsi que des douanes, de la police, et de la gendarmerie des transports aériens.

Or, ADP a réalisé, pour le compte de l'État, des investissements importants dans ce domaine. Le texte prévoit qu'ADP sera remboursé par l'État au titre des investissements qu'il aura effectué sur ces biens. Ainsi, l'article 2 dispose qu'« *une convention passée avec l'État détermine les sommes restant dues à Aéroports de Paris en conséquence des investissements engagés par l'établissement public sur les biens repris par l'État et fixe les modalités de leur remboursement* ».

Jusqu'au 31 décembre 2004, ADP facturait chaque année à l'État la charge des amortissements correspondant à ces investissements, selon une convention passée entre ADP et l'État. A compter du 1^{er} janvier 2005, en prévision du changement de statut d'ADP, l'État prend en charge les investissements sur ces biens. Ainsi, 30 millions d'euros ont été inscrits en autorisations de programme au budget annexe de l'aviation civile pour 2005.

Reste le solde des investissements réalisés par ADP pour le compte de l'État, et qui n'ont pas encore été amortis. Dans la mesure où les investissements ont été plus importants ces dernières années, la part non amortie est significative. Une évaluation de ces biens a été entreprise, de façon contradictoire, entre ADP et la Direction générale de l'aviation civile (DGAC). Le montant total de ce solde a finalement été estimé à un peu plus de 150 millions d'euros.

(1) *Décision du Conseil constitutionnel n° 94-346 DC du 21 juillet 1994, Loi complétant le code du domaine de l'État et relative à la constitution de droits réels sur le domaine public*

La question porte désormais sur les modalités financières du remboursement de cette somme par l'État à ADP. Les solutions envisageables sont les suivantes :

- soit l'État continue à rembourser chaque année à ADP le montant des amortissements correspondant aux investissements en cause ; cette solution de continuité a l'inconvénient de maintenir à long terme les relations financières entre l'État et ADP (les amortissements les plus lents ayant lieu sur 30 à 40 ans) ; de surcroît, elle pénalise ADP qui recouvrera très lentement sa créance ;

- soit l'État rembourse la totalité de sa dette en une fois, ce qui constitue une opération lourde pour le budget annexe de l'aviation civile ;

- soit l'État procède à un remboursement étalé de sa dette ; la question est de savoir en combien d'années l'État s'engage à rembourser ; s'il y a des charges d'intérêts, le remboursement étalé risque de coûter cher ; de surcroît, il alourdit la dette publique.

En définitive, il reviendrait peut-être plus cher à l'État de rembourser de façon étalée, avec un taux égal à celui que supporte ADP sur sa dette à long et moyen terme, que de rembourser en une fois en empruntant l'équivalent, étant donné les taux avantageux auxquels il peut lever des fonds sur les marchés financiers.

Votre Rapporteur s'inquiète du traitement comptable de cette dette. Si ADP a bien inscrit sa créance dans ses comptes, en revanche, l'État n'a pas inscrit sa dette, qu'il considère encore comme un engagement hors bilan. Toutefois, dès lors que l'engagement est certain et mesurable, il constitue une dette qui doit être inscrite au passif. **Votre commission des Finances vous propose donc un amendement disposant que les incidences financières de la signature de cette convention figurent dans la plus prochaine loi de finances.**

L'État devra inscrire cette dette au budget annexe de l'aviation civile. Il ne s'agit pas d'une charge supplémentaire pour ledit budget annexe, puisque cette créance d'ADP sur l'État a toujours été reconnue ; d'autant que la dette a pour contrepartie l'inscription des investissements à l'actif du bilan. **Votre Rapporteur insiste sur le fait qu'il ne faut pas que le remboursement à ADP par le budget annexe conduise à une réduction des investissements de navigation aérienne.**

- **L'État pourra s'opposer à la cession par ADP de tout ouvrage ou terrain nécessaire à la bonne exécution par la société de ses missions de service public** ou au développement de celles-ci. Par conséquent, tout acte de cession, apport ou création de sûreté réalisé sans que l'État ait été mis à même de s'y opposer sera nul de plein droit (article 6). Les catégories de biens concernées seront fixées par le cahier des charges de la société, approuvé en Conseil d'État.

- **Les intérêts patrimoniaux de l'État sont préservés, d'une façon que votre Rapporteur juge peu cohérente** : ainsi, l'article 3 prévoit le retour à

l'État d'une part des plus-values foncières, qui ne peut être inférieure à 70 %, en cas de fermeture d'un aéroport. Il n'est pas nécessaire qu'il y ait une cession : cela concerne également les plus-values latentes. Concrètement, si un aérodrome est fermé à la circulation aérienne, ADP doit indemniser l'État en contrepartie de la valeur supplémentaire acquise par les biens qui faisaient auparavant partie du domaine public. Les modalités de cette indemnisation sont prévues par une convention conclue pour 70 ans au moins. La plus-value est minorée des coûts de remise en état et de fermeture des installations aéroportuaire.

Les 70 % de la plus-value sont déductibles de l'impôt sur les sociétés. En revanche, ADP paie l'impôt sur les sociétés (IS) sur la plus-value, mais laquelle ? Le texte n'est pas clair : s'agit-il de la plus-value initiale, avant remboursement de l'État ? Ou bien s'agit-il des 30 % de la plus-value qui reviennent à ADP ? Le texte mériterait d'être clarifié sur ce point.

Au total, l'État récupère au moins 70 %, auxquels s'ajoute l'IS sur les 30 % restant soit 10 % de la plus-value (ou alors 33 % d'IS sur les 100 % de la plus-value, l'État récupérant ensuite 70 % de la plus-value nette d'IS). Sachant que l'État est actionnaire majoritaire d'ADP, il récupérera de toute façon au minimum la moitié de l'éventuel résidu. En tout, il récupère donc au minimum 90 % des plus-values.

Votre Rapporteur estime que cette disposition est contraire aux intérêts d'ADP, et donc de l'État : rappelons en effet que l'État est propriétaire d'ADP à 100 %, et que les plus-values potentielles seront prises en compte par les investisseurs et le commissaire aux apports dans l'estimation de la société au moment de l'ouverture de son capital. Le dispositif inventé à l'article 3 est totalement contraire à la logique économique. Il rend l'estimation de la société par les commissaires aux apports au moment de sa prochaine ouverture de capital très difficile.

Il convient d'être cohérent : si le domaine aéroportuaire est déclassé, les plus-values qui pourront être réalisées par la cession des biens doivent être la propriété des actionnaires d'ADP. En n'assumant pas toutes les conséquences de la domanialité privée, ce projet de loi aboutit à des dispositifs d'une complexité extrême, qui risquent de nuire à la valorisation d'ADP.

• **Enfin, votre Rapporteur estime que le législateur doit clairement définir quels sont les biens d'ADP qui conserveront le caractère d'ouvrages publics** dans le sens qui leur est donné par la jurisprudence administrative.

Aujourd'hui, les installations aéroportuaires constituent des ouvrages publics. Il en résulte que les litiges nés des dommages résultant de l'existence ou de l'usage de ces ouvrages publics relèvent de la compétence du juge administratif et de régimes de responsabilité spécifiques : ainsi, en cas de dommages permanents liés à l'existence ou au fonctionnement d'un ouvrage public, la

victime, qu'elle soit un usager ou un tiers, bénéficie d'un régime de responsabilité de plein droit ; en cas de dommages accidentels causés par un ouvrage public, le tiers bénéficie également d'un régime de responsabilité sans faute et l'utilisateur de l'ouvrage d'un régime de responsabilité pour risque en cas de défaut d'entretien normal.

Les définitions de domaine public et d'ouvrage public ne se confondent pas. Une fois que les biens d'ADP auront été déclassés du domaine public, on peut se demander s'ils conserveront la qualification d'ouvrage public.

Un bien doit répondre à trois critères pour être qualifié d'ouvrage public :

- être le résultat du travail de l'homme ;
- être immobilier ;
- être affecté à un intérêt général, c'est-à-dire à l'usage direct du public ou bien au besoin d'un service public.

Tous les biens du domaine public ne sont pas des ouvrages publics : par exemple, le domaine public naturel n'est pas un ouvrage ; les biens immobiliers de l'État non plus.

Certains ouvrages publics ne sont pas dans le domaine public : ainsi, les chemins ruraux appartiennent au domaine privé des communes, mais sont des ouvrages publics car ils sont ouverts à la circulation publique. Les immeubles des offices publics HLM n'appartiennent pas non plus au domaine public, mais sont des ouvrages publics.

Dans certains cas rares, une personne privée peut être propriétaire d'un ouvrage public. Tel peut être le cas d'ouvrages affectés au service public et qui appartiennent à un concessionnaire. Le Conseil d'État a également estimé qu'un terre-plein destiné au stationnement des véhicules appartenant à une société d'aménagement est un ouvrage public lorsque la ville en assure l'entretien et la surveillance⁽¹⁾. Les branchements des particuliers aux canalisations publiques de gaz – c'est-à-dire les câbles et tuyaux qui se trouvent entre les compteurs et les canalisations – sont des ouvrages publics, bien que propriété des particuliers.

Il est possible que le juge qualifie les biens immobiliers aménagés d'ADP, affectés à un service public ou à l'usage du public, d'ouvrages publics. Cependant, on ne peut avoir de certitude sur ce point.

Ainsi, la question s'est posée au Conseil d'État, pour les ouvrages immobiliers appartenant à France Télécom, société de droit privé depuis 1996⁽²⁾. Le Conseil d'État a jugé que « *quelles que soient les dates auxquelles ils ont été*

(1) C.E., 19 octobre 1979, Société « Difamelec-au-Roy-de-la-Télévision ».

(2) Loi n° 96-660 du 26 juillet 1996 relative à l'entreprise nationale France Télécom

entrepris et achevés, les ouvrages immobiliers appartenant à la société France Télécom ne présentent plus, depuis le 31 décembre 1996, le caractère d'ouvrages publics. Il n'en est autrement que pour ceux qui sont incorporés à un ouvrage public telle qu'une voie publique et qui en constituent une dépendance »⁽¹⁾. Le Conseil d'État a également estimé que les ouvrages immobiliers d'EDF n'étaient pas des ouvrages publics (alors même qu'EDF était encore un établissement public).

Il n'est donc pas certain que le juge qualifie d'ouvrages publics les biens transférés à ADP. Le législateur, en s'abstenant de trancher cette question délicate, introduit donc une incertitude sur l'ordre de juridiction compétent et sur le régime de responsabilité applicable. **Or, la compétence des juridictions et le régime de responsabilité sont des questions qui relèvent du domaine de la loi en vertu de l'article 34 de la Constitution**⁽²⁾. Le législateur risque en outre de méconnaître le principe constitutionnel de clarté de la loi, l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi⁽³⁾.

Votre commission des Finances vous propose donc d'adopter un amendement qui qualifie les ouvrages appartenant à la société ADP et affectés au service public aéroportuaire d'ouvrages publics. Il s'agit cependant de limiter la qualification d'ouvrages publics aux seuls ouvrages qui sont affectés au service public, et non ceux qui sont seulement affectés à la circulation publique. En effet, ces derniers comprennent des ouvrages qui ne relèvent pas du service public aéroportuaire (par exemple, les parkings des voitures des passagers ou les commerces), et qu'il n'y a pas de raison de soumettre au régime très contraignant de la responsabilité administrative.

3.- L'élargissement de l'objet social d'ADP et la préservation des missions de service public

L'article 6 du projet de loi fixe, à l'article L. 251-2 du code de l'aviation civile, la raison sociale de la société ADP : « *La société Aéroports de Paris est chargée d'aménager, d'exploiter et de développer les aéroports de Paris-Charles-de-Gaulle, Paris-Orly, Paris-Le Bourget, ainsi que les aéroports civils situés dans la région Île-de-France dont la liste est fixée par décret. Elle peut exercer toute autre activité, aéroportuaire ou non, dans les conditions prévues par ses statuts.* » ADP aura donc des marges de manœuvre importantes pour établir sa stratégie et optimiser la gestion économique des aéroports, alors qu'auparavant l'établissement public était contraint par le principe de spécialité. Cela permettra à ADP, comme l'a souligné dans son rapport pour avis le sénateur Yvon Collin, d'être à terme moins dépendant qu'aujourd'hui du produit des redevances aériennes.

(1) C.E., 11 juillet 2001, M. Gaston Adéleé

(2) Décision du Conseil constitutionnel n° 80-113 L du 14 mai 1980, nature juridique des diverses dispositions du code général des impôts relatives à la procédure contentieuse en matière fiscale, considérant n° 17.

(3) Décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004, loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, considérant n° 13.

Le Sénat, par un amendement proposé par la commission des affaires économiques, a inscrit au niveau législatif les principes généraux qu'ADP devra respecter dans la mise en œuvre du service aéroportuaire. Ainsi, le deuxième alinéa de l'article L. 251-2 du code de l'aviation civile dispose désormais que ce service devra être « *adapté au besoins des transporteurs aériens, des autres exploitants d'aéronefs, des passagers et du public* ». ADP devra offrir l'accès à ses installations « *de manière transparente et non discriminatoire* ». Enfin, ADP doit assurer la coordination de l'action des différents intervenants. **Votre commission des Finances estime que cet alinéa, qui n'a pas de portée normative, alourdit inutilement la loi. Elle vous propose donc de supprimer ce paragraphe.**

Les missions de service public dont ADP est investi seront encadrées par le cahier des charges de la société, approuvé par décret en Conseil d'État. Ce cahier des charges fixera également les conditions dans lesquelles ADP exécute les missions de police administrative qui lui incombent. Il s'agit principalement du sauvetage et de la lutte contre les incendies d'aéronefs, de la prévention contre le péril aviaire, et de la participation à l'organisation des visites de sûreté, sous l'autorité du préfet de police⁽¹⁾.

L'article 6 énumère certaines activités dont le cahier des charges devra définir les modalités :

- la répartition des transporteurs aériens entre les aérodromes et aérobares ; votre Commission estime que les décisions par lesquelles ADP procède à cette répartition doivent être des actes administratifs, afin qu'ils soient justiciables de recours pour excès de pouvoir ; il s'agit notamment de protéger le principe d'égalité entre compagnies aériennes ; ces actes doivent en outre être pris sous le contrôle de l'État ; votre Commission vous propose d'adopter un amendement en ce sens ;

- le concours d'ADP aux services de navigation aérienne assurés par l'État ;

- le contrôle par l'État du respect des principes généraux énoncés précédemment ;

- l'accès des agents de l'État aux données comptables et financières d'ADP ;

- leur accès à l'ensemble du domaine aéroportuaire pour l'exercice de leurs missions et de leur pouvoir de contrôle ;

- le contrôle de l'État sur les contrats par lesquels ADP délègue à des tiers ses missions de police administrative (en effet, l'article L.213-3 du code de l'aviation civile autorise l'exploitant d'aérodrome à déléguer ses missions de

(1) Article L. 213-3 du code de l'aviation civile

police administrative au service départemental d'incendie et de secours, à l'autorité militaire ou à un organisme agréé dans des conditions fixées par décret).

Des sanctions administratives pourront être infligées à ADP s'il ne respecte pas les obligations édictées par le cahier des charges, notamment des sanctions pécuniaires. Toutefois elles ne pourront être supérieures à 0,1 % du chiffre d'affaires du dernier exercice.

II.- L'OUVERTURE DES GRANDS AEROPORTS REGIONAUX

Les aéroports concernés par le titre II du projet de loi sont les aéroports civils de l'État d'intérêt national ou international, dont la gestion est confiée à une chambre de commerce et d'industrie (CCI).

Il s'agit des aéroports qui sont exclus de la décentralisation par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux responsabilités et libertés locales. L'article 28 de la loi sur les responsabilités locales prévoit le transfert de la propriété, l'aménagement, l'entretien et l'exploitation des aéroports qui appartiennent à l'État aux collectivités territoriales ou à leurs groupements. L'article 28 précise qu'« *un décret en Conseil d'État fixe la liste des aéroports d'intérêt national ou international et de ceux qui sont nécessaires à l'exercice des missions de l'État qui sont exclus du transfert* ».

Ce décret est en cours de rédaction. Il devrait mentionner les douze aéroports suivants : Nice, Lyon-Satolas, Marseille, Toulouse, Bordeaux, Strasbourg, Nantes, Montpellier, Pointe-à-Pitre, Fort-de-France, Saint-Denis et Cayenne. A l'exception de Cayenne, ces aéroports ont tous un trafic supérieur à un million de passagers par an.

A.- LA NECESSAIRE MODERNISATION DU STATUT DES GRANDS AEROPORTS REGIONAUX

Depuis 1929, les grands aéroports régionaux sont exploités en régime concessif. Le cahier des charges de 1955 encadre des concessions de longue durée. Depuis les années 70, de courtes durées prévalent (de l'ordre de 5 ans). Le cahier des charges établi par le décret n° 97-547 du 29 mai 1997 portant approbation du cahier des charges type et de la convention de concession type applicables aux concessions accordées par l'État pour la construction, l'entretien et l'exploitation des aéroports, introduit un régime de risques et périls : l'exploitation est gérée aux risques et périls du concessionnaire, il n'y a plus de garantie de ressources, l'État ne versant qu'une indemnité à l'échéance de la concession pour compenser son endettement ; cette indemnité est proportionnelle à la capacité d'autofinancement (CAF) de l'exploitation aéroportuaire.

La plupart des concessions vont arriver à leur terme à très brève échéance (Nantes en 2005, Nice et Bordeaux en 2006, Lille en 2007, Montpellier et Toulouse en 2008), les dernières arrivant à échéance en 2017 (Marseille et Strasbourg).

L'impact économique des aéroports régionaux sur leur environnement est important, notamment en terme d'emplois, de maintien et de création d'activités économiques dans leur environnement. Les emplois liés à l'activité d'un aéroport comprennent à la fois des emplois directs, qui résultent des besoins des acteurs du transport aérien, des emplois indirects, créés par les entreprises que la proximité

de l'aéroport attire, et des emplois induits par le développement de l'aéroport et par ses utilisateurs (salariés, voyageurs...). Une étude conduite par l'association des aéroports européens (ACI Europe) pour évaluer l'impact des aéroports en termes de création d'emplois conduit en Europe à un ratio moyen : pour un million de passagers, sont créés 1 000 emplois directs, 1 000 emplois indirects, auxquels peuvent s'ajouter 2 000 emplois induits ⁽¹⁾.

Les grands aéroports régionaux français sont globalement bien gérés. En sous-traitant de nombreuses activités ou en se désengageant volontairement d'autres secteurs, les opérateurs ont concentré leur activité sur le cœur de métier. Ainsi, la part des emplois incombant aux gestionnaires des 14 plus grands aéroports régionaux français est de 7 % seulement⁽²⁾. La productivité des opérateurs français est supérieure à celle de la plupart de leurs homologues européens.

Toutefois, le mode de gestion de ces aéroports n'est plus adapté. Le moment est venu de le faire évoluer, comme le souligne l'Union des chambres de commerce et des gestionnaires d'aéroports (Uccega) dans son *Livre blanc des grands aéroports régionaux français* ⁽²⁾, et la proximité de l'échéance de la plupart des concessions en fournit l'occasion.

Les CCI sont des établissements publics administratifs d'État. Comme dans le cas d'ADP, le statut d'établissement public constitue un frein au développement économique des aéroports. Le principe de spécialité est un facteur de rigidité. En outre, les exploitations aéroportuaires n'ont pas la personnalité morale, ce qui rend les alliances entre aéroports difficiles voire impossibles à organiser, à moins de filialiser ces exploitations.

Les CCI ne sont pas propriétaires des excédents d'exploitation réalisés, et sont dans l'impossibilité d'accumuler des fonds propres. L'État, qui reçoit chaque année une part du résultat des exploitations aéroportuaires des CCI, n'investit plus. Au cours des quinze dernières années, la part des investissements de l'État pour les grands aéroports régionaux français a été inférieure à 10 %. Or, les besoins de financement vont être très importants dans les prochaines années. Les CCI ne pouvant pas affecter l'imposition additionnelle à la taxe professionnelle (IATP) aux exploitations aéroportuaires, ces dernières ne sont financées que par autofinancement et endettement.

Enfin, les durées des concessions sont trop courtes par rapport à la durée de rentabilisation des investissements.

Indépendamment du régime de domanialité, les aéroports dans l'Union européenne à quinze sont tous gérés par des sociétés de droit privé, sauf en

(1) *Rapport du Conseil économique et social*, « Aéroports de proximité et aménagement du territoire », 2002

(2) *Uccega, Comité pour la mise en place des sociétés aéroportuaires*, Livre blanc des grands aéroports régionaux français, novembre 2002.

Espagne et en Grèce. Toutefois, elles sont le plus souvent détenues, au moins en partie, par des personnes publiques.

B.- UNE SOLUTION D'OUVERTURE AU SECTEUR PRIVE S'APPUYANT SUR LES OPERATEURS HISTORIQUES

Le projet de loi prévoit que les concessions aéroportuaires seront cédées par les CCI à des sociétés de droit privé détenues en majorité par des personnes publiques.

1.- L'apport de la concession à une société *ad hoc*

Le processus sera le suivant : à la demande de la CCI, l'État créera une société avec les CCI et, éventuellement, les collectivités locales qui le souhaiteront – par dérogation au code général des collectivités territoriales ⁽¹⁾ qui exclut, sauf autorisation prévue par décret en Conseil d'État, toute participation d'une collectivité territoriale dans le capital d'une société commerciale n'ayant pas pour objet d'exploiter les services de la collectivité ou des activités d'intérêt général. La concession sera apportée par la CCI, avec l'accord de l'État, à cette société aéroportuaire. Ensuite, la concession pourra être rallongée, au maximum de quarante ans, en contrepartie d'un programme d'investissements notamment, et d'une ouverture de capital par la suite.

La CCI est à l'initiative de ce processus : elle pourrait ne pas l'engager, et attendre que la concession arrive à son terme, après quoi celle-ci serait mise en concurrence. Votre commission des Finances vous propose d'adopter un amendement qui précise que la cession de la concession se fait à l'initiative de chaque CCI.

D'après les informations communiquées à votre Rapporteur, les sociétés aéroportuaires seront probablement des sociétés anonymes, avec conseil de surveillance et directoire. Cette cession prendra vraisemblablement la forme d'un apport en nature à la société aéroportuaire. Toutefois, le texte n'exclut pas qu'il puisse s'agir d'une vente. Les CCI prévoient d'effectuer des apports à la valeur nette comptable (et non avec réévaluation du bilan) ; il n'y aura donc pas de plus-values de cession, et par conséquent pas d'imposition de bénéfice.

Un cahier des charges type sera approuvé par décret en Conseil d'État. Ce nouveau cahier des charges ne prévoira plus d'indemnité de fin de concession automatique, car l'allongement de la durée de la concession est censé correspondre à la durée de vie des investissements. En revanche, sera prévue l'hypothèse où, parce les investissements n'ont pas été réalisés selon le rythme prévu, ou parce que des investissements ont été nécessaires en fin de concession, ceux-ci n'ont pas pu être rentabilisés : dans ce cas, le concessionnaire pourrait être

(1) Articles L. 2253-1, L. 3231-6, L. 4211-1 et L. 5111-4 du code général des collectivités territoriales.

indemnisé. Cette clause d'ajustement sera examinée cinq ans avant la fin de la concession.

2.- Un dispositif qu'il faut clarifier au regard du droit de la concurrence

La durée de la prolongation de la concession est fixée par un avenant au contrat de concession, la prolongation ne pouvant être supérieure à quarante ans. La cession et la prolongation de la concession ne sont pas soumises à l'article 38 et aux deuxième à quatrième alinéas de l'article 40 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie politique, dite « loi Sapin » :

- l'article 38 impose à la collectivité publique concédante une procédure de publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes ; la collectivité doit ensuite dresser la liste des candidats admis à présenter une offre : pour autant, les offres présentées restent librement négociées par la collectivité qui, au terme de ces négociations, choisit le délégataire ;

- l'article 40 limite la possibilité de prolonger une délégation de service à deux cas : soit pour des motifs d'intérêt général, la durée de la prolongation ne pouvant alors excéder un an ; soit lorsque le délégataire est contraint, pour la bonne exécution du service public, de réaliser des travaux non prévus au contrat initial, de nature à modifier l'économie générale de la délégation et qui ne pourraient être amortis pendant la durée de la convention restant à courir que par une augmentation de prix manifestement excessive.

Toutefois, les CCI ayant démontré leur savoir-faire en matière de gestion des aéroports, le projet de loi écarte l'application de ces dispositions. Votre Rapporteur tient à rappeler qu'auparavant, les concessions aéroportuaires n'entraient pas dans le champ de la loi « Sapin » : en effet, cette loi ne s'applique pas lorsque la gestion d'un service public est confiée à une personne publique ; or, les CCI sont des établissements publics administratifs.

Vis-à-vis du droit communautaire, la situation juridique sera fragile. Actuellement, il n'y a pas de réglementation des conditions de passation des contrats de concession, sauf pour les concessions de travaux publics. Toutefois, dans une communication interprétative sur les concessions en droit communautaire⁽¹⁾, la Commission souligne qu'en l'absence de directive sur les concessions, celles-ci sont toujours soumises aux dispositions du traité et aux principes dégagés par la jurisprudence de la Cour de justice : non-discrimination, égalité de traitement, transparence, reconnaissance mutuelle et proportionnalité. Dans un arrêt du 7 décembre 2000⁽²⁾, la Cour affirme que l'obligation de transparence s'impose sans texte aux concessions, en application des règles fondamentales du traité.

⁽¹⁾ Communication 2000/C 121/02 de la Commission sur les concessions en droit communautaire

⁽²⁾ CJCE, 7 décembre 2000, Telaustria Verlags GmbH et Telefonadress GmbH

D'après les informations recueillies par votre Rapporteur, la Commission, saisie informellement sur la compatibilité de l'article 7 de ce projet de loi avec les dispositions du Traité relatives aux aides d'État⁽¹⁾, a répondu qu'elle examinerait au cas par cas les prolongations de concession, en fonction des contreparties sur lesquelles le concessionnaire s'engage, et en tenant compte du fait que la garantie de l'État sur les exploitations aéroportuaires aura disparu. La suppression de la garantie de l'État est la conséquence du transfert des concessions à des sociétés privées.

Il résulte de ce qui précède que la prolongation de chaque concession doit avoir des contreparties, au profit de l'intérêt général. Ce sont ces contreparties qui justifient que la prolongation des concessions soit exemptée des obligations de mise en concurrence et des conditions de prolongation prévues dans la loi Sapin. **Il s'agit là d'une exigence constitutionnelle et communautaire.**

Aussi votre Commission vous propose-t-elle un amendement, afin d'inscrire ces contreparties minimales dans la loi : la société concessionnaire devra s'engager au minimum sur des contreparties en termes de programmes d'investissement, d'objectifs de qualité de service et d'évolution des redevances pour services rendus.

L'ouverture prochaine du capital de la société aéroportuaire, ainsi que la suppression de la garantie de l'État, sont deux autres contreparties de la prolongation de la concession.

Votre Rapporteur se réjouit de l'apport de capitaux extérieurs dans ces exploitations. En effet, l'objectif principal de cette réforme est de financer le développement futur des aéroports par des capitaux privés. Ces sociétés aéroportuaires procéderont à des ouvertures et des augmentations de leur capital, qui n'a pas vocation à rester en majorité public.

3.- La situation des personnels des aéroports

Les CCI emploient, pour leurs exploitations aéroportuaires, des agents publics et des salariés de droit privé. Toutefois, d'après une jurisprudence développée et complexe, le critère de distinction n'est pas le régime juridique (statut ou contrat), mais la nature de la mission : les agents qui participent directement au service public sont des agents publics. Ce découpage est un facteur d'insécurité juridique, car on ne sait pas dire exactement quels employés relèvent de quel régime. Votre Rapporteur souhaiterait qu'un inventaire soit réalisé afin de déterminer clairement la situation de chaque employé.

Pour les salariés de droit privé, les conséquences de la cession de la concession sont relativement simples : le droit du travail s'applique. L'article L. 122-12 du code du travail prévoit qu'en cas de transfert d'entreprise, tous les

(1) *Articles 87 et 88 (ex-articles 92 et 93) du Traité instituant la Communauté européenne*

contrats de travail en cours au jour de la modification dans la situation juridique de l'employeur subsistent entre le nouvel employeur et le personnel de l'entreprise.

Pour les agents publics, le projet de loi prévoit une mise à disposition, pendant dix ans, de la société aéroportuaire. Les salaires des agents mis à disposition sont pris en charge par la société, dans des conditions définies par une convention conclue entre la CCI et la société.

Cependant, il serait souhaitable que tous les salariés des sociétés aéroportuaires soient placés sous le même régime. Le projet de loi prévoit que chaque agent mis à disposition peut à tout moment demander un contrat de travail au nouvel exploitant ; la signature de ce contrat entraîne radiation des cadres. A l'expiration du délai de dix ans, l'exploitant devra proposer un contrat de travail à chaque agent public. L'agent public est libre d'accepter ou non de signer ce contrat de travail. Votre Commission vous propose un amendement qui précise que s'il refuse, il est réintégré de plein droit au sein de la CCI concernée. Certains agents publics exercent des fonctions administratives dans les aéroports, qu'ils pourront aussi bien exercer au sein des CCI. Mais *quid* des agents, comme les pompiers, qui ont un métier spécifiquement aéroportuaire ? **Votre Commission vous propose donc d'ajouter que le salarié qui tient à rester agent public peut être à nouveau mis à la disposition d'une société aéroportuaire, s'il en est d'accord.**

Les situations juridiques sont très variées, d'un aéroport à l'autre, et d'un salarié à l'autre. À Marseille, c'est la convention collective du port qui s'applique. À Nice et Strasbourg, il y a une convention locale. Or, les conventions collectives ne seront pas maintenues au-delà d'un an après le transfert d'entreprise⁽¹⁾. Dans un souci d'égalité entre les personnels, et afin de leur offrir davantage de perspectives de mobilité, il est important que les partenaires sociaux aboutissent rapidement à la signature d'une convention collective applicable à l'ensemble de personnels des aéroports français. C'est pourquoi votre Commission vous propose un amendement disposant que dans un délai de trois ans à compter de la promulgation de la présente loi, les partenaires sociaux négocient une convention collective nationale applicable aux personnels des exploitants d'aérodromes commerciaux, à l'exception d'ADP.

(1) Article L. 132-8 du code du travail.

III.- L'INSCRIPTION DES PRINCIPES DE FIXATION DES REDEVANCES AEROPORTUAIRES DANS UN CADRE LEGISLATIF

A.- LE CADRE JURIDIQUE ET FINANCIER ACTUEL

1.- Une définition juridique et jurisprudentielle à préciser

Le Conseil d'État, dans une décision de 1958⁽¹⁾, définit la redevance pour service rendu comme : « *toute redevance demandée à des usagers en vue de couvrir les charges d'un service public déterminé ou les frais d'établissement et d'entretien d'un ouvrage public, et qui trouve sa contrepartie directe dans les prestations fournies par le service ou dans l'utilisation de l'ouvrage* ». Quelle que soit la collectivité, la compétence pour fixer le prix de la redevance s'exerce de manière unilatérale.

Le fondement de la redevance, c'est l'idée que le service doit être payé par l'utilisateur qui en bénéficie. En effet, il n'existe pas de principe de gratuité du service public.

Mais le financement par redevance ne peut pas être étendu à tous les services publics. Les services publics régaliens doivent être financés par l'impôt. Ainsi, certaines dépenses de police aérienne, lorsqu'il s'agit de dépenses exposées dans l'intérêt de la sécurité des usagers et des populations survolées, ne peuvent pas être financées par des redevances⁽²⁾.

Dans la pratique, la distinction jurisprudentielle entre bien collectif et prestation particulière fournie à la demande est difficile à cerner pour l'administration. Ainsi, le Conseil d'État, dans son étude de 2002 sur les *Redevances pour service rendu et redevances pour occupation du domaine public*, souligne les « incertitudes nées de la jurisprudence sur les redevances aériennes ».

La création et la fixation du niveau d'une redevance sont du domaine réglementaire. Toutefois, l'étude précitée du Conseil d'État invitant à clarifier les principes encadrant les redevances, en particulier dans le secteur aérien, le Gouvernement a souhaité inscrire quelques principes dans la loi.

Les possibilités de modulation des redevances sont limitées. Ainsi, il est interdit de mettre à la charge de l'utilisateur une redevance supérieure au montant du coût du service. En revanche, il est possible de fixer un montant inférieur, pour autant que soit respecté le principe d'égalité devant le service public : il est possible d'appliquer des tarifs différents s'il existe une différence de situations appréciable entre les usagers, ou une nécessité d'intérêt général⁽³⁾. Des

(1) CE Ass., 21 novembre 1958, Syndicat national des transporteurs aériens.

(2) CE Sect., 10 février 1995, Chambre syndicale du transport aérien.

(3) CE, 10 mai 1974, Denoyez et Chorques.

modulations sont envisageables en fonction de l'affluence : c'est ce qui justifie par exemple les différences de tarifs des billets SNCF entre les périodes de pointe et les périodes dites normales. Dans son étude précitée, le Conseil d'État propose un critère plus souple que celui du coût du service rendu : la valeur du service pour le bénéficiaire. Cela permettrait en effet de prendre en compte un critère tel que l'affluence ; dans le cas des aéroports notamment, ce critère permettrait de justifier des modulations par l'optimisation de la gestion des installations.

2.- Les redevances aéroportuaires

Les redevances aéroportuaires sont définies et encadrées par les articles R. 224-1 à R. 224-6 du code de l'aviation civile. L'article R. 224-1 dispose que *« sur tout aéroport 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 régit le mode de fixation de cinq redevances : la redevance d'atterrissage, la redevance de balisage, la redevance de stationnement, la redevance sur les passagers et la redevance de carburant. Les plus importantes en terme de recettes sont la redevance d'atterrissage et la redevance sur les passagers.

Pour ces cinq redevances réglementées, les taux sont fixés par les exploitants d'aéroport, ou le conseil d'administration dans le cas d'ADP, après avis de la commission consultative économique. Cette commission rassemble, pour chaque aéroport qui en dispose, les représentants de compagnies aériennes, les organisations professionnelles ainsi que les représentants de l'aéroport. Dans les grands aéroports (plus de 200 000 passagers par an), les taux doivent être notifiés au ministre chargé de l'aviation civile et au ministre chargé de l'économie, qui peuvent s'y opposer. Dans les autres aéroports, le taux est notifié au préfet. Les ministres et le préfet ont un droit d'opposition. Si aucun accord n'est trouvé, les taux antérieurs continuent à s'appliquer.

3.- Un poids financier important dans le budget d'ADP

Les redevances aériennes représentent, en 2003, 490 millions d'euros pour ADP, soit 29 % de son chiffre d'affaires. Dès lors, on comprend l'enjeu que représente le mode de fixation des redevances.

Dans son rapport public sur ADP de 2002, la Cour des comptes a vivement critiqué les déficiences de la comptabilité analytique d'ADP, qui ne permet généralement pas d'établir un rapport certain entre le montant des redevances et le coût des services rendus en contrepartie. *« La complexité du système d'information d'ADP rend ses résultats opaques et difficiles à analyser et à retracer. On peut notamment regretter que la définition des activités de l'établissement qui a été retenue ne permette pas d'obtenir directement les coûts dont la mesure est obligatoire. C'est ainsi que l'activité d'assistance en escale*

retenue dans les comptes analytiques ne correspond pas à la définition donnée par la directive européenne 96/67 du 15 octobre 1996 qui impose une séparation comptable de cette activité et qui est antérieure à la rénovation de la comptabilité analytique d'ADP ».

B.- LE NOUVEAU MODE DE FIXATION DES REDEVANCES

1.- Les principes qui encadrent la fixation des redevances

L'article 8 du présent projet de loi définit les principes qui encadrent les redevances aériennes.

a) Étendue du coût du service rendu

« Le montant des redevances tient compte de la rémunération des capitaux investis, ainsi que, le cas échéant, de dépenses, y compris futures, liées à la construction d'infrastructures ou d'installations nouvelles avant leur mise en service ». Cet alinéa définit le coût du service rendu, qui est large. La prise en compte de la rémunération des capitaux investis et des investissements futurs permet de lisser les redevances.

b) Les modulations possibles des redevances

Les modulations des redevances sont justifiées si elles visent l'un de ces quatre objectifs :

- réduire ou compenser les atteintes à l'environnement ;
- améliorer l'utilisation des infrastructures ;
- diminuer leur encombrement ; certaines compagnies craignent que cette possibilité pénalise le système du *hub* et des correspondances, en augmentant les redevances aux heures de pointe ; rappelons simplement que la redevance sur les passagers est 25 % moins chère pour les passagers en correspondance ;
- favoriser la création de nouvelles liaisons ou répondre à des impératifs de continuité et d'aménagement du territoire ; ainsi, on pourrait diminuer le montant des redevances sur certaines lignes non rentables qui contribuent à l'aménagement du territoire.

Ces dispositions constituent une réponse à la critique, émise par la Cour des comptes dans son rapport public sur ADP précité, de l'article R. 224-1 du code de l'aviation civile : *« [cet article] permet difficilement de moduler les redevances en fonction des coûts externes imputables aux utilisateurs des services d'ADP, par exemple les nuisances sonores ou la congestion du trafic occasionnée par les mouvements d'avions aux heures de pointe. Or, un tel mode de tarification qui pourrait être économiquement justifié est déjà appliqué pour ce qui concerne le bruit à l'atterrissage ».* La Cour remarque que la redevance sur les passagers, qui

est plus favorable aux lignes domestiques, favorise par là même les petits avions, et pénalise les gros porteurs, ce qui ne va pas dans le sens d'une optimisation des capacités aéroportuaires.

Face aux craintes que suscitent les possibilités de modulations, votre Rapporteur tient à rappeler que celles-ci sont évidemment soumises au principe de non-discrimination.

c) Le principe de la « caisse unique »

« Le produit global de ces redevances ne peut excéder le coût des services rendus sur l'aéroport » : les redevances ne peuvent pas servir à financer d'autres activités que les services rendus aux compagnies. Cette disposition est l'amorce du principe de la caisse unique.

Mais ce principe va plus loin : il suppose que les autres ressources de l'aéroport peuvent permettre de financer les services aéroportuaires, et donc de diminuer les redevances. Par exemple, les activités commerciales du site de l'aéroport contribuent au financement du transport aérien, ce qui se justifie aisément, dans la mesure où l'activité commerciale dépend essentiellement de l'activité aérienne. Le principe n'est pas énoncé dans son intégralité, car la loi ne peut pas l'imposer aux collectivités locales : cela serait contraire au principe constitutionnel de libre administration. Le principe de la caisse unique figurera dans le décret prévu au III de l'article 8 pour ADP et les douze aéroports d'intérêt national ou international.

Parmi les acteurs du secteur, il y a un large consensus autour de ce principe. Votre Rapporteur tient cependant à rappeler que la caisse unique est un mécanisme qu'une filialisation permet aisément de contourner.

2.- Un nouveau mode de régulation économique

a) Une évolution inscrite dans des contrats pluriannuels

Désormais, l'évolution des redevances sera prévue dans un contrat pluriannuel de cinq ans au plus pour chaque aéroport, signé entre l'État et l'exploitant (ADP et les aéroports d'intérêt national mentionnés à l'article 7). Cela permettra d'offrir une plus grande visibilité aux usagers, les compagnies, comme aux bénéficiaires, les aéroports.

Il est prévu l'incorporation de ces contrats aux contrats de concession, sauf dans le cas d'ADP puisqu'il n'y a pas, par définition, de concession le concernant. Cette incorporation est nécessaire, car les contrats pluriannuels comporteront des objectifs en matière d'investissements, de productivité et de services (par exemple, un délai de livraison des bagages) qui sont susceptibles de modifier des dispositions du contrat de concession. En outre, ce sera un moyen de renégocier les contrats de concession, conclus pour de longues durées, à partir d'hypothèses trop lointaines.

Des sanctions administratives pourront être infligées à l'exploitant de l'aéroport en cas de non-respect des objectifs contractuels. Enfin, en cas de bouleversement des conditions économiques, le contrat pluriannuel pourra être revu en cours de période.

b) La commission de conciliation aéroportuaire

Par un amendement émanant de la commission des affaires économiques, le Sénat a introduit dans la procédure une commission de conciliation aéroportuaire (article 8A). Cette commission, composée de membres indépendants, est chargée de donner des avis sur les programmes d'investissement et les projets d'évolution des redevances ; par ailleurs, elle informe les exploitants d'aérodromes et les usagers du non-paiement des redevances aéroportuaires par un usager.

La création de cette commission est partie du constat selon lequel l'État joue de trop nombreux rôles dans le secteur aérien : actionnaire unique puis majoritaire d'ADP, actionnaire principal des sociétés aéroportuaires régionales, et régulateur. L'État est donc à la fois juge et partie.

Néanmoins, votre Commission estime que la création de cette commission est inopportune. L'administration est capable d'exercer ses missions. La fonction d'État actionnaire est assurée par l'agence des participations de l'État (APE). Le régulateur du secteur aéroportuaire est la direction générale de l'aviation civile (DGAC). La création de commissions et autres comités est une tendance qui conduit bien davantage au démantèlement de l'État qu'à sa modernisation.

Par ailleurs, les missions de cette commission sont mal définies, et ne correspondent pas à sa qualification, puisqu'elle n'exerce aucun rôle de conciliation, et qu'il n'y a plus de contrat entre les compagnies et les gestionnaires d'aéroports. Son rôle d'alerte en cas de non-paiement des redevances (article L. 228-4) est inopportun et inutile. Le mode de désignation de ses membres n'est pas précisé.

En définitive, la création de cette structure supplémentaire, conduit à un alourdissement des procédures, qui ne va pas dans le sens de la simplification administrative à laquelle votre commission des Finances est très attachée. Elle vous propose donc de supprimer cet article.

Quoi qu'il en soit, votre Rapporteur insiste sur le fait que les commissions consultatives économiques subsistent, bien qu'il n'y ait plus de contrats entre exploitants d'aéroports et compagnies aériennes. Le décret d'application de l'article 8 devrait maintenir les commissions, qui seront consultées à l'initiative de l'exploitant sur l'évolution des redevances au moment de l'élaboration du contrat et chaque année. Elles constituent un lieu important de négociation qu'il convient de conserver. Dans les plates-formes locales, les consultations en vue d'aboutir à un accord seront obligatoires.

3.- Améliorer le paiement des redevances

L'article 10 du projet de loi prévoit l'immobilisation des avions en cas de non-paiement des redevances : l'exploitant de l'aérodrome ou l'autorité administrative pourront, après mise en demeure du redevable, requérir la saisie conservatoire d'un aéronef exploité par le redevable auprès du juge.

Votre Commission a souhaité introduire la même disposition en cas de non-paiement des amendes administratives prononcées par l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA)⁽¹⁾.

En effet, certaines amendes sont très difficiles à recouvrer, notamment lorsque l'auteur de l'infraction est une personne morale de droit étranger. A cet égard, il convient de noter que le montant des amendes infligées sur la période 2000 – 2004 a été de 6,1 millions d'euros avec un taux de recouvrement de 62,33 %.

L'effectivité des sanctions et le caractère dissuasif de celles-ci pourraient être renforcés par le pouvoir, détenu par les exploitants d'aérodromes et les autorités administratives de l'État compétentes, d'immobiliser des aéronefs des compagnies aériennes ne s'acquittant pas du montant des amendes prononcées.

*

* *

(1) Article L. 227-4 du code de l'aviation civile.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 2 février 2005, votre commission des Finances a procédé à l'examen pour avis du projet de loi relatif aux aéroports.

Votre Rapporteur pour avis, a rappelé que la commission des Finances s'est saisie pour avis de ce projet de loi, dans sa totalité. En effet, qu'il s'agisse du changement de statut d'Aéroports de Paris (ADP) suivi de l'ouverture de son capital, du déclassement du domaine public aéroportuaire, de l'ouverture des aéroports régionaux au secteur privé ou du mode de fixation des redevances, l'ensemble de ces dispositions concerne les finances publiques. D'ailleurs, la commission des Finances a été saisie au fond, à deux reprises, de l'examen de la réforme du statut d'Air France.

C'est la première réforme d'ampleur dans le secteur aéroportuaire depuis 1945, année de création d'ADP. Ce projet de loi traite principalement de trois sujets : le changement de statut d'ADP, l'évolution des grands aéroports régionaux et le mode de fixation des redevances aéroportuaires.

Le changement de statut d'ADP est positif, mais il ne va pas assez loin. ADP est un établissement public de l'État depuis 1945. Aujourd'hui, la poursuite de son développement nécessite une évolution de ce statut, qui n'est plus adapté au contexte concurrentiel. L'établissement public est contraint par le principe de spécialité, qui limite ses possibilités de diversification, et notamment son développement international. De plus, le statut ne permet pas de faire face aux besoins de financement d'ADP, extrêmement endetté : son ratio de solvabilité, c'est-à-dire le rapport de l'endettement net sur les fonds propres, est de 2,1 milliards d'euros sur 1,4 milliards, soit 150 %. ADP doit donc améliorer sa structure financière. Ce besoin de financement ne peut pas non plus être comblé par l'État, en raison de la situation dans laquelle se trouvent les finances publiques. Les investissements programmés pour les années 2005 à 2007 représentent 1,9 milliards d'euros, soit 650 millions par an. Or, la capacité d'autofinancement d'ADP représentait 393 millions d'euros en 2003, et, une fois déduite la variation du besoin en fonds de roulement, il ne restait, pour l'exercice 2003, que 220 millions d'euros pour financer les investissements, soit un tiers de leur montant. ADP a donc besoin de l'apport de capitaux privés par augmentation de capital, ce qui implique au préalable un changement de statut, pour en faire une société. Ce changement de statut s'effectuera dans la continuité. Il n'y aura pas de changement de statut pour le personnel, ce qui pourra poser problème. Il était dans l'intérêt d'ADP, comme des employés eux-mêmes, d'élaborer une convention collective à l'avantage de tous, après extinction du statut, comme le législateur l'a fait pour Air France. Le changement du statut d'ADP rend possible une ouverture de capital, qui sera en tout état de cause limitée à la moitié du capital, puisque le projet de loi dispose que l'État reste majoritaire.

La transformation d'ADP en société anonyme s'accompagne du déclassement du domaine public aéroportuaire. Aujourd'hui, ce domaine comporte des biens qui appartiennent au domaine public de l'établissement public ADP, ainsi qu'au domaine public de l'État. Or, en vertu du principe d'inaliénabilité du domaine public, les biens qui relèvent de ce domaine ne peuvent pas appartenir à une personne privée.

Face à ce dilemme, le Gouvernement devait choisir entre deux options : soit l'État récupérerait tous les biens du domaine public, y compris celui d'ADP, et les mettrait à la disposition d'ADP par autorisation d'occupation temporaire ou par concession ; soit ADP en restait propriétaire, auquel cas il était nécessaire de déclasser ces biens. C'est cette seconde solution qui a été choisie, mais avec de notables difficultés juridiques.

La comparaison avec les autres pays d'Europe montre que la domanialité publique des aéroports est encore très répandue. Toutefois, cette solution aurait comporté deux inconvénients : elle déposait ADP des terrains qu'il avait lui-même acquis depuis 1945, et elle imposait le régime de la domanialité publique à la société, régime qui comporte de nombreuses contraintes pas toujours conciliables avec une gestion économique efficace.

Ce déclassement est encadré, ce qui d'ailleurs complique la situation. Certains biens sont conservés dans le domaine public de l'État – il s'agit principalement de ceux qui concernent la navigation aérienne –. L'État pourra s'opposer à la cession par ADP de tout ouvrage ou terrain nécessaire à la bonne exécution de ses missions de service public ; il récupérera au moins 70 % des plus-values foncières en cas de fermeture d'un aéroport.

Il serait cependant souhaitable que le régime juridique des biens d'ADP affectés au service public soit clarifié. Un amendement est déposé en ce sens, afin de qualifier d'ouvrages publics les seuls biens affectés au service public.

L'objet social d'ADP est élargi, et ses missions de service public encadrées par un cahier des charges dont les grandes lignes découlent du projet.

Le titre II du projet de loi vise 12 grands aéroports régionaux d'intérêt national, aujourd'hui gérés en concession par les chambres de commerce et d'industrie (CCI). Les dispositions de ce titre comportent certaines incertitudes au regard du droit de la concurrence, et plus particulièrement du droit communautaire, qu'il faudra lever. Les aéroports concernés sont exclus de la décentralisation résultant de la loi du 13 août 2004. Le cahier des charges de 1955 encadrait des concessions de longue durée ; depuis les années 70, des durées plus limitées prévalent – de l'ordre de 5 ans –, ce qui est trop court par rapport à la durée de rentabilisation des investissements.

La plupart des concessions vont arriver à leur terme à brève échéance, ce qui offre l'occasion de moderniser le mode de gestion de ces aéroports, lequel n'est plus adapté. Les CCI sont des établissements publics administratifs d'État.

Comme dans le cas d'ADP, le statut d'établissement public constitue un frein au développement économique des aéroports. Puisqu'elles ne peuvent pas affecter l'imposition additionnelle à la taxe professionnelle aux exploitations aéroportuaires, les CCI n'ont d'autre moyen que l'autofinancement, ainsi que d'éventuelles subventions des collectivités territoriales.

Le gouvernement a choisi une solution d'ouverture au secteur privé, s'appuyant sur les opérateurs historiques, les CCI, qui ont fait la preuve de leur capacité à bien gérer les aéroports. A la demande de la CCI, l'État créera une société avec la CCI et, éventuellement, les collectivités locales qui le souhaiteraient. La concession sera apportée par la CCI, avec l'accord de l'État, à cette société aéroportuaire. Ensuite, la concession pourra être rallongée, au maximum de 40 ans, en contrepartie d'un programme d'investissement et d'une ouverture de capital, par la suite. Cette prolongation de la concession doit avoir des contreparties de la part du concessionnaire, contreparties qui justifient que la prolongation des concessions soit exemptée des obligations de mise en concurrence prévues dans la loi Sapin. A défaut, cette disposition risque d'être contraire au droit communautaire. Ces contreparties doivent logiquement figurer dans la loi. Il y a toujours une autre solution : mettre en concurrence toutes ces concessions.

Le troisième volet de ce projet de loi précise les principes de fixation des redevances aéroportuaires, afin de leur donner un cadre juridique. Désormais, le montant des redevances prendra en compte la rémunération des capitaux investis. Les redevances pourront être modulées sur certains critères ; face aux craintes que suscite cette disposition, il convient de rappeler que les modulations sont soumises au principe de non-discrimination.

L'évolution des redevances sera prévue dans des contrats pluriannuels de cinq ans, incorporés aux contrats de concession, ce qui offrira une meilleure visibilité, aux aéroports comme aux compagnies aériennes.

Un amendement sera présenté afin de rendre possible l'immobilisation des aéronefs en cas de non-paiement des amendes infligées par l'autorité de contrôles des nuisances sonores aériennes (ACNUSA). Il est souhaitable que le produit de ces amendes puisse être affecté, pour l'aérodrome où se situe leur fait générateur, au financement des aides aux riverains, comme c'est le cas pour la taxe sur les nuisances sonores aériennes, mais l'article 40 de la Constitution ne permet pas à un parlementaire de déposer un amendement en ce sens.

M. Louis Giscard d'Estaing a relevé que l'article 7 du projet de loi renvoie l'énumération des aéroports régionaux concernés à un décret en Conseil d'État et s'est demandé pourquoi une telle liste ne figure pas dans la loi.

Votre Rapporteur pour avis, a répondu que la liste des douze aéroports en question était définie « en creux » : il s'agit, en dehors d'Aéroports de Paris, des plates-formes dont la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et

responsabilités locales n'a pas prévu qu'elles puissent être transférées aux collectivités territoriales qui en émettraient le souhait. Ces aéroports sont d'ores et déjà connus : Nice-Côte d'Azur, Lyon-Saint-Exupéry, Marseille-Provence, Bordeaux-Mérignac, Strasbourg-Entzheim, Toulouse-Blagnac, Nantes-Atlantique, Montpellier-Méditerranée, Fort-de-France-le Lamentin, La Réunion-Roland Garros, Pointe-à-Pitre-Le Raizet et Cayenne-Rochambeau. Cette énumération ne ressortit pas au domaine de la loi, faute de critères communs satisfaisants.

À la question de **M. Jean-Pierre Gorges** sur l'ébauche d'un tel critère, **votre Rapporteur pour avis**, a répondu que le critère principal était le caractère structurant de la plate-forme aéroportuaire pour l'aménagement du territoire, ainsi que son intérêt national ou international. En outre, tous les aéroports mentionnés ont un trafic annuel supérieur à un million de passagers, à l'exception de Cayenne. Un traitement particulier se justifie pour cet aéroport, en raison de sa desserte du Centre spatial guyanais.

M. Louis Giscard d'Estaing s'est enquis du sort des autres aéroports qui franchissent ou franchiront, à la hausse ou à la baisse, le seuil du million de passagers, comme le *hub* de Clermont-Ferrand.

Votre Rapporteur pour avis, a observé que rien n'empêche la CCI gestionnaire de l'aéroport de Clermont-Ferrand de demander à l'État la création d'une société anonyme et le transfert à celle-ci de la concession aéroportuaire, comme l'a fait la plate-forme de Vatry il y a déjà plusieurs années. L'article 7 du projet de loi constitue une réponse aux demandes particulières émises au sujet des grands aéroports régionaux, alors que le projet initial est centré sur ADP. L'accord de l'État est en effet nécessaire pour la création d'une société dans ce contexte particulier ; le texte y pourvoit donc.

Le Président Pierre Méhaignerie a rappelé que dans une décision du 21 juillet 1994, le Conseil constitutionnel avait censuré le principe de concessions renouvelées sans limite au-delà de 70 ans à un même occupant. N'y a-t-il pas ici un risque similaire, même si la durée prévue par le texte est de 40 ans ?

Votre Rapporteur pour avis, répondant par l'affirmative, a souligné deux problèmes juridiques. En droit national tout d'abord, se pose la question de l'application de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, dite loi « Sapin », qui exonère les collectivités publiques des obligations de mise en concurrence. En effet, dans le cas des aéroports visés par le projet de loi, tous les concessionnaires sont des CCI, établissements publics. En revanche, les sociétés aéroportuaires entrent dans le champ de la loi « Sapin ». Mais ce projet de loi écarte l'application des dispositions qui imposent la publicité et la mise en concurrence des délégations de service public et de leur prolongation. En droit communautaire, ensuite, le Gouvernement a sollicité la Commission européenne sur le terrain du droit communautaire de la concurrence. Il ressort de cette consultation qu'aucun accord global ne peut être donné par les instances

communautaires ; chaque projet d'extension de concession dans la limite de 40 ans, dûment motivé, devra donc leur être soumis afin d'être agréé au cas par cas, en fonction des contreparties de la part du concessionnaire. Ce point pourra être précisé à l'occasion de l'examen d'un amendement déposé au sujet de ces contreparties. La disparition de la garantie de l'État constitue une forme de contrepartie. Elle joue automatiquement aujourd'hui pour les CCI, puisque celles-ci sont des établissements publics administratifs de l'État, mais elle ne jouera plus demain avec la création de sociétés aéroportuaires, en vertu du principe réaffirmé par la LOLF, selon lequel une telle garantie doit être expressément prévue par une loi de finances.

M. Gérard Bapt a souhaité savoir pourquoi le projet de loi, conçu pour répondre à la situation particulière d'ADP, était élargi à d'autres plates-formes aéroportuaires.

Votre Rapporteur pour avis, a expliqué que les aéroports régionaux pâtissent d'un frein financier à leur développement. Un tel développement n'est possible, sous le régime juridique actuel, que *via* l'autofinancement, puisque la ressource que représente l'IATP ne peut, légalement, être utilisée pour financer une activité industrielle et commerciale. En outre, l'État n'a versé aucune subvention depuis plusieurs années. Quant aux autres aides publiques, émanant par exemple des collectivités territoriales, elles risquent d'entraîner des distorsions de concurrence. La solution réside donc dans la création d'une société anonyme, à laquelle la concession puisse être transférée. *Quid*, dès lors, de la composition du capital de cette société ? La CCI y figurera naturellement, aux côtés de l'État, puis l'appel aux capitaux privés permettra de résoudre les actuelles difficultés de financement. L'absence d'une telle évolution condamnerait les plates-formes régionales à demeurer désavantagées par rapport aux plates-formes parisiennes que leur statut de société anonyme autorisera à lever des capitaux. Une autre solution juridique aurait consisté à remettre en jeu les concessions existantes. Mais, à supposer alors qu'une grande entreprise privée ait emporté une telle concession, il ne fait guère de doute qu'aurait surgi le problème du sort des agents publics précédemment employés par les aéroports : en l'absence de réembauche par le nouveau concessionnaire, ils se seraient retournés vers leur employeur précédent, la CCI, qui n'aurait pu que les licencier, à un coût impossible à supporter en raison du statut particulier des agents concernés. Pour les salariés de droit privé, le problème est plus simple : l'article L. 122-12 du code du travail sur les transferts d'entreprise s'appliquerait.

Usant de la faculté que l'article 38 du Règlement de l'Assemblée nationale confère aux députés d'assister aux réunions des commissions dont ils ne sont pas membres, **M. Jean-Pierre Blazy** a contesté l'argument selon lequel l'évolution du statut d'ADP permettrait le développement des autres plates-formes aéroportuaires : l'actuel Gouvernement a manifestement fait le choix de développer Roissy plutôt qu'un troisième aéroport. En outre, l'évolution de l'actuelle situation statutaire n'est pas sans risque. La transformation des établissements publics en sociétés anonymes et l'entrée dans leur capital d'investisseurs privés inquiète les CCI, qui souhaitent disposer d'une minorité de

blocage. En effet, de quel recours disposeraient-elles en cas de brusque retrait d'un investisseur, hypothèse tout à fait envisageable dans le secteur du transport aérien ?

Votre Rapporteur pour avis a fait valoir que l'évolution statutaire des plates-formes régionales est une cause – et non une conséquence – de la modification du statut d'ADP. On aurait pu envisager de placer ADP sous le régime de la concession ; mais, par manque de moyens disponibles, le projet de loi a plutôt fait le choix d'un transfert immobilier. De surcroît, le *statu quo* serait plus nuisible encore aux aéroports régionaux que l'évolution statutaire proposée, en cas d'effondrement du trafic aérien : qui, sinon l'État et les collectivités territoriales, épongerait le déficit d'exploitation alors créé ? Les CCI, en effet, ne le peuvent pas, pour des raisons statutaires, pas plus qu'elles ne peuvent déposer leur bilan. En revanche, la transformation en société anonyme permettra, en pareil cas, de faire appel aux capitaux propres. Selon les représentants des douze plates-formes concernées, la quasi-totalité d'entre elles projettent de demander la création d'une société aéroportuaire, signe tangible du bien-fondé de la solution proposée.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a demandé si la valorisation de la société anonyme ADP a été estimée : à quelle échéance une recette d'ouverture de capital pourrait-elle être encaissée par l'État et quel pourrait être son montant ?

Votre Rapporteur pour avis, a indiqué que la valeur d'ADP varie selon que l'on retienne une méthode d'évaluation patrimoniale ou l'actualisation de ses *cash flow*. Dans ce dernier cas, ADP vaudrait autour de 3,5 milliards d'euros. Dans le cadre d'une évaluation patrimoniale, les capitaux propres sont de l'ordre de 1,4 milliard d'euros, auxquels il convient d'ajouter des plus values latentes lesquelles dépendent en grande partie des dispositions du présent projet de loi. Il est donc raisonnable de retenir l'hypothèse d'une valorisation moyenne de 2,5 milliards d'euros. Le projet de loi prévoit que l'État ne peut pas céder plus de 50 % de l'entreprise. S'il cédait la moitié de l'entreprise au secteur privé, il ne pourrait plus augmenter le capital par la suite. C'est pourquoi on ne doit pas compter sur une recette, pour le budget de l'État, de plus de 750 millions d'euros.

L'ouverture du capital d'ADP ne sera vraisemblablement réalisée qu'en 2006. Mais l'État a surtout intérêt à augmenter le capital. En effet, avec 2,1 milliards d'euros d'endettement net, la structure financière de l'entreprise est fragile et il faudrait rétablir l'équilibre entre dette et fonds propres.

La Commission a ensuite examiné les articles du projet de loi.

Article 2 : *Déclassement du domaine public et transfert à ADP de biens.*

La Commission a examiné un amendement présenté par le Rapporteur pour avis tendant à préciser que les incidences financières de la convention conclue entre l'État et ADP figurent dans la plus prochaine loi de finances. Son **auteur** a indiqué que des investissements d'un montant estimé à environ 152 millions d'euros ont été financés par ADP alors qu'ils auraient dû l'être par l'État.

L'entreprise doit donc être remboursée par le budget annexe de l'aviation civile. La dernière tour de contrôle de l'aéroport Charles de Gaulle a notamment fait l'objet de cette procédure financière. Si l'on inscrit une créance à l'actif d'ADP, il faut qu'au passif de l'État figure une dette d'un même montant. D'ailleurs, cela devrait être neutre pour le bilan du budget annexe, puisqu'à cette dette correspondent les investissements, qui doivent être inscrits à l'actif immobilisé. Or, le ministère des Finances ne souhaite pas que ces chiffres figurent dans les comptes de l'État. Le mécanisme envisagé par le Gouvernement consisterait à considérer que les biens sont mis en location. Or, le projet de loi mentionne les biens « repris par l'État » et en aucun cas des biens loués. Il convient également d'éviter que le remboursement à ADP par le budget annexe conduise à réduire les investissements de navigation aérienne. Il faut donc tirer en loi de finances les conséquences de cette situation.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a demandé si l'imputation de cette dette de l'État ne risquait pas d'augmenter optiquement le déficit budgétaire.

Votre Rapporteur pour avis, a rappelé que dans le schéma résultant du projet de loi, était prévu le transfert de ces actifs à l'État. Ce dernier doit donc reconnaître qu'il a une dette vis-à-vis d'ADP, même s'il ne s'agit pas d'une opération budgétaire. En ce qui concerne le délai de remboursement de l'État, il faut que le ministère des Transports indique le montage retenu. En toute hypothèse, ces actifs ne peuvent pas figurer au bilan de l'entreprise si elle n'en est pas propriétaire.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a ajouté que si la convention précisait qu'ADP avait une créance sur l'État, cette mention devrait être jugée suffisante par les commissaires aux comptes de l'entreprise. En outre, les dispositions de la loi organique relative aux lois de finances, en matière de comptabilité patrimoniale, entrent en vigueur en 2006. Il faudra donc tirer les conséquences de cette créance sur l'actif et le passif de l'État. Il ne doit donc, en aucun cas, s'agir d'une opération concernant le déficit budgétaire.

Votre Rapporteur pour avis, a souligné que l'amendement se contente de demander au Gouvernement de tirer les conclusions de l'existence de cette créance, sans préciser la nature de l'imputation budgétaire à retenir.

La Commission a alors *adopté* l'amendement.

Puis elle a examiné un amendement présenté par le Rapporteur pour avis précisant que les ouvrages appartenant à la société Aéroports de Paris et affectés au service public aéroportuaire sont des ouvrages publics. Son **auteur** a expliqué que si le foncier relève du domaine privé, le régime juridique des ouvrages n'est pas clair. En effet, la définition des ouvrages publics repose sur la jurisprudence, laquelle considère que sont des ouvrages publics les ouvrages qui sont affectés soit à un service public, soit à l'usage du public. Il appartient au législateur de clarifier le régime juridique des ouvrages du domaine aéroportuaire. La portée de

cette précision n'est pas négligeable, car un ouvrage public entraîne notamment un régime de responsabilité sans faute à l'égard des tiers en cas de dommage accidentel, alors qu'un ouvrage privé ne permet que la mise en œuvre d'un régime de responsabilité pour faute, en vertu des articles 1382 et suivants du code civil.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a souligné l'importance du caractère privé ou public d'un ouvrage, comme l'a montré un arrêt du Conseil d'État qualifiant la dalle de l'esplanade de la Défense d'ouvrage public. Il convient de protéger les intérêts de l'État et de ne considérer comme publics que ceux des ouvrages effectivement affectés au service public. Pour autant, la rédaction proposée par le Rapporteur pour avis, si elle précise ceux des ouvrages qui ont le caractère public, n'empêche pas le juge de considérer comme publics les autres ouvrages comme, par exemple, la zone des boutiques.

Votre Rapporteur pour avis, a souligné qu'il avait bien identifié cette difficulté mais qu'il avait choisi de faire figurer cette précision dans l'exposé sommaire de l'amendement.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, s'est enquis de l'opinion d'ADP sur cet amendement.

Votre Rapporteur pour avis, a indiqué que le ministère des Transports y était favorable sous réserve d'une expertise juridique. L'intérêt de l'entreprise ADP est d'avoir le moins d'ouvrages publics possibles puisque, compte tenu du régime de responsabilité, les coûts des polices d'assurance sont plus élevés.

La Commission a alors *adopté* l'amendement du Rapporteur pour avis.

M. Augustin Bonrepaux s'est interrogé sur le contenu précis de la notion de service public, s'agissant d'ADP.

Votre Rapporteur pour avis, a indiqué que les missions de service public d'ADP étaient définies à l'article 6 du projet de loi, ainsi que dans le cahier des charges qui devra être approuvé par décret en Conseil d'État.

La Commission a *émis un avis favorable à l'adoption* de l'article 2, ainsi modifié.

Article 3 : *Convention relative aux éventuelles plus-values foncières en cas de fermeture d'un aéroport.*

La Commission a examiné un amendement de suppression de cet article. **Votre Rapporteur pour avis**, a précisé que si son amendement pouvait être interprété comme de la provocation, il vise en réalité à susciter une réflexion sur la cohérence du projet de loi et sur le bien fondé du système de récupération des plus-values mis en place par cet article. En effet, l'État étant propriétaire d'ADP, les plus-values potentielles seront prises en compte par les investisseurs et par le commissaire aux apports dans l'estimation de la société au moment de l'ouverture

de son capital. Si le domaine aéroportuaire est déclassé, les plus-values qui pourront être réalisées par la cession des biens doivent revenir aux actionnaires d'ADP. Si le Gouvernement est susceptible de manifester son désaccord sur cet amendement, force est de reconnaître que le mécanisme mis en place dans cet article est particulièrement complexe : l'arbitrage, qui se traduit par le taux de 70 % de restitution à l'État n'est guère satisfaisant.

Après avoir *rejeté* cet amendement, la Commission a émis un *avis favorable* à l'adoption de l'article 3.

Article 5 : *Statuts, capital initial et composition initiale du conseil d'administration de la nouvelle société et dispositions transitoires relatives à son fonctionnement.*

La Commission a examiné un amendement du Rapporteur pour avis précisant que le bilan de la société ADP au 31 décembre 2005 sera constitué à partir du bilan au 31 décembre 2004 de l'établissement public et du compte de résultat de l'exercice 2005. **Votre Rapporteur pour avis**, a indiqué que, à l'image du mécanisme mis en place lors du changement de statut d'EDF-GDF, il convient de préciser les modalités d'établissement du bilan de la société ADP, de manière à en assurer la continuité sur l'ensemble de l'exercice comptable 2005 et à éviter d'avoir à procéder à une clôture des comptes en cours d'année.

La Commission a *adopté* cet amendement et émis un *avis favorable* à l'article 5, ainsi modifié.

Article 6 (articles L.251-1 à L.251-3 du code de l'aviation civile) : *Droit applicable à Aéroports de Paris, caractère public de l'entreprise, missions qui lui sont confiées et modalités d'exercice de la tutelle de l'État.*

La Commission a *adopté* un amendement de clarification du Rapporteur pour avis, permettant que le code de commerce puisse trouver à s'appliquer à la nouvelle société, les dispositions dérogatoires prévues dans le projet de loi devant rester l'exception.

Après avoir *adopté* un amendement de précision du Rapporteur pour avis relatif à la modification de la dénomination sociale d'ADP, la Commission a examiné un amendement tendant à supprimer le deuxième alinéa de cet article.

Votre Rapporteur pour avis, a précisé que cet alinéa ajouté par le Sénat ne présentait aucune portée normative. Il est incohérent de dénoncer l'inflation législative et de continuer à introduire de telles dispositions dans les lois.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Elle a ensuite examiné un amendement du Rapporteur pour avis tendant à rétablir la qualification d'actes administratifs pour les décisions prises par ADP, concernant l'accès aux installations aéroportuaires des aéronefs et des entreprises

dont la présence est nécessaire aux activités de transport aérien. Ces actes doivent, en outre, être pris sous le contrôle de l'État.

La Commission a *adopté* cet amendement, ainsi qu'un amendement de précision du Rapporteur pour avis, et a émis un *avis favorable* à l'adoption de cet article, ainsi modifié.

Article 7 : *Conditions de cession d'une concession aéroportuaire relative à un grand aéroport régional ou ultramarin.*

Après avoir *adopté* un amendement du Rapporteur pour avis, précisant que la cession de la concession se fait à l'initiative de chaque CCI, la Commission a examiné un amendement relatif aux contreparties de la prolongation des concessions. **Votre Rapporteur pour avis**, a précisé que son amendement était motivé par un doute sur la compatibilité de cet article avec les exigences du droit communautaire. Il est essentiel de prévoir des contreparties à la prolongation des concessions, qui doivent notamment se traduire par des exigences minimales en terme de programmes d'investissement, d'objectifs de qualité de service et d'évolution des redevances pour services rendus.

Usant de la faculté que l'article 38 du Règlement confère aux députés d'assister aux réunions des commissions dont ils ne sont pas membres, **M. Jean-Pierre Blazy** a souhaité savoir si l'adoption de cet amendement ne contribuerait pas à créer une forme d'insécurité juridique.

Votre Rapporteur pour avis, a précisé, qu'au contraire, son amendement permettait de déterminer un cadre juridique sécurisant pour la mise en œuvre de cet article. La Commission a *adopté* cet amendement.

La Commission a ensuite examiné un amendement du Rapporteur pour avis précisant que les agents publics des chambres de commerce et d'industrie qui refuseront de signer un contrat de travail avec la société aéroportuaire seront repris en charge par les chambres. **Votre Rapporteur pour avis**, a indiqué que, dans cette hypothèse, la CCI pourra proposer à la société aéroportuaire une mise à disposition de ces agents, avec leur accord.

Le Président Pierre Méhaignerie a souhaité connaître la date de la convention collective qui rend nécessaire l'adoption de cet amendement.

Votre Rapporteur pour avis, a indiqué que la difficulté ne résultait pas d'une convention collective, mais du statut de ces personnels, lequel apparaît particulièrement favorable aux 1.200 agents statutaires concernés par le droit d'option.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Après avoir *adopté* un amendement de précision du Rapporteur pour avis, la Commission a examiné un amendement tendant à instituer un délai de trois ans

pour négocier une convention collective nationale applicable au personnel des exploitants d'aérodromes commerciaux ne relevant pas de l'article L. 251-2 du code de l'aviation civile. **Votre Rapporteur pour avis**, a précisé que son amendement est motivé par un souci d'égalité entre les personnels et par la nécessité de leur offrir davantage de perspectives de mobilité.

La Commission a *adopté* cet amendement et a émis un *avis favorable* à l'adoption de l'article 7, ainsi modifié.

Article 8 A (nouveau) (articles L. 228-1 à L.228-4 (nouveaux) du code de l'aviation civile) : *Commission de conciliation aéroportuaire*.

Votre Rapporteur pour avis, a présenté un amendement de suppression de cet article, introduit par le Sénat, tendant à créer une nouvelle structure administrative.

Mme Béatrice Pavy a souligné qu'il est nécessaire d'aller dans le sens de la simplification administrative.

La Commission a *adopté* cet amendement de suppression. En conséquence, deux autres amendements du Rapporteur pour avis sont devenus sans objet.

Article 8 (article L.224-2 du code de l'aviation civile) : *Modulation des redevances*.

Après avoir *adopté* un amendement de clarification du Rapporteur pour avis, la Commission a émis un *avis favorable* à l'adoption de cet article, ainsi modifié.

Article 10 (article L.123-4 (nouveau) du code de l'aviation civile) : *Voies de recouvrement des redevances des aéroports*.

Votre Rapporteur pour avis, a présenté un amendement de clarification du régime des redevances, justifié par la nécessité de prendre en compte et de consolider les amendes administratives prononcées par l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires. Le taux de recouvrement de ces amendes est de l'ordre de 63 %. Il est donc nécessaire de renforcer l'effectivité des sanctions et le caractère dissuasif de celles-ci par un pouvoir d'immobilisation des aéronefs des compagnies aériennes ne s'acquittant pas du montant des amendes prononcées. Il pourrait être également opportun d'affecter le produit des amendes aux aéroports où se situe leur fait générateur, qui peuvent l'affecter eux-mêmes au financement des aides à l'insonorisation pour les riverains, comme c'est le cas pour la taxe sur les nuisances sonores aériennes : les règles de recevabilité financière font obstacle à une telle proposition d'initiative parlementaire, mais on ne peut qu'encourager le Gouvernement à déposer un amendement reprenant cette idée.

Après avoir *adopté* cet amendement, la Commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article, ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 15

Votre Rapporteur pour avis, a présenté un amendement visant à permettre à chaque société aéroportuaire à laquelle aura été apportée une concession prolongée de procéder à un nouveau calcul des amortissements de caducité, prenant en compte la nouvelle durée de la concession de manière rétrospective. Les sociétés pourront ainsi contre-passer une partie de ces amortissements, afin de les rééchelonner en fonction de la durée de vie des investissements et de la nouvelle échéance de la concession. La Commission a *adopté* cet amendement.

La Commission a émis un *avis favorable* à l'adoption de l'ensemble du projet de loi, ainsi modifié.

*

* *

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Article 2

Amendement n° 41 présenté par M. Charles de Courson, Rapporteur pour avis :

Compléter cet article par la phrase suivante :

« Les incidences financières de la signature de cette convention figurent dans la plus prochaine loi de finances. »

Amendement n° 42 présenté par M. Charles de Courson, Rapporteur pour avis :

Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« Les ouvrages appartenant à la société Aéroports de Paris et affectés au service public aéroportuaire sont des ouvrages publics. »

Article 5

Amendement n° 43 présenté par M. Charles de Courson, Rapporteur pour avis :

Compléter le II de cet article par la phrase suivante :

« Le bilan au 31 décembre 2005 de la société Aéroports de Paris est constitué à partir du bilan au 31 décembre 2004 de l'établissement public Aéroports de Paris et du compte de résultat de l'exercice 2005. »

Article 6

(Article L. 251-1 du code de l'aviation civile)

Amendement n° 44 présenté par M. Charles de Courson, Rapporteur pour avis :

Dans le premier alinéa de cet article, substituer aux mots :

« par les dispositions législatives non contraires applicables aux sociétés commerciales »,

les mots :

« , sauf dispositions législatives contraires, par les lois applicables aux sociétés anonymes ».

Amendement n° 45 rectifié présenté par M. Charles de Courson, Rapporteur pour avis :

Compléter le premier alinéa de cet article par la phrase suivante :

« La dénomination sociale de la société, qui figure dans les statuts, peut être modifiée dans les conditions prévues à l'article L.225-96 du code de commerce. »

Article 6

(Article L. 251-2 du code de l'aviation civile)

Amendement n° 46 présenté par M. Charles de Courson, Rapporteur pour avis :

Supprimer le deuxième alinéa de cet article.

Amendement n° 47 présenté par M. Charles de Courson, Rapporteur pour avis :

À la fin du cinquième alinéa de cet article, substituer aux mots : « conformément au deuxième alinéa », les mots :
« par des décisions constituant des actes administratifs, prises sous le contrôle de l'État ».

Amendement n° 48 présenté par M. Charles de Courson, Rapporteur pour avis :

Dans le dixième alinéa de cet article, substituer au mot :
« confie »,
le mot :
« délègue ».

Article 7

Amendement n° 49 présenté par M. Charles de Courson, Rapporteur pour avis :

Au début de la première phrase du premier alinéa du II de cet article, insérer les mots :
« À la demande de chaque chambre de commerce et d'industrie concernée, ».

Amendement n° 50 rectifié présenté par M. Charles de Courson, Rapporteur pour avis :

Après les mots : « quarante ans, », rédiger ainsi la fin du premier alinéa du II de cet article :
« ainsi que les contreparties, au minimum en termes d'investissements, d'objectifs de qualité de service et d'évolution des redevances pour services rendus, sur lesquelles la société aéroportuaire s'engage. En outre, cet avenant met le contrat en conformité avec les dispositions d'un cahier des charges type approuvé par le décret prévu au I du présent article. »

Amendement n° 51 présenté par M. Charles de Courson, Rapporteur pour avis :

Compléter le dernier alinéa du III de cet article par les deux phrases suivantes :
« Les agents publics qui refusent de signer ce contrat sont réintégrés de plein droit au sein de la chambre de commerce et d'industrie concernée. Dans ce cas, la chambre de commerce et d'industrie peut proposer à la société aéroportuaire une mise à disposition des agents concernés, avec leur accord. »

Amendement n° 52 rectifié présenté par M. Charles de Courson, Rapporteur pour avis :

Compléter le III de cet article par l'alinéa suivant :
« Les dispositions de l'article L. 122-12 du code du travail sont applicables aux contrats de travail des salariés de droit privé des chambres de commerce et d'industrie affectés à la concession transférée, en cours à la date du transfert de la concession, qui subsistent avec le nouvel employeur. »

Amendement n° 53 présenté par M. Charles de Courson, Rapporteur pour avis :

Compléter cet article par le paragraphe suivant :
« IV.- Dans un délai de trois ans à compter de la promulgation de la présente loi, les partenaires sociaux négocient une convention collective nationale applicable aux personnels des exploitants d'aérodromes commerciaux ne relevant pas de l'article L. 251-2 du code de l'aviation civile. »

Article 8 A

Amendement n° 54 présenté par M. Charles de Courson, Rapporteur pour avis :

Supprimer cet article.

Article 8

(Article L. 224-2 du code de l'aviation civile)

Amendement n° 55 présenté par M. Charles de Courson, Rapporteur pour avis :

Dans la dernière phrase du premier alinéa du II de cet article, supprimer les mots : « , le cas échéant, ».

Article 10

(Article L. 123-4 du code de l'aviation civile)

Amendement n° 56 présenté par M. Charles de Courson, Rapporteur pour avis :

Dans le premier alinéa de cet article, substituer aux mots :

« ou de la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne »,

les mots :

« , de la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne, ou des amendes administratives prononcées par l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires ».

Après l'article 15

Amendement n° 57 présenté par M. Charles de Courson, Rapporteur pour avis :

Insérer l'article suivant :

« La prolongation des concessions des sociétés prévues au II de l'article 7 constitue un changement exceptionnel intervenu dans la situation de ces sociétés au sens de l'article L. 123-17 du code de commerce. Les amortissements de caducité inscrits au bilan d'ouverture de l'exercice ouvert le premier janvier de l'année d'entrée en vigueur de l'avenant au contrat de concession mentionné au II de l'article 7 doivent prendre en compte de façon rétrospective, pour chacune de ces sociétés, la nouvelle durée de la concession dont elle est titulaire. »