



Gestion administrative et juridique du domaine public aéroportuaire

SÉMINAIRE
GESTION ADMINISTRATIVE ET JURIDIQUE
9 et 10 Octobre 2013

Séminaire Gestion octobre 2013



UNION DES AÉROPORTS FRANÇAIS

PLAN

INTRODUCTION : LE DOMAINE PUBLIC AEROPORTUAIRE

I – Notions juridiques de base

- ✓ Généralités sur les aérodromes dans les textes de droit

II – La notion de domaine public

- ✓ Définition du domaine public et des principes de la domanialité publique
- ✓ Gestion du domaine public

III - Les modalités d'occupation du DPA

IV - La COT de droits réels, la pratique

I – Notions juridiques de base

Définition légale d'un aérodrome

Une seule définition en France

Article L6300-1 du code des transports

« Constitue un aérodrome tout terrain ou plan d'eau spécialement aménagé pour l'atterrissage, le décollage et les manœuvres d'aéronefs. L'emprise d'un aérodrome s'étend aux installations annexes que celui-ci peut comporter pour les besoins du trafic et le service des aéronefs »

Les classifications d'un aérodrome

... Mais des classifications différentes

- Service de Sauvetage et de Lutte contre les Incendies d'Aéronefs
- Circulation Aérienne Publique vs usage restreint
- Aérodrome douanier
- Aérodrome mixte (affectation)
- Aéroport contrôlé et aéroport AFIS
- Aéroport coordonné

Création et fermeture d'aérodrome

→ **Création** : articles R221-4 du code de l'aviation civile

→ **Fermeture** :

Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 : une collectivité " ne peut engager la procédure de fermeture de l'aérodrome transféré sans avoir recueilli préalablement l'avis des tiers détenteurs de droits et obligations se rapportant aux activités aéronautiques présentes sur les lieux et constitué à cet effet un dossier proposant des solutions de relocalisation des activités aéronautiques sur un autre site agréé par l'État " (amendement FROMION-LEROUX à l'initiative de la FFA)

Exemple de l'aérodrome de Thionville - Yutz : le Conseil d'État annule la fermeture de l'aérodrome !

Pluralité des exploitants

Les différentes catégories d'exploitants d'aérodromes :

- État
- Établissements publics sui generis
- Chambres de commerce et d'industrie
- Syndicats mixtes
- Collectivités territoriales et leurs groupements
- Sociétés d'économie mixte
- Sociétés commerciales (SA – SAS – SARL)

**Sans incidence du point de vue de la domanialité
publique**

Même si les aéroports sont gérés par des concessionnaires privés, l'emprise même des plateformes aéroportuaires reste la propriété de personnes publiques, à l'exception notable d'ADP, et s'inscrit par la même dans **un cadre exorbitant de droit commun, celui de la domanialité publique.**

Deux catégories de propriétaires du domaine public aéroportuaire :

- L'Etat pour les aéroports régionaux d'intérêt national (Loi du 20 avril 2005 : réforme aéroportuaire)
- Les collectivités locales pour les autres (Loi du 13 août 2004 : décentralisation)

II – La notion de domaine public

La définition du domaine public

Article L2111-1 du Code général de la propriété des personnes publiques

« Sous réserve de dispositions législatives spéciales, le domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 est constitué des *biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public* pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public ».

Les principaux critères d'identification du domaine public sont donc :

- **L'appartenance** du bien à une personne publique
- **L'affectation** à l'intérêt général
 - Affectation directe à l'usage du public
 - Affectation à un service public

La définition du domaine public

De manière générale, l'affectation d'un bien au service public n'est pas suffisante à elle-seule pour déterminer l'appartenance du bien au domaine, il faut encore que ce bien fasse l'objet d'un **aménagement indispensable** à l'exécution des missions de ce service public.

En matière d'aéroport, comme c'est d'ailleurs également le cas pour les gares, les voies ferrées ou encore les stades, le juge n'exige pas cette notion d'aménagement spécial car il considère que **l'infrastructure a été érigée en vue d'accueillir un service public**

Autres notions de domanialité publique

DOMANIALITE ACCESSOIRE

Article L2111-2 du CG3P :

« Font également partie du domaine public les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 qui, **concourant à l'utilisation d'un bien appartenant au domaine public, en constituent un accessoire indissociable** ».

- ❖ Reprend le concept du code civil : extension du droit de propriété d'une chose à tout ce que produit cette chose, et à ce qui s'unit et s'incorpore à elle.

DOMANIALITE GLOBALE

« Considérant qu'une unité foncière est un îlot de propriété d'un seul tenant, composé d'une parcelle ou d'un ensemble de parcelles appartenant à un même propriétaire ou à la même indivision ; qu'ainsi, **une parcelle relève d'un régime de domanialité unique applicable à l'ensemble de son emprise foncière** » (CE, 19 juill. 2010, n°329199).

Le cas des aérodromes : une définition spécifique au sein du CG3P

Article L2111-16 du CG3P :

« Le domaine public aéronautique est constitué des biens immobiliers appartenant à une personne publique mentionnée à l'article L. 1 et affectés aux besoins de la circulation aérienne publique. **Il comprend notamment les emprises des aérodromes** et les installations nécessaires pour les besoins de la sécurité de la circulation aérienne situées en dehors de ces emprises ».

➔ **Domaine public aéroportuaire en vertu de la loi**

Qualification du domaine public aéroportuaire ?

Pas de problème de qualification pour les aérodromes.

Mais 1 critère quand même :

- l'affectation aux besoins de la **circulation aérienne publique**

Conséquence :

Distinction entre les aérodromes ouverts à la CAP et les autres ?

Les autres : n'appartiennent pas forcément au domaine public aéronautique mais ils sont affectés à l'Administration d'Etat :

- ➔ Les aérodromes militaires
- ➔ Centres d'entraînement aérien, centres d'essais d'appareils prototypes ...

Consistance du domaine public aéroportuaire

Font partie du domaine public aéroportuaire :

- les pistes d'envols,
- les aérogares,
- les installations annexes utilisées pour les besoins du trafic et pour le service des aéronefs,
- Les installations qui concourent à l'exercice et à la protection de la navigation aérienne (balisage et guidage d'avions, stations météo dépendant d'un aéroport, centre de télécoms ariennes ...)

Le domaine public aéronautique s'étend largement par application de la théorie de la domanialité publique globale.

Les biens indissociables parce qu'ils constituent avec le domaine public un tout homogène ne sont pas remis en cause. Exemple : parcelle d'aéroport occupée par un restaurant.

Conséquences du régime de domanialité publique

Principes de la domanialité publique :

Article L3111-1 :

« Les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1, qui relèvent du domaine public, sont *inaliénables et imprescriptibles* ».

Article L2311-1 :

« Les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 sont *insaisissables* ».

❖ Le fait pour les aérodromes de relever de la domanialité publique n'est donc pas neutre

Les principes

Inaliénabilité :

- Limite apportée au pouvoir de disposer, qui se traduit par l'impossibilité de transférer des dépendances du domaine public vers un patrimoine privé
- Les ventes ou échanges de biens domaniaux sont frappés de nullité

Imprescriptibilité :

- Découle de l'inaliénabilité et interdit l'acquisition par possession prolongée du bien

Insaisissabilité :

- Se traduit par l'impossibilité d'exproprier le domaine public

Conservation et entretien du domaine public

Principe de conservation du domaine public :

- destinée à protéger son intégrité matérielle et fonctionnelle
- il en découle une obligation d'entretien à la charge du propriétaire d'un aérodrome (qui le transférera à son l'exploitant).

Le défaut d'entretien normal est constitutif d'une faute susceptible d'engager en principe la responsabilité du propriétaire (puis de son exploitant)

Cette protection est également assurée par le biais de servitudes administratives (les servitudes aéronautiques) :

- ces servitudes légales, qui frappent notamment les propriétés voisines du domaine public, sont destinées à protéger la dépendance domaniale dans l'intérêt de sa conservation et de son utilisation.

Le domaine public aéroportuaire est également protégé par une police de la conservation :

L'article L6371-4 du CDT détermine les atteintes à l'intégrité du domaine public aéronautique.

Inaliénabilité et droits réels

En droit commun, le propriétaire d'un bien dispose de la faculté de grever son bien de **droits réels**, afin d'obtenir les garanties financières nécessaires à sa valorisation (hypothèque, usufruit...). Ces droits réels, en ce qu'ils constituent un **démembrement du droit de propriété**, sont **contraires** au principe d'inaliénabilité du domaine public.

Malgré tout, **le législateur a accepté en 1994 la constitution de droits réels sur le domaine public**. Les titulaires d'actes d'occupation du domaine public peuvent donc bénéficier des prérogatives et obligations d'un propriétaire mais seulement pendant la durée de leur titre.

❖ **C'est un élément majeur de la valorisation du domaine public !**

III - Les modalités d'occupation du domaine public aéroportuaire

Règles générales d'occupation du CG3P

Article L2122-1 :

« Nul ne peut, **sans disposer d'un titre l'y habilitant**, occuper une dépendance du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 ou l'utiliser dans des limites dépassant le droit d'usage qui appartient à tous ».

Article L2122-2 :

« L'occupation ou l'utilisation du domaine public **ne peut être que temporaire** ».

Article L2122-3 :

« L'autorisation mentionnée à l'article L. 2122-1 présente un caractère **précaire et révocable** ».

L'intérêt des occupations privatives

Occupation privative du DP = occupation ayant pour objet ou pour effet d'en soustraire une partie à son affectation publique

C'est un avantage essentiel pour les exploitants :

- Tirer profit de parcelles non utilisées
- Améliorer les services aux usagers
- Renforcer l'attractivité de l'aéroport par la présence de commerces, restaurants, entreprises aéronautiques...

Mais attention : l'occupation doit être **conforme et compatible** à l'affectation du DP !

La formalisation de l'occupation privative du domaine public

Article R2122-1 CG3P *“L'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public peut être consentie, à titre précaire et révocable, par la voie d'une décision unilatérale ou d'une convention”*

❖ La distinction AOT/COT

- ❖ L'AOT est imposée
- ❖ La COT est négociée

Délivrance des titres d'occupation

- ➔ Nécessité d'un titre délivré préalablement à toute occupation ou utilisation du domaine public
- ➔ Caractère personnel et exprès de l'autorisation
- ➔ Absence de droit à la délivrance d'un titre - Un pouvoir très large d'appréciation
- ➔ Gré à gré : absence de publicité et de mise en concurrence nécessaires préalable
 - Il existe cependant des exceptions, spécifiquement prévues par des textes, à l'instar par exemple des concessions des sociétés aéroportuaires (aéroports de l'Etat)

- ➔ Mais le gestionnaire du domaine est tenu de motiver son refus d'autorisation d'occuper le domaine public ou le refus de renouveler celle-ci (principe d'égalité d'accès au DP)

Nature des AOT/COT

Les conventions d'occupation sont des **contrats administratifs** par détermination de la loi (décret-loi du 17/06/1938)

L'article L. 2331-1 du CG3P attribue **au juge administratif** compétence pour tous les litiges relatifs aux *“autorisations ou contrats comportant occupation du domaine public, quelle que soit leur forme ou leur dénomination, accordés ou conclus par les personnes publiques ou leurs concessionnaires”*

- Même pour les sociétés privées exploitant des aéroports
- Implique l'inapplication des législations de droit privé tel que l'impossibilité de conclure des baux commerciaux sur le domaine public (Art L 1311-1 / 213)

Exécution des titres d'occupation

Changement d'occupant en cours d'exécution :

- l'occupation est personnelle et donc en principe non cessible mais il est admis la légalité des cessions lorsqu'elles sont prévues par une stipulation contractuelle et sous réserve du pouvoir d'autorisation préalable du gestionnaire (continuité de l'activité)

Responsabilité contractuelle :

- l'inexécution de tout ou partie des obligations peut conduire au versement de dommages-intérêts. La faute doit présenter un caractère suffisant de gravité

Caractéristiques des autorisations conférées aux occupants

Des prérogatives exorbitantes pour le gestionnaire :

- Un pouvoir de modification unilatérale pour motif d'intérêt général (moyennant indemnité). Sauf pour les clauses financières.
- Le titulaire d'une convention domaniale est tenu de déplacer ses propres installations en cas de travaux conduits dans l'intérêt du domaine (sans indemnités)

des prérogatives qui, même si elles ne sont pas contractuellement stipulées, n'en existent pas moins

La fin de l'occupation domaniale

Une occupation est toujours précaire et révocable :

- Le gestionnaire peut décider de retirer le titre à tout moment pour **motif d'intérêt général** moyennant indemnisation de l'occupant
- Il a aussi un pouvoir de résiliation unilatérale à titre de sanction n'ouvrant droit à aucune indemnité mais qui doit être motivée et faire l'objet d'une mise en demeure préalable
 - Le non-paiement des redevances est un motif classique de résiliation de même que la cession du contrat effectuée sans l'autorisation préalable
- Possibilité de fixer une résiliation conventionnelle
- Le titulaire n'a pas de droit acquis au renouvellement. A l'expiration, normale ou avancée, de son titre, l'occupant est tenu de libérer l'emplacement occupé. A défaut, l'occupant bascule dans l'illégalité et il faut obtenir du juge compétent une décision l'enjoignant à quitter les lieux.

La motivation des refus d'octroi ou de renouvellement

« *La motivation ... doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision* » article 1er de la loi du 11 juillet 1979 applicable aux AOT/COT

- **Le refus ne peut pas être arbitraire** et il doit être motivé par des considérations d'intérêt général (intérêt du service public ; intérêt public ; intérêt du domaine public).
- En revanche, les décisions de retrait **pour motif d'intérêt général** ne doivent pas être motivées

Distinction des refus AOT/COT :

- AOT : le gestionnaire doit examiner chaque demande. S'il y a de la place et que l'occupation est conforme et compatible = octroi de l'AOT
- COT : pouvoir discrétionnaire

Conséquences de la fin de l'occupation domaniale

Le sort des installations (Article 1311-5 du CGCT) :

Le gestionnaire peut choisir :

- D'imposer à l'occupant (à ses frais) la destruction des ouvrages édifiés et la remise en état primitif des lieux
- De récupérer gratuitement les installations et aménagements édifiés par l'occupant

Les titres d'occupation constitutifs de droits réels

Article L2122-20 du CG3P :

Les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics peuvent :

... délivrer des autorisations d'occupation constitutives de droit réel dans les conditions déterminées par les articles L. 1311-5 à L. 1311-8 du code général des collectivités territoriales.

Droits réels – Base légale

Article L. 1311-5 du CGCT :

« I. - Les collectivités territoriales peuvent délivrer sur leur domaine public **des autorisations d'occupation temporaire constitutives de droits réels**, en vue de l'accomplissement, pour leur compte, d'une mission de service public ou en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de leur compétence. Le titulaire de ce titre possède un droit réel sur les ouvrages, constructions et installations de caractère immobilier **qu'il réalise** pour l'exercice de cette activité. Ce droit réel confère à son titulaire, pour la durée de l'autorisation et dans les conditions et les limites précisées dans la présente section, les prérogatives et obligations du propriétaire. Le titre fixe la durée de l'autorisation, en fonction de la nature de l'activité et de celle des ouvrages autorisés, et compte tenu de l'importance de ces derniers, **sans pouvoir excéder soixante-dix ans** ».

Droits réels – Base légale

(suite) « II. - **Dans les ports et les aéroports**, sont considérées comme satisfaisant à la condition d'intérêt public local mentionnée au premier alinéa du I les activités ayant trait à l'exploitation du port ou de l'aéroport ou qui sont de nature à contribuer à leur animation ou à leur développement ».

➔ **Constitution de droits réels facilitée sur les aéroports**

Principales caractéristiques

- ❖ Au contraire de l'Etat, pour les collectivités territoriales l'octroi d'un droit réel doit être expressément prévu.
- ❖ Les droits réels sont accordés uniquement pour les installations à réaliser :
 - ➔ Le Conseil constitutionnel a refusé d'étendre la possibilité de renouveler les droits réels sur des installations déjà établies. Il faut des ouvrages nouveaux sur la même dépendance.
- ❖ Cession possible qu'à une personne agréée par l'autorité compétente En cas de retrait de l'autorisation avant le terme prévu, pour un motif autre que l'inexécution de ses clauses et conditions, **le titulaire est indemnisé du préjudice** direct, matériel et certain né de l'éviction anticipée.

Principales caractéristiques

La caractéristique essentielle des AOT Droits réels :

→ Possibilité de recourir aux sûretés immobilières

La constitution d'AOT constitutives de droits réels doit être publiée au bureau des hypothèques de la situation des immeubles.

La cession, la transmission ou le retrait de ces titres sont également soumis à inscription.

Principales caractéristiques

Article L1311-6-1 CGCT :

« *Le droit réel sur le titre, les ouvrages, constructions et installations ne **peuvent être hypothéqués que pour garantir les emprunts contractés par le titulaire de l'autorisation en vue de financer la réalisation**, la modification ou l'extension des ouvrages, constructions et installations de caractère immobilier situés sur la dépendance domaniale occupée.*

Les créanciers chirographaires autres que ceux dont la créance est née de l'exécution des travaux mentionnés à l'alinéa précédent ne peuvent pratiquer des mesures conservatoires ou des mesures d'exécution forcée sur les droits et biens mentionnés au présent article.

Les hypothèques sur lesdits droits et biens s'éteignent au plus tard à l'expiration des titres d'occupation délivrés en application de l'article L. 1311-5, quels qu'en soient les circonstances et le motif ».

Principales caractéristiques

Hypothèque – Elle peut être accordée au titulaire d'une AOT constitutive de droit réel. Aux termes de [l'article 2393 du Code civil](#) : *“L'hypothèque est un droit réel sur les immeubles affectés à l'acquittement d'une obligation. Elle est, de sa nature, indivisible, et subsiste en entier sur tous les immeubles affectés, sur chacun et sur chaque portion de ces immeubles. Elle les suit dans quelques mains qu'ils passent.”*

- ❖ L'occupant ne peut pas envisager une hypothèque globale s'il construit simultanément des équipements sur des terrains autres que la dépendance domaniale

Principales caractéristiques

Crédit-bail : Article L. 313-7 du CMF “opérations par lesquelles une entreprise donne en location des biens immobiliers à usage professionnel, achetés par elle ou construits pour son compte, lorsque ces opérations, quelle que soit leur qualification, permettent aux locataires de devenir propriétaires de tout ou partie des biens loués, au plus tard à l'expiration du bail, soit par cession en exécution d'une promesse unilatérale de vente, soit par acquisition directe ou indirecte des droits de propriété du terrain sur lequel ont été édifiés le ou les immeubles loués, soit par transfert de plein droit de la propriété des constructions édifiées sur le terrain appartenant audit locataire”. Le contrat de crédit-bail a donc pour objectif de retarder le transfert définitif de propriété pour pallier les éventuelles défaillances de l'emprunteur.

Exception :

Un contrat conclu pour la construction d'un immeuble à usage de bureaux est relatif à des biens immobiliers relevant, sur le fondement de l'article L. 2211-1 du Code général de la propriété des personnes publiques, du domaine privé ; le contentieux y afférent relève du juge judiciaire

Merci de votre attention pour ce rappel de droit

Maintenant = La convention de droits réels, en pratique