

Compétences des collectivités territoriales en matière de gestion des aéroports et d'organisation des services de transport aérien public



MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE
ET SOLIDAIRE





LE MOT DE LA MINISTRE



Le transport aérien a toute sa place dans une politique de mobilité intermodale qui vise à une desserte adaptée et performante de tous les territoires.

En mettant en relation nos concitoyens, nos territoires et nos entreprises, en apportant une réponse concrète et rapide aux problèmes d'enclavement, il contribue au développement et à l'attractivité économique et touristique de nos régions.

Conscientes de ces enjeux, plusieurs régions, endossant le rôle de chef de file pour l'aménagement du territoire et le développement économique que leur a donné la loi NOTRe, se sont déjà engagées dans l'élaboration de stratégies aéroportuaires, voire sont entrées dans la phase de mise en œuvre de ces dernières.

Il est aujourd'hui essentiel que, sur la base de leurs compétences en matière de gestion des aéroports et d'organisation des services de transport aérien public, l'ensemble des collectivités expriment leur vision stratégique des enjeux liés à la connectivité aérienne de leur territoire. Il leur appartient de rechercher une plus grande cohérence de l'offre aéroportuaire et aérienne, en examinant la réalité des besoins et la complémentarité avec les autres modes de transport.

Car c'est avec les collectivités que l'État entend construire la mobilité d'aujourd'hui et de demain. À travers l'augmentation de son budget dédié aux liaisons d'aménagement du territoire (LAT), doté de 15 M€ supplémentaires dès 2019 pour les liaisons métropolitaines, il montre sa volonté d'être un partenaire à l'écoute des besoins des collectivités locales. Après des années de désengagement, c'est un changement d'approche qui correspond à une politique active pour les mobilités.

Les LAT sont en effet un outil essentiel au développement économique des territoires enclavés, qui doivent pouvoir être reliés par un moyen rapide aux principaux centres de décision économiques du pays ou répondre à la demande de transport d'une clientèle souhaitant pouvoir se déplacer rapidement, notamment pour des raisons professionnelles. Elles peuvent constituer une alternative pour répondre rapidement, au moins en partie, à des besoins de mobilité qui ne peuvent pas être satisfaits sans construire de nouvelles infrastructures routières ou ferroviaires.

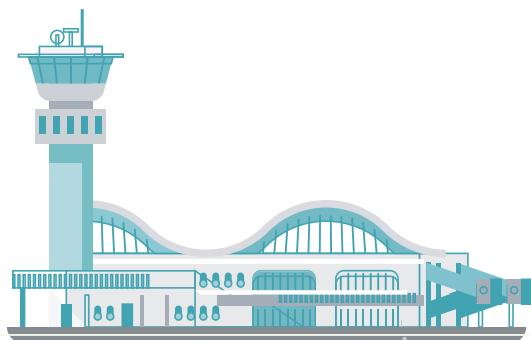
Il appartient aux régions d'être force de propositions, de faire connaître leurs priorités et de mettre en place la gouvernance territoriale la mieux adaptée pour leur connectivité aérienne.

Pour leur faciliter l'appropriation des spécificités du secteur aérien et clarifier leurs possibilités d'intervention, le présent guide rappelle le cadre juridique en vigueur et répond aux nombreuses interrogations que suscite ce sujet complexe.

Élisabeth Borne
Ministre chargée des Transports

QUESTIONS RÉPONSES

AÉROPORTS



Qui est compétent pour gérer et exploiter les aéroports en France ?

- l'État est compétent pour créer, gérer et exploiter les aéroports d'intérêt national ou international ainsi que ceux nécessaires à l'exercice des missions de l'État (activités militaires notamment) ;
- toute personne de droit public ou de droit privé peut, sous certaines conditions, créer, gérer et exploiter tout autre aéroport ; les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics peuvent donc participer, seuls ou conjointement avec d'autres acteurs, à la gestion ou à l'exploitation d'un aéroport ;
- l'exploitation des aéroports ouverts à la circulation aérienne publique peut être assurée directement par la personne publique ou privée dont ils relèvent (exploitation en régie) ou déléguée par cette personne à un tiers.

Une CCI peut-elle gérer ou exploiter un aéroport ?

Comme toute personne de droit public ou de droit privé, toute CCI est compétente pour la gestion de tout aéroport dont elle est à l'origine de la création. La CCI peut alors choisir d'exploiter cet aéroport en régie ou d'en déléguer l'exploitation à un tiers. L'exploitation des autres aéroports peut également être déléguée à une CCI, sous réserve du respect des obligations de publicité et de mise en concurrence prévues par le code de la commande publique

Les départements peuvent-ils intervenir financièrement auprès d'un exploitant d'aéroport ?

Dans le respect des règles européennes en matière d'aides d'État, un département peut intervenir financièrement auprès d'un exploitant d'aéroport lorsque cet aéroport :

- a été créé à l'initiative de ce département, ou d'un groupement de collectivités locales comprenant ce département, qui est alors devenu compétent pour gérer cet aéroport ;
- ou a été transféré par l'État à ce département, ou à un groupement de collectivités locales comprenant ce département, en application de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ou de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) ;
- ou est exploité par une société dont ce département est actionnaire.

TRANSPORT AÉRIEN PUBLIC



LIAISONS AÉRIENNES SOUMISES À OBLIGATIONS DE SERVICE PUBLIC

Pourquoi imposer des obligations de service public (OSP) pour exploiter une liaison ?

En application de la réglementation européenne, un État membre peut imposer des obligations de service public pour l'exploitation d'une liaison intérieure à l'Union européenne, lorsqu'il est souhaité que des conditions minimales (continuité, régularité, prix ou capacité minimale) soient respectées par tout transporteur aérien exploitant des services aériens réguliers sur cette liaison (OSP « ouvertes ») ; après avoir constaté qu'une ligne soumise à OSP ouvertes n'est exploitée par aucun transporteur, il peut-être décidé de mettre en place une délégation de service public en attribuant, après appel d'offres, à un transporteur, l'exclusivité de l'exploitation de services réguliers sur cette ligne avec, le cas échéant, une compensation financière (OSP « restreintes »).

L'instauration d'obligations de service public constitue la seule exception reconnue par la réglementation européenne au principe général de libre prestation des services aériens au sein de l'Union européenne.

Quelles sont les conditions pour mettre en place des obligations de service public ?

L'imposition d'obligations de service public est encadrée par le règlement (CE) n°1008/2008 et par les lignes directrices interprétatives de ce règlement publiées par la Commission européenne au JOUE n°2017/C 194/01 du 17 juin 2017.

La liaison sur laquelle sont imposées des obligations de service public doit être une liaison régulière entre deux aéroports de l'Union européenne, considérée comme « vitale pour le développement économique et social de la région desservie par l'aéroport » ; il s'agit, soit d'une liaison contribuant au désenclavement d'une région périphérique ou en développement, soit d'une liaison à faible trafic.

Qui est compétent pour l'organisation de services de transports aériens sur des liaisons soumises à OSP ?

En application de la loi NOTRe, **chaque région est compétente pour organiser les services aériens sur les liaisons soumises à OSP, dont les aéroports de départ et d'arrivée sont sur son territoire** (liaisons infrarégionales). Le département peut être considéré comme également compétent lorsque la liaison aérienne a « un caractère touristique indiscutablement prépondérant ».

La région peut déléguer cette compétence à un département ou à toute autre collectivité territoriale ou établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

S'il s'agit de liaisons interrégionales, l'État est seul compétent pour l'organisation de services aériens sur des liaisons soumises à OSP. Il peut cependant déléguer l'organisation de ces services à toute personne publique intéressée, y compris à un département ou à un syndicat mixte par exemple. Cette possibilité est limitée, pour le moment, aux liaisons intérieures au territoire national.

Une personne publique qui a reçu délégation de la part de l'État ou d'une collectivité compétente peut-elle à son tour déléguer l'organisation de services aériens ?

Aucune subdélégation de l'organisation de services aériens n'est possible.

La compétence d'un département en matière d'organisation des services aériens est-elle limitée aux liaisons ayant un caractère touristique indiscutablement prépondérant ?

Non, **le département, seul ou conjointement avec d'autres personnes publiques réunies au sein d'un syndicat mixte, peut se voir déléguer, par l'État, l'organisation des services aériens sur des liaisons interrégionales soumises à OSP.**

Il peut également se voir déléguer directement, par la région, cette compétence dans le cas de liaisons infrarégionales soumises à OSP, que celles-ci aient ou non un caractère touristique indiscutablement prépondérant, dans le cadre de droit commun des délégations entre collectivités territoriales, prévu à l'article L1111-8 du CGCT.

Qui prend les textes imposant des obligations de service public sur une liaison aérienne ?

Dans le cas d'une liaison interrégionale, **c'est l'État qui prend l'arrêté instaurant ou modifiant des OSP**, qu'il ait ou non délégué l'organisation des services aériens à une personne publique intéressée. Les OSP sont définies sur proposition des collectivités territoriales ou d'autres personnes publiques intéressées.

Dans le cas d'une liaison infrarégionale, l'imposition d'obligations de service public fait l'objet d'une délibération des instances décisionnaires de la région ou de son délégataire, publiée au recueil des actes administratifs.

Dans tous les cas, l'État conseille, au besoin, la personne publique chargée de l'organisation des services aériens et l'accompagne dans ses démarches auprès de la Commission européenne.

Toute personne publique intéressée peut-elle participer au financement d'une liaison soumise à OSP exploitée dans le cadre d'une délégation de service public, sans être délégataire de l'organisation des services aériens ?

La personne publique compétente ou son délégataire chargé de l'organisation de la liaison, a naturellement vocation à la financer. Dans le cas d'une liaison interrégionale, le délégataire peut inviter à participer à son financement toute autre personne publique intéressée, y compris l'État ; l'exploitant de l'aéroport, dans le cas d'une régie ou si le contrat de concession dont il est titulaire le lui permet, peut également participer au financement.

Dans le cas d'une liaison infrarégionale, la région, le département pour les liaisons touristiques, le délégataire éventuel et l'État peuvent participer au financement de la délégation de service public.

LIAISONS AÉRIENNES NON SOUMISES À OBLIGATIONS DE SERVICE PUBLIC

La mise en place d'une délégation de service public est-elle le seul moyen de subventionner l'exploitation de services aériens au titre des règles en matière d'aides d'État ?

Le respect des conditions imposées par le règlement (CE) n°1008/2008 pour imposer des obligations de service public et mettre en place une délégation de service public permet de considérer que les subventions associées ne constituent pas des aides d'État et qu'une notification à la Commission européenne n'est pas nécessaire. Toutefois, lorsqu'il n'existe qu'une seule offre soumise dans le cadre de la procédure d'appel d'offres, il convient de vérifier qu'elle est au moindre coût pour la collectivité (cf. points 102-105 de la Communication 2017/C 194/01 de la Commission européenne).

Tout financement public d'une liaison aérienne qui n'entre pas dans ce cadre doit respecter les règles européennes en matière d'aides d'État. En particulier, **la Commission considère que le soutien apporté par un aéroport à une compagnie aérienne ne constitue pas une aide d'État s'il est conforme au « principe de l'opérateur en économie de marché » qui est basé sur une analyse ex-ante de la rentabilité supplémentaire qu'apporte à l'aéroport l'arrangement conclu avec la compagnie.** La seule forme d'aides d'État aux compagnies aériennes reconnue compatible avec le marché intérieur par les lignes directrices sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes publiées le 4 avril 2014 par la Commission (Communication 2014/C 99/03) est le soutien pour le lancement d'une nouvelle liaison prenant la forme d'une réduction sur les tarifs des redevances aéroportuaires, limitée à 50% sur trois ans maximum.

Le financement public d'une compagnie aérienne pour l'exploitation de services réguliers, sélectionnée à l'issue d'une procédure d'appel d'offres dans le cadre d'un marché public, est-il licite ?

La procédure de marché public pour l'exploitation de services aériens est habituellement mise en œuvre lorsque la puissance publique cherche à répondre à un besoin de transport aérien d'une liste donnée de passagers à certaines dates précises (ex. déplacement des agents d'une collectivité). Un prix est alors établi pour la réalisation d'une prestation de services de transport. En revanche, **lorsqu'il s'agit de prescrire l'exploitation de services aériens commercialisés auprès du public, au moyen d'un accompagnement financier permettant de rendre cette exploitation profitable, le financement public s'apparente à une subvention à l'exploitation de la compagnie sélectionnée**, susceptible d'accorder un avantage sélectif à cette dernière. Dans ce cas, les restrictions prévues par les lignes directrices sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes citées précédemment s'appliquent.

En outre, **toute procédure qui conduit à restreindre l'accès à l'exploitation d'une liaison** (en l'occurrence, en attribuant l'exclusivité à un seul transporteur, à l'issue d'un appel d'offres) **constitue une entorse au principe général de libre prestation des services aériens au sein de l'Union européenne**, auquel le règlement (CE) n°1008/2008 ne reconnaît comme seule exception que l'instauration d'obligations de service public (restreintes).





MINISTÈRE
DE LA COHESION DES TERRITOIRES
ET DES RELATIONS AVEC
LES COLLECTIVITÉS LOCALES

MINISTÈRE DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

Les Ministres

Paris, le 12 mars 2019

NOTE

relative aux compétences des collectivités territoriales en matière d'exploitation des aérodromes et d'organisation des services de transport aérien public

NOR : TERB1909712N

à

**Mesdames et messieurs les préfets de région,
Mesdames et messieurs les préfets de département**

La présente note a pour objet de rappeler le cadre juridique en vigueur permettant aux différentes collectivités territoriales, dans le respect de leurs compétences respectives, d'intervenir dans la gestion et l'exploitation des aéroports, ainsi que dans l'organisation et le financement des services de transport aérien public, selon leurs spécificités, dans le cadre issu de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe).

Le groupe de travail sur les liaisons d'aménagement du territoire, mis en place dans le cadre des Assises du transport aérien organisées par la direction générale de l'aviation civile, a identifié une demande de présentation des modalités d'intervention des collectivités territoriales dans la gestion et l'exploitation des aéroports, ainsi que dans l'organisation et le financement des services de transport aérien public.

1) La gestion et l'exploitation des aéroports demeurent une compétence partagée entre les collectivités territoriales

Conformément aux dispositions des articles L.6311-1, L.6311-2 et L.6321-2 du code des transports : « *l'Etat est compétent pour créer, aménager et exploiter les aérodromes d'intérêt national ou international [...] ainsi que ceux nécessaires à l'exercice des missions de l'Etat* » ; « *toute personne de droit public ou de droit privé peut créer, aménager et exploiter tout autre aérodrome* » ;

« l'exploitation des aérodromes ouverts à la circulation aérienne publique [...] peut être assurée directement par la personne publique ou privée dont ils relèvent [...] ou confiée par cette personne à un tiers ».

Les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics peuvent donc participer, seuls ou conjointement avec d'autres acteurs, à la gestion ou à l'exploitation d'un aéroport. La loi NOTRe n'ayant pas modifié l'ordonnancement juridique en la matière, un aéroport peut notamment continuer à être géré ou exploité par un syndicat mixte ou une société d'économie mixte faisant intervenir des collectivités territoriales. Il est rappelé par ailleurs qu'un aéroport peut également être géré ou exploité par une chambre de commerce et d'industrie (CCI).

2) Les liaisons aériennes soumises à des obligations de service public (OSP)

Les services aériens intracommunautaires relèvent du règlement européen (CE) n° 1008/2008 du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans l'Union européenne (UE), complété des lignes directrices interprétatives relatives aux obligations de service public, publiées le 17 juin 2017 par la Commission (Communication 2017/C 194/01).

Le droit européen reconnaît deux niveaux d'intervention publique pour l'exploitation de liaisons aériennes, en dérogation au principe de libre prestation des services aériens au sein de l'UE :

- d'une part, des OSP « ouvertes » : une personne publique fixe ses exigences en matière de continuité, de régularité, de prix ou de capacité minimale d'un service de transport afin de garantir l'accès aux régions isolées ou en développement, lorsque le marché n'y pourvoit pas ;
- d'autre part, des OSP « restreintes », correspondant en France aux « délégations de service public » : après avoir constaté que les exigences fixées dans le cadre des obligations de service public « ouvertes » ne sont pas atteintes, une personne publique peut attribuer le monopole de la gestion du service de transport en question à une personne privée, après appel d'offres et avec une éventuelle compensation financière.

Les dispositions générales de la loi NOTRe relatives à la répartition des compétences entre les différentes collectivités territoriales doivent s'articuler avec les dispositions spéciales du code des transports, notamment son article L.6412-4, selon lequel l'Etat peut « *déléguer tout ou partie de l'organisation de services de transport aérien intérieurs au territoire français soumis à des obligations de service public à une collectivité territoriale ou à une autre personne publique intéressée l'ayant demandé* », sous réserve des compétences qui seraient déjà explicitement attribuées par la loi à certaines collectivités territoriales, comme par exemple la Corse, compétente en matière de transports, ou certains territoires ultramarins.

Il en ressort les principes suivants pour l'organisation et le financement des liaisons aériennes soumises à des obligations de service public.

a) Cas des lignes interrégionales

Le code des transports offre la possibilité à l'Etat, seul compétent, de déléguer l'organisation de services de transports aériens soumis à OSP à toute personne publique intéressée. Toute collectivité territoriale peut donc se voir déléguer directement par l'Etat l'organisation d'une telle ligne aérienne, ou participer à un syndicat mixte auquel cette organisation a été déléguée en vertu de l'article L.6412-4 du code des transports.

Toutefois, sous ce régime, aucune subdélégation, par la personne publique délégataire, de l'organisation de services aériens n'est autorisée.

.../...

En outre, la possibilité de délégation prévue à l'article L.6412-4 du code des transports est limitée aux services aériens intérieurs au territoire français.

L'Etat prend les arrêtés d'OSP en concertation avec le délégataire, conseille au besoin ce dernier et l'accompagne dans ses démarches auprès de la Commission européenne.

Les membres d'un syndicat mixte auquel serait déléguée l'organisation de la liaison ont naturellement vocation à la financer. Par ailleurs, il est possible d'admettre que la personne publique délégataire, chargée de « l'organisation » de la liaison, puisse à ce titre inviter toute autre personne publique intéressée, ainsi que l'Etat, à participer à son financement. En dehors des cas d'exploitation en régie, l'exploitant de l'aéroport peut participer au tour de table si le contrat de concession dont il est titulaire le lui permet.

b) Cas des lignes aériennes infrarégionales

Les lignes aériennes soumises à OSP dont les aéroports de départ et d'arrivée sont sur le territoire d'une même région relèvent quant à elles, conformément à la loi NOTRe, des collectivités régionales, compétentes en matière économique et d'aménagement du territoire. Les régions peuvent déléguer cette compétence à un département ou à toute autre collectivité territoriale ou établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, en application de l'article L.1111-8 du code général des collectivités territoriales.

Il paraît en outre possible d'admettre que le département est également compétent lorsque la liaison aérienne a « un caractère touristique indiscutablement prépondérant », comme rappelé par l'instruction du Gouvernement NOR RDFB1520836N du 22 décembre 2015 relative aux conséquences de la suppression de la clause générale de compétence des régions et départements prévue par la loi NOTRe.

L'Etat conseille au besoin la personne publique compétente et l'accompagne dans ses démarches auprès de la Commission européenne.

Les personnes publiques compétentes ont vocation à financer la liaison, qu'il s'agisse de la région, du département pour les liaisons touristiques, ou encore de toute collectivité ou EPCI à fiscalité propre auquel la compétence a été déléguée en application de l'article L. 1111-8 précité. Dans cette hypothèse, les conditions financières de la liaison sont établies entre la collectivité délégante et le délégataire. L'Etat peut participer, le cas échéant, au financement de la liaison.

3) Les autres liaisons aériennes

L'instauration d'obligations de service public, dans le cadre décrit en section 2), constitue la seule exception au principe général de libre prestation des services aériens au sein de l'Union européenne, reconnue par le règlement (CE) n°1008/2008.

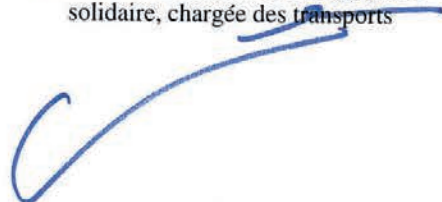
Tout financement public d'une liaison aérienne qui n'entre pas dans ce cadre doit respecter les règles européennes en matière d'aides d'Etat, quel que soit le cadre contractuel avec la compagnie aérienne dans lequel la collectivité entend inscrire le financement public (concession de services, marché public, etc.). La seule forme d'aides d'Etat aux compagnies aériennes reconnue compatible avec le marché intérieur par les lignes directrices sur les aides d'Etat aux aéroports et aux compagnies aériennes publiées le 4 avril 2014 par la Commission (Communication 2014/C 99/03) est une aide pour le lancement d'une nouvelle liaison prenant la forme d'une réduction sur les tarifs des redevances aéroportuaires, limitée à 50% sur trois ans maximum.

.../...

Dans le respect de ces règles européennes, les collectivités territoriales peuvent participer au financement de services aériens, sur la base de leurs compétences respectives. Depuis la loi NOTRe, seule la région est compétente au titre de ses compétences en matière de transport intermodal et d'aménagement du territoire. Il paraît cependant possible d'admettre là aussi que le département est également compétent lorsque la liaison aérienne a « un caractère touristique indiscutablement prépondérant ».

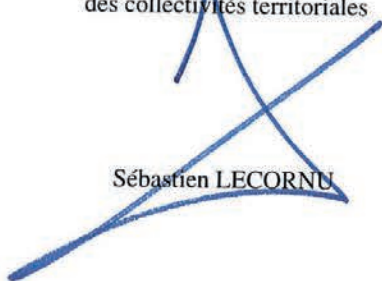
Nos services respectifs sont à votre disposition pour toute information supplémentaire sur ces questions.

La ministre auprès du ministre d'Etat,
ministre de la transition écologique et
solidaire, chargée des transports



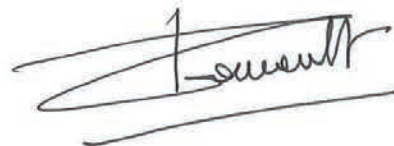
Elisabeth BORNE

Le ministre auprès de la ministre
de la cohésion des territoires et
des relations avec les collectivités
territoriales, chargé
des collectivités territoriales



Sébastien LECORNU

La ministre de la cohésion des
territoires et des relations avec les
collectivités territoriales



Jacqueline GOURAULT



Direction générale de l'Aviation civile
Direction du Transport aérien
50, rue Henry Farman
75720 Paris cedex 15
téléphone : 01 58 09 43 21