

Conseil d'État

N° 373193

ECLI:FR:CESSR:2014:373193.20140428

Mentionné dans les tables du recueil Lebon

2ème et 7ème sous-sections réunies

Mme Airelle Niepce, rapporteur

Mme Béatrice Bourgeois-Machureau, rapporteur public

lecture du lundi 28 avril 2014

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu 1°, sous le n° 373193, l'ordonnance n° 1200150 du 29 octobre 2013, enregistrée le 7 novembre 2013 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, par laquelle le président du tribunal administratif de Rouen a transmis au Conseil d'Etat, en application de l'article R. 351-2 du code de justice administrative, la requête de la commune de Baons-le-Comte transmise à ce tribunal par l'ordonnance n° 1123044 du 10 janvier 2012 de la présidente de la 7ème chambre du tribunal administratif de Paris prise en application de l'article R. 351-3 du code de justice administrative ;

Vu la requête, enregistrée au greffe du tribunal administratif de Paris le 14 décembre 2011, présentée par la commune de Baons-le-Comte, représentée par son maire, et tendant à :

1°) annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 5 octobre 2011 du ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement autorisant la création de l'aérodrome d'Yvetot-Baons-le-Comte (D...) destiné à être agréé à usage restreint ;

2°) mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu 2°, sous le n° 373194, l'ordonnance n° 1200150 du 29 octobre 2013, enregistrée le 7 novembre 2013 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, par laquelle le président du tribunal administratif de Rouen a transmis au Conseil d'Etat, en application de l'article R. 351-2 du code de justice administrative, la requête présentée par la commune de Baons-le-Comte, transmise à ce tribunal par l'ordonnance n° 1121778 du 10 janvier 2012 de la présidente de la 7ème chambre du tribunal administratif de Paris prise en application de l'article R. 351-3 du code de justice administrative ;

Vu la requête, enregistrée au greffe du tribunal administratif de Paris le 14 décembre 2011, présentée par la commune de Baons-le-Comte, représentée par son maire, et tendant à :

1°) annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 5 octobre 2011 du ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement portant agrément à usage restreint de l'aérodrome d'Yvetot-Baons-le-Comte (D...) ;

2°) mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu le code de l'aviation civile ;

Vu le code de l'environnement ;

Vu le code des transports ;

Vu le décret n° 2005-850 du 27 juillet 2005 ;

Vu le décret n° 52008-680 du 9 juillet 2008 ;

Vu l'arrêté du 11 octobre 1960 relatif à la composition du dossier à joindre à une demande d'autorisation de créer un aérodrome ou d'ouvrir à la circulation aérienne publique un aérodrome existant ;

Vu l'arrêté du 10 mai 1999 relatif aux comités régionaux de gestion de l'espace aérien ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Airelle Niepce, maître des requêtes en service extraordinaire,
- les conclusions de Mme Béatrice Bourgeois-Machureau, rapporteur public ;

1. Considérant que les deux requêtes de la commune de Baons-le-Comte visées ci-dessus tendent à l'annulation pour excès de pouvoir de deux arrêtés du 5 octobre 2011 par lesquels le ministre chargé de l'aviation civile a, d'une part, autorisé la création de l'aérodrome d'Yvetot-Baons-le-Comte comme étant destiné à être agréé à usage restreint, d'autre part, délivré l'agrément à usage restreint pour cet aérodrome ; que ces deux requêtes présentent à juger des questions connexes ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

2. Considérant qu'aux termes de l'article L. 6312-2 du code des transports : " Les aérodromes non ouverts à la circulation aérienne publique comprennent : / 1° Les aérodromes réservés à l'usage d'administrations de l'Etat ; / 2° Les aérodromes à usage restreint, autres que les aérodromes à l'usage d'administrations de l'Etat ; / 3° Les aérodromes à usage privé. / Les conditions de leur création et de leur mise en service sont fixées par voie réglementaire " ; que l'article D. 211-1 du code de l'aviation civile dispose que : " La création d'un aérodrome par une personne autre que l'Etat est subordonnée à une autorisation administrative délivrée dans les conditions fixées aux titres II et III ci-après (...) " ; que l'article D. 232-1 du même code précise que : " Les aérodromes dits à usage restreint sont destinés à des activités qui, tout en répondant à des besoins collectifs, techniques ou commerciaux, sont soit limitées dans leur objet, soit réservées à certaines catégories d'aéronefs, soit exclusivement exercées par certaines personnes spécialement désignées à cet effet (...) " ;

Sur la légalité externe des arrêtés attaqués :

En ce qui concerne la compétence de leur signataire :

3. Considérant, d'une part, qu'en vertu de l'article D. 232-6 du code de l'aviation civile, la mise en service des aérodromes à usage restreint " est autorisée, après enquête technique, par le ministre chargé de l'aviation civile, en accord avec le ministre de la défense lorsqu'il est affectataire principal. Cet arrêté, dit arrêté d'agrément, est publié au Journal officiel " ; qu'il ressort des pièces des dossiers que l'aérodrome d'Yvetot-Baons-le-Comte est un aérodrome privé ; que le ministre de la défense n'en étant pas affectataire, le ministre chargé de l'aviation civile était seul compétent pour prendre l'arrêté portant agrément à usage restreint de cet aérodrome ;

4. Considérant, d'autre part, que le directeur du transport aérien, nommé par décret du 11 juillet 2008, publié au Journal officiel du 16 juillet 2008 portant nomination à la direction générale de l'aviation civile, était habilité à signer les arrêtés attaqués au nom du ministre chargé de l'aviation civile en vertu des dispositions du 1° de l'article 1er du décret du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du Gouvernement et du décret du 9 juillet 2008 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire ;

5. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les moyens tirés de ce que les arrêtés attaqués auraient été signés par une autorité incompétente ne peuvent qu'être écartés ;

En ce qui concerne l'enquête publique :

6. Considérant que l'article R. 211-5 du code de l'aviation civile énumère les travaux sur des aérodromes qui doivent être précédés d'une enquête publique conformément aux dispositions qui sont désormais codifiées aux articles L. 123-1 et suivants et R. 123-1 et suivants du code de l'environnement ; que sont exclusivement visés par ces dispositions les travaux de " réalisation d'un nouvel aérodrome, à l'exception des aérodromes à usage privé visés à l'article D. 233-1 du présent code et des hélistations destinées au transport à la demande ", les travaux de " réalisation d'une nouvelle piste à l'intérieur des limites d'un aérodrome soumis à enquête " et les " travaux exécutés en vue du changement de catégorie, au sens des dispositions de l'article R. 222-5 du présent code, d'un aérodrome soumis à enquête " ;

7. Considérant qu'il ressort des pièces des dossiers que l'aérodrome d'Yvetot-Baons-le-Comte avait été autorisé et mis en service en tant qu'aérodrome à usage privé avant l'intervention des arrêtés attaqués ; que sa transformation, par l'effet des arrêtés attaqués, en aérodrome agréé à usage restreint n'impliquait aucunement la réalisation de travaux ; qu'il s'ensuit que si l'autorité administrative a fait précéder l'intervention des arrêtés attaqués par une enquête publique, elle n'y était pas tenue par les dispositions de l'article R. 211-5 du code de l'aviation civile ; que, cependant, lorsque l'administration soumet un projet de décision à une procédure de consultation sans y être légalement tenue, il lui appartient de procéder à cette consultation dans des conditions régulières ;

8. Considérant, d'une part, que le 8° de l'article R. 123-6 du code de l'environnement précité n'impose de joindre au dossier soumis à enquête publique que les avis rendus

obligatoires par un texte législatif ou réglementaire ; qu'aucune disposition n'impose la consultation des comités régionaux de gestion de l'espace aérien sur les projets de création ou d'agrément des aérodromes ; que, par suite, le dossier soumis à enquête publique n'avait pas à comporter l'avis du comité régional de gestion de l'espace aérien nord-ouest émis le 9 octobre 2008 ; que le changement de catégorie de l'aérodrome d'Yvetot-Baons-le-Comte n'impliquant pas, ainsi qu'il a été dit, la réalisation de travaux, aucune étude d'impact n'était nécessaire ; qu'il résulte de ce qui précède que les moyens tirés de ce que le dossier de l'enquête publique aurait été irrégulièrement composé ne peuvent qu'être écartés ;

9. Considérant, d'autre part, que l'article R. 123-13 du code de l'environnement dispose notamment que " Le préfet, après consultation du commissaire enquêteur ou du président de la commission d'enquête, précise par arrêté : / 1° L'objet de l'enquête, la date à laquelle celle-ci sera ouverte et sa durée, qui ne peut ni être inférieure à un mois ni, sauf prorogation d'une durée maximum de quinze jours décidée par le commissaire enquêteur ou par la commission d'enquête, excéder deux mois ; (...) / 4° Les lieux, jours et heures où le commissaire enquêteur ou un membre de la commission d'enquête se tiendra à la disposition du public pour recevoir ses observations ; / (...) " ; que, par ailleurs, l'article R. 123-14 du même code dispose que : " Un avis portant ces indications à la connaissance du public est, par les soins du préfet, publié en caractères apparents quinze jours au moins avant le début de l'enquête et rappelé dans les huit premiers jours de celle-ci dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le ou les départements concernés. " ;

10. Considérant qu'il ressort des pièces des dossiers que le projet de création de l'aérodrome d'Yvetot-Baons-le-Comte destiné à être agréé à usage restreint a fait l'objet d'une première enquête publique, sur le territoire des communes d'Yvetot et de Baons-le-Comte, entre le 2 janvier et le 2 février 2009 ; que cette première enquête a fait l'objet d'un arrêté préfectoral du 11 décembre 2008, qui a été publié dans deux journaux locaux les 18 et 19 décembre 2008, puis d'un arrêté préfectoral rectificatif du 29 décembre 2008, modifiant l'une des dates des quatre permanences assurées par le commissaire enquêteur ; que cet arrêté rectificatif a fait l'objet d'une publication dans un journal local le 2 janvier 2009 ; qu'une enquête publique complémentaire a été diligentée sur le territoire des communes d'Yvetot, Baons-le-Comte, C..., Hautot-le-Vatois et Hautot-Saint-Sulpice du 15 juin au 2 juillet 2009, qui a fait l'objet d'un arrêté préfectoral le 25 mai 2009 et d'une publication dans deux journaux locaux les 29 et 30 mai ainsi que les 17 et 19 juin 2009 ; que dans le cadre de ces enquêtes publiques, plusieurs dizaines d'observations ont été recueillies par le commissaire enquêteur ; que, dans ces conditions, à supposer que toutes les formalités de publication prévues par l'article R. 123-14 du code de l'environnement n'aient pas été respectées en ce qui concerne l'arrêté préfectoral modificatif du 29 décembre 2008, cette seule circonstance n'a pas eu pour conséquence de priver le public intéressé par l'opération d'une garantie et n'a pas été susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision prise ;

Sur la légalité interne des arrêtés attaqués :

En ce qui concerne la composition du dossier de demande de création de l'aérodrome d'Yvetot-Baons-le-Comte à usage restreint :

11. Considérant que le moyen tiré de ce que le dossier de demande de création de l'aérodrome d'Yvetot-Baons-le-Comte destiné à être agréé à usage restreint n'aurait pas été composé conformément aux dispositions de l'article 2 de l'arrêté du 11 octobre 1960 relatif à la composition du dossier à joindre à une demande d'autorisation de créer un aérodrome ou d'ouvrir à la circulation aérienne publique un aérodrome existant n'est pas assorti des précisions permettant d'en apprécier le bien fondé ;

En ce qui concerne l'appréciation du ministre :

12. Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article D. 232-8 du code de l'aviation civile que l'arrêté d'agrément d'un aérodrome à usage restreint prévu par l'article D. 232-6 du même code fixe, le cas échéant, " les conditions d'utilisation de l'aérodrome " et que " l'exploitant de l'aérodrome établit les consignes d'utilisation de celui-ci et les porte à la connaissance du ministre chargé de l'aviation civile " ;

13. Considérant qu'il ressort des pièces des dossiers que le propriétaire de l'aérodrome d'Yvetot-Baons-le-Comte a sollicité le changement de catégorie de l'aérodrome à usage privé en aérodrome à usage restreint afin de développer l'écologie tout en limitant son utilisation aux aéronefs qui sont basés sur l'aérodrome ; que si l'arrêté portant agrément à usage restreint de l'aérodrome d'Yvetot-Baons-le-Comte n'a pas fixé de conditions particulières d'utilisation en application de l'article D. 232-8 du code de l'aviation civile, il ne ressort pas des pièces des dossiers que la modification du statut de l'aérodrome devrait s'accompagner d'une augmentation des vols et des nuisances telle qu'elle aurait imposé au ministre chargé de l'aviation civile d'assortir la délivrance initiale de l'agrément de conditions particulières d'utilisation de l'aérodrome afin de limiter les nuisances sonores pour les riverains de l'aérodrome ; que, dès lors, en autorisant la création de l'aérodrome d'Yvetot-Baons-le-Comte destiné à être agréé à usage restreint et en lui accordant l'agrément sans fixer de conditions particulières d'utilisation, le ministre chargé de l'aviation civile, qui n'était en tout état de cause pas lié par l'avis du commissaire enquêteur, n'a pas commis d'erreur d'appréciation ;

14. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la commune de Baons-le-Comte n'est pas fondée à demander l'annulation pour excès de pouvoir des arrêtés du 5 octobre 2011 qu'elle attaque ;

Sur les conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

15. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de l'Etat qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante ;

DECIDE :

Article 1er : Les requêtes de la commune de Baons-le-Comte sont rejetées.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à la commune de Baons-le-Comte, à M. B...A...et à la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

Abstrats : 54-07-02-03 PROCÉDURE. POUVOIRS ET DEVOIRS DU JUGE. CONTRÔLE DU JUGE DE L'EXCÈS DE POUVOIR. APPRÉCIATIONS SOUMISES À UN CONTRÔLE NORMAL. - EXERCICE PAR LE MINISTRE CHARGÉ DE L'AVIATION CIVILE DU POUVOIR DE FIXATION DES CONDITIONS D'UTILISATION D'UN AÉRODROME.

65-03-04 TRANSPORTS. TRANSPORTS AÉRIENS. AÉROPORTS. - 1) TRANSFORMATION EN AÉRODROME AGRÉÉ À USAGE RESTREINT D'UN AÉRODROME QUI A ÉTÉ AUTORISÉ ET MIS EN SERVICE EN TANT QU'AÉRODROME À USAGE PRIVÉ - NÉCESSITÉ D'UNE ENQUÊTE PUBLIQUE PRÉALABLE (ART. R. 211-5 DU CODE DE L'AVIATION CIVILE) - ABSENCE, DÈS LORS QUE CETTE TRANSFORMATION N'IMPLIQUE PAS LA RÉALISATION DE TRAVAUX - 2) CONTENTIEUX - CONTRÔLE DU JUGE DE L'EXCÈS DE POUVOIR SUR L'EXERCICE PAR LE MINISTRE CHARGÉ DE L'AVIATION CIVILE DU POUVOIR DE FIXATION DES CONDITIONS D'UTILISATION D'UN AÉRODROME - CONTRÔLE NORMAL.

Résumé : 54-07-02-03 Le juge de l'excès de pouvoir exerce un contrôle normal sur l'exercice par le ministre chargé de l'aviation civile du pouvoir de fixation des conditions d'utilisation d'un aérodrome en application de l'article D. 232-8 du code de l'aviation civile.

65-03-04 1) Dès lors que la transformation, par l'effet des arrêtés litigieux, en aérodrome agréé à usage restreint d'un aérodrome qui a été autorisé et mis en service en tant qu'aérodrome à usage privé n'impliquait pas la réalisation de travaux, l'autorité administrative n'était pas tenue par les dispositions de l'article R. 211-5 du code de l'aviation civile de faire précéder l'intervention de ces arrêtés par une enquête publique....
„2) Le juge de l'excès de pouvoir exerce un contrôle normal sur l'exercice par le ministre chargé de l'aviation civile du pouvoir de fixation des conditions d'utilisation d'un aérodrome en application de l'article D. 232-8 du code de l'aviation civile.