

**CONSULTATION RELATIVE A LA POSSIBILITE DE FAIRE  
FIGURER DANS LES STATUTS DE LA S.E.A DE L'AEROPORT DE  
STRASBOURG LES DISPOSITIONS DU PROTOCOLE  
RESTREIGNANT LE TRAFIC NOCTURNE DE L'AEROPORT**

**A L'ATTENTION  
DE  
MME PATRICIA L. DE FORGES,  
PRESIDENT DE L'ACNUSA**

Vous m'avez fait part de l'inquiétude des associations de défense des riverains de l'aéroport de Strasbourg-Entzheim concernant les conséquences sur le trafic nocturne des aéronefs, de la création de la société d'exploitation de cette plateforme, qui regroupe l'Etat comme actionnaire majoritaire (60%), la CCI (25%), la région Alsace, le département du Bas-Rhin et la communauté urbaine de Strasbourg chacun pour 5%, en remplacement de l'ancien gestionnaire qu'était la Chambre de commerce et d'industrie de Strasbourg et du Bas-Rhin.

Cette crainte des défenseurs de l'environnement est fondée sur le fait que les rédacteurs des statuts de la société d'exploitation aéroportuaire (SEA) refusent d'y faire figurer les dispositions contenues dans le protocole d'accord qui, depuis 1998, encadre et restreint le trafic nocturne de l'aéroport.

Afin de répondre auxdites associations, vous m'interrogez sur le point de savoir si, d'un point de vue juridique, le refus de faire figurer dans les statuts de la SEA les restrictions ayant fait l'objet dudit protocole est ou non fondé.

Après avoir rappelé le "statut" d'aéroport concédé par l'Etat de l'aéroport de Strasbourg-Entzheim et le cadre juridique qui s'impose à la société d'exploitation de la plate-forme (I), je suis d'avis de répondre, de manière nuancée, à la question posée dans le sens des 2 observations suivantes :

- 1- Bien que les restrictions concernant le trafic des aéroports relèvent, en principe, non de la compétence du gestionnaire de l'aéroport mais du ministre chargé de l'aviation civile, l'exploitant d'un aérodrome concédé par l'Etat, peut, en application de l'article 9 du cahier des charges-type approuvé par le décret n°2007-244 du 23 février 2007, prendre des mesures restreignant le trafic de nuit sur cette plateforme, sous réserve, toutefois, de l'approbation préalable du directeur de l'aviation civile (II).
- 2- Pour autant, l'édiction d'une telle restriction de trafic semble devoir figurer, non dans les statuts de la société d'exploitation aéroportuaire, qui n'ont à comporter que des dispositions pérennes, mais dans une délibération de son organe approprié (directoire, conseil de surveillance ou assemblée générale) approuvée par le directeur de l'aviation civile, reconduisant le protocole conclu en 1998, auquel sont attachées les associations de riverains.

~ ~ ~

**I- Ayant conservé le "statut" d'aéroport concédé par l'Etat, l'aéroport de Strasbourg-Entzheim est soumis pour son exploitation à un cahier des charges fixé par décret en Conseil d'Etat :**

- 1- L'article 28 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a posé le principe du transfert, au plus tard, le 1<sup>er</sup> janvier 2007, aux collectivités territoriales ou à leurs groupements, de la propriété, de l'aménagement, de l'entretien et de la gestion des aérodromes civils appartenant à l'Etat, à l'exception des aérodromes d'intérêt national ou international et de ceux qui sont nécessaires à l'exercice des missions de l'Etat, dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat.

L'aérodrome de Strasbourg-Entzheim figure sur cette liste<sup>1</sup>.

- 2- L'article 7 de la loi n° 2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports, aujourd'hui codifié aux articles L.6322-1 et suivants du code des transports<sup>2</sup>, applicable aux aérodromes civils de l'Etat d'intérêt national ou international, dont la gestion est concédée à une chambre de commerce et d'industrie, et qui sont énumérés sur la liste précitée, prévoit qu'à la demande de chaque CCI concernée, « *l'autorité administrative peut autoriser la cession ou l'apport de la concession aéroportuaire à une société dont le capital initial est détenu entièrement par des personnes publiques, dont la chambre de commerce et d'industrie titulaire de la concession cédée* » et que « *Par dérogation aux articles L. 2253-1, L. 3231-6, L. 4211-1 et L. 5111-4 du code général des collectivités territoriales, les collectivités territoriales intéressées et leurs groupements peuvent prendre des participations dans cette société.* » Ainsi, à la différence de la société Aéroports de Paris, dont le capital doit être majoritairement détenu par l'Etat<sup>3</sup>, les sociétés publiques locales que sont les sociétés créées en application de l'article 7 de la loi n°2005-357 ne sont soumises à aucune de règle de répartition du capital entre personnes publiques autres que la présence de la CCI, titulaire de la concession cédée, ni d'ailleurs à aucune obligation relative au type de société retenue. Cependant, il ressort des travaux parlementaires que l'Etat devrait détenir *ab initio*, comme le souligne mon confrère Olivier LAFITTE<sup>4</sup>, environ 60% des parts sociales, la chambre de commerce et d'industrie concernée 25% et les collectivités territoriales 15%. C'est précisément cette répartition qui a été retenue pour la SEA de l'aéroport de Strasbourg-Entzheim.

- 3- Aux termes de l'article R.223-2 du code des transports, dans sa rédaction inchangée depuis le décret n°96-1058 du 10 décembre 1996 : « *Les concessions accordées par l'Etat pour la construction, l'entretien et l'exploitation des aérodromes qui lui appartiennent sont soumises aux conditions ci-après : /Les cahiers des charges types des concessions sont approuvés par décret en Conseil d'Etat pris sous le contreseing du ministre chargé de l'aviation civile et du ministre de*

---

<sup>1</sup> Décret n°2005-1070 du 24 août 2005 pris pour l'application fixant la liste des aérodromes civils appartenant à l'Etat exclus du transfert aux collectivités territoriales ou à leurs groupements.

<sup>2</sup> Créés par l'ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010

<sup>3</sup> Article L.6321-1 du code des transports

<sup>4</sup> Dossier « *Les sociétés aéroportuaires : un partenariat public-privé de haut vol* » in Contrats Publics, n°112, juillet-août 2011. Comme le relève mon confrère, suite à la réponse donnée le 8 février 2011 au JOAN par le gouvernement à la question écrite d'un député n°92654, les termes *ab initio* montrent, non seulement que la répartition du capital initial n'est pas figée, mais peut-être et sans doute, que, sous réserve de modifier au préalable la loi, des capitaux privés puissent faire leur entrée dans le cadre de ces SPL.

*l'économie et des finances./ Les concessions qui ne portent pas dérogation au cahier des charges type sont accordées par arrêté interministériel. Les concessions qui portent dérogation au cahier des charges type sont accordées par décret en Conseil d'Etat pris sur le rapport du ministre chargé de l'aviation civile, du ministre chargé de l'économie et des finances et du ministre chargé de la défense lorsqu'il est affectataire principal./Les concessionnaires d'aérodromes ont le pouvoir de délivrer, dans les conditions prévues au II de l'article R. 57-4 du code du domaine de l'Etat, les titres d'occupation du domaine public de l'Etat en application des articles L. 34-1 à L. 34-9 dudit code et de l'article 3 de la loi n° 94-631 du 25 juillet 1994. »*

- 4- C'est ainsi que le Premier ministre a pris le décret n°2007-244 du 23 février 2007 relatif aux aérodromes appartenant à l'Etat et portant approbation du cahier des charges type applicable à la concession de ces aérodromes.

La question se trouve ainsi posée de savoir si ce cahier des charges fait obstacle à ce que soient inscrites dans les statuts de la SEA de Strasbourg-Entzheim les dispositions du protocole de 1998 encadrant et restreignant le trafic nocturne de l'aéroport et, dans cette hypothèse, s'il convient de déroger, dans le cas de cette plateforme, au cahier des charges-type, ce qui nécessiterait, aux termes de l'article R.223-2 précité, que la concession de l'aérodrome soit accordé, non par un simple arrêté interministériel, mais par décret en Conseil d'Etat.

☺☺

**II- Bien que les restrictions concernant le trafic des aéroports relèvent, en principe, non de la compétence du gestionnaire de l'aéroport, mais de celle du ministre chargé de l'aviation civile, l'exploitant d'un aérodrome concédé par l'Etat, peut, en application de l'article 9 du cahier des charges-type approuvé par le décret n°2007-244 du 23 février 2007, prendre des mesures restreignant le trafic de nuit sur cette plateforme, sous réserve, toutefois, de l'approbation préalable du directeur de l'aviation civile :**

**1- Les restrictions concernant le trafic des aéroports relèvent, en principe, non de la compétence du gestionnaire de l'aéroport – exploitant d'un aérodrome concédé par l'Etat – mais de celle du ministre chargé de l'aviation civile :**

Deux articles du code de l'aviation civile, issus de décrets en Conseil d'Etat (articles R.), l'article R.221-3, que vient renforcer, pour les plus grands aéroports, l'article R.221-8, consacrent cette compétence du ministre chargé des transports.

1-1 C'est ainsi que l'article R.221-3 prévoit que :

*« L'utilisation d'un aérodrome ouvert à la circulation aérienne publique peut, à toute époque, être soumise à certaines restrictions ou temporairement interdite, si les conditions de la circulation aérienne sur l'aérodrome ou dans l'espace aérien environnant, ou des raisons d'ordre public le justifient. Ces décisions font l'objet d'avis aux navigateurs aériens.*

*En outre, lorsque plusieurs aérodromes ouverts à la circulation aérienne publique desservent une même région le ministre chargé de l'aviation civile peut réglementer leur utilisation dans l'intérêt général et, notamment, réserver spécialement chacun d'eux à certains types d'appareils ou à certaines natures d'activités aériennes ou d'opérations commerciales. »*

1-2 Aux termes de l'article R.227-8, ensuite, applicable à la plateforme de Strasbourg-Entzheim:

*« Sans préjudice de l'application des dispositions de l'article R. 221-3, des restrictions d'exploitation au sens du e de l'article 2 de la directive 2002/30/CE du 26 mars 2002 peuvent être imposées par arrêté du ministre chargé de l'aviation civile sur les aérodromes visés au I de l'article 1609 quaterdecies A du code général des impôts<sup>5</sup>. Ces restrictions sont établies aérodrome par aérodrome en prenant en compte les caractéristiques propres de l'aérodrome considéré et les effets prévisibles de la réduction à la source du bruit généré par les aéronefs, des mesures d'aménagement du territoire, d'urbanisme et de construction et des procédures de navigation aérienne et de conduite de vol visant à limiter le bruit pour les riverains, ainsi que des coûts et avantages que sont susceptibles d'entraîner, outre les restrictions envisagées, ces différentes mesures. »*

---

<sup>5</sup> Aux termes du I de l'article 1609 quaterdecies A du code général des impôts : *I.-Une taxe dénommée taxe sur les nuisances sonores aériennes est perçue au profit des personnes publiques ou privées exploitant des aérodromes pour lesquels le nombre annuel des mouvements d'aéronefs de masse maximale au décollage supérieure ou égale à 20 tonnes a dépassé vingt mille lors de l'une des cinq années civiles précédentes. Cette taxe est également perçue au profit des personnes publiques ou privées exploitant un aérodrome pour lequel le nombre annuel des mouvements d'aéronefs de masse maximale au décollage supérieure ou égale à deux tonnes a dépassé cinquante mille lors de l'une des cinq années civiles précédentes, si les plans d'exposition au bruit ou de gêne sonore de cet aérodrome possèdent un domaine d'intersection avec les plans d'exposition au bruit ou de gêne sonore d'un aérodrome présentant les caractéristiques définies au premier alinéa. »*

On relèvera que le ministre chargé de l'aviation fait usage de ses compétences pour restreindre tant l'accès de certains aéronefs particulièrement bruyants à certaines plateformes aéroportuaires, que le décollage ou l'atterrissage de nuit sur les grands aéroports dont le trafic en période nocturne est particulièrement préjudiciable au sommeil des populations survolées<sup>6</sup>.

Il n'est pas, non plus, sans intérêt de noter que le tout récent arrêté portant restriction d'exploitation de l'aérodrome de Toussus-le-Noble (Yvelines) pris par le directeur général de l'aviation civile, par délégation de la ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, vise, non seulement l'article R.221-3 du code de l'aviation civile, mais également le code de l'environnement, notamment son article L. 571-13, le code des transports, notamment ses articles L. 6361-6, L. 6361-9 et L. 6361-12 à 14, les articles D. 131-1 à D. 131-10 du code de l'aviation civile et l'arrêté du 17 juillet 1992 relatif aux procédures générales de circulation aérienne pour l'utilisation des aérodromes par les aéronefs.

Ainsi, on pourrait imaginer, et ce serait la procédure la plus normale, que le ministre chargé de l'aviation civile prenne, comme c'est le cas pour tous les autres grands aéroports français, un arrêté restreignant le trafic de nuit de l'aéroport de Strasbourg-Entzheim, lequel pourrait reprendre, en lui donnant une valeur réglementaire, le protocole de 1998.

Dès lors, la prohibition des mouvements d'aéronefs la nuit sur la plateforme alsacienne, mieux assise juridiquement, serait moins soumise à contestation que le non-respect d'un document qui, à l'égard des compagnies aériennes qui ne l'ont pas signé, pourrait, dans un contentieux, être présenté comme dépourvu, à leur égard, de valeur contraignante.

**2- Cependant, l'exploitant d'un aérodrome concédé par l'Etat, peut, en application de l'article 9 du cahier des charges-type approuvé par le décret n°2007-244 du 23 février 2007, prendre des mesures restreignant le trafic de nuit sur cette plateforme, sous réserve, toutefois, de l'approbation préalable du directeur de l'aviation civile :**

2-1 Exploitant d'un aérodrome concédé par l'Etat, la SEA de Strasbourg-Entzheim dispose d'un pouvoir de substitution à celui de l'Etat lorsque celui-ci ne prend pas l'initiative de prendre lui-même des mesures de restrictions de trafic :

Aux termes des trois premiers alinéas de l'article 9 du cahier des charges-type, relatif aux "*Consignes d'exploitation et horaires d'ouverture*" (de l'aérodrome concédé par l'Etat), en effet :

*« Sous réserve des pouvoirs dévolus aux autorités de l'Etat par le code de l'aviation civile, le concessionnaire établit les consignes d'exploitation et les horaires d'ouverture de l'aérodrome, qui ne peuvent avoir pour effet d'interdire ou de restreindre l'accès aux aérodromes de certaines catégories d'usagers.*

---

<sup>6</sup> Cf. par ex : l'arrêté du 2 août 2001 portant restriction d'usage de certains avions relevant du chapitre 3 sur l'aérodrome Paris-Charles-de-Gaulle ou l'arrêté du 6 novembre 2003 portant restriction d'exploitation nocturne de certains aéronefs dépassant un seuil de bruit au décollage ou à l'atterrissage sur l'aérodrome de Paris-Charles-de-Gaulle

*Ces consignes d'exploitation précisent notamment les conditions d'usage des différentes aires et installations aéronautiques et terminales des aérodromes. Elles font obligation aux différents intervenants de signaler au concessionnaire tout dysfonctionnement d'équipements ou de services susceptible d'avoir des conséquences pour le service aéroportuaire dont il a la charge.*

*Sauf en cas d'urgence, les consignes ainsi que leurs modifications sont notifiées pour avis au directeur de l'aviation civile avant d'être appliquées. Les usagers aéronautiques intéressés en sont informés simultanément. Les avis du directeur de l'aviation civile sont rendus dans le délai d'un mois à compter de cette notification. »*

2-2 Ce pouvoir de substitution de l'exploitant de l'aéroport s'exerce, sous réserve, toutefois, de l'approbation préalable du directeur de l'aviation civile :

En effet, les deux derniers alinéas de l'article 9 apportent une telle restriction en apportant les précisions suivantes :

*« Les horaires d'ouverture de l'aérodrome sont présentés, pour approbation préalable et après consultation des usagers, au directeur de l'aviation civile. Le concessionnaire détermine les horaires d'ouverture des différentes catégories d'installations aéroportuaires de manière compatible avec celles de l'aérodrome.*

*Les consignes d'exploitation et les horaires d'ouverture sont portés à la connaissance des usagers et du public par tous moyens appropriés. »*

✍✍



**III- Pour autant, l'édiction d'une telle restriction de trafic semble devoir figurer, non dans les statuts de la société d'exploitation aéroportuaire, qui n'ont à comporter que des dispositions pérennes, mais dans une délibération de son organe approprié (directoire, conseil de surveillance ou assemblée générale) approuvée par le directeur de l'aviation civile, reconduisant le protocole conclu en 1998, auquel sont attachées les associations de riverains :**

Il me semble qu'une telle affirmation relève du simple bon sens : il n'est pas dans l'objet des statuts d'une société d'exploitation d'un aéroport d'affirmer que celui-ci n'est pas ouvert, sinon dans des conditions très restrictives, au trafic de nuit.

De plus, le contenu du protocole de 1998 correspond à un certain état du dialogue entre l'exploitant de la plateforme, (à l'époque la Chambre de commerce et d'industrie de Strasbourg et du Bas-Rhin), à un moment donné, caractérisé par des niveaux de trafic aérien et de bruit émis par les aéronefs qui ont évolué depuis en fonction de différents facteurs (desserte de Strasbourg par le TGV, arrivée sur le marché d'aéronefs moins bruyant, d'un côté, plus grandes exigences de la population en matière d'élimination des nuisances sonores).

Un tel protocole, pour historique et précieux qu'il soit au regard des associations de riverains, n'a, dès lors, pas vocation à être sanctuarisé. Il doit, en effet, évoluer en fonction de ce que souhaiteront les populations survolées par les aéronefs, mais également les exigences de rentabilité de la plateforme aéroportuaire.

Les dispositions du protocole n'ont donc pas à être gravées dans le marbre des statuts, qui n'ont à intégrer que des règles de fonctionnement pérenne. Tout au plus, faut-il prévoir, à côté de règles précises, dans des termes très généraux les principes qu'entend respecter la société. Ces principes pourraient être énoncés dans le chapitre des statuts reprenant les dispositions figurant dans le titre 4 "Insertion dans l'environnement" du protocole (articles 54 à 57).

Les dispositions du protocole ont, en revanche, à être reprises dans une décision ou délibération de l'un des organes décisionnaires de la SEA (directoire, conseil de surveillance ou assemblée générale des actionnaires), qui, conformément à l'article 9 du cahier des charges-type, devrait être approuvée par le ministre chargé de l'aviation civile.

Cette décision ou délibération, dont le directoire assurerait l'exécution dans une ampliation régulièrement publiée, pour que nul n'en ignore, aurait le caractère d'un acte unilatéral à valeur réglementaire, opposable aux compagnies aériennes, au même titre que le serait l'arrêté du ministre chargé de l'aviation civile pris pour le même objet.

~ ~ ~



A

## CONCLUSION :

Aux termes de cette consultation, je crois pouvoir affirmer que les craintes exprimées par les associations de riverains de l'aéroport de Strasbourg-Entzheim sont largement irrationnelles.

On peut naturellement comprendre le souci de se prémunir contre le risque que pourrait faire courir un changement de l'actionnariat de la SEA de la plateforme sur ses conditions d'exploitation. L'introduction de partenaires privés dans l'actionnariat, qui suppose au préalable, on le rappellera, une modification de la loi, pourrait conduire les nouveaux dirigeants de la société à vouloir exploiter l'aéroport sur une plage horaire journalière plus longue, en raccourcissant l'amplitude du couvre-feu.

Mais, d'une part, la sanctuarisation du protocole de 1998, n'est pas en elle-même de nature à éviter ce risque, puisque les statuts d'une société peuvent être modifiés.

D'autre part, comme on l'a vu, le protocole, document contractuel signé entre le gestionnaire de l'aéroport, les associations de défense de l'environnement, et j'imagine l'Etat et les collectivités territoriales intéressées, a une valeur plus politique que juridique. Sauf à avoir été traduit dans un acte réglementaire pris par la CCI de Strasbourg et du Bas-Rhin, le concessionnaire historique de la plateforme, il est, en tant que tel, vis-à-vis des compagnies aériennes, dépourvu de tout effet juridique.

Dans l'immédiat, la reprise des termes du protocole de 1998, dans une délibération ou une décision de la SEA de l'aéroport de Strasbourg-Entzheim, constituerait la meilleure réponse aux inquiétudes des associations de défense de l'environnement.

Pour l'avenir, le seul moyen d'empêcher les dirigeants de la société d'exploitation de revenir sur le protocole de 1998, est de demander au ministre chargé de l'aviation civile de prendre, comme il l'a fait pour toutes les plateformes des principaux aéroports français, un arrêté portant restriction d'exploitation de l'aérodrome de Strasbourg-Entzheim.

**Je reste naturellement à votre disposition pour toutes précisions compléments supplémentaires en fonction de vos observations.**



**Pour ADAMAS**  
**Bernard de FROMENT**  
**Avocat Associé**