

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de la Transition
écologique et solidaire

**Conseil général de l'environnement
et du développement durable**

**Autorité de supervision indépendante
des redevances aéroportuaires**

Décision n° 1808-D2 du 21 janvier 2019 relative à la demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables sur les aérodromes de Nice-Côte d'Azur et Cannes-Mandelieu à compter du 1^{er} février 2019

NOR : TREV1901407S

(Texte non paru au journal officiel)

L'Autorité de supervision indépendante des redevances aéroportuaires (ci-après « l'Autorité »),

Vu le règlement (CE) n° 1107/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 concernant les droits des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite lorsqu'elles font des voyages aériens ;

Vu la directive 2009/12/CE du Parlement et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires ;

Vu le code des transports, notamment ses articles L. 6325-1 et suivants ;

Vu le code de l'aviation civile, notamment ses articles R. 224-1 et suivants ;

Vu le règlement intérieur de l'Autorité ;

Vu le dossier de proposition tarifaire de la société Aéroports de la Côte d'Azur (ACA) en date du 25 septembre 2018, reçu le 28 septembre 2018 par l'Autorité et déclaré recevable à la date du 16 novembre 2018 ;

Vu la décision de la présidente de l'Autorité du 26 octobre 2018 désignant M. Jean-Yves Ollier comme rapporteur de l'affaire n°1808 ;

Vu le rapport établi par M. Jean-Yves Ollier le 9 décembre 2018 et complété le 11 décembre ;

Vu la décision n° 1808-D1 du 12 décembre 2018 refusant d'homologuer les tarifs des redevances aéroportuaires que la société Aéroports de la Côte d'Azur souhaite appliquer sur les aéroports de Nice-Côte d'Azur et Cannes-Mandelieu à compter du 1^{er} février 2019 ;

Vu la seconde proposition tarifaire notifiée par ACA le 11 janvier 2019, et publiée sur son site internet;

Vu les autres pièces du dossier ;

Les représentants de la Chambre syndicale du transport aérien (CSTA) ayant été entendus, à leur demande, le 18 janvier 2019, et les représentants d'Air France, de l'association internationale du transport aérien (IATA), de l'association des compagnies aériennes en France (BAR France), du Syndicat des compagnies aériennes autonomes (SCARA) et d'easyJet, ayant adressé des observations écrites à l'Autorité ;

Les représentants d'ACA ayant été, à leur demande, reçus par l'Autorité le 9 janvier 2019, puis auditionnés le 21 janvier 2019 ;

Sur le rapport de M. Jean-Yves Ollier ;

Le dossier ayant été examiné par l'Autorité lors de ses séances des 14, 18 et 21 janvier 2019 ;

Après en avoir délibéré :

Considérant ce qui suit :

Contenu de la seconde proposition tarifaire d'ACA :

1. Les redevances dont les tarifs relèvent de l'homologation de l'Autorité sont les redevances pour services publics aéroportuaires (SPA) tels que définis à l'article R. 224-1 du code de l'aviation civile.
2. ACA a présenté une seconde proposition d'évolution pour la période tarifaire du 1^{er} février au 31 octobre 2019 identique à celle qui a été rejetée par la décision n°1808-D1 du 12 décembre 2018, sous réserve des ajustements suivants :
 - les redevances accessoires d'utilisation des bornes d'enregistrement en libre-service (BLS) et du système automatisé de dépose des bagages (DBA) ne sont pas supprimées. Leurs tarifs sont maintenus aux niveaux antérieurement applicables,
 - la baisse de la redevance par passager des T1 et T2 pendant la saison d'hiver 2019 (du 1^{er} février au 31 mars 2019) est portée de 4 à 7,9%, avec un impact à la baisse sur le produit global de la redevance correspondant au montant des redevances BLS et DBA.

Le produit global des redevances est donc identique à celui présenté dans la première proposition à l'exception de la redevance pour assistance aux personnes handicapées et aux personnes à mobilité réduite (PHMR).

3. S'agissant de la redevance PHMR, ACA a ajusté sa proposition tarifaire en fonction de données plus récentes.

Cadre juridique général de l'homologation des tarifs :

4. Le I de l'article R. 224-3-4 du code de l'aviation civile dispose que lorsque l'Autorité homologue les tarifs des redevances pour services rendus, « elle s'assure :
 - du respect de la procédure de consultation prévue au II de l'article R. 224-3 ;
 - que les tarifs précités et le cas échéant leurs modulations respectent les règles générales applicables aux redevances, qu'ils sont non discriminatoires et que leur évolution est modérée ; (...)
 - en l'absence de contrat pris en application de l'article L. 6325-2 du code des transports, que l'exploitant d'aérodrome reçoit une juste rémunération des capitaux investis, appréciée au regard du coût moyen pondéré de son capital calculé sur le périmètre d'activités précisé par l'arrêté mentionné par l'article R. 224-3-1 ».
 5. L'article L. 6325-1 du code des transports dispose que « Le produit global de ces redevances ne peut excéder le coût des services rendus sur l'aérodrome ou sur le système d'aérodromes desservant la même ville ou agglomération urbaine concerné ».
 6. L'article R. 224-3-1 du code de l'aviation civile dispose que : « Les tarifs des redevances sont fixés en tenant compte des prévisions d'évolution du trafic de passagers et de marchandises sur l'aérodrome ou les aérodromes considérés ainsi que des éléments suivants :
 - les objectifs d'évolution des charges, tenant compte notamment de l'évolution de la qualité des services fournis aux usagers et de celle de la productivité de l'exploitant ;
 - les prévisions d'évolution des recettes ;
 - les programmes d'investissements et leur financement.« Il peut être aussi tenu compte des profits dégagés par des activités de l'exploitant autres que les services mentionnés à l'article R. 224-1.
« L'exploitant d'aérodrome reçoit, compte tenu de ces éléments, une juste rémunération des capitaux investis, appréciée au regard du coût moyen pondéré de son capital calculé sur le périmètre d'activités mentionné à l'alinéa suivant.
« Un arrêté du ministre chargé de l'aviation civile précise les conditions d'application du présent article, notamment pour la définition du périmètre des activités et services pris en compte. »
7. Le III de l'article R. 224-3-4 du code de l'aviation civile dispose que : « Les tarifs, modulations et accords de qualité de service mentionnés au I sont réputés homologués par l'autorité administrative et deviennent exécutoires dans les conditions fixées au V de l'article R. 224-3 à moins qu'elle n'y fasse opposition dans un délai d'un mois suivant la réception de la notification.
L'exploitant d'aérodrome peut, dans le mois qui suit l'opposition de l'autorité administrative et sans nouvelle consultation des usagers, lui notifier, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, de nouveaux tarifs de redevances et, le cas échéant, modulations et accords de qualité de service. Il rend publics, au plus tard le lendemain de leur notification, les nouveaux tarifs et, le cas échéant, modulations et accords de qualité de service ainsi notifiés.

Ces tarifs et, le cas échéant, modulations et accords de qualité de service sont alors réputés homologués par l'autorité administrative et deviennent exécutoires dans les conditions fixées au V de l'article R. 224-3 à moins qu'elle n'y fasse opposition dans un délai de vingt et un jours suivant la réception de la notification. »

Analyse :

Sur le respect de la procédure de consultation des usagers :

8. Aux termes du II de l'article R. 224-3-4 du code de l'aviation civile : « *Une consultation des usagers mentionnés au premier alinéa de l'article R. 224-1 est engagée au moins quatre mois avant l'entrée en vigueur de nouvelles conditions tarifaires. Elle s'effectue dans le cadre de la commission consultative économique de l'aérodrome, lorsque celui-ci en est doté.* »
9. Cette consultation est encadrée par les articles 6 et 7 de la directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires, qui fixent notamment la liste minimale des informations que l'exploitant doit transmettre aux usagers dans ce cadre.
10. ACA n'a pas organisé de nouvelle consultation depuis la commission consultative économique du 4 septembre 2018. ACA a indiqué à l'Autorité qu'elle estimait avoir transmis aux usagers, à cette occasion, l'ensemble des informations prévues par l'arrêté du 16 janvier 2012.
11. Si ACA a communiqué aux membres de cette commission, le 16 janvier 2019 par courrier électronique, suite à une demande individuelle d'information de IATA, les calculs réalisés à sa demande par un conseil financier concernant l'évaluation de son CMPC, les représentants des utilisateurs, en l'absence d'autres informations complémentaires, continuent de déplorer le manque de transparence de la consultation, et de relever notamment l'absence de données sur la base des coûts pour les années 2016, 2017 et 2018 sur la totalité des activités incluses dans le champ du périmètre régulé lorsqu'ACA était en caisse unique, qui permettraient une comparaison avec la proposition tarifaire, l'absence de justification de l'évolution des principaux postes des coûts d'exploitation, et l'absence des éléments sur l'affectation du programme d'investissement entre les périmètres régulé et non régulé comme sur la méthode d'allocation des actifs et des coûts entre les périmètres régulé et non régulé qui permettraient d'en comprendre l'impact sur la base d'actifs régulés (BAR) et sur le niveau des charges affectées au périmètre régulé.
12. Ces éléments ne conduisent pas l'Autorité à modifier l'appréciation globale qu'elle a portée aux points 20 à 37 de sa décision n°1808-D1 du 12 décembre 2018 sur la procédure de consultation des usagers. Si le III de l'article R. 224-3-4 du code de l'aviation civile n'impose pas d'effectuer une nouvelle consultation à l'appui d'une seconde proposition, en l'espèce, les insuffisances et les irrégularités entachant la consultation initiale des usagers, qui n'ont pas été corrigées, en dehors de l'information sur le CMPC mentionnée au point précédent, continuent de faire obstacle à ce que la nouvelle proposition tarifaire puisse être homologuée.

Sur la suppression des redevances d'utilisation des bornes d'enregistrement en libre service (BLS) et du système automatisé de dépose des bagages (DBA) et l'intégration de leurs coûts dans la redevance par passager :

13. La nouvelle proposition tarifaire revient sur la suppression des redevances BLS et DBA et sur l'intégration de leurs coûts dans la redevance par passager. Elle fait ainsi disparaître la discrimination tarifaire relevée aux points 45, 46 et 86 de la décision du 12 décembre 2018 de l'Autorité.

Sur le rapport entre le produit des redevances et les coûts des services rendus, la juste rémunération du capital et le caractère modéré de l'évolution des redevances :

14. L'Autorité n'a reçu d'ACA aucune information nouvelle depuis sa précédente décision, et en particulier aucune des informations manquantes mentionnées aux points 53 à 61 de sa décision.
15. En outre, le Directeur général de l'aviation civile continue de refuser de communiquer à l'Autorité les informations financières qui lui ont été transmises par ACA au titre de l'article 75 du cahier des charges type pour les années 2016 et 2017. Dans une lettre du 10 janvier 2019, il indique notamment qu'ACA s'est opposée à la communication de ces informations à l'Autorité, en particulier des éléments de comptabilité analytique.
16. Ainsi, pour les motifs exposés dans sa décision du 12 décembre 2018, l'Autorité n'est toujours pas en mesure de se prononcer sur le respect des dispositions de l'article L. 6325-1 du code des transports, aux termes desquelles le produit global des redevances ne peut excéder le coût des services rendus sur l'aérodrome ou sur le système d'aérodromes concerné, sur la juste rémunération du capital, ni sur le caractère modéré des évolutions proposées.

Sur la redevance pour assistance aux personnes handicapées et aux personnes à mobilité réduite (PHMR)

17. L'article 8 du règlement (CE) n° 1107/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 concernant les droits des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite lorsqu'elles font des voyages aériens dispose que : « 4. Cette redevance spécifique doit être raisonnable, être calculée en fonction des coûts, être transparente et être établie par l'entité gestionnaire de l'aéroport en coopération avec les usagers de l'aéroport, par l'intermédiaire du comité des usagers de l'aéroport s'il en existe un ou de toute autre entité appropriée. Elle doit être répartie entre les usagers de l'aéroport en proportion du nombre total de tous les passagers que chacun d'eux transporte au départ et à destination de cet aéroport. / 5. L'entité gestionnaire d'un aéroport tient une comptabilité séparée pour ses activités relatives à l'assistance fournie aux personnes handicapées et aux personnes à mobilité réduite et pour ses autres activités, conformément aux pratiques commerciales courantes. / 6. L'entité gestionnaire d'un aéroport met à la disposition des usagers de l'aéroport, par l'intermédiaire du comité des usagers de l'aéroport lorsqu'il en existe un ou de toute autre entité appropriée, ainsi que du ou des organismes chargés de l'application du présent règlement visés à l'article 14, un relevé annuel vérifié des redevances perçues et des frais engagés en ce qui concerne l'assistance fournie aux personnes handicapées et aux personnes à mobilité réduite. »

18. ACA indique avoir réajusté son estimation du montant de l'évolution de cette redevance en fonction notamment des opérations de pré-clôture des comptes 2018 et des données transmises par le sous-traitant. La hausse proposée s'établit en moyenne désormais à 15,3% par rapport aux tarifs appliqués, sans modification du niveau de service. Cette proposition a donné lieu à un vote favorable lors d'une réunion extraordinaire du comité des usagers de l'aéroport de Nice-Côte d'Azur le 7 janvier 2019.
19. Les dispositions précitées du règlement n° 1107/2006, si elles prévoient que la redevance est établie en fonction des coûts, n'interdisent pas de tenir compte de l'écart entre les coûts et les redevances au titre de l'année précédente et de l'année en cours, pour autant que ce principe ait été établi par avance de façon transparente et en coopération avec les usagers.
20. Il ressort des éléments fournis par ACA que celui-ci a procédé, en 2014 et en 2015, à un ajustement des redevances en fonction des déficits ou des excédents de couverture des coûts constatés au cours de l'année précédente et du recalage des prévisions de l'année en cours. Un représentant des usagers relève cependant que les déficits constatés en 2016, 2017 et 2018 sont imputables au fait qu'ACA n'ait pas mis en œuvre l'évolution tarifaire pour 2017 qu'il avait proposée en 2016 lors de la commission consultative économique, ni proposé d'évolution tarifaire pour 2018 et s'oppose, dans ces conditions, au report des déficits constatés en 2017 et 2018.
21. Au vu de l'ensemble des éléments du dossier, l'Autorité considère que les tarifs de la redevance PHMR peuvent être homologués.

Conclusion sur les redevances autres que celles pour l'assistance aux PHMR :

22. La procédure de consultation des usagers n'a pas été respectée.
23. En outre, l'exploitant n'a pas fourni à l'Autorité les informations qui lui permettent de s'assurer du respect par la proposition tarifaire des règles générales applicables aux redevances, en particulier de ce qu'elles n'excèdent pas le coût des services rendus et de ce que leur évolution est modérée.
24. L'Autorité n'est pas davantage en mesure de s'assurer de ce que l'exploitant d'aérodromes reçoit une juste rémunération des capitaux investis, appréciée au regard du coût moyen pondéré de son capital calculé sur le périmètre d'activités précisé par l'arrêté mentionné par l'article R. 224-3-1 du code de l'aviation civile.
25. Chacun de ces motifs fait obstacle à ce que la proposition tarifaire soit homologuée.

Décide :

Article 1^{er} : Les tarifs de la redevance pour assistance aux personnes handicapées et aux personnes à mobilité réduite sur l'aérodrome de Nice-Côte d'Azur sont homologués.

Article 2 : Les autres tarifs notifiés par la société Aéroports de la Côte d'Azur ne sont pas homologués.

Article 3 : L'Autorité fera usage de la faculté, prévue par le IV de l'article R. 224-3-4 du code de l'aviation civile de fixer les tarifs des redevances aéroportuaires applicables sur les aérodromes de Nice-Côte d'Azur et Cannes-Mandelieu. Dans ce cadre, elle consultera prochainement les parties prenantes.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à la société Aéroports de la Côte d'Azur. Elle sera publiée sur le site Internet de l'Autorité et au bulletin officiel du ministère de la transition écologique et solidaire.

L'Autorité a adopté la présente décision le 21 janvier 2019.

Présents : Marianne LEBLANC LAUGIER, présidente, Caroline FOURNIER, Denis HUNEAU, Thierry LEMPEREUR et Jean-Yves OLLIER, membres de l'Autorité.

Pour l'Autorité,

La Présidente,

Marianne LEBLANC LAUGIER

Délais et voies de recours :

La présente décision peut faire l'objet, dans un délai de deux mois à compter de sa notification ou de sa publication, d'un recours contentieux devant la juridiction administrative compétente.