

Décision n° 2020-018 du 27 février 2020

relative à la demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables à l'aéroport de Bâle-Mulhouse à compter du 1^{er} avril 2020

L'Autorité de régulation des transports (ci-après « l'Autorité »),

Saisie d'une demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables à l'aéroport de Bâle-Mulhouse pour la période tarifaire du 1^{er} avril 2020 au 31 mars 2021 par l'établissement public EuroAirport, le dossier ayant été déclaré recevable le 27 janvier 2020 ;

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 européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires ;

Vu la convention franco-suisse relative à la construction et à l'exploitation de l'aéroport de Bâle-Mulhouse du 4 juillet 1949 ;

Vu le code des transports, notamment son article L. 6327-2 ;

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

Vu le protocole d'accord DGAC-OFAC relatif à la fixation des redevances aéroportuaires de l'aéroport de Bâle-Mulhouse du 13 décembre 2019 ;

Vu la convention relative à l'homologation des redevances aéroportuaires de l'aéroport de Bâle-Mulhouse du 13 décembre 2019, conclue entre l'Autorité et l'OFAC ;

Vu le règlement intérieur de l'Autorité ;

Vu la décision de l'Autorité n° 2019-058 du 1^{er} octobre 2019 relative aux éléments nécessaires à l'examen des demandes d'homologation tarifaire ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après avoir entendu à leur demande les représentants de l'établissement public EuroAirport, le 4 février 2020 ;

Après en avoir délibéré le 27 février 2020 ;

1. CONTEXTE

1.1. Faits et procédure

1.1.1. L'établissement public EuroAirport

1. La gestion de l'aéroport de Bâle-Mulhouse est assurée par EuroAirport, établissement public binational, créé par une convention conclue à Berne le 4 juillet 1949 entre le gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse, ratifiée en vertu de la loi n° 50-889 du 1^{er} août 1950 autorisant le Président de la République à la ratifier, et publiée au Journal officiel en vertu du décret n° 53-537 du 13 mai 1953 portant publication de la convention franco-suisse relative à la construction et à l'exploitation de l'aéroport de Bâle-Mulhouse, à Blotzheim (ci-après « la convention de 1949 »).
2. La France et la Suisse sont représentées au conseil d'administration de l'EuroAirport. Pour la France, la direction générale de l'aviation civile (ci-après « DGAC ») assure la tutelle de l'établissement public en vertu de l'article 6 du décret n° 2008-680 du 9 juillet 2008 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'aménagement du territoire. Pour la Suisse, c'est l'office fédéral de l'aviation civile (ci-après « OFAC ») qui assure cette mission.
3. L'aéroport de Bâle-Mulhouse a accueilli plus de 8,5 millions de passagers en 2018, plus de 9,1 millions en 2019 et prévoit d'en accueillir [5 - 10] millions en 2020. Sur les [2 - 5] millions de passagers au départ en 2018, [85 - 100] % sont des passagers de compagnies sous droits de trafic suisses et [0 - 15] % sont des passagers de compagnies sous droits de trafic français.

1.1.2. La période tarifaire du 1^{er} avril 2019 au 31 mars 2020

4. Par une décision n° 1902-D1 du 25 février 2019, l'Autorité de supervision indépendante des redevances aéroportuaires (ci-après « l'ASI »), alors compétente, a homologué les tarifs des redevances aéroportuaires applicables sur l'aéroport de Bâle-Mulhouse pour la période du 1^{er} avril 2019 au 31 mars 2020. Elle a également considéré que les tarifs appliqués pour l'utilisation des banques d'enregistrement devaient figurer dans les tarifs publiés des redevances pour services publics aéroportuaires.
5. L'ASI n'a pas contrôlé le caractère juste de la rémunération des capitaux investis par l'exploitant de l'aéroport, ayant considéré qu' « en l'absence de définition réglementaire du périmètre régulé de l'aéroport de Bâle-Mulhouse, la disposition relative au contrôle, par l'Autorité, de la juste rémunération des capitaux investis est inopérante ».
6. L'OFAC a également homologué ces tarifs, qui sont devenus exécutoires le 1^{er} avril 2019.

1.1.3. La saisine de l'Autorité pour la période tarifaire du 1^{er} avril 2020 au 31 mars 2021

7. L'ordonnance n° 2019-761 du 24 juillet 2019 relative au régulateur des redevances aéroportuaires a confié à l'Autorité, à compter du 1^{er} octobre 2019, la compétence d'homologuer les tarifs des redevances pour services rendus mentionnées à l'article L. 6325-1 du code des transports et leurs modulations sur les aérodromes dont le trafic annuel de la dernière année calendaire achevée dépasse cinq millions de passagers ainsi que sur les aérodromes faisant

partie d'un système d'aérodromes comprenant au moins un aérodrome dont le trafic de la dernière année calendaire achevée dépasse cinq millions de passagers.

8. L'EuroAirport a saisi l'Autorité d'une demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables à l'aéroport de Bâle-Mulhouse pour la période tarifaire du 1^{er} avril 2020 au 31 mars 2021. Le dossier réceptionné le 20 décembre 2019 a fait l'objet de compléments les 20 et 27 janvier 2020, pour être déclaré recevable le 27 janvier 2020.
9. A compter du 27 janvier 2020, l'Autorité dispose d'un délai d'un mois pour homologuer ces tarifs ou s'y opposer.
10. L'EuroAirport a adressé à l'Autorité une grille tarifaire rectificative pour la période tarifaire du 1^{er} avril 2020 au 31 mars 2021 en date du 13 février 2020. Les modifications apportées par cette grille tarifaire rectificative portent sur la conversion en franc-suisse des tarifs des redevances d'utilisation des banques d'enregistrement qui était erronée dans la version soumise le 27 janvier 2020. En conséquence, la présente décision porte sur les tarifs des redevances aéroportuaires applicables à l'aéroport de Bâle-Mulhouse pour la période tarifaire du 1^{er} avril 2020 au 31 mars 2021 tels qu'ils sont présentés dans la grille tarifaire transmise à l'Autorité le 13 février 2020.
11. En parallèle, l'EuroAirport a saisi l'OFAC pour qu'il procède à l'homologation de ces tarifs sur cette même période.

1.2. Cadre juridique applicable à l'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires

1.2.1. Le droit de l'Union européenne

a. La directive 2009/12/CE du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires

12. La directive 2009/12/CE du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires établit des principes communs pour la perception de redevances aéroportuaires dans les aéroports communautaires. Elle s'applique à tout aéroport situé sur un territoire relevant du Traité, ouvert au trafic commercial et dont le trafic annuel dépasse cinq millions de mouvements de passagers, ainsi qu'à l'aéroport enregistrant le plus grand nombre de mouvements de passagers dans chaque Etat membre. La directive s'applique également aux aéroports de Suisse.
13. L'article 2, paragraphe 4, définit les redevances aéroportuaires comme un prélèvement effectué au profit de l'entité gestionnaire d'aéroport à la charge des usagers d'aéroport en contrepartie de l'utilisation des installations et des services qui sont fournis exclusivement par l'entité gestionnaire de l'aéroport, et qui sont liés à l'atterrissage, au décollage, au balisage et au stationnement des aéronefs, ainsi qu'à la prise en charge des passagers et du fret.
14. L'article 6 de la directive encadre la consultation des usagers d'aéroport par l'entité gestionnaire d'aéroport. Cette consultation doit être mise en place au moins une fois par an en ce qui concerne l'application du système de redevances aéroportuaires, le niveau des redevances aéroportuaires et s'il y a lieu, la qualité du service fourni.
15. Le même article laisse la possibilité aux Etats membres de prévoir une procédure obligatoire en vertu de laquelle les redevances ou leur niveau maximal sont déterminés ou approuvés par une autorité de supervision indépendante.

16. Conformément à l'article 11 de la directive, l'autorité de supervision indépendante, en l'espèce l'Autorité depuis le 1^{er} octobre 2019, qui est chargée de veiller à la bonne application des mesures prises doit être indépendante. Les Etats membres garantissent l'indépendance de l'autorité de supervision indépendante en veillant à ce qu'elle soit juridiquement distincte et fonctionnellement indépendante de toutes les entités gestionnaires d'aéroports et de tous les transporteurs aériens.

b. 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

17. L'article 8 du règlement (CE) n° 1107/2006 prévoit que l'entité gestionnaire d'un aéroport peut, pour financer l'assistance spécifique due aux personnes handicapées et à mobilité réduite, percevoir sur une base non discriminatoire, une redevance spécifique auprès des usagers de l'aéroport.
18. 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. L'entité gestionnaire 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.

1.2.2. La convention de 1949

19. La convention de 1949 prévoit en son article 6 que « *la législation et la réglementation françaises sont seules applicables dans l'enceinte de l'aéroport, sauf dérogations expresses apportées à ce principe par la présente convention et ses annexes* ».
20. Pour ce qui concerne les tarifs des redevances aéroportuaires, la convention de 1949 prévoit que le Conseil d'administration de l'établissement public gestionnaire de l'aéroport fixe les tarifs des taxes et redevances à percevoir sur l'aéroport. La décision du conseil d'administration est soumise à la ratification des autorités compétentes françaises et suisses, dans les conditions de l'article 13 des statuts annexés à ladite convention. Cet article 13 prévoit que « *doivent être soumis à la ratification des autorités compétentes françaises et suisses, lorsqu'elles n'ont pas, au cours des délibérations, obtenu l'accord des administrateurs chargés de représenter ces autorités au sein du Conseil d'administration, les décisions portant sur : (...) les conditions d'usage et des tarifs des taxes et redevances à percevoir sur l'aéroport pour les équipements concédés, autorisés ou exploités* ».

1.2.3. Le protocole DGAC – OFAC et la convention OFAC – ART du 13 décembre 2019

21. Considérant la situation particulière de l'établissement public binational EuroAirport qui nécessiterait un régime spécifique pour la mise en œuvre de la directive 2009/12/CE, la DGAC et l'OFAC ont conclu un protocole d'accord relatif à la fixation des redevances aéroportuaires de l'aéroport de Bâle-Mulhouse (ci-après « protocole DGAC-OFAC »). Ce protocole, signé le 13 décembre 2019, abroge et remplace le protocole signé le 18 janvier 2017 et ayant le même objet, qui lui-même avait abrogé un protocole signé le 21 mai 2013.

22. Ce protocole établit les procédures de fixation par l'EuroAirport des tarifs des redevances aéroportuaires applicables sur l'aéroport, en cohérence avec les règles en vigueur en France et en Suisse. Il définit les services publics aéroportuaires pouvant donner lieu à des redevances, encadre les modalités de calcul des tarifs des redevances, prévoit la consultation des usagers à travers le comité d'information et de consultation des usagers de l'aéroport (ci-après « COMUSA ») et fixe les délais dans lesquels l'exploitant de l'aéroport notifie pour homologation les tarifs des redevances qu'il envisage de mettre en place pour la prochaine période tarifaire. Il prévoit également les modalités de fixation des redevances par le Comité de direction Finances, dans lequel les représentants des autorités de tutelle n'ont pas de voix délibérative. La notification est faite auprès de deux autorités de supervision indépendantes au sens de la directive 2009/12/CE : l'Autorité pour la France, et l'OFAC pour la Suisse.
23. Conformément à l'article 7, ce protocole est entré en vigueur à la date de sa signature par les parties, et a fait l'objet d'un avis du conseil d'administration de l'EuroAirport, mais n'a pas été publié.
24. Le même jour, l'Autorité et l'OFAC ont signé une convention relative à l'homologation des redevances aéroportuaires de l'aéroport de Bâle-Mulhouse (ci-après « convention OFAC-ART »). Cette convention précise le rôle respectif de chaque autorité de supervision indépendante, pour l'homologation des tarifs des redevances qui lui sont soumis : chaque autorité veille, pour ce qui la concerne, à la bonne application de la directive 2009/12/CE et de tout autre acte pris pour sa transposition en droit national.
25. La procédure d'homologation prévue par la convention OFAC-ART est la suivante : en l'absence d'opposition expresse de l'une ou des deux autorités de supervision indépendante dans le délai d'un mois suivant leur notification par l'exploitant de l'aéroport, les tarifs sont homologués. En cas d'opposition d'une des deux ASI dans ce délai, l'EuroAirport notifie une nouvelle proposition dans un délai d'un mois. Cette nouvelle proposition est homologuée, le cas échéant, dans un délai de vingt-et-un jours à compter de la réception de la nouvelle notification.
26. Les tarifs homologués sont exécutoires au plus tôt un mois après leur publication par l'EuroAirport.

1.2.4. Le droit national

27. L'article L. 6324-1 du code des transports prévoit que « *l'aéroport de Bâle-Mulhouse est exploité dans les conditions fixées par une convention entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral Suisse* ». Cette convention est celle de 1949, précitée.

a. Les redevances pour services rendus

28. L'article L. 6325-1 du code des transports prévoit que les services publics aéroportuaires rendus sur les aérodromes ouverts à la circulation aérienne publique donnent lieu à la perception de redevances pour services rendus fixées conformément à l'article L. 410-2 du code de commerce.
29. Il précise également que « *le montant des redevances tient compte de la rémunération des capitaux investis sur un périmètre d'activités précisé par voie réglementaire pour chaque aérodrome, appréciée au regard du coût moyen pondéré du capital estimé à partir du modèle d'évaluation des actifs financiers, des données financières de marché disponibles et des paramètres pris en compte pour les entreprises exerçant des activités comparables. Il peut tenir compte des dépenses, y compris futures, liées à la construction d'infrastructures ou d'installations nouvelles avant leur mise en service. / Il peut faire l'objet, pour des motifs d'intérêt*

général, de modulations limitées tendant à réduire ou compenser les atteintes à l'environnement, améliorer l'utilisation des infrastructures, favoriser la création de nouvelles liaisons ou répondre à des impératifs de continuité et d'aménagement du territoire. / 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, système défini au sens du présent chapitre comme un groupe d'aérodromes desservant la même ville ou agglomération urbaine, géré par un même exploitant et désigné comme tel par l'autorité compétente de l'Etat. / Les éléments financiers servant de base de calcul des tarifs des redevances prévues au présent article sont déterminés à partir des états financiers, le cas échéant prévisionnels, établis conformément aux règles comptables françaises. »

30. L'article R. 224-1 du code de l'aviation civile dispose que *« les services publics aéroportuaires donnant lieu à la perception de redevances en application de l'article L. 6325-1 du code des transports sont les services rendus aux exploitants d'aéronefs et à leurs prestataires de services à l'occasion de l'usage de terrains, d'infrastructures, d'installations, de locaux et d'équipements aéroportuaires fournis par l'exploitant d'aérodrome, dans la mesure où cet usage est directement nécessaire, sur l'aérodrome, à l'exploitation des aéronefs ou à celle d'un service de transport aérien »*.
31. Les articles R. 224-2 et suivants du code de l'aviation civile définissent les redevances concernées et leurs éventuelles modulations.

b. La procédure d'homologation des tarifs des redevances

32. La procédure d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires est prévue aux articles R. 224-3 et suivants du code de l'aviation civile : les tarifs des redevances sont fixés par l'exploitant de l'aérodrome, après consultation des usagers et notification à l'autorité compétente pour homologation.
33. Les stipulations du protocole DGAC – OFAC et de la convention OFAC – ART prévoient un dispositif de coordination des deux autorités de supervision indépendantes concernant l'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires sur l'aéroport de Bâle-Mulhouse (voir points 22 à 25).

c. Le rôle de l'Autorité lorsqu'elle est saisie d'une demande d'homologation tarifaire

34. L'article L. 6327-2 du code des transports précise les missions de l'Autorité lorsqu'elle est saisie pour homologuer des tarifs et leurs modulations et prévoit que, dans ce cadre, elle s'assure :
 - *« du respect de la procédure de consultation des usagers fixée par voie réglementaire ;*
 - *que les tarifs et leurs modulations respectent les règles générales applicables aux redevances, qu'ils sont non discriminatoires et que leur évolution, par rapport aux tarifs en vigueur, est modérée ;*
 - *lorsqu'un contrat a été conclu en application de l'article L. 6325-2, du respect des conditions de l'évolution des tarifs prévues par le contrat ;*
 - *en l'absence de contrat pris en application de l'article L. 6325-2, que l'exploitant d'aérodrome reçoit une juste rémunération des capitaux investis sur le périmètre d'activités mentionné à l'article L. 6325-1, appréciée au regard du coût moyen pondéré du capital calculé sur ce périmètre, et que le produit global des redevances n'excède pas le coût des services rendus »*.

35. Le périmètre d'activités mentionné à l'article L. 6325-1 du code des transports permet d'apprécier la rémunération des capitaux investis et le respect de la règle selon laquelle le produit global des redevances n'exécède pas le coût des services rendus. Cet article laisse au pouvoir réglementaire le soin de définir ce périmètre sur chaque aérodrome. Toutefois, aucun texte réglementaire n'a défini ce périmètre sur l'aéroport de Bâle-Mulhouse (voir section 2.3).

1.3. Contenu de la saisine

36. L'EuroAirport a saisi l'Autorité d'une demande d'homologation d'une grille tarifaire pour la période tarifaire du 1^{er} avril 2020 au 31 mars 2021.

1.3.1. La structure tarifaire

37. La structure tarifaire présente les évolutions suivantes par rapport à la grille actuellement en vigueur :
- introduction d'une nouvelle redevance bagages, perçue sur tous les bagages transitant par le trieur automatique de bagages et facturée aux compagnies aériennes par bagage départ enregistré. Pour la période tarifaire en vigueur, la part des coûts liée au traitement des bagages est incluse dans la redevance passagers ;
 - suppression du tarif spécifique appliqué aux passagers en transit par les « Gates Sud » de la Suisse vers l'Espace Schengen. Ce tarif est désormais identique à celui facturé pour les passagers vers l'Espace Schengen ;
 - différenciation en deux tranches du tarif minimal de la redevance atterrissage des vols commerciaux, en fonction de la classe de poids de ces derniers (inférieure à 6 tonnes ou supérieure à 6 tonnes) ;
 - extension au fret import de l'abattement applicable au fret aérien tout cargo. Pour la période tarifaire actuellement en vigueur, ce dernier ne s'applique qu'au fret aérien à l'export ou en transfert.
38. L'Autorité note par ailleurs que la prestation de transport des passagers et des équipages sur les aires de mouvement est désormais soumise à son homologation.
39. Enfin, l'Autorité relève que deux redevances ne sont plus soumises à son homologation. Il s'agit, d'une part, de la redevance badges, perçue sur l'établissement de badges aéroportuaires permettant l'accès aux zones côté piste à accès réglementé et, d'autre part, de la redevance bruit.

1.3.2. Les nouvelles modulations tarifaires

40. Deux nouvelles modulations tarifaires incitatives sont introduites par l'exploitant. D'une part, ce dernier a introduit une mesure incitative sur la redevance d'atterrissage pour les avions de dernière génération de type Airbus A32X Neo, Boeing 737X Max ou Embraer 195 E-2. Pour ces aéronefs, l'EuroAirport souhaite introduire une modulation complémentaire de la redevance d'atterrissage sous forme d'une remise de 62,5 EUR ou 75 CHF pour les mouvements entre 6h et 22h et une remise de 165 EUR ou 200 CHF pour les mouvements entre 22h et 24h limitée à un mouvement journalier dans ce créneau horaire, pour toute compagnie effectuant au moins 50 rotations par an.

41. D'autre part, l'EuroAirport a introduit une nouvelle modulation sur la redevance passagers. Cette nouvelle modulation prévoit un abattement progressif en fonction du nombre moyen de passagers embarqués (c'est-à-dire le ratio entre le nombre annuel de passagers au départ de la compagnie et le nombre annuel de décollages).

1.3.3. Les hypothèses retenues

42. Le statut particulier de l'EuroAirport, aéroport binational et établissement public franco-suisse, conduit à disposer de deux zones douanières conduisant à un encaissement de recettes en euros et en francs suisses en fonction du droit de trafic retenu par les compagnies aériennes. A cet égard, l'aéroport a institué pour l'établissement de ses tarifs un taux de conversion euro / franc suisse prédéterminé, basé sur la parité de pouvoir d'achat des prix à la production (ci-après « PPA ») et fixé annuellement. Ce taux est de 1,20 franc suisse pour 1 euro pour la période tarifaire soumise à homologation, contre 1,23 franc suisse pour 1 euro pour la période tarifaire actuellement en vigueur.
43. La proposition tarifaire retient une croissance du trafic pour la période de [2 - 5] %. Il en résulte un niveau des produits des redevances soumises à l'homologation par l'Autorité d'environ [45 - 60] M€, un taux de retour sur les capitaux investis sur le périmètre régulé retenu par l'exploitant calculé par l'EuroAirport de [...] % pour l'année 2020, supérieur au niveau du coût moyen pondéré du capital calculé par l'EuroAirport qui s'établit à [...] %, sur la base d'un endettement brut au 31/12/2019.
44. L'évolution des recettes attendues sur les services publics aéroportuaires s'élève à + 0,6% entre 2019 et 2020.

2. ANALYSE

2.1. Sur la consultation des usagers

45. L'article 6 de la directive 2009/12/CE prévoit que la fixation des tarifs par l'entité gestionnaire d'un aéroport est réalisée après consultation des usagers, dès lors que l'aéroport entre dans le champ d'application de la directive.
46. Le II de l'article R. 224-3 du code de l'aviation civile dispose qu'« *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* ».
47. L'article L. 6325-7 du code des transports dispose que, « *[d]ans le cadre [des] consultations, les exploitants d'aérodromes transmettent aux usagers ou aux représentants d'usagers des informations sur les éléments servant de base à la détermination des tarifs des redevances et des informations permettant d'apprécier l'utilisation des infrastructures et des informations sur les programmes d'investissement* ».
48. L'aéroport de Bâle-Mulhouse n'est pas doté d'une commission consultative économique : la consultation des usagers se fait dans le cadre du COMUSA, créé par délibération du conseil d'administration de l'EuroAirport, et dont la composition et le mode de fonctionnement sont précisés par un règlement.

49. Aux termes de ce règlement, la consultation du COMUSA a pour objet de recueillir l'avis des usagers de l'aéroport de Bâle-Mulhouse sur les modalités d'établissement et d'application des redevances aéroportuaires pour services rendus, ainsi que sur les programmes d'investissement. Il est composé pour les usagers d'un représentant de chaque transporteur aérien présent sur l'aéroport, de chaque organisation professionnelle dûment mandatée, de chaque société d'assistance en escale ; et pour l'aéroport du directeur de l'aéroport, du directeur adjoint et du chef du département finances. Les représentants des tutelles française et suisse sont également conviés aux séances du COMUSA.
50. L'EuroAirport a réuni le COMUSA le 15 octobre 2019, dans les délais requis. Il résulte du dossier transmis par l'exploitant que les usagers de l'aéroport ont reçu les informations suffisantes pour pouvoir se prononcer sur les tarifs qui leur étaient présentés. Si l'avis du COMUSA ne donne pas lieu à un vote formel des usagers, certains ont adressé par courrier à l'EuroAirport leurs remarques sur la nouvelle grille tarifaire proposée, concernant notamment la nouvelle modulation « portes d'embarquement », la modulation relative aux avions de dernière génération, et la création de la redevance bagages.
51. Certaines de ces remarques ont été suivies par l'EuroAirport. En effet, la grille tarifaire soumise à homologation de l'Autorité a fait l'objet de quelques modifications par rapport à celle présentée au COMUSA du 15 octobre 2019 : l'EuroAirport a élargi la liste des aéronefs éligibles à la nouvelle modulation pour les avions de nouvelle génération (ajout de l'Embraer 195 E-2) et a légèrement révisé le barème de la modulation de la redevance passager (modulation de la redevance de 6% pour un nombre moyen de passagers par embarquement compris entre 61 et 90 dans le dossier de consultation, porté à 8% dans la grille tarifaire soumise à homologation pour un nombre moyen de passagers par embarquement compris entre 51 et 90).
52. L'Autorité salue cette bonne pratique, conforme aux exigences de consultation qui figurent à l'article 6 de la directive 2009/12/CE.

2.2. Sur le respect des règles générales applicables aux redevances et du caractère non discriminatoire des tarifs

2.2.1. Sur le caractère modéré de l'évolution des tarifs

53. L'application de la grille tarifaire aux hypothèses de trafic retenues par l'EuroAirport conduisent à un niveau de recettes des redevances du service public aéroportuaire de [45 - 60] M€, soit une augmentation de 0,6 % par rapport aux tarifs en vigueur. Il y a lieu de considérer que l'évolution des tarifs proposés, par rapport aux tarifs en vigueur, est modérée.

2.2.2. Sur le « taux de change »

54. L'Autorité note que le taux de change PPA retenu par l'EuroAirport diffère du taux de change bilatéral observable sur les marchés financiers internationaux. L'EuroAirport justifie le choix de recourir au taux de change PPA par le caractère particulier du franc-suisse, qui présente les caractéristiques d'une monnaie refuge, sensible aux fluctuations.
55. L'Autorité relève, en outre, que ce taux de change PPA n'est pas identique à celui retenu par l'EuroAirport dans l'établissement de son budget 2020.
56. Dans sa décision n° 1902-D1 du 25 février 2019 relative aux tarifs applicables sur la période avril 2019 - mars 2020, l'ASI avait relevé que cette différenciation avait tendance à renchérir les

tarifs en francs suisses et pouvait avoir pour conséquence « de présenter deux tarifications pour un même tarif ».

57. L'Autorité estime toutefois que le choix d'un taux de change calculé d'après la PPA fixé annuellement assure aux compagnies une protection face à la volatilité du risque de change d'une part et une plus forte prévisibilité d'autre part. L'Autorité reconnaît donc l'intérêt de cette pratique, d'autant qu'il résulte de l'instruction que l'application de ce taux a été choisie par l'EuroAirport en accord avec les usagers. Par ailleurs, l'Autorité relève que ce taux de change reprend les données établies par le groupe UBS actualisées en août 2019 et s'établit, enfin, à un niveau inférieur au taux de change PPA pratiqué au cours de la période tarifaire actuelle, en cohérence avec l'évolution du taux de change bilatéral observé sur les marchés financiers internationaux.

2.2.3. Sur la redevance d'atterrissage

58. Dans la grille tarifaire proposée par l'EuroAirport, le tarif de base de la redevance d'atterrissage repose sur une double assiette liée à la masse maximale au décollage et à la performance acoustique des aéronefs. Or, il ressort de l'article 2 de l'arrêté du 24 janvier 1956 fixant les conditions d'établissement et de perception des redevances d'atterrissage, que celles-ci doivent être calculées d'après la masse maximale au décollage de l'aéronef, arrondie à la tonne supérieure. La redevance d'atterrissage ainsi calculée peut faire l'objet dans un second temps, de modulations en fonction de la performance acoustique des aéronefs et de l'heure d'atterrissage (article 3). L'Autorité tient à souligner que ce processus en deux étapes vise à ce que chaque acteur puisse s'assurer que ces modulations sont fondées sur des critères pertinents, objectifs et transparents. Dans le cas d'espèce, la redevance d'atterrissage soumise à homologation ne respecte pas ce processus en deux temps car il n'existe pas de grille tarifaire exempte de toute modulation.
59. Dans le cadre de l'instruction, l'EuroAirport a indiqué souhaiter réviser en profondeur la structure de la redevance d'atterrissage pour la prochaine période tarifaire et en avoir déjà informé les usagers. Par conséquent, compte tenu de la nature de la modulation intégrée dans le tarif de base, relative à la performance acoustique, qui répond à un objectif d'intérêt général, et de l'engagement de l'EuroAirport à réviser la structure de la redevance d'atterrissage pour la prochaine période tarifaire, l'Autorité ne s'oppose pas aux tarifs afférents qui lui sont soumis mais sera vigilante, dans le cadre de la prochaine période tarifaire, à la mise en conformité de cette redevance avec les dispositions de l'arrêté du 24 janvier 1956 fixant les conditions d'établissement et de perception des redevances d'atterrissage.

2.2.4. Sur la redevance passagers

60. L'EuroAirport propose d'introduire une nouvelle modulation sur la redevance passagers en vue de promouvoir un niveau élevé d'utilisation des infrastructures d'embarquement. En effet, le nombre de portes d'embarquement qui passera de 26 à 30 en 2021, ne peut pas être davantage augmenté dans la configuration actuelle de l'infrastructure et nécessite la livraison de nouvelles salles d'embarquement. La nouvelle modulation est donc introduite en vue d'optimiser l'utilisation des portes d'embarquement.
61. Cette nouvelle modulation est déterminée en fonction du nombre moyen de passagers embarqués, mesuré par le ratio entre le nombre annuel de passagers au départ de la compagnie et le nombre annuel de décollages. Comme indiqué au point 51, à la suite des retours des compagnies aériennes, l'EuroAirport a révisé les caractéristiques de la première tranche du barème de la modulation de la redevance passagers (modulation de la redevance de 6 % pour un

nombre moyen de passagers par embarquement compris entre 61 et 90 dans le dossier de consultation, porté à 8 % dans la grille tarifaire soumise à homologation pour un nombre moyen de passagers par embarquement compris entre 51 et 90). La grille tarifaire soumise à homologation prévoit un abattement progressif, compris entre 8 et 17 %, accessible à partir d'une moyenne de 51 passagers embarqués.

62. De plus, il ressort de la typologie des avions fréquentant l'aéroport de Bâle-Mulhouse, qu'un taux d'occupation minimum de [...] % permettrait à [...] % des mouvements de bénéficier de la première tranche d'abattement.
63. Par conséquent, au vu de ces éléments, l'Autorité estime que la modulation tarifaire est construite dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires, en lien avec l'objectif recherché, d'optimiser l'utilisation des portes d'embarquement.
64. En outre, l'Autorité estime que la suppression du tarif spécifique appliqué aux passagers transitant par les « Gates Sud » de la Suisse vers l'Espace Schengen est justifiée par plusieurs investissements sur la période (en particulier la construction de quatre nouvelles portes) permettant l'amélioration de la qualité de service rendue dans cet aéroport. Cette amélioration de la qualité de service ne justifie plus une différenciation des tarifs.

2.2.5. Sur la redevance bagage

65. L'EuroAirport propose d'introduire une nouvelle redevance relative à la mise à disposition des installations de tri des bagages dite « redevance bagage ». Les coûts de cette prestation étaient jusqu'à présent inclus dans ceux relatifs à la redevance passagers. L'assiette retenue pour cette nouvelle redevance est le bagage départ enregistré. L'EuroAirport explique ce choix en indiquant que plus de la moitié des passagers voyagent sans bagage en soute et n'utilisent donc pas le système de tri-bagage. L'Autorité relève que cette redevance n'est pas de nature à introduire une discrimination entre les usagers.

2.2.6. Sur la tarification du transport des passagers et des équipages

66. L'EuroAirport intègre le service de transport de l'équipage et des passagers sur les aires de mouvement dans les redevances soumises à l'homologation de l'Autorité. Conformément à l'annexe de l'article R. 216-1 du code de l'aviation civile, ce service est une activité d'assistance en escale. L'Autorité tient à rappeler que les services d'assistance en escale ont été libéralisés en Europe à la suite de l'adoption de la directive 96/67/CE du 15 octobre 1996 relative à l'accès au marché de l'assistance en escale dans les aéroports de la Communauté et que les tarifs de ces services sont fixés librement. Par conséquent, le contrôle du montant de ces redevances ne relève pas du champ de compétence de l'Autorité. Enfin, il convient de souligner que la tarification relative au service de transport de l'équipage et des passagers entre l'avion et l'aéroport ne peut pas figurer dans la section relative aux « redevances pour services publics aéroportuaires (Spa) ».

2.2.7. Sur la redevance pour les personnes à mobilité réduite

67. L'EuroAirport prévoit une progression de cette redevance de 0,73 EUR à 0,79 EUR (de 0,90 CHF à 0,95 CHF). Il résulte de l'instruction que l'EuroAirport tient un suivi analytique distinct de ces activités dans ses comptes permettant de justifier la tarification proposée pour la période tarifaire soumise à homologation.

2.3. Sur l'étendue du contrôle des tarifs des redevances par l'Autorité

68. Le dernier alinéa de l'article L. 6327-2 prévoit que l'Autorité s'assure que l'exploitant d'aérodrome reçoit une juste rémunération des capitaux investis sur le périmètre d'activités mentionné à l'article L. 6325-1, appréciée au regard du coût moyen pondéré du capital calculé sur ce périmètre, et que le produit global des redevances n'excède pas le coût des services rendus.
69. L'article L. 6325-1 du code des transports prévoit en son deuxième alinéa que "*le montant des redevances tient compte de la rémunération des capitaux investis sur un périmètre d'activités précisé par voie réglementaire pour chaque aérodrome (...)*".
70. Pour les aérodromes concédés par l'Etat, les dispositions réglementaires de l'article R. 224-3-1 du code de l'aviation civile et de l'arrêté du 16 septembre 2005 relatif aux redevances pour services rendus sur les aérodromes, modifié, fixent ce périmètre. Ces dispositions ne s'appliquent pas à l'aéroport de Bâle-Mulhouse.
71. Or, l'EuroAirport distingue, *de facto*, un périmètre d'activités régulées et un périmètre d'activités non régulées, ce dernier recouvrant notamment en zone industrielle la location de terrains nus, de hangars, de bureaux et tarmac privés, les prestations industrielles et les parkings abonnés associés. Cependant, la législation et la réglementation françaises ne permettent pas que l'exploitant d'aéroport définisse lui-même le périmètre d'activités visé à l'article L. 6325-1 du code des transports.
72. En l'absence de périmètre d'activités défini par voie réglementaire, l'Autorité n'est pas en mesure de se prononcer sur la rémunération des capitaux investis par l'EuroAirport sur ce périmètre. De même, l'Autorité ne peut apprécier si le produit global des redevances n'excède pas le coût des services rendus, dans la mesure où l'ensemble des éléments pris en compte dans le calcul du tarif à savoir les objectifs d'évolution des charges, les prévisions d'évolution des recettes et les programmes d'investissements et leur financement, sont relatifs à ce périmètre.
73. Cette carence du pouvoir réglementaire empêche l'Autorité d'exercer la mission qui lui a été confiée par le législateur, ce qui est regrettable. En outre, l'ASI avait alerté sur ce point dès le 25 février 2019, date de sa décision relative aux tarifs applicables sur la période avril 2019 – mars 2020.
74. Afin de pallier cette carence, la DGAC a informé l'Autorité de la création d'un groupe de travail avec l'OFAC visant à définir ce périmètre régulé, dont les conclusions sont attendues pour le troisième trimestre 2020. L'Autorité sera particulièrement vigilante au respect du calendrier annoncé, de façon à ce que l'exploitant de l'aéroport puisse établir des tarifs pour la période tarifaire à venir en se fondant sur ce périmètre nouvellement défini. L'Autorité pourra alors exercer pleinement sa mission de régulateur.

DÉCIDE

L'Autorité n'est pas compétente pour se prononcer sur les tarifs du service de transport des passagers et des équipages.

Les tarifs des redevances aéroportuaires mentionnées à l'article R. 224-1 du code de l'aviation civile et leurs modulations applicables à compter du 1^{er} avril 2020 proposés par l'EuroAirport sont homologués, sous réserve de la décision de l'Office fédéral de l'aviation civile.

La présente décision sera notifiée à l'EuroAirport par un courrier commun signé avec l'OFAC, et publiée sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté la présente décision le 27 février 2020.

Présents : Monsieur Bernard Roman, président ; Monsieur Philippe Richert, vice-président ; Mesdames Cécile George et Marie Picard, ainsi que Monsieur Yann Pétel, membres du collège.

Le Président

Bernard Roman