

Décision n° 2020-032 du 28 mai 2020

portant mise en demeure de la société Aéroports de la Côte d'Azur pour non-respect des obligations lui incombant au titre de l'article L. 6325-1 du code des transports et des textes pris pour son application

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

Vu la directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 relative aux redevances aéroportuaires ;

Vu le code des transports, notamment ses articles L. 1264-7, L. 1264-8 et L. 6325-1 ;

Vu le code de l'aviation civile, notamment son article R. 224-3-4 ;

Vu l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 modifiée relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période ;

Vu le décret n° 2019-1016 du 3 octobre 2019 relatif aux redevances aéroportuaires et modifiant le code de l'aviation civile ;

Vu la décision de l'Autorité de supervision indépendante des redevances aéroportuaires n° 1904-D1 du 3 avril 2019 relative à la fixation des tarifs de redevances aéroportuaires et de leurs modulations applicables sur les aérodromes de Nice-Côte d'Azur et Cannes-Mandelieu ;

Vu la décision de l'Autorité n° 2019-075 du 7 novembre 2019 relative à la demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aérodromes de Nice-Côte d'Azur et de Cannes-Mandelieu à compter du 1^{er} février 2020 ;

Vu le règlement intérieur de l'Autorité, et notamment son article 40 ;

Vu la plainte formée à l'encontre de la société Aéroports de la Côte d'Azur par le Syndicat des compagnies aériennes autonomes (ci-après, le « SCARA ») réceptionnée par le pôle procédure de l'Autorité le 30 janvier 2020 et déclarée complète à cette même date ;

Vu le courrier du 6 février 2020 informant la société Aéroports de la Côte d'Azur (ci-après « ACA ») de l'ouverture d'une procédure en manquement en application de l'article L. 1264-8 du code des transports pour non-respect des obligations lui incombant au titre des articles L. 6325-1 et L. 6325-7 du code des transports et des textes pris pour leur application ;

Vu la mesure d'instruction adressée à ACA le 7 février 2020 et la réponse de cette dernière réceptionnée par le pôle procédure de l'Autorité le 20 février 2020 ainsi que les observations présentées par ACA réceptionnées à cette même date ;

Vu la mesure d'instruction n° 2 adressée à ACA le 19 mars 2020 et la réponse de cette dernière réceptionnée par le pôle procédure de l'Autorité le 23 mars 2020 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après avoir délibéré le 28 mai 2020 ;

1. FAITS ET PROCEDURE

1.1 Le cadre juridique applicable à la régulation en matière de redevances aéroportuaires

1. 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.
2. 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. »*.
3. Les articles R. 224-2 et suivants du code de l'aviation civile définissent les redevances concernées et les modalités de leurs éventuelles modulations.
4. Conformément aux articles L. 6327-1 et L. 6327-2 du code des transports, l'Autorité de régulation des transports est chargée d'homologuer les tarifs des redevances et leurs modulations pour les aérodromes dont le trafic annuel de la dernière année calendaire achevée dépassait cinq millions de passagers ainsi que pour les aérodromes faisant partie d'un système d'aérodromes comprenant au moins un aérodrome dont le trafic de la dernière année calendaire achevée dépassait cinq millions de passagers.
5. Cette compétence était, avant le 1^{er} octobre 2019, exercée par l'Autorité de supervision indépendante des redevances aéroportuaires (ci-après « l'ASI »), conformément à l'article R. 224-3-2 du code de l'aviation civile, dans sa rédaction antérieure au décret n° 2019-1016 du 3 octobre 2019 susvisé.
6. En l'absence d'homologation tarifaire, le III de l'article R. 224-3-4 du code de l'aviation civile (dont la rédaction n'a pas été substantiellement modifiée par le décret n° 2019-1016 précité) prévoit que, *« dans le cas où les tarifs des redevances ou leurs modulations ne sont pas homologués, ou en l'absence de l'une des notifications prévues à l'article R. 224-3-3, les tarifs précédemment en vigueur demeurent applicables »*.
7. Néanmoins, le IV du même article, dans sa rédaction antérieure au décret n° 2019-1016 précité, indiquait que *« dans le cas où les tarifs des redevances ou leurs modulations ou les éventuels accords de qualité de service mentionnés à l'article R. 224-3 [n'étaient] pas homologués pendant deux années consécutives, l'autorité chargée de l'homologation [pouvait], avec un préavis d'au moins quarante-cinq jours, fixer les tarifs des redevances et, le cas échéant, en encadrer les modulations »*.

1.2 La décision de l'ASI n° 1904-D1 du 3 avril 2019 relative à la fixation des tarifs de redevances aéroportuaires et de leurs modulations applicables sur les aérodromes de Nice-Côte d'Azur et Cannes-Mandelieu

8. Les Aéroports de Nice-Côte d'Azur et de Cannes-Mandelieu sont exploités par la société ACA et relèvent du champ de compétence de l'Autorité en application de l'article L. 6327-1 du code des transports et auparavant de celui de l'ASI conformément à l'article R. 224-3-2 du code de l'aviation civile, dans sa rédaction antérieure au décret n° 2019-1016 susvisé.
9. En application des dispositions de l'article R. 224-3-4 du code de l'aviation civile, l'ASI a, par une décision n° 1904-D1 du 3 avril 2019, procédé à la fixation des tarifs des redevances et de leurs modulations pour les aérodromes de Nice-Côte d'Azur et de Cannes-Mandelieu à compter du 15 mai 2019 (ci-après la « *décision de l'ASI* »).
10. Celle-ci fixe, au II de son annexe, le détail des tarifs par type de redevance prévue à l'article R. 224-2 du code de l'aviation civile, en particulier celui de la redevance par passager, en distinguant le tarif applicable du 1^{er} avril au 31 octobre (tarif « été ») et celui applicable du 1^{er} novembre au 31 mars (tarif « hiver »).
11. Elle fixe également, au III de son annexe, les modulations tarifaires applicables, sous certaines conditions, à ces redevances, en cas de (i) création de nouvelles destinations court/moyen-courrier, (ii) création de nouvelles destinations long courrier, (iii) développement de trafic, (iv) stationnement de nuit des avions de base et (v) en fonction du niveau sonore de l'aéronef et de son heure d'atterrissage (modulations dites acoustiques).
12. La décision de l'ASI avait imposé à ACA une baisse en moyenne de 33,4% des tarifs de ses redevances par rapport aux tarifs précédemment appliqués, dont la légalité a été confirmée par le Conseil d'Etat¹.
13. Dans cette décision, le Conseil d'Etat a néanmoins prononcé l'annulation de l'annexe de l'arrêté du 12 juillet 2018 relatif aux redevances pour services rendus sur les aérodromes de Nice-Côte d'Azur et de Cannes-Mandelieu, qui prévoyait notamment que « *chaque période tarifaire annuelle « n » débute au 1^{er} novembre de l'année « n » et s'achève le 31 octobre de l'année « n+1 »* ».
14. Depuis la décision de l'ASI, aucun nouveau tarif n'a été homologué.

1.3 La saisine de l'Autorité

15. Au début du mois de janvier 2020, ACA a fait part aux compagnies aériennes de sa décision de ne plus appliquer sa politique tarifaire incitative, à savoir les modulations tarifaires prévues par la décision de l'ASI, et ce, de façon rétroactive à compter du 1^{er} novembre 2019. La note d'information adressée à cet égard aux usagers de l'aérodrome de Nice-Côte d'Azur indiquait :

« Suite à la décision du Conseil d'Etat, intervenue le 31 décembre 2019, ACA a été contrainte d'appliquer de très fortes baisses du montant des redevances aéroportuaires applicables sur ses aéroports, conformément à la grille et à la période tarifaire imposées par l'Autorité de Supervision Indépendante (ASI) dans sa décision du 03 avril 2019.

¹ CE, 31 décembre 2019, *CSTA et autres*, req. n° 424088.

Compte tenu de ce changement important de situation, la Politique Tarifaire Incitative (PTI), qui résultait d'une décision unilatérale d'ACA, est devenue sans objet et n'est désormais plus applicable juridiquement et ce, depuis le 1^{er} novembre 2019 ».

16. Par courrier réceptionné le 30 janvier 2020, le SCARA a saisi l'Autorité d'une demande d'ouverture d'une procédure en manquement à l'encontre d'ACA sur le fondement de l'article L. 1264-8 du code des transports qui dispose que, « [l]orsque le Collège de l'Autorité de régulation des transports constate l'un des manquements mentionnés à l'article L. 1264-7, il met en demeure l'intéressé de se conformer à ses obligations dans un délai qu'il détermine ».
17. Le 10^o de l'article L. 1264-7 du même code dispose que « sont sanctionnés dans les conditions prévues par la présente section : (...) le manquement de l'exploitant d'un aéroport relevant de la compétence de l'Autorité de régulation des transports au titre de l'article L. 6327-1 aux obligations lui incombant au titre des articles L. 6325-1 et L. 6325-7 et des textes pris pour leur application ».
18. Le SCARA demande à l'Autorité de « mettre urgemment ACA en demeure de se conformer à ses obligations en appliquant les tarifs modulés de la redevance PAX, tels que fixés par la décision n° 1904-D1 de l'ASI en date du 3 avril 2019, et ce pour la période commençant au 1^{er} novembre 2019 et s'achevant le 31 mars 2020 ».

2. ANALYSE

2.1 Argumentation du SCARA

19. Le SCARA fait valoir que les tarifs de la redevance par passager appliqués par ACA depuis le 1^{er} novembre 2019 ne correspondraient pas à ceux prévus au II de l'annexe de la décision de l'ASI, qui prévoit l'application d'une modulation pour la période allant du 1^{er} novembre au 31 mars :
 - « Redevance par passager (T1 et T2) du 1/4 au 31/10 :
 - o National et Europe Schengen : 5.04 [euros hors taxes]
 - o Europe non Schengen : 6.98 [euros hors taxes]
 - o International : 7.87 [euros hors taxes]
 - Redevance par passager (T1 et T2) résultant de la modulation du 1/11 au 31/03 :
 - o National et Europe Schengen : 4.52 [euros hors taxes]
 - o Europe non Schengen : 6.27 [euros hors taxes]
 - o International : 7.07 [euros hors taxes] »
20. Selon le SCARA, « pendant la « période hiver », comprise entre le 1^{er} novembre (1/11) et le 31 mars (31/03) », la redevance par passager serait « d'un montant moindre que pendant la « période été » allant du 1^{er} avril (1/4) au 31 octobre (31/10) » et ACA aurait dû appliquer les tarifs modulés de la redevance passagers à compter du 1^{er} novembre 2019.
21. Le SCARA fait valoir que, contrairement à ce qu'a indiqué ACA dans sa note d'information adressée aux compagnies aériennes, l'application des modulations de la redevance par passager ne résulterait pas d'une « décision unilatérale d'ACA » mais de l'application de la grille tarifaire annexée à la décision de l'ASI.

22. Le SCARA en conclut que l'absence d'application, par ACA, des modulations de la redevance par passager, telles que fixées par la décision de l'ASI constitue un manquement aux obligations lui incombant au titre des articles L. 6325-1 et L.6325-7 du code des transports et des textes pris pour leur application, dans la mesure où les tarifs fixés par la décision de l'ASI ont, en application de l'article R. 224-3-4 de code de l'aviation civile, un caractère exécutoire contraignant ACA à les mettre en œuvre.

2.2 Analyse de l'Autorité

2.2.1. En ce qui concerne la décision d'ACA de ne pas appliquer les modulations tarifaires prévues au III de l'annexe de la décision de l'ASI

23. ACA considère que les modulations tarifaires, qu'elle désigne comme « *politique tarifaire incitative* », résultaient de sa propre initiative et a cessé de les appliquer.
24. L'Autorité a pu constater que les tarifs « applicables au 1^{er} janvier 2020 » publiés sur le site Internet de la société ACA (à la différence des tarifs publiés à la suite de la décision de l'ASI) ne faisaient plus apparaître l'ensemble des modulations tarifaires prévues au III de l'annexe de la décision de l'ASI.
25. Or, ces modulations font partie intégrante de la décision de l'ASI et constituent des éléments qu'il revenait bien à cette dernière de fixer, conformément aux dispositions de l'article R. 224-3-4 du code de l'aviation civile dans sa rédaction alors en vigueur qui prévoyait expressément que les « *tarifs et modulations* » fixés par le régulateur soient « *exécutoires* ».
26. Au regard de ces éléments, il apparaît qu'ACA ne pouvait, sans méconnaître les dispositions de l'article L. 6325-1 du code des transports et des textes pris pour son application, notamment de l'article R. 224-3-4 du code de l'aviation civile précité, décider, en l'absence de toute nouvelle homologation tarifaire, de rendre inapplicables à compter du 1^{er} novembre 2019 les modulations tarifaires prévues au III de l'annexe de la décision de l'ASI.

2.2.2. En ce qui concerne la décision d'ACA d'appliquer les tarifs « été » de la redevance par passager pour la période allant du 1^{er} novembre 2019 au 31 mars 2020

27. L'article 1^{er} du dispositif de la décision de l'ASI prévoit que « *les tarifs des redevances aéroportuaires et leurs modulations ci-annexés s'appliquent au 15 mai 2019 sur les aérodromes de Nice-Côte d'Azur et Cannes-Mandelieu* ».
28. La grille tarifaire figurant au II de cette annexe prévoit expressément l'application d'un tarif pour la période allant du 1^{er} avril au 31 octobre et d'un tarif modulé distinct pour la période allant du 1^{er} novembre au 31 mars. De même, le III de cette annexe prévoit, pour le bonus pour développement de trafic, deux montants distincts selon que la modulation s'applique pendant la période « été » ou « hiver ».
29. Ainsi la décision de l'ASI a entendu fixer les tarifs des redevances aéroportuaires et leurs modulations pour la période allant du 15 mai 2019 au 31 mars 2020², en distinguant deux saisons tarifaires : l'une du 15 mai au 31 octobre et l'autre du 1^{er} novembre au 31 mars. La circonstance, relevée par ACA au cours de l'instruction, que les motifs de la décision de l'ASI mentionnent que les tarifs qu'elle fixe « *ont vocation à s'appliquer jusqu'au 31 octobre 2019* » est sans incidence

² Ces tarifs demeurant applicables au-delà du 31 mars 2020 dans l'attente de l'homologation de nouveaux tarifs, conformément au III de l'article R. 224-3-4 du code de l'aviation civile.

sur ce constat et sur le contenu de la grille tarifaire auquel renvoie le dispositif de la décision de l'ASI.

30. Ce sont donc bien les tarifs de la redevance par passager tels que prévus au II de l'annexe de la décision de l'ASI, à savoir ceux correspondant à la période « hiver », qui devaient être appliqués par ACA pour la période allant du 1^{er} novembre 2019 au 31 mars 2020.
31. Pour les mêmes raisons, et compte tenu de l'obligation d'ACA mentionnée au point 26 de la présente décision d'appliquer les modulations prévues au III de l'annexe de la décision de l'ASI, ACA se devait d'appliquer, du 1^{er} novembre 2019 au 31 mars 2020, le montant du bonus pour développement de trafic prévu pour la période « hiver ».
32. Si ACA a indiqué, au cours de l'instruction, que l'application de la modulation hiver « bonus pour développement de trafic » au tarif « hiver » de la redevance par passager pourrait conduire à un montant négatif, il y a lieu de relever, d'une part, que le tarif de la redevance n'est pas en lui-même négatif et qu'une telle hypothèse, loin d'être systématique, ne pourrait résulter que d'une situation très particulière. Elle ne se produirait, en effet, que si le « bonus pour développement de trafic » du palier 2 (correspondant à une croissance de trafic au-delà de 2%) de 5 euros était appliqué au tarif hiver de la redevance par passager mais uniquement en ce qui concerne les vols nationaux et Europe Schengen (4,52 euros).
33. En outre, il résulte des éléments obtenus au cours de l'instruction que l'application, pour la période du 1^{er} novembre 2019 au 31 mars 2020, de la modulation « hiver » du bonus pour développement de trafic au tarif « hiver » de la redevance par passager pour les compagnies en bénéficiant, ne conduit pas à un montant global de la redevance par passager négatif, de sorte que les principes applicables aux redevances pour services rendus mentionnés à l'article L. 6325-1 du code des transports n'apparaissent pas méconnus.

*

34. Il résulte de tout ce qui précède qu'il y a lieu de mettre en demeure ACA, sur le fondement du 10^o de l'article L. 1264-7 et de l'article L. 1264-8 du code des transports, de se conformer à la décision de l'ASI en publiant sur son site Internet et en appliquant l'ensemble des tarifs et des modulations telles que prévus au II et III de l'annexe de la décision de l'ASI.
35. Conformément aux dispositions des articles 1^{er} et 8 de l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 susvisée, les délais imposés par l'administration à toute personne pour se conformer à des prescriptions de toute nature commencent à courir à compter du 24 juin 2020, étant précisé que ces dispositions ne font pas obstacle à l'exercice, par l'autorité administrative, de ses compétences, lorsque les intérêts dont elle a la charge le justifient, pour prescrire de nouvelles obligations dans le délai qu'elle détermine. Eu égard à la nécessité de faire cesser, dans les meilleurs délais, le manquement relevé dont les conséquences financières sont de nature à affecter les compagnies aériennes dans un contexte économique tendu, tout en prenant en compte les contraintes liées à l'état d'urgence sanitaire pour ACA, il y a lieu de laisser à ACA un délai d'une semaine à compter du 24 juin 2020, soit jusqu'au 1^{er} juillet 2020, pour se conformer à la présente décision.
36. Pour les services rendus à compter du 1^{er} novembre 2019 et qui auraient déjà fait l'objet d'une facturation par ACA auprès des compagnies aériennes, il y a lieu pour celle-ci de procéder aux régularisations qui s'imposent pour tenir compte du tarif de la redevance par passager et des modulations tarifaires dans les conditions qui ont été mentionnées dans la présente décision.
37. Par ailleurs, afin d'assurer la plus grande transparence sur les décisions prises par l'Autorité, et comme le permet le premier alinéa de l'article L. 1264-8 du code des transports, la présente mise en demeure fera l'objet d'une publication.

DÉCIDE

La société Aéroports de la Côte d'Azur est mise en demeure de publier et d'appliquer, au plus tard le 1^{er} juillet 2020, les tarifs des redevances et l'ensemble de leurs modulations prévus par le II et le III de l'annexe de la décision de l'ASI n° 1904-D1 du 3 avril 2019 relative à la fixation des tarifs de redevances aéroportuaires et de leurs modulations applicables sur les aéroports de Nice-Côte d'Azur et de Cannes-Mandelieu.

La présente décision sera notifiée à la société Aéroports de la Côte d'Azur et au Syndicat des compagnies aériennes autonomes et publiée sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté la présente décision le 28 mai 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