

Décision n° 2020-045 du 30 juillet 2020

relative à la demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aéroports de Nice-Côte d'Azur et Cannes-Mandelieu à compter du 1^{er} novembre 2020

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

Saisie d'une demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aéroports de Nice-Côte d'Azur et Cannes-Mandelieu pour la période tarifaire du 1^{er} novembre 2020 au 31 octobre 2021 par la société des Aéroports de la Côte d'Azur (ci-après, la « société ACA »), le 30 juin 2020, le dossier ayant été déclaré recevable le même jour ;

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 le code des transports, notamment ses articles L. 6325-1 et L. 6327-1 ;

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

Vu l'arrêté du 16 septembre 2005 modifié relatif aux redevances pour services rendus sur les aéroports ;

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 par l'Autorité de régulation des transports des demandes d'homologation de tarifs des redevances aéroportuaires ;

Vu la décision de l'Autorité 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 ;

Vu la demande d'avis adressée par la société ACA à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) conformément à l'article R. 224-3-3 du code de l'aviation civile ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après avoir entendu à leur demande les représentants de l'association internationale du transport aérien (IATA), de l'association des représentants de compagnies aériennes en France (BAR France), de la société Air France, du Syndicat des compagnies aériennes autonomes (SCARA), de la société easyJet et des Aéroports de la Côte d'Azur les 8 et 10 juillet 2020 ;

Vu la note adressée par la Chambre syndicale du transport aérien (CSTA) au pôle procédure de l'Autorité le 17 juillet 2020 ;

Après en avoir délibéré le 30 juillet 2020 ;

1. CONTEXTE

1.1. Faits et procédure

1.1.1. Les aéroports de la Côte d'Azur

1. L'exploitation de l'aérodrome de Nice-Côte d'Azur a été concédée par l'État à la chambre de commerce et d'industrie des Alpes-Maritimes en 1956. La concession a été étendue à l'aérodrome de Cannes-Mandelieu en 1965. Elle a fait l'objet d'avenants successifs par voie d'arrêtés. La concession est régie par 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.
2. En application de la loi n° 2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports, la chambre de commerce et d'industrie Nice Côte d'Azur a transféré en 2008 la concession de ces deux aérodromes à la société Aéroports de la Côte d'Azur (ACA), dans laquelle elle est devenue actionnaire minoritaire. Cette concession a, au cours de cette même année, été prolongée jusqu'au 31 décembre 2044.
3. Comme l'autorisait l'article 191 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, l'État, qui participait à hauteur de 60 % au capital de la société ACA (aux côtés de la chambre de commerce et d'industrie Nice Côte d'Azur, de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, du département des Alpes-Maritimes et de la Métropole Nice Côte d'Azur) a cédé ses parts au consortium « Azzurra Aeroporti », initialement composé de Atlantia, Aeroporti di Roma et EDF Invest. Ce transfert a été acté par un arrêté du 28 octobre 2016.

1.1.2. La saisine de l'Autorité pour la période tarifaire du 1^{er} novembre 2020 au 31 octobre 2021

4. La société ACA a saisi l'Autorité d'une demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aérodromes de Nice-Côte d'Azur et de Cannes-Mandelieu pour la période tarifaire du 1^{er} novembre 2020 au 31 octobre 2021 par un dossier réceptionné le 30 juin 2020 qui a été déclaré recevable le même jour.
5. La société ACA a notifié sa proposition tarifaire à la direction générale de la concurrence, de la consommation et des fraudes conformément à l'article R. 224-3-3 du code de l'aviation civile, le 21 juillet 2020. A ce jour, la DGCCRF n'a pas rendu d'avis.

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

6. 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.
7. 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.
8. 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.
9. 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.
10. 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 5 juillet 2006 concernant les droits des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite lorsqu'elles font des voyages aériens

11. 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.

12. 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. Elle met à la disposition des usagers de l'aéroport un relevé annuel vérifié des redevances perçues et des frais engagés en ce qui concerne cette assistance.

1.2.2. Le droit national

a. Les redevances pour services rendus

13. 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.
14. 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 »*.
15. 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 »*.
16. Les articles R. 224-2 et suivants du code de l'aviation civile définissent les redevances concernées et les modalités de leurs éventuelles modulations.

b. Le périmètre régulé

17. L'article L. 6325-1 du code des transports précité indique 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.

18. L'article R. 224-3-1 du code de l'aviation civile renvoie à un arrêté du ministre chargé de l'aviation civile le soin de fixer ce périmètre, ainsi que, le cas échéant, les modalités de prise en compte des profits dégagés par des activités de l'exploitant extérieures à ce périmètre.
19. Par arrêté du 12 juillet 2018¹, la ministre auprès du ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire, chargée des transports, a instauré un système de double caisse en identifiant, parmi l'ensemble des activités exercées sur les aérodromes de Nice-Côte d'Azur et de Cannes-Mandelieu, celles relevant du périmètre visé à l'article R. 224-3-1 du code de l'aviation civile (dit « périmètre régulé »). Cet arrêté prévoyait également une règle de plafonnement de l'évolution des redevances pour les mêmes aérodromes pour chaque période tarifaire annuelle à compter du 1^{er} novembre 2018.
20. Le III de l'article 1 de l'arrêté du 16 septembre 2005 susvisé, tel que modifié par l'arrêté du 12 juillet 2018, prévoit désormais que le périmètre régulé des aéroports de Nice-Côte d'Azur et de Cannes-Mandelieu recouvre l'ensemble des activités de l'exploitant, à l'exception des activités d'assistance en escale, de certaines activités exercées par des entreprises liées au concessionnaire, des activités relevant de la taxe d'aéroport et de la taxe sur les nuisances sonores aériennes, des activités commerciales et de services, de certaines activités foncières et des activités sans rapport avec les aérodromes concernés.

c. La procédure d'homologation des tarifs des redevances

21. 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. Cette notification est effectuée quatre mois au moins avant le début de chaque nouvelle période tarifaire annuelle, ce délai étant ramené à deux mois lorsqu'un contrat de régulation économique a été conclu.
22. L'ordonnance n° 2019-761 du 24 juillet 2019 relative au régulateur des redevances aéroportuaires a confié à l'Autorité de régulation des transports, à compter du 1^{er} octobre 2019, la compétence d'homologuer les tarifs des redevances pour services rendus mentionnés à l'article L. 6325-1 du code des transports et leurs modulations concernant les aérodromes dont le trafic annuel de la dernière année calendaire achevée dépasse cinq millions de passagers ainsi que pour les aérodromes faisant partie d'un système d'aérodromes au sens de l'article L. 6325-1 précité comprenant au moins un aérodrome dont le trafic de la dernière année calendaire achevée dépasse cinq millions de passagers.
23. L'Autorité dispose, conformément à l'article R. 224-3-4 du même code, d'un délai d'un mois à compter de la réception de la notification pour s'opposer, le cas échéant, aux tarifs qui lui sont soumis. L'exploitant d'aérodrome peut, dans le mois qui suit l'opposition de l'Autorité et sans nouvelle consultation des usagers, lui notifier de nouveaux tarifs et leurs éventuelles modulations. L'Autorité dispose alors d'un délai de vingt-et-un jours pour s'opposer à ces tarifs. Si l'Autorité ne s'y oppose pas, ceux-ci sont réputés homologués et deviennent exécutoires, sous réserve de l'accomplissement des formalités de publication.

¹ L'article 2 de l'arrêté du 12 juillet 2018 modifie l'article 1 de l'arrêté du 16 septembre 2005 susvisé.

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

24. 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 ».

1.3. Les périodes tarifaires antérieures

25. Les tarifs des redevances aéroportuaires et leurs modulations pour la période tarifaire du 1^{er} avril 2016 au 31 mars 2017 ont été homologués par une décision tacite de la direction du transport aérien de la direction générale de l'aviation civile alors compétente. Conformément à l'article R. 224-3-4 du code de l'aviation civile, ces tarifs sont demeurés applicables pour la période du 1^{er} avril 2017 au 31 mars 2018 ainsi que pour la période tarifaire suivante en l'absence de saisine de l'Autorité de supervision indépendante des redevances aéroportuaires créée par le décret n° 2016-825 du 23 juin 2016 relatif aux redevances aéroportuaires (ci-après « l'ASI »).
26. Saisie par le ministre chargé de l'aviation civile d'un projet de contrat de régulation économique (CRE) entre l'Etat et la société ACA, l'ASI a émis, dans son avis n° 1704-A1 du 6 juillet 2017, un avis favorable sous certaines réserves. Aucun contrat n'a finalement été conclu entre l'Etat et la société ACA.
27. Après un refus d'homologation et un refus d'homologation partiel, le montant de la redevance PHMR ayant été homologué,² et après consultation des parties intéressées, l'ASI a fait usage de la faculté qui lui était offerte par l'article R. 224-3-4 du code de l'aviation civile, de fixer les tarifs des redevances aéroportuaires à compter du 15 mai 2019³. Pour ce faire, l'ASI a retenu un montant des redevances correspondant à une baisse en moyenne de 33,4% des tarifs des redevances par rapport au précédent tarif appliqué⁴, et à une hausse d'environ 13% des tarifs des redevances par rapport au niveau auquel ils auraient dû être fixés selon l'ASI en 2018-2019 (soit avec une hypothèse d'inflation de 1,3%, une hausse de 11,7%).

² Décision n° 1808-D1 du 12 décembre 2018 et décision n° 1808-D2 du 21 janvier 2019.

³ Décision n° 1904-D1 du 3 avril 2019.

⁴ L'ASI indique que « le taux des redevances baisse en moyenne de 33,4% par rapport au précédent tarif appliqué », considérant « que l'exigence de modération de l'évolution des redevances doit s'apprécier par rapport au niveau où elles auraient dû être régulièrement fixées en application du régime antérieurement applicable et non au niveau où elles se sont maintenues du fait de la méconnaissance des dispositions applicables à la consultation des usagers et à l'examen annuel des tarifs ». (point 150 de la décision)

28. Ces trois dernières décisions de l'ASI ainsi que l'arrêté du 12 juillet 2018 ont fait l'objet de recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat. Par un arrêt du 31 décembre 2019⁵, le Conseil d'Etat a confirmé les décisions de l'ASI et annulé l'article 3 et l'annexe de l'arrêté du 12 juillet 2018 lesquels fixaient les conditions d'évolution des tarifs⁶.
29. Le 7 octobre 2019, la société ACA a saisi l'Autorité d'une demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aérodromes de Nice-Côte d'Azur et de Cannes-Mandelieu pour la période tarifaire du 1^{er} février 2020 au 31 octobre 2020. Par une décision du 7 novembre 2019⁷, l'Autorité s'est opposée à l'homologation des tarifs des redevances, au motif notamment que la hausse très significative de ces tarifs, par rapport aux tarifs en vigueur, ne pouvait être regardée comme modérée.
30. L'arrêté du 3 février 2020 relatif aux redevances pour services rendus sur les aérodromes a modifié le III de l'article 1 de l'arrêté du 16 septembre 2005 susvisé, en disposant que les profits dégagés par les activités extérieures au périmètre régulé ne sont pas pris en compte pour la fixation des tarifs des redevances applicables aux aérodromes de Nice-Côte d'Azur et de Cannes-Mandelieu. Cet arrêté fait l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat.

1.4. Contenu de la saisine pour la période tarifaire du 1^{er} novembre 2020 au 31 octobre 2021

31. La société ACA a saisi l'Autorité d'une demande d'homologation d'une grille tarifaire pour la période du 1^{er} novembre 2020 au 31 octobre 2021 qui a été établie sur la base des périmètres d'activités prévus par l'arrêté du 16 septembre 2005 susvisé. Cette grille est identique à celle présentée aux représentants des usagers lors de la commission consultative économique (ci-après « CoCoEco ») le 25 juin 2020.
32. La structure tarifaire est similaire à celle actuellement en vigueur, telle que fixée par l'ASI dans sa décision du 3 avril 2019, à l'exception de la redevance DBA (dépose bagage automatique) qui est supprimée de la grille tarifaire des redevances pour services publics aéroportuaires. La société ACA a par ailleurs intégré dans les redevances perçues au titre des activités de service public aéroportuaire l'établissement des titres d'accès personnels et des titres d'accès véhicules.
33. Enfin, la société ACA a soumis à l'homologation de l'Autorité la redevance d'assistance aux personnes handicapées et à mobilité réduite.
34. La société ACA retient les évolutions des tarifs des redevances aéroportuaires suivantes :
 - Sur l'aérodrome de Nice-Côte d'Azur : + 12,0% sur les tarifs des redevances pour services publics aéroportuaires, sauf concernant la redevance d'atterrissage pour laquelle les tarifs des redevances sont augmentés de + 14,2% ;
 - Sur l'aérodrome de Cannes-Mandelieu : + 12,0% sur les redevances pour services publics aéroportuaires et les redevances d'assistance.

⁵ CE, 31 décembre 2019, CSTA et autres, n° 424088

⁶ Cette annulation a été prononcée au motif que le ministre n'était pas compétent pour déterminer « un plafond d'évolution du montant des redevances sans limitation de durée alors qu'il appartient, en l'absence de contrat, à l'exploitant et à l'autorité de supervision de fixer annuellement le montant de ces redevances, en s'assurant du respect des règles et principes fixés notamment par les dispositions du code des transports et du code de l'aviation civile ».

⁷ Décision 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

35. La société ACA propose également une augmentation de + 0,92% des redevances domaniales au 1^{er} novembre 2020, sur la base du dernier indice connu de l'indice de révision des loyers (IRL) au premier trimestre 2020.
36. La société ACA prévoit en outre de maintenir inchangés les tarifs de la redevance d'assistance aux personnes handicapées et à mobilité réduite, en conservant un niveau de différenciation, en fonction du taux de pré-notification des opérations d'assistance constatées en 2019.
37. Concernant les modulations tarifaires, la société ACA souhaite, à compter du 1^{er} novembre 2020, annuler les mesures actuellement en vigueur, telles que mentionnées au III de l'annexe de la décision de l'ASI du 3 avril 2019, y compris à défaut d'homologation par l'Autorité de la proposition tarifaire.
38. La proposition tarifaire de la société ACA prévoit l'introduction d'une nouvelle politique tarifaire incitative pour la création de nouvelles destinations court / moyen-courrier d'une part et long-courrier d'autre part, avec une modulation du montant de la redevance d'atterrissage et de la redevance passagers. Elle prévoit également la mise en place d'une mesure particulière pour l'installation de nouveaux avions basés, avec une prime pour les compagnies installant un ou plusieurs nouveaux avions basés. De plus, elle prévoit la mise en œuvre d'un bonus de performance environnementale « COLibri », lequel consiste en une réduction de la redevance d'atterrissage pour les aéronefs les moins émetteurs d'oxydes d'azote (NOx) au cours de la phase de roulage.
39. La société ACA prévoit sur l'année civile 2021 un trafic de [10 - 13] millions de passagers, contre [5 - 10] millions de passagers prévus en 2020. La prévision pour 2021 correspond à [70 - 90] % du trafic réalisé en 2019.
40. Par ailleurs, sur le fondement de l'article 5 de l'arrêté du 16 janvier 2012 relatif à la transmission d'informations préalables à la fixation sur certains aérodromes des redevances aéroportuaires, la société ACA a interrogé les principales compagnies aériennes opérant sur l'aérodrome de Nice-Côte d'Azur, afin de connaître leurs prévisions de trafic pour l'année en cours (2020) et pour l'année à venir (2021). L'Autorité relève que seule une compagnie sur les cinq interrogées a été en mesure de fournir ses prévisions de trafic pour 2021, les autres n'ayant pas été en mesure de le faire compte tenu du contexte lié à l'épidémie de covid-19.
41. Enfin, la proposition tarifaire conduit à un niveau des produits de redevances aéroportuaires soumises à homologation de l'Autorité de près de [70 - 100] millions d'euros et retient par ailleurs un niveau des produits issus des activités non aéronautiques du périmètre régulé de près de [30 - 40] millions d'euros pour la période tarifaire soumise à l'homologation. Le taux de retour sur les capitaux investis est ainsi estimé à - [2 - 0] % sur le périmètre régulé pour la période tarifaire soumise à l'homologation.

2. ANALYSE

2.1. Sur le respect de la procédure de consultation des usagers

2.1.1. En ce qui concerne le déroulement de la consultation

42. 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* ».
43. Le III de l'article R. 224-3 du code de l'aviation civile dispose que « *[l]a commission est réunie au moins une fois par an pour émettre un avis sur les modalités d'établissement et d'application, sur l'aérodrome considéré, des redevances pour services rendus mentionnées à l'article R. 224-1 ainsi que sur les programmes d'investissements de l'aérodrome* ».
44. La société Aéroports de la Côte d'Azur a réuni la CoCoEco de l'aéroport le 25 juin 2020. Compte tenu du contexte lié à l'épidémie de covid-19, les membres de la CoCoEco étaient réunis en visioconférence et en présentiel. Le délai de convocation des membres de la CoCoEco a été respecté.
45. L'Autorité observe que l'exploitant a suivi ses recommandations issues de la décision n° 2019-075 (point 49) concernant la nécessité d'obtenir un avis de la CoCoEco sur le programme d'investissements. La CoCoEco s'est prononcée en faveur du programme d'investissements présenté sur les cinq prochaines années, mais tous les usagers de l'aéroport se sont abstenus sur ce programme, à l'exception d'une compagnie aérienne qui a voté contre.
46. La CoCoEco s'est prononcée en faveur de la proposition tarifaire présentée par l'exploitant pour la période tarifaire, mais l'ensemble des compagnies aériennes a voté contre (i) la suppression au 1^{er} novembre 2020 des mesures tarifaires incitatives actuellement en vigueur, (ii) la redevance passagers et les mesures tarifaires incitatives applicables à compter du 1^{er} novembre 2020, (iii) le relèvement tarifaire de la redevance d'atterrissage et le bonus COLibri, (iv) le relèvement tarifaire des autres redevances de service public aéroportuaire, et (v) les redevances domaniales.
47. Concernant la suppression de la redevance applicable à l'utilisation des déposes bagages automatiques, certains usagers de l'aéroport ont voté favorablement et d'autres se sont abstenus, la CoCoEco dans son ensemble s'étant prononcée en faveur de cette suppression.
48. Enfin, tous les membres de la CoCoEco ont voté en faveur de la reconduction du tarif de la redevance visant à financer l'assistance spécifique due aux personnes handicapées et à mobilité réduite.

2.1.2. En ce qui concerne le contenu de la consultation

49. 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* ».

50. Le IV de l'article R. 224-3 du code de l'aviation civile fixe une liste d'informations à porter à la connaissance des usagers, dans le cadre des consultations préalables à la fixation de nouveaux tarifs.
51. En complément de ces éléments, l'arrêté du 16 janvier 2012 relatif à la transmission d'informations préalables à la fixation sur certains aérodromes des redevances mentionnées à l'article R. 224-1 du code de l'aviation civile précise les modalités de réunion de la CoCoEco ainsi que les éléments à transmettre à ses membres.
52. L'Autorité rappelle que l'organisation d'une consultation implique de mettre à disposition des personnes consultées une information claire et suffisante sur l'objet de la consultation et ses modalités afin de leur permettre de donner utilement leur opinion.
53. Il ressort des éléments du dossier que la société ACA a transmis aux membres de la CoCoEco les éléments requis par la réglementation en trois temps : un premier envoi a été effectué le 25 mai 2020 comportant notamment les éléments relatifs aux prévisions de trafic et au programme d'investissements prévu sur le périmètre régulé, un second le 12 juin 2020 concernant le niveau de CMPC, les éléments financiers et la proposition tarifaire, et un troisième le 17 juin 2020 concernant la méthodologie d'allocation des produits et des charges.
54. Le 19 juin 2020, un membre de la CoCoEco a sollicité des précisions sur le dossier soumis aux usagers. Le 23 juin 2020, la société ACA a répondu à la plupart des questions qui lui avaient été adressées et, dans le cas contraire, a su apporter des justifications à cet égard. L'ensemble de cet échange a été diffusé aux membres de la CoCoEco avant la date de la réunion.
55. Il ressort des éléments du dossier que les membres de la CoCoEco ont disposé de l'ensemble des documents et informations requis par la réglementation. S'il ne revient pas à l'Autorité de se prononcer sur la pertinence des investissements envisagés par l'exploitant, elle constate qu'il aurait néanmoins été souhaitable, et en particulier dans le contexte lié à l'épidémie de covid-19, que les documents transmis aux usagers en amont de la consultation détaillent plus précisément la nature des investissements maintenus et reportés ainsi que leur montant, afin de permettre aux usagers de s'exprimer en connaissance de cause notamment sur les conséquences des décisions de report.

2.2. Sur la structure tarifaire proposée par la société ACA

2.2.1. Sur la suppression des mesures de politique tarifaire incitatives actuellement en vigueur en l'absence d'homologation tarifaire

56. La société ACA indique vouloir abandonner, y compris en l'absence d'homologation par l'Autorité de sa nouvelle proposition tarifaire, les mesures tarifaires incitatives actuellement en vigueur sur les aéroports de Nice-Côte d'Azur et de Cannes-Mandelieu au 1^{er} novembre 2020, à savoir la mesure « nouvelle destination », la mesure « bonus au développement » et la mesure « gratuité de stationnement de nuit des avions basés »⁸.

⁸ Ces mesures avaient été fixées au III de l'annexe de la décision de l'ASI du 3 avril 2019

57. Conformément à l'article R. 224-3-4 du code de l'aviation civile, et comme il a été rappelé par l'Autorité dans sa décision du 28 mai 2020 susvisée, les modulations font partie intégrante de la grille tarifaire actuellement en vigueur et en sont indivisibles. Ces modulations doivent rester applicables tant que le sont les tarifs auxquels elles se rattachent. Ainsi la société ACA ne pourrait, sans méconnaître les dispositions de l'article L. 6325-1 du code des transports et des textes pris pour son application, décider, en l'absence de toute nouvelle homologation tarifaire, de rendre inapplicables à compter du 1^{er} novembre 2020 lesdites modulations.

2.2.2. Sur la suppression de la redevance DBA

58. La société ACA a installé des déposes bagages automatiques dans les deux terminaux de la plateforme de Nice-Côte d'Azur. Depuis juillet 2012, la société ACA a mis à disposition certains de ces équipements au bénéfice exclusif d'une compagnie aérienne. Cette mise à disposition a donné lieu à la conclusion d'un contrat prévoyant notamment les conditions d'utilisation des équipements, et les conditions financières relatives à cette utilisation.
59. En 2015, la société ACA a instauré une redevance pour l'utilisation des déposes bagages automatiques, facturée « *par passager au départ pour les compagnies utilisatrices* » de ce service. Cependant, une seule compagnie, en complément de celle qui bénéficie du contrat susmentionné, a souhaité utiliser ces équipements et y a finalement renoncé au cours de l'année 2020.
60. En raison d'une demande très faible de cette prestation par les usagers, la société ACA souhaite supprimer cette redevance de la grille tarifaire pour la période tarifaire soumise à homologation, et encourager les compagnies qui souhaiteraient utiliser ces équipements à conclure des contrats bilatéraux prévoyant notamment leurs conditions d'utilisation et les modalités financières associées.
61. Au vu de l'ensemble des éléments du dossier, l'Autorité constate que l'utilisation de ces équipements a vocation à être proposée à toutes les compagnies aériennes utilisatrices de la plateforme et ne constitue pas un service « *de nature particulière* » qui ne serait « *rendu qu'à certains usagers* », au sens de l'article R. 224-2 du code de l'aviation civile. Par conséquent, l'Autorité considère que cette redevance doit être maintenue dans la grille tarifaire, en prévoyant d'une part un tarif pour la mise à disposition de DBA mutualisés, et d'autre part un tarif pour la mise à disposition de DBA lorsqu'ils sont au bénéfice exclusif d'une compagnie aérienne. En outre, ces tarifs pourront ne s'appliquer qu'aux compagnies utilisatrices du service, comme c'est le cas actuellement.

2.3. Sur le respect des règles applicables aux redevances aéroportuaires

62. Conformément aux articles R. 224-2 et R. 224-3-3 du code de l'aviation civile, l'analyse de l'Autorité porte sur les redevances principales, accessoires et leurs modulations, ainsi que sur la redevance relative à l'assistance fournie aux personnes handicapées et à mobilité réduite.
63. Sont en particulier exclues de son champ de contrôle, en application du II de l'article 1 de l'arrêté du 16 septembre 2005 susvisé et de l'article R. 224-3-3 du code de l'aviation civile, la taxe d'aéroport, les redevances relatives aux prestations d'assistance en escale et les redevances accessoires correspondant à des services de nature particulière qui ne sont rendus qu'à certains usagers et qui peuvent être fixées contractuellement entre le gestionnaire d'aéroport et les compagnies aériennes.

2.3.1. Sur le financement des modulations tarifaires

64. Au cours de l'instruction, la société ACA a indiqué que les coûts liés à la mise en œuvre des modulations tarifaires (i) nouvelles destinations court / moyen / long courrier, (ii) installation de nouveaux avions basés et (iii) bonus de performance environnementale, seraient inclus dans les coûts complets des redevances concernées.
65. Les redevances aéroportuaires constituent des redevances pour services rendus et l'Autorité s'assure du respect des règles générales applicables à celles-ci. Parmi ces règles générales figurent les deux principes suivants : l'objet d'une redevance pour services rendus est de couvrir les charges du service public rendu aux usagers⁹ et la redevance doit trouver sa contrepartie directe dans les prestations fournies par le service¹⁰. Ainsi le manque à gagner éventuel résultant des abattements sur les redevances mis en œuvre au titre des modulations tarifaires (dans l'hypothèse où les effets bénéfiques sur le trafic global ne permettraient pas de neutraliser l'incidence sur les redevances payées par les compagnies aériennes) ne devrait pas être financé par des redevances pour services rendus et ne devrait donc pas figurer dans les charges à couvrir par ces dernières¹¹.
66. Cela est néanmoins sans effet au cas d'espèce selon les simulations fournies par l'opérateur du taux de couverture des redevances (cf. paragraphe 117 ci-dessous).

2.3.2. Nouvelles modulations tarifaires proposées

a. Conditions communes applicables aux nouvelles modulations tarifaires

67. La société ACA prévoit la possibilité de mettre fin à la politique tarifaire incitative unilatéralement en cas de force majeure. La grille tarifaire soumise à homologation comprend dans les événements de force majeure « *ceux échappant au contrôle d'ACA et qui ne pouvaient être raisonnablement prévus lors de l'entrée en vigueur des Mesures PTL et dont les effets ne peuvent être évités par des mesures appropriées, y compris :- toute modification légale ou réglementaire, et/ou - toute décision administrative ou judiciaire, et/ou- tout acte terroriste, et/ou - tout événement naturel (notamment tremblement de terre, événement météorologique majeur, épidémie/pandémie), ayant pour conséquence de remettre substantiellement en cause la politique tarifaire d'ACA et plus particulièrement les montants des redevances aéronautiques ou toutes autres conditions économiques ou financières ayant raisonnablement justifié la mise en œuvre des modulations tarifaires* ».
68. La société ACA considère donc que la référence à un cas de force majeure l'autoriserait à rendre unilatéralement inapplicables ses modulations tarifaires. Or, l'Autorité rappelle que la possibilité de supprimer des modulations tarifaires ne peut relever de la seule appréciation de la société ACA pour deux raisons.

⁹ CE, 21 novembre 1958, Syndicat national des transporteurs aériens

¹⁰ CE sect., 10 févr. 1995, CSTA, req. n° 148035

¹¹ A cet égard, la Commission européenne a rappelé la nécessité de « *veiller à ce que le coût des mesures incitatives destinées à stimuler le trafic aérien dans un aéroport soit traité de manière à ne pas avoir d'incidence sur les redevances payées par les compagnies aériennes qui ne bénéficient pas du programme* ». Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil concernant l'application de la directive sur les redevances aéroportuaires – COM(2014) 278 final.

69. D'une part car la société ACA ne saurait préjuger des événements qui seraient susceptibles de constituer un cas de force majeure et en fixer unilatéralement les conditions (à savoir notamment la remise en cause de sa politique tarifaire), la réalisation d'un tel événement devant être appréciée à l'aune des critères jurisprudentiels sous le contrôle, selon leurs prérogatives respectives, du juge ou de l'Autorité.
70. D'autre part car la suppression de modulations tarifaires – qui font partie intégrante de la grille tarifaire – doit faire l'objet d'une procédure d'homologation ainsi que l'Autorité l'a rappelé dans sa décision du 28 mai 2020 susvisée.
71. Par ailleurs, la société ACA prévoit que toute compagnie ayant été éligible à une modulation tarifaire pendant la période d'éligibilité continue à en bénéficier jusqu'au terme de la durée d'application (qui peut excéder celle de la période tarifaire). L'Autorité rappelle que pour ce faire, ces modulations devront être à nouveau soumises à l'appréciation de l'Autorité dans le cadre des procédures d'homologation tarifaire annuelles.
72. De manière générale, le principe de transparence posé à l'article R. 224-2-2 du code de l'aviation civile nécessite que les conditions et modalités d'application des modulations tarifaires soient rendues publiques. Ainsi, l'absence de mention de l'ensemble des cas d'exclusion couverts par la notion d'augmentation « artificielle » par les compagnies du nombre de passagers ou de sièges départ sur l'aéroport prive les usagers de la sécurité juridique apportée par les dispositions précitées.

b. Modulations tarifaires relatives aux nouvelles destinations

73. La proposition tarifaire de la société ACA contient une modulation tarifaire, consistant en des abattements sur la redevance d'atterrissage et sur la redevance passager en cas de création de nouvelles lignes ou de reprise d'une ligne dont l'exploitation a été interrompue. Les conditions d'éligibilité varient selon que la ligne est (i) nouvellement créée, (ii) reprise par la même compagnie que celle l'ayant préalablement exploitée ou (iii) reprise par une autre compagnie.
74. L'Autorité constate que les conditions d'application de la modulation tarifaire manquent de clarté ce qui conduit à une tarification complexe génératrice d'une insuffisance de transparence et potentiellement à des contradictions. A ce titre, les mesures particulières relatives à ces modulations prévoient qu'en cas de reprise d'une ligne par une nouvelle compagnie, la destination ne doit plus être opérée au moment du lancement des vols, alors qu'il ressort des conditions communes aux différentes modulations que deux compagnies peuvent bénéficier de la modulation tarifaire pour l'exploitation d'une même destination¹². Afin que les conditions d'application de cette modulation tarifaire soient compréhensibles et dépourvues d'ambiguïté l'Autorité invite la société ACA à les clarifier, notamment en ce qui concerne (i) l'articulation entre les conditions communes aux différentes modulations et les mesures particulières et (ii) les définitions et régimes applicables respectivement aux créations de lignes et à leur reprise.

¹² « dans le cas où d'autres compagnies venaient à exploiter une nouvelle destination en plus de la première Compagnie éligible, elle deviendrait éligible sur le temps restant de la Période d'éligibilité »

75. En outre, dans de nombreux cas (reprise de la destination par une compagnie à la suite de l'arrêt de l'exploitation de la ligne par une autre compagnie en raison d'un cas de force majeure ou depuis moins de douze mois), la société ACA prévoit de déterminer l'éligibilité à la modulation tarifaire sur la base « *d'une analyse transparente, objective et non discriminatoire* ». Or, l'Autorité constate que les critères en fonction desquels sera réalisée ladite analyse par la société ACA ne sont pas présentés dans la grille tarifaire. A défaut pour la société ACA d'avoir rendu publics les fondements et critères sur lesquels serait fondée son appréciation, la modulation tarifaire relative aux nouvelles destinations méconnaît les principes de transparence et d'objectivité posés par l'article R. 224-2-2 du code de l'aviation civile.
76. L'Autorité recommande que la société ACA veille à ce que les conditions de mise en œuvre de la modulation tarifaire répondent dans chaque cas à des critères préalablement définis et objectifs, conformément aux principes posés par l'article R. 224-2-2 du code de l'aviation civile.

c. Modulation tarifaire relative à l'installation de nouveaux avions basés

77. La proposition tarifaire de la société ACA contient une modulation tarifaire pour l'installation de nouveaux avions basés, consistant en le versement d'une prime aux compagnies aériennes éligibles. L'éligibilité à la mesure proposée repose sur deux critères cumulatifs de nature différente. Le premier critère est relatif à la qualification d'un avion basé, le second critère au niveau de croissance effectif du trafic de la compagnie aérienne.
78. La modulation tarifaire, telle que proposée par la société ACA, n'apparaît pas compatible avec l'article R. 224-2-2 du code de l'aviation civile en ce qu'il prévoit que les conditions d'octroi des modulations tarifaires sont non discriminatoires et que les modulations tarifaires sont limitées et ont une amplitude proportionnée à l'objectif d'intérêt général poursuivi.

• Sur le caractère discriminatoire de la modulation tarifaire

79. L'éligibilité à la modulation tarifaire implique, outre le fait de baser un avion, que la compagnie aérienne enregistre une croissance effective du trafic de 50 000 passagers par an en comparaison avec l'année de référence, à savoir l'année ayant connu le plus important trafic sur les deux dernières années.
80. L'Autorité constate tout d'abord que ce second critère est sans lien avec l'objectif d'intérêt général recherché, à savoir l'augmentation du nombre d'avions basés sur la plateforme. En outre, ce critère aura pour effet d'exclure potentiellement du bénéfice de la mesure certaines des compagnies présentes sur la plateforme avant la crise sanitaire, en ce que l'année de référence prise en compte est l'année ayant connu le plus important trafic sur les deux dernières années.
81. En effet, une compagnie opérant nouvellement sur les aéroports exploités par la société ACA devra pour bénéficier de la modulation, générer un trafic de plus de 50 000 passagers par avion basé. En revanche, les compagnies qui opéraient déjà sur ces aéroports devront enregistrer une augmentation de 50 000 passagers par rapport au trafic enregistré en 2019. Or, le niveau de trafic de 2019 apparaît difficile à atteindre au regard de la forte chute des trafics engendrée par l'épidémie de covid-19 et des incertitudes qui entourent les conditions de reprise du trafic.
82. Ainsi, la condition tenant à l'augmentation du trafic a pour effet de traiter différemment des compagnies, selon si elles étaient ou non présentes avant la crise sanitaire, sans que cela puisse être justifié par l'objectif d'intérêt général recherché, avec lequel elle est dépourvue de tout lien.
83. Dans ce contexte, l'Autorité considère que la modulation tarifaire relative à l'installation de nouveaux avions basés est discriminatoire.

- Sur la proportionnalité de la modulation tarifaire à l'objectif d'intérêt général et son caractère limité

84. Si l'article L. 6325-1 du code des transports prévoit que le montant des redevances peut, pour des motifs d'intérêt général, faire l'objet de modulations, celles-ci doivent, en application notamment de l'article R. 224-2-2 du code de l'aviation civile, être limitées et leur amplitude doit être proportionnée à cet objectif.
85. La modulation tarifaire relative à l'installation de nouveaux avions basés présentée par la société ACA prend la forme d'une prime forfaitaire versée aux compagnies aériennes éligibles. A la différence d'une réduction opérée sur une redevance, cette forme de modulation ne permet pas de rapprocher le montant de la modulation de celui de la redevance prévu par la grille tarifaire et donc d'en apprécier le caractère proportionné par rapport à l'objectif d'intérêt général et son caractère limité.

d. Bonus de performance environnementale « Bonus COLibri »

86. Dans la continuité des travaux menés par l'OACI et la DGAC, ainsi que des conclusions des Assises du transport aérien, la société ACA souhaite encourager les usagers à l'utilisation des aéronefs les plus vertueux en matière d'émissions d'oxydes d'azote (NOx), en introduisant, pour la première fois, une modulation de la redevance d'atterrissage en fonction des émissions d'oxydes d'azote en phase de roulage. La modulation tarifaire proposée par la société ACA consiste en une réduction de 5% de la redevance d'atterrissage pour les aéronefs moins émetteurs d'oxydes d'azotes.
87. Certaines compagnies ont questionné, au cours de la CoCoEco puis des auditions menées par l'Autorité, le coût ainsi que l'objectif de réduction des atteintes à l'environnement mis en avant par la société ACA, indiquant notamment les potentiels effets contraires, en particulier en matière de nuisances sonores et d'émissions de CO₂, induits par cette mesure. Il ne semble pas exister, à ce stade, de consensus entre les différentes parties prenantes, tant au niveau de la plateforme de Nice-Côte d'Azur, qu'au niveau national ou européen.
88. Sur la base des éléments communiqués par les parties prenantes, l'Autorité n'a pas identifié à ce stade, et dans les délais dans lesquels elle est amenée à se prononcer, d'éléments caractérisant un biais manifeste dans la détermination des conditions applicables à cette modulation, qui doivent être objectives, transparentes et non discriminatoires conformément à l'article R. 224-2-2 du code de l'aviation civile.
89. Néanmoins, en l'absence d'un consensus qui se serait dégagé au cours de la CoCoEco avant la mise en place de cette modulation, l'Autorité, si elle prend note de la volonté de la société ACA d'être un exploitant aéroportuaire précurseur sur ce domaine, invite l'ensemble des parties prenantes à procéder à un retour d'expérience documenté sur la mise en place de cette modulation d'ici à la fin de la période tarifaire soumise à homologation. Pour cette modulation innovante, l'Autorité portera une attention particulière à l'évaluation de l'ensemble des impacts liés à cette modulation, notamment financiers et environnementaux, qui lui sera transmise lors de la prochaine homologation tarifaire.

2.4. En ce qui concerne le caractère modéré de l'évolution des tarifs des redevances et de leurs modulations

90. En retenant une hausse de l'inflation de + 0,5% en 2021, la société ACA propose – hors redevances domaniales, assistance PHMR et titres d'accès – une hausse des tarifs unitaires des redevances aéroportuaires de + 12%, à l'exception de la redevance d'atterrissage, pour laquelle une hausse de + 14,2% est proposée.
91. Aux termes de l'article L. 6327-2 du code des transports, l'Autorité s'assure que l'évolution des tarifs, par rapport aux tarifs en vigueur, est modérée.
92. La modération tarifaire n'étant pas définie dans les textes actuellement en vigueur, elle s'apprécie au cas par cas en tenant compte des circonstances particulières de chaque espèce dans lesquelles l'Autorité est amenée à se prononcer. Parmi les éléments à prendre en compte figurent notamment les projets prévus sur la plateforme, l'évolution du niveau de service rendu aux usagers, le système de caisse défini par arrêté, et l'avis des usagers.
93. L'Autorité relève que les décisions du juge administratif rendues en matière de redevances aéroportuaires portaient sur des niveaux de hausse compris entre 0 et 5%, sans que ces décisions permettent de déterminer avec certitude quel niveau de hausse pourrait systématiquement être considéré comme modéré¹³. En tout état de cause, le Conseil d'Etat, dans son arrêt du 31 décembre 2019, a précisé que l'appréciation du caractère modéré de l'évolution des tarifs des redevances et de leurs modulations vise à protéger les usagers d'une hausse excessive de ces tarifs et non d'une baisse de ces derniers¹⁴.
94. Selon la société ACA, l'augmentation proposée des tarifs des redevances serait modérée, au regard de la décision de l'ASI n° 1904-D1 du 3 avril 2019, qui avait évoqué une hausse d'environ 13% des tarifs.
95. L'Autorité relève tout d'abord que l'analyse retenue par l'ASI dans le cadre de sa décision tenait notamment compte de l'évolution du contexte réglementaire liée à la mise en place d'un système de double caisse sur les Aéroports de la Côte d'Azur¹⁵. Cette augmentation par l'ASI d'environ 13% des tarifs, invoquée par la société ACA, s'inscrivait de plus dans le cadre d'une reconstitution des tarifs au niveau auquel ils auraient dû, selon elle, être fixés pour la période tarifaire 2018/2019. Néanmoins, cette décision de l'ASI s'est *in fine* traduite par une baisse tarifaire par rapport au niveau des tarifs précédemment appliqués. Dans ces conditions, les usagers, au regard desquels s'apprécie la modération tarifaire ainsi que l'a rappelé le Conseil d'Etat dans son arrêt précité, n'ont pas été confrontés à une hausse tarifaire de cette ampleur au final.
96. Par ailleurs, dans la mesure où l'appréciation du caractère modéré de l'évolution s'effectue au regard des circonstances particulières de chaque espèce, l'Autorité constate que la proposition tarifaire dont la société ACA l'a saisie intervient dans le contexte de la crise sanitaire et économique liée au covid-19. En réponse à la pandémie, de nombreux Etats dans le monde ont établi un confinement strict des populations et décidé la fermeture de leurs frontières. Le secteur du transport aérien a été directement et très durement touché. A titre d'exemple, en mai 2020, le nombre de vols commerciaux à destination ou au départ de l'Europe représentait seulement 7% de son niveau de 2019. Selon l'Association internationale du transport aérien (IATA), au niveau

¹³ CE, 1^{er} juin 2018, CSTA, req. n° 409929 ; CE, 19 mars 2010, SCARA et autres req. n° 315403 ; CE, 19 mars 2010, SCARA et autres req. n° 305047 ; CE, 4 décembre 2017, Sté TwinJet req. n° 404781 ; CE, 25 avril 2007, FNAM req. n° 291976.

¹⁴ CE, 31 décembre 2019, CSTA, req. n° 424088

¹⁵ L'ASI a alors précisé que le taux d'évolution de 13% n'était acceptable que « en envisageant une évolution progressive sur plusieurs périodes tarifaires et en admettant, dans les circonstances de la fixation de ces tarifs, que la hausse pour cette première période puisse être plus élevée » (point 188 de la décision).

mondial, le transport aérien ne devrait pas retrouver son niveau de trafic d'avant-crise avant 2024¹⁶.

97. Dans ce contexte, certains aéroports européens ont déjà décidé de geler en euros courants ou constants¹⁷ ou de réduire¹⁸ les tarifs sur les périodes tarifaires qui s'ouvrent à compter du 1^{er} janvier 2021 pour prendre en compte les circonstances exceptionnelles dans lesquelles se trouve le secteur aérien dans son ensemble.
98. Enfin, l'Autorité relève que l'augmentation tarifaire proposée répond essentiellement à une baisse de trafic qui est conjoncturelle, et non à une augmentation des charges qui viserait à améliorer le service rendu. Si les prévisions d'évolution du trafic sont prises en compte dans la détermination du tarif, conformément aux dispositions de l'article R. 224-3-1 du code de l'aviation civile, l'augmentation des tarifs des redevances aéroportuaires proposée par la société ACA ne peut, en l'espèce, être considérée comme modérée, qui plus est en l'absence d'évolution du service rendu aux usagers, au regard desquels est appréciée la modération tarifaire.
99. Dans ces circonstances, la hausse des tarifs proposée par la société ACA ne saurait être considérée comme modérée.

2.5. En ce qui concerne la juste rémunération des capitaux investis sur le périmètre régulé

100. Aux termes de l'article L. 6327-2 du code des transports, l'Autorité s'assure, en l'absence de contrat conclu en application de l'article L. 6325-2 du même code, 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.
101. La société ACA indique que sur la période tarifaire soumise à homologation, le taux de rentabilité des capitaux investis sur le périmètre régulé fixé au III de l'article 1 de l'arrêté du 16 septembre 2005 susvisé serait, selon ses prévisions, négatif sur la période tarifaire. Par conséquent, il est en tout état de cause inférieur au niveau du CMPC.
102. L'Autorité constate que la société ACA a, de sa propre initiative et selon ses hypothèses, soumis une proposition tarifaire avec un taux de retour sur les capitaux investis négatif sur le périmètre régulé. Néanmoins, sur la même période, le taux de retour sur les capitaux investis du périmètre non régulé pour l'année civile 2021 étant estimé par la société ACA à [...] à l'échelle de la concession prise dans son ensemble.
103. Par ailleurs, et en tout état de cause, il convient de rappeler que les dispositions des articles 39 et 74 du cahier des charges type applicable à la concession prévoient le versement d'une compensation par le concédant en cas de survenance d'un événement relevant de l'imprévision ou de la force majeure de nature à bouleverser l'équilibre économique de la concession. Si la crise sanitaire née de l'épidémie de covid-19 devait engendrer un tel bouleversement de l'équilibre économique de son contrat de concession, la société ACA serait ainsi fondée à se prévaloir de ces dispositions auprès de l'Etat qui en apprécierait le bien-fondé.

¹⁶ Communiqué de presse IATA n° 63 du 28 juillet 2020.

¹⁷ Tel est le cas des aéroports de Francfort, qui propose un gel de la grille tarifaire 2020 pour l'année 2021 excepté pour ce qui concerne les mesures tarifaires incitatives qui sont abrogées en 2021, et de Bruxelles qui propose une grille tarifaire à compter du 1^{er} avril 2021 tenant compte uniquement d'une revalorisation calculée sur la base de l'indice des prix de la santé.

¹⁸ Tel est le cas de l'aéroport de Zurich, qui propose une baisse de 10% des tarifs des redevances aéroportuaires à compter du 1^{er} janvier 2021 par rapport aux tarifs applicables en 2020.

2.6. En ce qui concerne le rapport entre le produit global des redevances et le coût des services rendus

104. En application de l'arrêté du 16 septembre 2005 susvisé, la société ACA est soumise à un mécanisme de double caisse, comprenant un périmètre régulé et un périmètre non-régulé. Au sein du premier périmètre, il convient également de distinguer le périmètre des services publics aéroportuaires des autres prestations.
105. Afin d'étudier le rapport entre le produit global des redevances et le coût des services rendus pour la proposition tarifaire de la société ACA, l'Autorité a porté son attention dans un premier temps sur les mécanismes d'allocation des produits, charges et actifs entre les différents périmètres, avant d'étudier les taux de couverture des redevances aéroportuaires pour la période tarifaire considérée.

2.6.1. Sur l'allocation des produits, charges et actifs

106. La mise en place d'un mécanisme de double caisse implique la mise en œuvre de travaux spécifiques et une attention particulière à la production d'une comptabilité analytique permettant de procéder à une allocation des produits, charges et actifs aux différents périmètres.
107. Dans sa décision du 7 novembre 2019, l'Autorité avait relevé que l'allocation des produits, charges et actifs de la société ACA pour l'année 2018 avait fait l'objet d'un audit mandaté par la DGAC, pour lequel l'Autorité avait eu communication d'un projet de rapport de l'auditeur et des échanges contradictoires entre les parties.
108. Il résultait notamment de l'exploitation de ces documents qu'il n'existait pas à proprement parler de référentiels de gestion. L'auditeur soulignait également les faiblesses de documentation, notamment l'absence d'un référentiel permettant d'assurer le suivi, la justification et la méthodologie de calcul des clés d'allocation. A défaut de règles d'allocation clairement établies, l'auditeur s'interrogeait sur les choix d'allocation de certains actifs et de leurs charges associées. Ainsi, les allocations des actifs et charges qui concernaient notamment la navette, les surfaces relatives à un parcours client cheminant devant les commerces, l'intéressement et la participation ou les mesures incitatives posaient question.
109. Dans ce cadre, l'Autorité avait invité la société ACA à améliorer la documentation du modèle de comptabilité analytique, tant pour ce qui concerne les principes généraux retenus, que pour permettre d'assurer la traçabilité des hypothèses utilisées ou assurer un suivi des évolutions du modèle de comptabilité analytique au cours des années. L'Autorité avait également invité, dans le cadre de la finalisation de cet audit, la DGAC et la société ACA à prévoir une restitution des constats et un échange notamment avec les parties prenantes permettant une revue contrefactuelle opérationnelle par les utilisateurs au premier titre des infrastructures concernées par les clés d'allocation retenues par la société ACA, afin d'établir un référentiel pertinent, robuste et stable dans les plus brefs délais.
110. La société ACA a saisi le 15 juin 2020 la DGAC d'un nouveau référentiel de règles d'allocation des actifs, produits et charges en vue de son approbation. Le directeur du transport aérien de la DGAC a approuvé par un courrier en date du 22 juin 2020 ce référentiel. L'Autorité constate que les dispositions de l'article R. 224-3-1 du code de l'aviation civile imposent l'édition d'un arrêté prévoyant les modalités d'approbation de ce type de règles. Il apparaît ainsi que l'approbation réalisée par le directeur du transport aérien de la DGAC des règles d'allocation des actifs, produits et charges soumises par ACA n'est pas conforme, en l'absence d'arrêté, aux dispositions prévues par le code de l'aviation civile.

111. Afin de contrôler l'application du référentiel de règles d'allocation des actifs, produits et charges aux comptes de l'exercice 2019, la société ACA a mandaté le cabinet d'audit qui était déjà intervenu précédemment. L'Autorité a eu communication du rapport établi par l'auditeur dans ce cadre. Les travaux de l'auditeur ont principalement porté sur la vérification de l'intégrité du modèle d'allocation pour l'exercice 2019, l'examen des mises à jour apportées à ce modèle ainsi que la vérification de la conformité de ce modèle au nouveau référentiel.
112. Si le rapport de l'auditeur souligne que « ACA a établi, pour l'exercice 2019, un référentiel de gestion détaillé » qui est complété « par un document complémentaire fournissant de nombreuses informations quantitatives détaillées » et ainsi qu' « à ce titre, un effort notable a été effectué par ACA (au regard de la documentation existante lors de notre revue précédente) », il ressort également de ce rapport que le modèle de comptabilité analytique proposé par la société ACA présente toujours un faible niveau d'allocation directe des charges et des actifs (inférieur à 50 % du montant des charges et des actifs pour le périmètre régulé).
113. Comme l'Autorité l'avait déjà relevé dans sa décision de novembre 2019, cette faible part d'allocation directe conduit à faire reposer une part significative des montants alloués de charges et d'actifs sur des clés de répartition, alors même que l'auditeur relève dans son rapport que les critères retenus dans la détermination de certaines de ces clés, malgré les évolutions apportées, demeurent « discutables » ou « perfectibles dans leurs principes ». Cela concerne notamment l'allocation des activités de la navette et des voiries d'accès qui, dans le modèle d'allocation proposé, sont allouées entre les différents périmètres sur la base des valeurs brutes comptables au 31 décembre 2019 des immeubles desservis. De manière analogue, l'allocation proposée des surfaces communes des terminaux pour l'aéroport de Nice-Côte d'Azur conduit à répartir de manière forfaitaire 20% des surfaces communes au périmètre non régulé, la surface résiduelle étant allouée au périmètre régulé. Dans le cadre de l'instruction, l'Autorité n'a pu obtenir d'études récentes et robustes permettant d'assurer la fiabilité et l'opposabilité des clés de répartition retenues concernant ces deux modifications.
114. Si, au cas d'espèce de la présente homologation, les faiblesses relevées dans les modalités d'allocation des produits, charges et actifs sont sans effet sur l'appréciation de la couverture des coûts des services rendus, il conviendrait que l'exploitant puisse mener rapidement les études nécessaires à la fiabilisation et à la justification des clés retenues en cohérence avec les principes généraux qui devraient être posés par arrêté par le ministre en charge de l'aviation civile.

2.6.2. Sur le taux de couverture des redevances aéroportuaires

115. La société ACA a transmis à l'Autorité, dans le cadre de l'instruction, les informations permettant de déterminer les taux de couverture des redevances soumises à homologation.
116. Sur la base des règles de comptabilité analytique d'ACA, le taux de couverture prévisionnel des redevances sur l'ensemble du système d'aéroports pour la période tarifaire soumise à l'homologation est inférieur à 100%, après la seule prise en compte des charges d'exploitation et des dotations aux amortissements, et avant même l'intégration dans le coût des services rendus de la rémunération du capital d'une part et de l'impôt sur les sociétés d'autre part.
117. Il ressort ainsi de ces analyses que le produit global des redevances ne devrait pas dépasser le coût des services rendus.

2.7. Sur la redevance PHMR

118. 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 l'entité gestionnaire d'un aéroport peut, pour financer l'assistance spécifiée, percevoir sur une base non discriminatoire, une redevance spécifique auprès des usagers de l'aéroport. Cette redevance répond aux caractéristiques suivantes : elle 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 ailleurs, elle fait l'objet d'une comptabilité séparée.
119. Il s'agit donc d'une redevance autonome qui, comme l'a rappelé le Conseil d'Etat dans son arrêt du 31 décembre 2019, ne peut faire l'objet de compensation avec d'autres redevances aéroportuaires et qui est homologuée séparément de ces dernières.
120. L'Autorité constate que pour l'année soumise à son homologation, la société ACA propose le maintien des tarifs actuellement en vigueur conduisant, selon ses hypothèses, à ce que le produit de la redevance destinée à financer l'assistance aux personnes handicapées et à mobilité réduite soit excédentaire par rapport à ses coûts. Ce faisant, la société ACA parviendrait à couvrir le déficit prévisionnel 2020, et atteindrait l'équilibre en fin d'année 2021.
121. Les principes applicables aux redevances pour services rendus imposent que le coût des services rendus constitue un plafond que les recettes des redevances ne peuvent dépasser. Toutefois, en l'espèce, le montant du déficit à couvrir correspond à la marge d'erreur qui peut être habituellement observée entre les projections de recettes et de coûts du service d'une part et le réalisé d'autre part.
122. De plus, l'Autorité relève qu'au cours de la CoCoEco du 25 juin 2020, l'ensemble des usagers a voté en faveur du tarif proposé en connaissance de cause.
123. Au vu de l'ensemble des éléments du dossier, et compte tenu par ailleurs du fait que la redevance destinée à financer l'assistance aux personnes handicapées et à mobilité réduite est soumise à des règles particulières issues du règlement (CE) n° 1107/2006 précité, l'Autorité considère que les tarifs de cette redevance peuvent être homologués.

ÉMET LA DÉCISION SUIVANTE

L'Autorité s'oppose à l'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aéroports de la Côte d'Azur pour la période tarifaire du 1^{er} novembre 2020 au 31 octobre 2021.

L'Autorité homologue les tarifs de la redevance applicable aux personnes handicapées et à mobilité réduite pour la période tarifaire du 1^{er} novembre 2020 au 31 octobre 2021.

La présente décision sera notifiée à la société Aéroports de la Côte d'Azur et publiée sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté la présente décision le 30 juillet 2020.

**Présents : Monsieur Bernard Roman, Président ; Monsieur Philippe Richert, vice-président ;
Madame Florence Rousse, vice-présidente ; Madame Marie Picard membre du collège.**

Le Président

Bernard Roman