



/

**Consultation publique de l'Autorité de régulation des transports (ART) au sujet
de la détermination du cadre général dans lequel devront s'inscrire les règles
d'allocation des actifs, des produits et des charges pour les aéroports relevant
de son champ de compétences
Phase 2**

-

Réponse d'Aéroports de Paris

/

Dans l'arrêt du 28 janvier 2021, le Conseil d'Etat a considéré que la compétence relative à l'approbation des règles d'allocation des actifs, des produits et des charges au périmètre régulé des exploitants d'aérodromes relevait de la mission d'homologation de l'Autorité de régulation des transports (ci-après "ART" ou "Autorité")¹.

En conséquence de cette décision, la loi n° 2021-1308 du 8 octobre 2021 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne (DDADUE) dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances, a intégré un nouvel article L. 6327-3-1 du code des transports, qui prévoit que *"l'Autorité de régulation des transports détermine les principes auxquels obéissent les règles d'allocation des produits, des actifs et des charges au périmètre d'activités mentionné à l'article L. 6325-1 et entre les activités relevant de ce périmètre, par une décision qui est publiée au Journal officiel."*

Avant l'adoption de cette loi, l'Autorité de régulation des transports avait entrepris, entre le 25 mai et le 30 juillet 2021, la première phase d'une consultation publique sur le cadre général dans lequel devront s'inscrire les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges pour les aéroports relevant de son champ de compétences.

Au cours de cette première phase, l'Autorité a exposé les principaux enjeux relatifs à la détermination des règles d'allocation et a consulté les parties prenantes sur les principes généraux devant être mentionnés dans la décision, les spécificités du secteur aéroportuaire à prendre en considération et les modalités d'application de ces principes. Aéroports de Paris a participé à cette consultation et transmis ses observations à l'Autorité le 30 juillet 2021.

L'Autorité de régulation des transports soumet aujourd'hui à la consultation des parties prenantes un projet de décision réglementaire, qui sera adoptée en application de l'article L. 6327-3-1 du code des transports, et un projet de lignes directrices.

En tant qu'exploitant des plateformes aéroportuaires de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget, qui entrent dans le champ de compétence de l'Autorité, Aéroports de Paris souhaite apporter les observations suivantes sur les documents soumis à la seconde phase de consultation.

¹ CE, 28 janvier 2021, *Syndicat des compagnies aériennes autonomes*, n° 436166.

1. Observations générales sur le projet de renforcement de la consultation des usagers envisagé par l'Autorité de régulation des transports

L'approbation des règles d'allocation des actifs, des produits et des charges au périmètre régulé des exploitants d'aérodromes constitue désormais une compétence de l'Autorité de régulation des transports.

Il ressort du projet de décision et du projet de lignes directrices que l'Autorité entend, pour l'exercice de cette compétence confiée par la loi, donner un rôle décisif aux avis des usagers.

Elle indique même que *"si ces derniers [les usagers] n'étaient pas mis en capacité, par les exploitants aéroportuaires, de pouvoir formuler un avis éclairé sur ces paramètres, l'Autorité pourrait se trouver dans l'incapacité de se prononcer sur les tarifs des redevances aéroportuaires qui lui sont soumis pour homologation"* (point 39).

Ceci appelle plusieurs observations de la part d'Aéroports de Paris.

1/ L'ART entend faire reposer sa décision d'approbation des règles d'allocation et le contrôle de leur bonne application sur l'opinion des usagers, alors même qu'une telle intervention de leur part, dans le processus d'homologation, ne trouve aucun fondement juridique dans les textes en vigueur, et reviendrait même sur le choix opéré par l'Etat dans la transposition du droit communautaire.

En effet, la directive européenne n° 2009/12/CE du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires fixe un cadre commun à la concertation des usagers des infrastructures aéroportuaires. Elle impose, à ce titre, que les usagers et leurs représentants soient régulièrement consultés par les entités exploitantes d'aéroports sur le système et le niveau des redevances aéroportuaires.

Si le principe posé à l'article 6 de cette directive prévoit que le système et le niveau des redevances reposent sur un accord entre le gestionnaire d'aérodrome et les usagers, l'autorité de supervision indépendante n'intervenant qu'en cas de désaccord, il convient de rappeler que le cadre de consultation et de régulation économique qui a été transposé en droit français n'est pas celui-ci.

Le droit français a transposé une des exceptions prévues au paragraphe 5 de l'article 6 de la directive européenne en prévoyant que l'Autorité de régulation des transports homologue annuellement le niveau et la structure des redevances aéroportuaires, proposés par les exploitants d'aéroports, après consultation et avis des usagers.

En effet, en application de l'article R. 224-3 du code de l'aviation civile, à l'issue de la consultation, l'exploitant d'aérodrome sollicite l'avis des usagers sur sa proposition tarifaire et son programme d'investissements. L'avis rendu par les usagers fait partie intégrante du dossier d'homologation transmis par l'exploitant d'aérodrome à l'ART ; il constitue un élément procédural obligatoire et un élément d'éclairage des opérateurs.

Les textes nationaux qui transposent la directive du 11 mars 2009 ne prévoient donc pas que la consultation des usagers doive aboutir à un accord préalable entre l'exploitant d'aérodrome et ses usagers.

L'avis des usagers ne peut pas lier l'Autorité, sauf pour l'Autorité à méconnaître l'étendue de sa propre compétence confiée par le législateur et à modifier, en dépit des termes clairs des dispositions réglementaires en vigueur, la valeur de l'avis rendu par les usagers et le choix opéré par l'Etat français de ne pas réguler le secteur aéroportuaire par voie d'accord entre le gestionnaire d'aérodrome et ses usagers.

Ces observations s'appliquent aujourd'hui à l'avis des usagers rendu sur la proposition tarifaire des exploitants d'aérodromes et leur programme d'investissements ; elle devrait s'appliquer également à l'avis rendu concernant l'allocation des actifs, produits et charges au périmètre régulé.

2/ L'Autorité fonderait l'intervention des usagers, dans la détermination des règles d'allocation des actifs, des produits et des charges au périmètre régulé, sur l'arrêt du Conseil d'Etat du 28 janvier 2021 précité.

Elle énonce à ce titre que *"le Conseil d'Etat a rappelé qu'en vertu des dispositions combinées du code des transports et du code de l'aviation civile, les usagers et l'Autorité de régulation des transports doivent intervenir dans la détermination des règles d'allocation des actifs, des produits et des charges au périmètre régulé"*².

La portée donnée, par l'ART, à l'arrêt du Conseil d'Etat est excessive : l'information des usagers est possible à droit constant. Mais le Conseil d'Etat n'a pas jugé que le régulateur pouvait, sans modification réglementaire, solliciter un avis des usagers sur l'allocation des actifs, produits et charges, ni a fortiori de soumettre la validité du dossier d'homologation à l'existence d'un avis des usagers, non requis par les textes aujourd'hui en vigueur.

Le Conseil d'Etat s'est borné à indiquer - pour rejeter les conclusions - qu'il n'était pas nécessaire, en conséquence de sa décision, que la compétence de l'ART et *"l'intervention"* des usagers en la matière soit intégrées dans une disposition législative du code des transports ou réglementaire du code de l'aviation civile.

Selon lui, une telle intervention résultait déjà *"des dispositions combinées"*³ de ces deux codes, relatives à la procédure de fixation du montant des redevances.

Le Conseil d'Etat a donc considéré que le cadre de consultation prévu par l'article R. 224-3 du code de l'aviation civile permettait aux gestionnaires d'aérodromes d'informer les usagers des règles d'allocation retenues. Et l'arrêt du Conseil d'Etat est d'ailleurs à cet égard parfaitement conforme à la réalité de la consultation des usagers qui ne se limite pas aux seuls éléments cités par le code de l'aviation civile, mais permet également de répondre aux demandes d'information particulières utilement formulées.

² Pt. 1 de la consultation publique, p.4.

³ Considérant 24 de l'arrêt CE, 28 janvier 2021, *Syndicat des compagnies aériennes autonomes*, n° 436166.

En revanche, l'obligation de recueillir un avis des usagers sur les règles d'allocation supposerait bien une intervention réglementaire, en l'occurrence une modification du III de l'article R. 224-3 du code de l'aviation civile qui dispose aujourd'hui que *"la commission [consultative économique] 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"*.

Ces dispositions ne prévoient pas d'avis des usagers sur l'allocation des actifs, produits et charges au périmètre régulé.

Le projet de renforcement de la consultation souhaité par l'Autorité impliquerait donc la modification du code de l'aviation civile par décret en Conseil d'Etat.

3/ En outre, à la lecture du projet de décision et du projet de lignes directrices, l'ART semble considérer que la consultation des usagers par les exploitants d'aéroports se limite au cadre des commissions consultatives économiques, prévu à l'article R. 244-3 du code de l'aviation civile.

Or, réduire l'information et la consultation des usagers aux travaux de la commission consultative économique est une méconnaissance flagrante de la réalité des aéroports.

La consultation des usagers est constante. Aéroports de Paris échange chaque jour avec les usagers, notamment dans le cadre de réunions bilatérales au cours desquelles les compagnies aériennes et assistants en escale font état de leurs projets et besoins opérationnels.

Les usagers et Aéroports de Paris se rencontrent également régulièrement au sein des *Airport Consultative Committees (ACC)* coordonnés par l'Association du transport aérien international (IATA). Dans cette instance, les membres échangent sur des sujets particuliers relatifs au développement des infrastructures de Paris-Charles de Gaulle et de Paris-Orly ou, dans le cadre de groupes de travail ponctuels portant, par exemple, sur les points de vue respectifs des participants concernant les prévisions de trafic et les méthodes appliquées.

Ces échanges quotidiens avec les usagers permettent à Aéroports de Paris de dégager une vision globale des besoins aéroportuaires à partir de laquelle le programme d'investissements et la grille tarifaire annuelle sont ensuite établis.

Les tarifs des redevances et les investissements sont donc avant toute chose le résultat d'un travail de terrain, au contact des usagers, moins visible que les travaux de l'instance officielle de consultation, mais tout aussi précieux pour les usagers et l'exploitant d'aérodrome.

Il serait donc erroné de faire de la commission consultative économique l'unique enceinte d'information et de consultation des usagers.

4/ L'ART prétend que "les usagers sont les mieux à même d'apprécier in concreto le caractère pertinent et non-discriminatoire des règles proposées".

Aéroports de Paris réfute cette affirmation qui constitue le postulat du rôle qu'entend donner l'ART aux usagers, dont on a vu précédemment qu'il n'était pas conforme au droit national.

En premier lieu, l'ART évoque les usagers, de manière générale, comme si ceux-ci constituaient un groupe d'opérateurs économiques homogènes et univoques.

A l'inverse, les situations des usagers sont entre elles bien différentes (trafic, flotte, modèle économique, surface financière, etc.), sans doute davantage que dans d'autres secteurs, ce que l'Autorité a pu remarquer, lors des auditions réalisées ou à la lecture des procès-verbaux de commissions consultatives économiques.

En deuxième lieu, Aéroports de Paris n'a pas connaissance d'un secteur économique dans lequel les usagers du service public sont eux-mêmes, séparément ou collectivement, les garants des principes du service public qu'ils utilisent. On ne saurait demander à un usager de faire preuve d'objectivité en face d'une mesure devant viser l'intérêt général et par exemple de dénoncer les effets d'une mesure qui lui sont favorables ou d'approuver une mesure qui lui serait défavorable.

En dernier lieu, Aéroports de Paris s'interroge dans cette configuration sur le rôle exact du régulateur qui, d'une part, considère que les usagers du service public sont les plus aptes à juger de l'égalité du traitement dont ils bénéficient et qui, d'autre part, lie sa décision d'homologation à l'avis de ces mêmes usagers.

Là encore, on rappellera que les pouvoirs publics nationaux ont fait le choix de ne pas exiger d'accord entre le gestionnaire d'aérodrome et ses usagers, situation dans laquelle le rôle de régulateur serait limité à la gestion des différends. L'ART n'a pas la compétence pour revenir sur ce choix.

5/ Enfin, la dernière observation générale d'Aéroports de Paris concerne le processus d'homologation lui-même et la pertinence de l'approche de l'ART pour assurer une consultation des usagers éclairée et efficace.

On rappellera ici que l'homologation des tarifs de redevances intervient sur la base d'éléments prévisionnels, conformément aux dispositions du code de l'aviation civile et à l'esprit de la régulation en général.

La complexification de la consultation des usagers (nature et volumes d'informations à communiquer), cumulée à l'allongement prévisible des délais d'instruction de l'ART⁴ entraîneraient deux conséquences contreproductives :

- une procédure d'homologation, au sein de laquelle intervient la consultation des usagers, qui s'étend sur sept mois pour une durée de validité des tarifs de redevances de douze mois et ;

⁴ La Direction générale de l'Aviation civile a soumis un projet de décret en ce sens en mai 2021.

- des données prévisionnelles (trafic notamment)⁵ présentées aux usagers au cours des mois d'août et septembre, soit sept mois avant l'application des tarifs s'appuyant sur ces données.

Au total, avec l'adoption des textes soumis à la consultation par l'ART et du décret de modification des délais d'instruction de l'Autorité, les usagers disposeraient certes d'informations plus nombreuses, mais nécessairement moins à jour ou devenues obsolètes et dont la réconciliation avec les processus budgétaires internes sera difficile ou imprécise.

2. Observations particulières sur le projet de décision et le projet de lignes directrices soumis à la consultation par l'ART

(1) Sur le principe d'auditabilité

Le principe d'auditabilité, énoncé à l'article 2 (1°) du projet de décision, impliquerait que les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges, ainsi que leur application pour la production des états de restitution, soient auditables par un tiers externe dans un délai et à coût raisonnables.

Le projet de lignes directrices précise que *"les exploitants aéroportuaires doivent faire auditer, par un tiers externe, la correcte application des règles d'allocation dans le cadre de l'établissement des états de restitution portant sur le dernier exercice clos, à tout le moins"*⁶.

Enfin, l'attestation de conformité établie par l'auditeur devrait être transmise à l'Autorité pour chaque demande d'homologation tarifaire annuelle⁷.

Les modalités de mise en œuvre du principe d'auditabilité soulèvent deux séries d'observations qui portent, d'une part, sur la compétence de l'ART et, d'autre part, sur la proportionnalité des dispositions envisagées.

En premier lieu, l'ART entend sous-traiter l'exercice de sa propre compétence à un tiers externe mandaté par l'exploitant d'aérodrome. Or, ce dernier ne pourra pas présenter les garanties d'indépendance du régulateur qui fondent d'ailleurs sa légitimité institutionnelle.

Si le recours exceptionnel à un prestataire peut apparaître justifié pour donner un éclairage particulier et répondre à un besoin ponctuel, l'abandon systématique de la mission d'audit du régulateur à un prestataire externe ne paraît en revanche pas légitime.

⁵ A titre d'exemple, la méthode la plus pertinente pour établir des prévisions de trafic fiables est basée sur les programmes de vol des compagnies. Ces programmes de vol sont communiqués environ un mois avant le début de chaque saison IATA. Ainsi, pour la saison hiver qui débutera le 30 octobre 2022, ces programmes de vol ne seront disponibles qu'à la fin du mois de septembre, ce qui ne permettra pas de les utiliser pour la consultation relative à la période tarifaire 2023. Il en ira de même pour les investissements, pour lesquels l'ART a demandé à Aéroports de Paris dans sa dernière décision d'homologation tarifaire du 18 décembre 2021, d'améliorer l'information des usagers.

⁶ Pt. 51 du projet de lignes directrices

⁷ Pt 52 du projet de lignes directrices

Les lignes directrices de l'ART ne doivent pas avoir pour résultat de pallier un éventuel manque de ressources du régulateur en mettant à la charge des exploitants un coût d'audit permanent.

En second lieu, la réalisation d'un audit annuel constituerait une mesure disproportionnée à l'objectif poursuivi.

Il n'existe aucune raison de douter de la sincérité des éléments comptables présentés par Aéroports de Paris et la fréquence retenue s'apparente dès lors à une mise sous tutelle injustifiée.

Conformément au cahier des charges d'Aéroports de Paris, les commissaires aux comptes vérifient pour chaque exercice la concordance des informations financières relevant du périmètre régulé et de la caisse aéronautique notamment avec la comptabilité analytique et les méthodes d'affectation retenues.

En outre, on comprend que l'audit devrait être annuel et que l'Autorité fonderait sa décision d'homologation, pour la partie relative à l'application des règles d'allocation comptable, sur l'attestation de conformité délivrée par le tiers extérieur désigné, en plus de l'avis des usagers.

Les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges n'ont pas vocation à être modifiées chaque année par les exploitants d'aérodromes. Dans le cadre du contrat de régulation économique 2016-2020, les règles d'allocation comptables ont été approuvées pour une durée de cinq ans. Elles ont ensuite continué à être appliquées par Aéroports de Paris après la résiliation du contrat, au titre de la permanence des méthodes.

Depuis leur approbation, ces règles n'ont fait l'objet que d'ajustements et de corrections mineures.

En outre, la réalisation d'un audit constitue un exercice long et exigeant. Il est utile et justifié, soit dans un intervalle de temps suffisamment long pour dresser un bilan de fin de période, soit ponctuellement pour observer la portée et la pertinence des changements substantiels d'allocation qui ont pu être apportés à la comptabilité analytique de l'exploitant d'aérodrome.

C'est ainsi qu'en 2019, la direction générale de l'aviation civile (DGAC) avait mandaté un cabinet pour procéder à l'audit des règles d'allocation comptable du contrat de régulation économique 2016-2020 et leur application par Aéroports de Paris. La réalisation de cet audit a duré plusieurs mois et a mobilisé d'importantes ressources. L'audit externe ne saurait constituer un moyen de contrôle normal du régulateur.

Enfin et à titre de comparaison, on relèvera que les audits financiers réalisés dans d'autres secteurs régulés portent sur plusieurs années⁸.

La réalisation d'un audit annuel des règles d'allocation, et de leurs modalités d'application, n'est pas justifiée ici.

⁸ Par exemple, dans le domaine de l'énergie, l'audit de la commission de régulation de l'énergie pour la fixation des niveaux de dotation au fonds de péréquation de l'électricité prévu à l'article L. 121-29 du code de l'énergie.

(2) Sur le principe de pertinence

L'article 2 (4°) du projet de décision porte sur le principe de pertinence. A ce titre, l'ART indique notamment que *"les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges traduisent au mieux la réalité économique et financière des différentes activités"*.

Les termes *"réalité économique et financière"* renvoient à une logique de rentabilité des activités des exploitants d'aérodromes.

Or, l'objectif des règles d'allocation des actifs, produits et charges n'est pas de traduire la rentabilité des différentes activités – les comptes sociaux permettent cet exercice –, mais plutôt de refléter la destination des installations et l'affectation réelle de ces installations aux différentes activités qu'elles abritent et qui sont, dans le cas d'un aéroport, fortement imbriquées.

A ce titre, le recensement de l'ensemble des surfaces des actifs immobiliers de la société ainsi que leur allocation aux différentes activités sont assurés, chez Aéroports de Paris, par des directions opérationnelles.

Aéroports de Paris propose donc de modifier l'article 2 (4°) en remplaçant les termes *"économique et financière"* par le terme *"opérationnelle"*.

(3) Sur le principe de transparence

Arguant de la transparence, les projets de texte soumis à la consultation prévoient une augmentation significative du volume d'informations devant être communiquées par les exploitants d'aérodromes à leurs usagers.

L'ART n'est pourtant pas compétente pour régir les informations à communiquer aux usagers, et plus largement, définir la procédure de consultation ; cette compétence appartient uniquement au Gouvernement.

1/ A titre de rappel, le principe de transparence, défini à l'article 7 de la directive européenne du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires, porte sur la communication mutuelle d'informations entre les exploitants d'aéroports et les usagers d'aéroports, dans le cadre de la consultation.

L'application du principe de transparence est, en outre, précisément prévue par les dispositions du code des transports (article L. 6325-7), du code de l'aviation civile (R. 224-3, IV°) et de 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.

Aucune distinction n'est faite entre les informations devant être communiquées aux usagers et celles devant être communiquées à l'Autorité.

Il est tout à fait justifié que le régulateur, dans le cadre de ses missions, dispose d'un niveau d'information plus élevé que celui des usagers. C'est d'ailleurs déjà le cas, pour le dossier d'homologation, notifié annuellement par les exploitants d'aérodromes à l'ART, qui contient des informations supplémentaires à celles portées à la connaissance des membres des commissions consultatives économiques.

En revanche, l'ART n'a pas le pouvoir d'imposer aux gestionnaires d'aérodromes la communication d'informations supplémentaires aux usagers. L'ART vérifie le respect de la procédure de consultation mais elle ne définit pas les termes de celle-ci. La communication d'informations supplémentaires aux usagers relève du ministre chargé des transports et impliquerait une modification de l'arrêté du 16 janvier 2012 précité.

2/ En outre, l'article 7 de la directive précitée prévoit une liste minimum d'informations devant être portées à la connaissance des usagers dans le but de mener une consultation efficace.

Toutefois, en considérant que les informations relatives aux règles d'allocation communiquées aux usagers doivent leur permettre d'intervenir de manière "*effective dans la détermination de ces règles*"⁹, l'Autorité dépasse largement le cadre de la consultation, prévu par la directive, pour confier aux usagers un véritable pouvoir d'intervention dans la détermination des règles d'allocation comptable des exploitants d'aérodromes et leur application.

Aéroports de Paris ne partage pas l'avis selon lequel l'éclairage des usagers et l'effectivité de l'intervention des usagers passerait par une communication d'informations sans limite.

3/ Le volume d'information qui serait communiqué n'est pas non plus conforme au troisième paragraphe de l'article 7 de la directive précitée qui prévoit que "*dans le cas d'entités gestionnaires d'aéroports cotées en bourse, il y a notamment lieu de respecter les réglementations relatives aux bourses*".

Aéroports de Paris est une société cotée en bourse depuis 2006 et soumise, en conséquence, à des contraintes particulières en matière de transmission d'informations et de protection du secret des affaires, conformément aux obligations formulées par l'Autorité des marchés financiers (AMF) et la réglementation de l'Union européenne.

Dans ce cadre, la communication des éléments relevant de la catégorie des informations privilégiées et/ou sensibles doit nécessairement être limitée et suffisamment maîtrisée par Aéroports de Paris afin que l'entreprise soit en mesure de veiller au caractère confidentiel des éléments transmis. En effet, leur publication, non autorisée, est susceptible de nuire à Aéroports de Paris et d'avoir de surcroît une influence sensible sur son cours de bourse.

Aéroports de Paris s'emploie à prendre en compte les remarques formulées par le régulateur et les membres de la commission consultative économique. C'est ainsi que, depuis la période tarifaire 2022, Aéroports de Paris s'est engagée à communiquer des données économiques et financières prospectives au-delà des informations obligatoires en assumant la surcharge de travail et le formalisme propre à assurer cette communication dans le respect de la réglementation boursière.

⁹ Article 2 (8^o) du projet de décision de l'Autorité

Toutefois, en tant que société commerciale cotée en bourse, Aéroports de Paris et l'Etat actionnaire majoritaire ont des responsabilités envers les autres actionnaires de la société. La communication d'éléments ayant pour conséquence de faire intervenir les usagers, soutenus par le régulateur, dans la gestion de l'entreprise n'est ni raisonnable ni justifiée.

Aéroports de Paris est ici dans une situation particulière à l'échelle nationale dont il appartient à l'ART de tenir compte, conformément aux dispositions de la directive du 11 mars 2009.

4/ L'exigence de transparence ne doit pas faire oublier d'autres impératifs de même valeur ou de valeur supérieure.

Il revient en effet à l'ART de concilier l'exercice du principe de transparence avec les règles de sécurité et de sûreté publiques, ou celles propres à la défense nationale. En particulier, la communication d'éléments extraits des systèmes d'information d'Aéroports de Paris, sans aucun retraitement, ne doit pas placer l'opérateur d'importance vitale (OIV) en situation de méconnaître les obligations de confidentialité, d'une valeur supérieure, qui s'imposent à lui au titre du code de la défense nationale.

Il y a lieu en outre de veiller à ce que la transparence n'ait pas un effet contre-productif. En effet, la divulgation des informations précitées, à partir des systèmes d'informations précités, ne doit pas conduire Aéroports de Paris à méconnaître les règles d'égalité de concurrence entre les usagers en révélant des éléments du secret des affaires des compagnies aériennes notamment.

Aéroports de Paris attribue avec une particulière vigilance les espaces, locaux et installations au sein des aéroports, conformément aux principes du cahier des charges d'Aéroports de Paris¹⁰. Ces attributions font l'objet d'une attention particulière (et légitime) de la part des usagers, comme l'affaire dite "des loueurs"¹¹ a pu l'illustrer par le passé, bien que le Conseil de la concurrence n'ait relevé aucune pratique illicite.

La communication des informations aux usagers doit donc être encadrée et Aéroports de Paris se réserve le droit de saisir l'Autorité de la concurrence, préalablement à la mise en œuvre des décisions de l'ART, pour s'assurer que cette communication ne se heurterait à aucun principe ou exigence de droit de la concurrence entre les opérateurs concernés.

5/ Enfin, dans son projet de lignes directrices l'ART prévoit que *"toute évolution des règles d'allocation doit être réalisée après concertation avec les usagers. Par ailleurs, l'exploitant aéroportuaire produira, pour chaque modification, une note descriptive détaillant la modification apportée, justifiant son caractère nécessaire, au regard des autres principes, ainsi*

¹⁰ Décret n° 2005-828 du 20 juillet 2005 relatif à la société Aéroports de Paris.

¹¹ Décision no 98-MC-13 du Conseil de la concurrence en date du 2 décembre 1998 relative à la situation de la concurrence sur le marché des locaux et espaces nécessaires aux activités des sociétés de location de véhicules sans chauffeur mis à leur disposition par Aéroports de Paris sur les aéroports d'Orly et de Roissy - Charles-de-Gaulle.

que son impact, prise isolément, sur les états de restitution ainsi établis (états de restitution proforma)"¹².

Pour assurer l'efficacité de cette disposition, il est nécessaire que sa mise en œuvre soit limitée aux modifications ayant un enjeu significatif de régulation. Cela signifie que la consultation des usagers sur ce point et la production de la note descriptive doivent être exigibles seulement pour les modifications qui auront un effet réel sur la répartition entre le périmètre régulé et le périmètre non régulé de l'exploitant d'aérodrome.

A titre d'exemple, des modifications sont régulièrement effectuées en conséquence de réorganisations, lorsque le périmètre d'intervention de certaines équipes évolue ou lorsque l'exploitant d'aérodrome modifie certaines organisations opérationnelles. Cela a notamment été le cas lors de la mise en place de la direction "aérogares" (CDG9) à la place des directions CDG1, CDGA et CDG2. Les équipes qui étaient en charge de terminaux spécifiques sont désormais mutualisées dans une seule direction pour tout l'aéroport Paris-Charles de Gaulle. Cette modification a nécessité la création de nombreux centres de coûts pour CDG9, avec des nouvelles clés d'allocation, pour répartir ces coûts sur les différents terminaux, sans effet sur la régulation.

Ainsi, Aéroports de Paris propose plusieurs modifications concernant l'application de ce principe afin notamment de le rendre compatible avec le droit boursier :

- préciser que l'ensemble des informations communiquées dans le cadre des états de restitution se limite aux données relevant du périmètre régulé des exploitants d'aérodromes, tel qu'il est défini par le ministre en charge de l'aviation civile¹³ ;
- dans la partie du projet de lignes directrices relative à l'implication des usagers dans l'établissement des règles d'allocation (pts 35 à 39 – p. 15), il conviendrait de préciser que la communication des informations aux usagers doit se faire dans le respect de la réglementation boursière applicable aux sociétés gestionnaires d'aéroports cotées en bourse ;
- dans le but d'assurer une consultation efficace, il convient de limiter la présentation aux usagers aux principales règles d'allocation ;
- préciser au paragraphe 46 du projet de lignes directrices qu'en cas de modification d'une règle d'allocation, la concertation des usagers ainsi que la production par l'exploitant d'aérodrome de la note décrivant cette évolution devra avoir lieu seulement lorsque cette évolution présente un enjeu significatif de régulation.

(4) Concernant les dispositions transitoires

L'Autorité prévoit que *"les règles d'allocation des actifs, produits et charges, établies conformément à la décision, s'appliquent aux comptes des exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2023. En conséquence, l'élaboration des tarifs des redevances soumis à homologation de l'Autorité à compter du 1^{er} septembre 2022 devrait être conforme aux principes établis dans la décision"*.

¹² Pt. 46 du projet de lignes directrices de l'ART.

¹³ En ce compris la quote-part affectée au périmètre régulé des éléments répartis entre les périmètres régulé et non régulé.

Selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, *"il incombe à l'autorité investie du pouvoir réglementaire d'édicter, pour les motifs de sécurité juridique, des mesures transitoires qu'implique, s'il y a lieu, une réglementation nouvelle"* ¹⁴.

En réalité, les décisions envisagées par l'ART impliquent d'organiser une consultation des usagers sur les règles d'allocation des actifs, produits et charges dès leur publication et les mesures transitoires annoncées, au demeurant imprécises, ne permettent pas de respecter le principe général du droit de sécurité juridique consacré dans la décision du Conseil d'Etat précitée.

1/ Compte tenu des délais réglementaires applicables, Aéroports de Paris notifie sa proposition tarifaire à l'ART en novembre n-1 pour une entrée en vigueur des tarifs au 1^{er} avril de l'année n.

L'ensemble des dispositions que le projet de décision de l'ART prévoit devront, pour Aéroports de Paris, être mises en œuvre sans condition dès la prochaine période tarifaire.

On a vu en particulier que le projet de décision de l'ART et le projet de lignes directrices imposent aux exploitants d'aérodromes de communiquer un volume important d'informations aux usagers ainsi qu'à l'ART. La préparation de ces éléments nécessite un certain délai – étant précisé qu'il s'agit d'éléments nouveaux soumis à la consultation – et s'ajoute aux autres éléments soumis à la consultation des membres des commissions consultatives économiques et/ou inclus dans le dossier d'homologation notifié à l'ART¹⁵.

Pour ce seul motif, les décisions de l'ART devraient comporter de véritables mesures transitoires permettant aux exploitants d'aéroports de procéder aux adaptations nécessaires (la consultation publique ne pouvant à cet égard pas servir de mesure transitoire puisqu'il ne s'agit que de projets de décisions).

2/ En outre, l'Autorité indique dans son projet de lignes directrices, à juste titre, qu'il ne lui appartient pas de fixer le cadre dans lequel les usagers pourraient intervenir dans la détermination des règles d'allocation des actifs, des produits et des charges au périmètre régulé. Cette compétence relève du ministre chargé de l'aviation civile¹⁶.

La décision de l'ART n'étant pas applicable sans intervention du pouvoir réglementaire, il convient de reporter son entrée en vigueur, ou à tout le moins celle des dispositions portant sur la consultation des usagers, à la publication des textes modifiant le code de l'aviation civile.

3/ Le report de l'entrée en vigueur des dispositions relatives à la consultation des usagers s'impose au vu du principe de sécurité juridique. Il est d'autant plus nécessaire que les délais

¹⁴ CE, Assemblée, 24 mars 2006, *Société KPMG*, n° 288460.

¹⁵ Les éléments communicables sont listés, d'une part, dans 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, pour la consultation des usagers, et d'autre part, dans la décision 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, pour le dossier d'homologation notifié à l'ART.

¹⁶ Pt. 36 du projet de lignes directrices.

d'instruction de l'ART sont susceptibles d'être allongés, impliquant pour les exploitants d'aérodromes de consulter plus tôt les usagers que par le passé.

En effet, la DGAC a mené en mai 2021 une consultation relative à la modification des délais d'instruction du régulateur dans le cadre de l'exercice de ses différentes compétences.

Le projet de décret visait notamment un allongement du délai d'instruction de la proposition tarifaire des exploitants d'aérodromes par l'ART, qui passerait d'un à deux mois après la notification par l'exploitant de sa proposition tarifaire. Si ce décret entre en vigueur, alors Aéroports de Paris devra nécessairement modifier le calendrier relatif à la procédure d'homologation et avancer les dates de consultation des usagers.

La DGAC n'a communiqué aucune information sur le calendrier d'adoption de cette réforme des délais d'instruction du régulateur qui pourrait donc intervenir à tout moment avant le début du lancement de la prochaine consultation.

La décision de l'ART et ses lignes directrices sur les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges, le décret modifiant le code de l'aviation civile et l'arrêté du ministre chargé des transports (modifiant l'arrêté du 16 janvier 2012 précité) constitueraient des actes susceptibles de recours.

L'absence de réelles mesures transitoires et l'adoption tardive de ces textes fragiliseraient donc d'autant plus la procédure de consultation et d'homologation des tarifs de redevances menées par les exploitants d'aérodromes pour la période tarifaire 2023.

En tout état de cause, si l'ART ne procédait à aucune modification à la suite de cette consultation publique, les meilleurs efforts d'Aéroports de Paris ne suffiraient pas à répondre aux exigences de l'ART compte tenu des délais impartis pour adapter les outils et/ou l'organisation analytique qui n'ont pas été conçus pour une telle maille de détails et pour transmettre une importante volumétrie de document sans compter l'intervention nécessaire du pouvoir réglementaire à une date inconnue.