

Décision n° 2024-013 du 8 février 2024

relative à la demande du syndicat des compagnies aériennes autonomes et de la chambre syndicale du transport aérien tendant à la recherche et à la constatation de manquements de la société Aéroport Toulouse-Blagnac

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

Vu le code des transports, notamment ses articles L. 1264-1, L. 6325-1, L. 6327-1 et L. 6327-2 ;

Vu la décision n° 462429 du Conseil d'État du 8 décembre 2022 ;

Vu la décision n° 475334 du 21 décembre 2023 par laquelle le Conseil d'État a annulé la décision de l'Autorité n°2023-020 du 20 avril 2023 relative à la demande du syndicat des compagnies aériennes autonomes et de la chambre syndicale du transport aérien tendant à la recherche et à la constatation de manquements commis par la société Aéroport Toulouse-Blagnac et enjoint à l'Autorité de procéder au réexamen de la demande présentée le 31 janvier 2023 par le syndicat des compagnies aériennes autonomes dans un délai de deux mois ;

Vu la décision de l'Autorité n° 2021-071 du 23 décembre 2021 relative à la demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires de l'aéroport de Toulouse-Blagnac à compter du 1^{er} avril 2022 ;

Vu la décision de l'Autorité n° 2023-002 du 17 janvier 2023 relative à la demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables à l'aéroport de Toulouse-Blagnac à compter du 1^{er} avril 2023 ;

Vu le règlement intérieur de l'Autorité ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 8 février 2024 ;

Considérant l'ensemble des éléments qui suivent :

1. FAITS ET PROCÉDURE

1. Par courriel de son conseil Maître Rémi Sermier en date du 31 janvier 2023, dont le service de la procédure de l'Autorité a accusé réception le 3 février 2023, le syndicat des compagnies aériennes autonomes (ci-après le « SCARA ») et la chambre syndicale du transport aérien (ci-après la « CSTA ») ont saisi conjointement l'Autorité, sur le fondement de l'article L. 1264-1 du code des transports, d'une demande tendant à ce qu'elle procède à la recherche et à la constatation de manquements qui auraient été commis par la société Aéroport Toulouse-Blagnac (ci-après « ATB ») lorsqu'elle a institué une redevance par bagage¹.
2. Au soutien de leur demande, le SCARA et la CSTA invoquent deux manquements² :
 - D'une part, le tarif de la redevance par bagage ne serait pas conforme aux principes généraux applicables en matière de tarification des redevances pour service rendu, dès lors que les compagnies aériennes seraient exonérées du coût de mise à disposition des installations de traitement des bagages ;
 - D'autre part, ATB aurait intégré, de manière illégale au regard, notamment, des dispositions de l'article L. 6325-1 du code des transports, une prestation concurrentielle d'assistance en escale consistant en un service de réconciliation des bagages (ci-après « SRB »), dans le périmètre de la redevance par bagage.
3. Par une décision du 20 avril 2023, l'Autorité a rejeté cette demande aux motifs que l'exigence d'impartialité, ainsi que les principes de sécurité juridique et de confiance légitime, s'opposaient à ce qu'elle puisse procéder à la recherche et à la constatation de manquements portant sur les tarifs de cette redevance, qu'elle avait homologués.
4. Par une décision du 21 décembre 2023 susvisée, le Conseil d'État a jugé qu' « en estimant que tant l'exigence d'impartialité que les principes de sécurité juridique et de confiance légitime s'opposaient à ce qu'elle puisse procéder à la recherche et à la constatation d'un manquement portant sur un tarif de redevance aéroportuaire au seul motif qu'elle l'avait précédemment homologué, l'Autorité [...] a entaché sa décision d'erreur de droit »³. En conséquence, il a annulé la décision du 20 avril 2023 et a enjoint à l'Autorité « de procéder au réexamen de la demande présentée le 31 janvier 2023 par le [SCARA] dans un délai de deux mois [...] ».

2. RÉEXAMEN DE LA DEMANDE

5. Aux termes de l'article L. 1264-1 du code des transports : « l'Autorité [...] peut, soit d'office, soit à la demande [...] d'un transporteur aérien, d'un prestataire de service sur un aérodrome ou encore de toute autre personne concernée, procéder à la recherche et à la constatation des manquements aux obligations résultant des dispositions énumérées ci-dessous ainsi que des textes pris pour leur application : [...] 5° Les dispositions du chapitre V du titre II du livre III de la sixième partie du présent code⁴, pour les aérodromes relevant de la compétence de l'Autorité de régulation des transports au titre de l'article L. 6327-1 ».

¹ Cette nouvelle redevance a été introduite par la société ATB à compter du 1^{er} avril 2022 (voir point 8 de la présente décision).

² Aux termes de la saisine du SCARA et de la CSTA : « Ces manquements potentiels se situent sur deux terrains : (A) d'une part, ATB a intégré une prestation concurrentielle d'assistance en escale dans le périmètre de cette redevance pour service rendu ; (B) d'autre part, ATB n'a pas respecté les principes généraux applicables en matière de tarification des redevances pour services rendus ». Dans la partie 2 de la présente décision, consacrée au réexamen de la demande du SCARA et de la CSTA, est abordé tout d'abord le manquement allégué tiré du non-respect des principes généraux applicables en matière de tarification des redevances pour service rendu (2.1.), puis le manquement allégué tiré de l'intégration d'une prestation concurrentielle d'assistance en escale dans le périmètre de la redevance par bagage (2.2.).

³ Considérant n°3 de la décision.

⁴ Il s'agit des dispositions des articles L. 6325-1 à L. 6325-8 du code des transports.

2.1. Sur le manquement allégué tiré du non-respect des principes généraux applicables en matière de tarification des redevances pour service rendu

6. Dans leur demande en date du 31 janvier 2023, le SCARA et la CSTA soutiennent que le tarif de la redevance par bagage ne serait pas conforme aux principes généraux applicables en matière de tarification des redevances pour service rendu, dès lors que les compagnies aériennes seraient exonérées du coût de mise à disposition des installations de traitement des bagages. Le SCARA et la CSTA estiment que cette mise à disposition devrait être payée par les compagnies pour chaque touchée d'avion et qu'en exonérant les compagnies de tout paiement de ce service si leurs passagers n'ont pas de bagages de soute, la tarification d'ATB n'aurait pas été établie sur la base de critères objectifs et rationnels et ne serait pas conforme aux principes de non-discrimination et d'orientation vers les coûts.
7. En vertu de l'article L. 6327-2 du code des transports, l'Autorité « *homologue les tarifs des redevances pour services rendus mentionnés à l'article L. 6325-1 et leurs modulations, dans les délais et conditions prévus par voie réglementaire* », en s'assurant notamment « *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* ».
8. Dans le cadre de sa proposition tarifaire portant sur la période 2022-2023, débutant à compter du 1^{er} avril 2022, ATB a proposé d'introduire une nouvelle redevance accessoire relative à la mise à disposition des installations de tri et de traçabilité des bagages enregistrés au départ et de livraison des bagages à l'arrivée, dite « redevance par bagage ». Par une décision du 23 décembre 2021 susvisée, l'Autorité a homologué le tarif de cette redevance en application des dispositions de l'article L. 6327-2 précité. Elle a constaté qu'ATB lui avait transmis les éléments permettant de justifier le niveau du tarif fixé pour cette redevance au regard du coût des services rendus pour la période tarifaire soumise à homologation et que la structure tarifaire ainsi que les modalités de facturation de cette redevance n'étaient pas de nature à introduire une discrimination entre les usagers.
9. Par une requête enregistrée le 17 mars 2022, le SCARA et la CSTA ont demandé au Conseil d'État l'annulation de la décision de l'Autorité du 23 décembre 2021 susvisée, notamment en tant qu'elle avait homologué le tarif de la redevance par bagage, au motif en particulier qu'elle serait entachée d'une erreur manifeste d'appréciation au regard des dispositions de l'article L. 6327-2 du code des transports, en ce que le tarif de la redevance par bagage ne respecterait pas les règles générales applicables aux redevances et serait discriminatoire.
10. Par la décision du 8 décembre 2022 susvisée, le Conseil d'État a rejeté la requête du SCARA et de la CSTA en considérant notamment qu' « *il ressort des pièces du dossier que la redevance par bagage a pour objet de couvrir les coûts relatifs à l'utilisation des installations de tri et de traçabilité des bagages enregistrés au départ et de livraison des bagages à l'arrivée au sein de l'aérodrome de Toulouse-Blagnac. Dès lors que cette redevance porte sur chaque bagage enregistré et utilisant les installations de cet aérodrome destinées à traiter les bagages et que, par suite, elle est la contrepartie directe du service ainsi défini, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que l'assiette retenue pour la redevance, fixée par bagage, ne serait pas adaptée à son objet ou présenterait un caractère discriminatoire* »⁵.
11. Au regard des éléments exposés ci-dessus, le tarif de la redevance par bagage instituée par ATB ne méconnaît pas les règles et principes généraux applicables en matière de tarification des redevances pour service rendu ainsi que l'exigence de non-discrimination visés par l'article L. 6327-2 du code des transports. Par conséquent, et en l'absence de tout élément de fait ou de droit nouveau invoqué par le SCARA et la CSTA à l'appui de leur demande du 31 janvier 2023 tendant à ce que l'Autorité procède à la recherche et à la constatation d'un manquement de la société ATB tenant à la méconnaissance, par cette redevance, des principes généraux applicables en matière de tarification des redevances pour services rendus, il n'y a pas lieu de procéder à la recherche et à la constatation d'un tel manquement.

⁵ Considérant n°11 de la décision.

2.2. Sur le second manquement allégué tiré de l'intégration d'une prestation concurrentielle d'assistance en escale dans le périmètre de la redevance par bagage

12. Dans leur demande en date du 31 janvier 2023, le SCARA et la CSTA soutiennent que la société ATB aurait commis un manquement à ses obligations en ayant inclus dans le périmètre de la redevance par bagage une prestation concurrentielle d'assistance en escale, dite de « SRB ». Selon le SCARA et la CSTA, une telle inclusion constituerait une illégalité manifeste au regard, notamment, des dispositions de l'article L. 6325-1 du code des transports⁶.
13. Dans sa décision du 17 janvier 2023 susvisée, l'Autorité a constaté que « la redevance par bagage proposée par la société ATB inclut un service de réconciliation des bagages (ci-après « SRB ») permettant de suivre ces derniers (i) dans le système de tri bagage de l'aéroport, c'est-à-dire depuis leur enregistrement par les passagers jusqu'aux goulottes de livraison à la sortie du système de tri bagage de l'aéroport (ci-après SRB « tri bagage »), puis (ii) des goulottes de livraison jusqu'à la soute des avions (ci-après SRB « piste »). Par ailleurs, il a été confirmé qu'un usager a développé un service correspondant au SRB « piste » et n'utilise dès lors pas la prestation proposée par la société ATB sur cette partie du traitement des bagages »⁷.
14. L'Autorité a néanmoins relevé que « les coûts du SRB attachés au SRB « piste » sont difficilement identifiables, en ce que ce système est indissociable des activités de service public aéroportuaire, comportant nécessairement, en présence d'un système de tri bagages automatisé, un SRB « tri bagage ». En tout état de cause, il apparaît, d'une part, que les coûts attachés au SRB dans son ensemble, représentant moins de 1 % des coûts associés à la redevance bagage, sont peu significatifs et, d'autre part, qu'au regard du taux de couverture de la redevance bagage (manifestement inférieur à 100 %), un éventuel retraitement des coûts attachés au SRB « piste » n'entraînerait pas nécessairement d'évolution du tarif de la redevance »⁸.
15. Dans ce contexte, et sur la base des éléments portés à sa connaissance au cours de l'instruction, l'Autorité ne s'est pas opposée à la redevance bagage figurant dans la proposition tarifaire soumise à homologation.
16. Au regard des éléments exposés ci-dessus, et en l'absence de tout élément de fait ou de droit nouveau invoqué par le SCARA et la CSTA, leur demande tendant à ce que l'Autorité procède à la recherche et à la constatation d'un manquement de la société ATB tenant à l'inclusion dans le périmètre de la redevance par bagage d'une prestation concurrentielle d'assistance en escale, dite « SRB », ne peut qu'être rejetée.

* * *

⁶ Page 4 de la saisine du SCARA et de la CSTA.

⁷ Point 58 de la décision.

⁸ Point 59 de la décision.

DÉCIDE

- Article 1^{er}** La demande du syndicat des compagnies aériennes autonomes et de la chambre syndicale du transport aérien est rejetée.
- Article 2** La présente décision sera notifiée au syndicat des compagnies aériennes autonomes, à la chambre syndicale du transport aérien et à la société Aéroport Toulouse-Blagnac, et publiée sur le site internet de l'Autorité.
- Article 3** Le secrétaire général est chargé de l'exécution de la présente décision.

L'Autorité a adopté la présente décision le 8 février 2024.

Présents : Monsieur Thierry Guimbaud, président ; Monsieur Philippe Richert, vice-président ; Monsieur Patrick Vieu, vice-président ; Madame Sophie Auconie, vice-présidente.

Le Président,

Thierry Guimbaud