

Avis n° 2025-094 du 16 décembre 2025

portant sur le projet de décret en Conseil d'État pris en application de l'article 26 de la loi n° 2025-391 du 30 avril 2025 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne (DDADUE)

L'essentiel

L'Autorité a été saisie pour avis le 23 octobre 2025 par le ministre chargé de l'aviation civile sur un projet de décret en Conseil d'État pris en application de l'article 26 de la loi « DDADUE » du 30 avril 2025.

Le projet de décret soumis à l'Autorité en application de l'article L. 6327-3-3 du code des transports comporte plusieurs dispositions appelant des observations de sa part.

En premier lieu, il détermine les éléments devant être pris en compte par l'Autorité lorsqu'elle se prononce par avis conforme sur la poursuite de l'exécution d'un contrat de régulation économique (CRE) dont la durée excède cinq ans en raison des spécificités du projet industriel de l'exploitant.

Le projet de décret, en déterminant l'approche que doit adopter l'Autorité lorsqu'elle rend son avis conforme sur la poursuite de l'exécution du CRE en application du cinquième alinéa de l'article L. 6325-2 du code des transports, cantonne le régulateur dans un office qui ne correspond pas à l'intention du législateur.

En deuxième lieu, le projet de décret prévoit que pour, les CRE négociés en parallèle d'un contrat de concession, l'Autorité peut, dans le cadre de l'instruction de son avis simple sur l'avant-projet de contrat ou de son avis conforme sur le projet de contrat, entendre le ministre chargé de l'aviation civile en présence, le cas échéant, du candidat auquel il est envisagé d'attribuer le contrat –les dispositions en vigueur ne permettant à l'Autorité de n'entendre que le ministre.

Les dispositions réglementaires en vigueur restreignant les pouvoirs dont dispose l'Autorité en application de l'article L. 1264-2 du code des transports, le projet de décret devrait procéder à leur abrogation.

En troisième lieu, le projet de décret prévoit que, lorsqu'elle est saisie pour avis sur un projet de texte réglementaire en application de l'article L. 6327-3-3 du code des transports, l'Autorité se prononce dans un délai de deux mois, pouvant être réduit à quinze jours en cas d'urgence. Or, il est matériellement délicat pour l'Autorité de se prononcer dans un délai de quinze jours compte tenu du temps nécessaire à l'instruction du projet de texte par les services et de son fonctionnement collégial.

Ce délai devrait être rapporté à un mois en cas d'urgence dûment justifiée et cette disposition n'être mobilisée qu'à titre exceptionnel.

Cette synthèse a un caractère strictement informatif. Elle ne saurait se substituer aux motifs et conclusions ci-après, qui seuls font foi.

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

Saisie par le ministre chargé de l'aviation civile, par courriel enregistré le 23 octobre 2025 au service de la procédure de l'Autorité ;

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

Vu la loi n° 2025-391 du 30 avril 2025 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes (ci-après, la « loi DDADUE »), notamment son article 26 ;

Vu le code des transports, notamment ses articles L. 6325-2, L. 6327-3, L. 6327-3-3 et R. 6325-39 et suivants ;

Vu l'arrêté modifié du 23 mai 2024 relatif aux redevances pour services rendus sur les aérodrômes ;

Vu le règlement intérieur de l'Autorité ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le collège en ayant délibéré le 16 décembre 2025 ;

Considérant l'ensemble des éléments qui suivent :

1. Cadre juridique et contexte de la saisine

1.1. Cadre juridique

1. L'Autorité est compétente pour réguler les tarifs des redevances aéroportuaires des aérodomes dont le trafic annuel a dépassé cinq millions de passagers lors d'une des cinq années civiles précédentes ou faisant partie d'un système d'aérodomes en comprenant au moins un répondant à ce critère¹.
2. Dans ce cadre, elle est notamment amenée à se prononcer sur l'évolution du montant des redevances. Conformément à l'article L. 6325-2 du code des transports, cette évolution peut être déterminée annuellement ou dans une perspective pluriannuelle dans un contrat de régulation économique (ci-après, le « CRE ») conclu entre l'exploitant d'aéroport et l'État.
3. En application de l'article L. 6327-3 du code des transports que l'Autorité peut être amenée à se prononcer à deux reprises au stade de l'élaboration des CRE : une première fois, par un avis simple sur l'avant-projet de CRE sur saisine facultative du ministre chargé de l'aviation civile et une seconde fois par un avis conforme sur le projet de contrat négocié entre les parties.
4. Si les CRE sont en principe conclus pour une durée maximum de cinq ans, le législateur a prévu deux exceptions permettant de porter cette durée jusqu'à dix ans afin de mieux prendre en compte les cycles d'investissements, facilitant ainsi l'articulation entre les cadres concessif et de régulation. Tel est le cas pour le premier contrat pluriannuel conclu à la suite de l'attribution d'une nouvelle concession ou lorsque les spécificités du projet industriel de l'exploitant le justifient².
5. Le législateur a néanmoins encadré les conditions de mise en œuvre de cette seconde exception.
6. Tout d'abord, le III de l'article L. 6327-3 du code des transports, issu de l'article 26 de la loi du 30 avril 2025 susvisée, prévoit que *« lorsque l'Autorité de régulation des transports est compétente et que la durée d'un contrat est envisagée pour une durée supérieure à cinq ans en application du 2° de l'article L. 6325-2, l'autorité se prononce par un avis conforme sur l'adéquation de cette durée au projet industriel proposé par l'exploitant »*³.
7. Ensuite, l'article L. 6325-2 du code des transports, issu du même article de la loi du 30 avril 2025 susvisée, dispose que la *« consultation des usagers est renouvelée quatre ans après le début du contrat afin de leur présenter les évolutions du projet industriel, les écarts observés par rapport aux prévisions initiales du contrat et les ajustements réalisés en application des stipulations de ce dernier »*.
8. Enfin, ce même article, issu des mêmes dispositions, prévoit qu' *« un avis conforme de l'Autorité de régulation des transports, lorsqu'elle est compétente, est sollicité par l'exploitant sur la poursuite de l'exécution du contrat à la suite de cette consultation. En cas de modification substantielle par rapport aux éléments prévisionnels du contrat ou du projet industriel et au vu des avis émis par les usagers et par l'Autorité de régulation des transports, l'Etat et l'exploitant de l'aéroport procèdent à la révision ou à la résiliation anticipée du contrat. L'Autorité de régulation des transports rend un avis conforme au ministre chargé de l'aviation civile sur le projet de contrat révisé dans les conditions définies à l'article L. 6327-3 »*⁴.

¹ Article L. 6327-1 du code des transports.

² Article L. 6325-2 du code des transports.

³ Voir également le II, 4° de l'article L. 6327-3 du code des transports.

⁴ Article L. 6325-2 du code des transports.

1.2.Contexte de la saisine

9. En vertu de l'article L. 6327-3-3 du code des transports, l'Autorité rend un avis sur les projets de textes réglementaires relatifs, notamment, à la régulation des aéroports entrant dans son champ de compétence.
10. Par courriel enregistré le 23 octobre 2025 au service de la procédure de l'Autorité, le ministre chargé de l'aviation civile a saisi l'Autorité d'une demande d'avis sur un projet de décret en Conseil d'État pris en application de l'article 26 de la loi du 30 avril 2025 susvisée (ci-après, respectivement le « projet de décret » et la « loi DDADUE »).
11. Le projet de décret précise :
 - Pour les CRE dont la durée excède cinq années en raison de la nature du projet industriel de l'exploitant :
 - Les informations devant être transmises aux usagers dans le cadre des commissions consultatives économiques (ci-après les « CoCoÉco ») pour justifier cette durée au regard du projet industriel et lors de la consultation réalisée quatre années après le début du contrat (article 3) ;
 - Les éléments pris en compte par l'Autorité lorsqu'elle se prononce par avis conforme au bout de quatre années sur la poursuite de l'exécution du contrat et le délai dans lequel elle doit rendre cet avis (article 7) ;
 - Pour les CRE conclus en parallèle de la conclusion d'un contrat de concession, les conditions dans lesquelles l'Autorité peut entendre le candidat auquel il est envisagé d'attribuer le contrat (articles 5 et 6) ;
 - Le délai dans lequel l'Autorité se prononce lorsqu'elle est saisie pour avis sur le cahier des charges dans le cadre d'une procédure de passation d'un contrat de concession en application du I de l'article L. 6327-3 du code des transports et les modalités de publication de cet avis (article 8) ;
 - Le délai dans lequel se prononce l'Autorité lorsqu'elle est saisie pour avis sur un projet de texte réglementaire en application de l'article L. 6327-3-3 du code des transports (article 8).
12. En l'absence de délai fixé par des dispositions législatives ou réglementaires, l'article 17 du règlement intérieur de l'Autorité dispose que « *[l]orsque le délai dans lequel l'Autorité doit rendre son avis [...] n'est pas fixé par des dispositions législatives ou réglementaires, l'Autorité s'attache à émettre son avis [...] dans un délai de deux mois à compter de la réception de l'ensemble des éléments utiles* ».

2. Analyse

2.1. Le projet de décret contient des dispositions qui restreignent l'intervention de l'Autorité par rapport aux missions qu'elle doit exercer, de manière indépendante, en vertu de la loi

13. Comme rappelé au point 8, l'article L. 6325-2 du code des transports prévoit que « *un avis conforme de l'Autorité de régulation des transports, lorsqu'elle est compétente, est sollicité par l'exploitant sur la poursuite de l'exécution du contrat à la suite de cette consultation [des usagers]* ».
14. Il résulte des travaux parlementaires que l'intervention des usagers puis de l'Autorité quatre années après le début du contrat organisée par l'article précité vise à « *éviter tout risque de rémunération excessive de l'exploitant d'aéroport* »⁵ en permettant de ramener la durée d'un contrat de régulation économique conclu pour plus de cinq années à sa durée de droit commun en cas d'écarts substantiels avec les prévisions initiales. Le législateur a donc entendu permettre la conclusion de CRE sur une durée suffisamment longue pour faciliter la réalisation d'investissements d'envergure tout en limitant le risque inhérent à une telle durée en cas de modification substantielle des paramètres ou du projet ayant présidé à sa détermination.
15. L'article 7 du projet de décret restreint le champ d'intervention de l'Autorité, dans le cadre de l'avis conforme qu'elle doit rendre en application de l'article L. 6325-2 du code des transports, en prévoyant qu'elle se prononce « *sur le caractère substantiel de l'impact sur la rémunération de l'exploitant sur la durée du contrat vis-à-vis des possibilités de rémunérations offertes par le contrat initial : / - des écarts observés, par rapport aux prévisions initiales du contrat sur les premières périodes tarifaires couvertes par le contrat et entièrement exécutées, / - des ajustements réalisés ou prévisibles sur la durée du contrat en application des dispositions du contrat sur l'évolution des tarifs.* ».
16. La rédaction proposée de l'article 7 circonscrit ainsi l'appréciation de l'Autorité aux effets sur la rémunération de l'exploitant des écarts par rapport aux prévisions et des ajustements – réalisés ou prévisibles – sur la durée du contrat, de manière particulièrement restrictive par rapport aux dispositions législatives, qui se réfèrent aux modifications substantielles relatives « *aux éléments prévisionnels du contrat* » et au « *projet industriel* ».
17. Or, ces dernières ne peuvent être appréhendées au regard du seul impact substantiel qu'elles sont susceptibles d'avoir sur la rémunération de l'exploitant. Notamment, le jeu des facteurs d'ajustement mis en place dans le cadre des CRE pourrait conduire à atténuer les effets des écarts sur la rémunération de l'exploitant alors même que ces écarts seraient substantiels par rapport aux trajectoires initiales.

⁵ Voir le [rapport de M. D. Michallet au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat](#) : « Pour la commission, il est indispensable qu'un tel allongement de la durée du CRE n'aboutisse pas à créer une rente financière en faveur de l'aéroport au détriment de ses usagers.[...] Une clause de revoyure serait prévue : au bout de quatre ans, les usagers et l'ART seraient de nouveau consultés. En cas de modification substantielle par rapport aux éléments prévisionnels du contrat ou du projet industriel, l'État et l'exploitant d'aérodrome procéderaient à la révision ou l'arrêt anticipé du contrat. L'ART rendrait un avis conforme sur cette révision. / La commission a sous-amendé (COM-120) cette proposition afin de préciser que la poursuite de l'exécution du CRE serait subordonnée à un avis conforme de l'ART. Un tel garde-fou a pour but d'éviter tout risque de rémunération excessive de l'exploitant de l'aéroport ».

À titre d'exemples :

- Une dégradation substantielle de la qualité de service visant à maîtriser les charges d'exploitation sous-jacentes aux trajectoires tarifaires approuvées par le régulateur ne se refléterait pas nécessairement dans la rémunération, du fait de l'effet limité des mécanismes incitatifs y afférents ;
- Des modifications substantielles du projet industriel pourraient être réalisées par l'exploitant et conduire à questionner la durée initiale du CRE sans pour autant emporter d'effets substantiels sur le niveau de rémunération du fait des mécanismes d'ajustement.

18. Le projet de décret, en déterminant l'approche que doit adopter l'Autorité lorsqu'elle rend son avis conforme sur la poursuite de l'exécution du CRE en application du cinquième alinéa de l'article L. 6325-2 du code des transports, cantonne le régulateur dans un office qui ne correspond pas à l'intention du législateur.

2.2. Le projet de décret contient des dispositions qui restreignent l'exercice par l'Autorité des pouvoirs qui lui ont été confiés par le législateur

19. Les articles R. 6327-2 et R. 6327-6 du code des transports prévoient que lorsque l'Autorité est saisie pour avis simple sur un avant-projet de CRE et pour avis conforme sur un projet de CRE, elle peut consulter toute partie intéressée avant de rendre son avis ou entendre toute partie intéressée à la demande de celle-ci. Ces dispositions sont indispensables à l'instruction en permettant notamment à l'Autorité de poser des questions aux exploitants d'aéroports qui sont à l'origine de l'avant-projet de contrat.
20. Ces dispositions ne sont, en l'état des textes réglementaires précités, pas applicables lorsque l'Autorité se *prononce* sur un avant-projet ou sur un projet de CRE négocié en parallèle de la passation d'un contrat de concession⁶.
21. Les articles 5 et 6 du projet de décret prévoient cependant qu'avant de rendre son avis sur l'avant-projet de contrat ou le projet de contrat, l'Autorité peut « *consulter le ministre chargé de l'aviation civile ou l'entendre en présence le cas échéant du candidat auquel il est envisagé d'attribuer le contrat de concession* ».
- 22. En dépit des aménagements introduits par le projet de décret, les dispositions réglementaires en vigueur privent l'Autorité de la possibilité de consulter ou d'entendre toute partie intéressée lors de l'instruction de ses avis simple et conforme. À cet égard, elles sont contraires à l'intention du législateur.**
23. En effet, l'article L. 1264-2 du code des transports dispose que pour l'accomplissement de ses missions l'Autorité « *peut recueillir toutes les informations utiles auprès : 1° [...] des services de l'Etat et de la personne publique dont relèvent les aérodromes au sens des articles L. 6321-1 et L. 6321-2 ; 2° [...] des exploitants d'aérodromes ; (...) / 3° des autres entreprises intervenant dans le secteur [...] du transport aérien, notamment les transporteurs aériens et les prestataires de services sur les aérodromes* » et qu'« *elle peut également entendre toute personne dont l'audition lui paraît susceptible de contribuer à son information* ». Ces dispositions ne comportent aucune exception, restriction ou limite à la liberté laissée à l'Autorité de recueillir toutes les informations utiles à l'accomplissement de ses missions.

⁶ Articles R. 6327-2 alinéa 2 et R. 6327-6 alinéa 3 du code des transports. Ce dernier article dispose que : « L'Autorité de régulation des transports peut consulter toute partie intéressée avant de rendre son avis. / Toute partie intéressée peut demander à être entendue par l'autorité avant qu'elle ne rende son avis. / Le présent article ne s'applique pas lorsque l'autorité est saisie en application de l'[article R. 6325-49-4](#) ».

24. Au surplus, s'il est légitime de protéger la confidentialité des procédures d'appel d'offres, ces dispositions réglementaires sont inutiles à cet égard, les agents de l'Autorité étant soumis au secret professionnel en application de l'article L. 1261-3 du code des transports et de la charte de déontologie de l'Autorité⁷.
25. En tout état de cause, dans le cas très spécifique de l'instruction d'un CRE en parallèle d'une procédure d'appel d'offres, soumise aux règles de la commande publique, l'Autorité veillera à associer étroitement le concédant aux échanges avec le candidat auquel il est envisagé d'attribuer le contrat de concession lorsqu'elle sera amenée à mettre en œuvre les pouvoirs qu'elle tient de l'article L. 1264-2 du code des transports.
26. **Le projet de décret devrait donc procéder à l'abrogation de l'alinéa 3 de l'article R. 6327-6 du code des transports et à la modification de l'alinéa 2 de l'article R.6327-2 du même code⁸ en tant qu'elles restreignent le pouvoir conféré à l'Autorité par le législateur en vue de recueillir toutes les informations utiles à l'accomplissement de sa mission.**

2.3. Le délai de deux mois dont dispose l'Autorité pour se prononcer sur des textes réglementaires ne saurait être réduit à quinze jours en cas d'urgence

27. L'article 8 du projet de décret prévoit que, lorsqu'elle est saisie pour avis sur un projet de texte réglementaire en application de l'article L. 6327-3-3 du code des transports, l'Autorité se prononce dans un délai de deux mois, ce délai pouvant à titre exceptionnel, et sur demande du ministre chargé de l'aviation civile, être réduit à deux semaines.
28. Le fait de prévoir un délai de deux mois est raisonnable et conforme au délai que l'Autorité s'efforce de respecter en application de son règlement intérieur⁹.
29. En revanche, il est matériellement délicat pour l'Autorité de se prononcer dans un délai de quinze jours compte tenu (i) du temps nécessaire à l'instruction et (ii) du fonctionnement collégial de l'Autorité. Si le délai de deux mois peut également être réduit à quinze jours lorsque l'Autorité est consultée sur les projets de textes réglementaires dans le secteur ferroviaire¹⁰, un tel délai contraint très fortement sa capacité d'instruction et prive le pouvoir réglementaire d'un avis éclairé souhaité par le législateur, de bonne administration pour la qualité de la norme.
30. Compte tenu de ces éléments, ce délai devrait être rapporté à un mois en cas d'urgence.
31. En tout état de cause, cette exception ne devrait pouvoir être mobilisée qu'en cas d'urgence dûment justifiée et dans des circonstances où la saisine de l'Autorité ne pouvait être anticipée. À titre de comparaison, dans le secteur ferroviaire, cette exception n'a été mobilisée qu'à de très rares occasions.

*

⁷ Décision n° 2020-026 du 26 mars 2020 portant adoption de la charte de déontologie de l'Autorité de régulation des transports.

⁸ En ce qu'il prévoit que « *lorsqu'elle est saisie en application de l'article R.6325-46, elle peut, avant de rendre son avis, consulter toute partie intéressée ou entendre toute partie intéressée à la demande de celle-ci* » (soulignement ajouté).

⁹ Article 17 du règlement intérieur de l'Autorité.

¹⁰ Article 3.2 du décret n° 2010-1023 du 1er septembre 2010 relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'Autorité de régulation des transports.

Le présent avis sera notifié au ministre chargé de l'aviation civile et publié sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté le présent avis le 16 décembre 2025.

Présents :

Monsieur Thierry Guimbaud, président ;
Madame Florence Rousse, vice-présidente ;
Monsieur Patrick Vieu, vice-président ;
Madame Sophie Auconie, vice-présidente ;
Monsieur Charles Guené, vice-président.

Le président

Thierry Guimbaud