

N° 459433

Aéroports de Paris c/ Sté EasyJet Airline Company Ltd

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 20 juin 2022

Décision du 21 juillet 2022

CONCLUSIONS

M. Philippe RANQUET, Rapporteur public

Vous connaissez assez régulièrement de contentieux relatifs aux redevances aéroportuaires. C'est en revanche à notre connaissance la première fois que vous êtes saisis non d'un REP contre la décision homologuant ces redevances, mais d'une demande en appréciation de légalité formée par le juge judiciaire, saisi d'un litige opposant un exploitant d'aérodrome, ici la société Aéroports de Paris (ADP), et une compagnie aérienne, ici la société EasyJet Airline Company Ltd.

1. Ce litige concerne une redevance en particulier, celle pour l'utilisation du système informatique d'enregistrement et d'embarquement de l'aéroport, dite « redevance CREWS ». Cette redevance porte ainsi sur un service très circonscrit, ce qui en fait une « petite » redevance si on la compare aux trois « grandes » qui concentrent les principales masses financières : atterrissage, stationnement et redevance par passager. Instaurée en 2011, avec un tarif de 0,355 € par passager hors correspondance, elle a augmenté par paliers jusqu'à atteindre 0,398 € en 2016, mais en 2017, elle a connu une diminution remarquable de près des deux tiers, passant à 0,135 €. Et une diminution remarquée, d'abord par la Chambre syndicale du transport aérien et le Syndicat des compagnies aériennes autonomes, qui ont contesté l'homologation de l'ensemble des redevances pour 2017, soutenant notamment que la baisse de la redevance CREWS avait pour pendant une hausse injustifiée de la redevance par passager – vous avez toutefois rejeté leurs requêtes le 1^{er} juin 2018 (n° 409929-409976, C).

La société EasyJet, quant à elle, ne se plaint pas de cette baisse, mais elle estime que par son importance, elle révèle que le tarif antérieur de la même redevance était anormalement élevé. C'est ce qui l'a conduite à assigner ADP devant le tribunal de commerce de Bobigny, aux fins de se voir restituer quelque 4,6 M€ selon elle indûment perçus de 2011 à 2016. ADP a alors soulevé une exception de procédure, faisant valoir que le litige suppose de se prononcer sur la légalité des redevances perçues, question qui doit être renvoyée au juge administratif. Cela n'a pas convaincu le tribunal de commerce, qui a écarté cette exception par un jugement avant-dire-droit, mais ce jugement s'est vu à son tour annulé par la CA de Paris, qui vous saisit en conséquence de la question – dans le cadre d'une affaire qui, vous l'aurez compris, reste pendante sur le fond devant le tribunal de commerce.

2. Deux questions préalables se posent avant d'en venir au cœur du débat, mais elles ne présentent guère de difficulté, et elles ne sont d'ailleurs pas discutées par les parties.

La première est celle de votre compétence pour répondre à la demande en appréciation de légalité – comme nous l'avons dit, c'est la première fois qu'une telle demande vous est transmise en ce qui concerne des redevances aéroportuaires. La redevance elle-même est fixée par l'exploitant de l'aérodrome, ce qui peut faire hésiter un instant de raison : est-on dans le champ où vous statueriez en premier ressort sur un recours en annulation ? Toutefois, la redevance ne peut entrer en vigueur sans une décision d'homologation par une autorité qui, au cours de la période considérée, était la direction générale de l'aviation civile (DGAC), avant que la mission soit confiée à l'Autorité de supervision indépendante *ad hoc* créée en 2016 puis, en 2019, à l'Autorité de régulation des transports (voir, en l'état actuel du droit, l'article L. 6327-2 du code des transports). La décision peut être – et en pratique, elle est souvent – une acceptation tacite, il n'en reste pas moins que l'on a affaire à une décision réglementaire d'une autorité à compétence nationale, et on ne voit pas comment la question de la légalité de la redevance pourrait être distincte de celle de la légalité de son homologation. Vous êtes donc compétents ici, comme vous l'êtes dans la configuration plus classique d'un REP contre une telle décision.

La seconde question est celle du périmètre des moyens dont vous êtes saisis, qui dépend des termes dans lesquels le juge judiciaire a formulé la demande en appréciation de légalité, puisque vous ne pouvez trancher d'autres questions que celle qu'il vous renvoie (voir Sect., 17 octobre 2003, *M. B... et autres*, n° 244521, A). En l'espèce, l'arrêt de la CA de Paris ne précise pas par quel moyen la légalité des redevances en litige est contestée. Dès lors, vous examinerez tous les moyens soulevés devant vous par les parties, plus ceux que vous soulèveriez d'office.

En l'occurrence, les termes du débat sont simples. EasyJet a produit devant vous un mémoire intitulé « *observations en défense* » (parce que cette société était défenderesse devant la CA de Paris), qui énonce en réalité les deux moyens par lesquels elle soutient que les redevances perçues de 2011 à 2016 étaient illégales – et les seuls auxquels vous aurez à répondre, en l'absence d'autre question qui serait d'ordre public.

3. EasyJet invoque d'abord la méconnaissance du « *principe de correspondance entre la redevance et le service rendu* », dès lors que son montant jusqu'en 2016 excédait le coût représenté par ce service. Ce premier moyen vous donne l'occasion de préciser sur un point votre jurisprudence en la matière.

3.1. Non bien sûr que le terrain soit vierge – loin de là. Par votre décision d'assemblée du 16 juillet 2007, *Syndicat national de défense de l'exercice libéral de la médecine à l'hôpital*, n° 293229-293254, A, vous avez abandonné l'exigence d'une équivalence stricte qui interdisait de manière absolue qu'une redevance pour service rendu couvre davantage que le prix de revient du service : le respect de la règle d'équivalence peut aussi être assuré, en fonction des caractéristiques du service, en tenant compte de la valeur économique de la prestation pour son bénéficiaire.

Et la jurisprudence du Conseil constitutionnel a évolué en parallèle, précisément quand il a été saisi de la question de la *compensation* entre redevances prélevées pour un même aéroport. Selon les dispositions qui lui étaient déférées, alors à l'article L. 224-2 du code de l'aviation civile et qui se retrouve aujourd'hui à l'article L. 6325-1 du code des transports, « *le produit global [des] redevances ne peut excéder le coût des services rendus sur l'aérodrome* ». Cette règle, qui implique que le produit de certaines redevances puisse excéder le prix de revient du service, a été déclarée conforme à la Constitution pourvu que la compensation entre redevances demeure « *limitée* » (décision n° 2005-513 DC du 14 avril 2005). Vous jugez depuis, dans cette ligne, que ces dispositions « *permettent que le montant individuel d'une redevance soit supérieur au coût du service correspondant dès lors, d'une part, que le produit global des redevances n'excède pas le coût des prestations servies, d'autre part, que la compensation entre les différentes redevances est limitée* » (voir notamment 26 juillet 2011, *Sté Air France et autres*, n° 329818-340540, B sur un autre point).

3.2. Aussi est-ce en réalité seulement la question du caractère limité de la compensation qui est en cause ici, derrière l'invocation plus générale de la méconnaissance de la règle d'équivalence. Nul ne conteste que le produit *global* des redevances n'excédait pas, pendant les exercices considérés, le coût *global* des prestations servies, ce qui est assez logique pour un aéroport fonctionnant sous le régime dit de la caisse unique (selon les chiffres produits par ADP, ce taux de couverture global se situait entre 84 et 92 %).

Mais qu'est-ce qu'une compensation *limitée* ? Aucun précédent n'en donne de définition, quoiqu'à plusieurs occasions vous ayez dû apprécier si la condition était respectée. En particulier, vous avez jugé qu'elle ne l'était pas, et avez en conséquence annulé l'homologation d'une redevance, dans la décision mentionnée à l'instant du 26 juillet 2011, *Sté Air France et autres*. Vous avez pour cela suivi une approche à laquelle il nous paraît opportun de donner aujourd'hui, dans cette affaire où la question est centrale, une formulation plus systématique.

Comme l'on a affaire à une compensation au sein d'un ensemble clairement défini, celui des redevances pour un même aérodrome, il est d'abord logique de rapporter le montant objet de la compensation à celui du total de ces redevances : la compensation reste limitée si elle représente une faible proportion de ce montant global. Et dans ses écritures, c'est d'ailleurs le seul point sur lequel ADP argumente. C'est toutefois oublier que la compensation s'inscrit, on l'a vu, dans les aménagements permis à une règle d'équivalence qui s'applique, en principe, à l'échelle de chaque redevance et du service auquel celle-ci correspond. Cette dimension ne peut être ignorée quand l'on apprécie le caractère limité de la compensation : il doit également se traduire par une absence de disproportion entre le tarif de la redevance et les critères qui doivent être normalement retenus pour le fixer.

Ce sont bien ces deux aspects que l'on trouvait dans la décision du 26 juillet 2011 : le produit de la redevance alors en cause représentait « *près du quart du produit total des redevances aéroportuaires* » – disproportion par rapport à ce produit global – et « *près de trois fois les charges directement liées à la fourniture [du] service* » – disproportion par rapport au coût de

ce dernier. Quant au seuil à partir duquel une disproportion sera caractérisée, c'est comme toujours en la matière chose bien plus délicate, si ce n'est imprudente, que d'en fixer un *a priori*. La disproportion censurée dans ce précédent était « *manifeste* », et il nous semble qu'il faut s'en tenir à ce degré de contrôle, comme vous le faites de manière générale quant est en cause le montant d'une redevance aéroportuaire (9 mars 2010, *SCARA et FNAM*, n° 305047, B).

3.3. Qu'en est-il de la redevance ici en litige, si on lui applique cette grille d'appréciation ?

Signalons d'abord que les données de fait utiles pour cela ne sont ni très abondantes, ni très développées dans le dossier. Pour autant, elles nous paraissent suffisantes en l'état du débat entre les parties. Ainsi, ADP produit des chiffres selon lesquels le montant total de la redevance CREWS, rapporté à celui de l'ensemble des redevances aéroportuaires, est compris entre 0,72 et 0,76 % sur la période considérée, chiffres qui ne sont pas discutés. Pour ce qui est du taux de couverture du coût du service par cette redevance en particulier, on ne dispose que d'un tableau produit par EasyJet mais réalisé par ADP dans la procédure d'homologation du nouveau tarif de 2017, qui fait apparaître l'évolution du taux entre les exercices 2015-2016 et les prévisions correspondant à ce nouveau tarif : on passe ainsi de 105 % en 2015 à 119 % en 2016 puis, avec la diminution importante du tarif, à 79 %. Il n'y a en revanche aucun chiffre produit pour les exercices 2011 à 2014. Mais puisque EasyJet soutient que le coût du service était du même ordre de grandeur sur toute la période en litige, sans qu'ADP le conteste, et que pendant cette période, le tarif de la redevance n'a pas diminué, on peut raisonnablement estimer que ce qui vaut pour 2015-2016 est transposable, là aussi en ordre de grandeur, aux années précédentes.

Au regard des critères que nous avons formulés, un taux de couverture compris entre 100 et 120 %, pour une redevance qui ne pèse elle-même pas 1 % du montant total des redevances aéroportuaires, ne saurait caractériser une disproportion manifeste. La circonstance que l'exploitant ait *ensuite* fait le choix opposé d'une sous-compensation et baissé fortement le tarif de la redevance est sans rapport avec la question du caractère limité de la compensation *avant* cette baisse du tarif. Nous vous proposons donc d'écarter ce premier moyen.

4. Et il en ira de même du second, tiré de ce que le tarif des redevances aurait été établi en méconnaissance des principes d'égalité et de non-discrimination. Le grief trouve ici son origine dans le fait que toutes les compagnies aériennes ne sont pas soumises à la redevance CREWS : ce sont seulement celles qui opèrent dans les terminaux dans lesquels est déployé ce système informatique, or les terminaux utilisés par Air France et l'alliance Sky Team sont équipés d'un autre système, propre à ces compagnies. Dès lors, selon EasyJet, le prélèvement sur les compagnies utilisant CREWS d'une redevance supérieure au coût de ce service avantage indûment l'alliance Sky Team.

Vous l'avez aussi rappelé dans la décision d'assemblée de 2007, le tarif de toute redevance doit être établi selon des critères objectifs et rationnels, dans le respect du principe d'égalité entre les usagers du service public et des règles de la concurrence. Mais justement, ici, la différence de traitement entre les compagnies redevables et les autres repose sur une

différence de situation objective, l'utilisation même du service. Et la compensation entre redevances ne serait de nature à méconnaître ces principes que si elle était disproportionnée au regard de cette différence de situation – en d'autres termes, la critique développée ici ne se distingue pas de celle dont vous êtes saisis par le premier moyen.

Elle ne peut donc pas davantage prospérer. EPCMNC :

- A ce vous répondiez, à la question préjudicielle, que l'exception d'illégalité des tarifs de la redevance CREWS pour les périodes tarifaires allant de 2011 à 2016 n'est pas fondée ;
- Et au rejet des conclusions présentées par la société EasyJet au titre de l'article L. 761-1 du CJA.