

N° 462429

Syndicat des compagnies aériennes autonomes (SCARA)
Chambre syndicale du transport aérien (CSTA)

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 16 novembre 2022
Décision du 8 décembre 2022

CONCLUSIONS

M. Philippe RANQUET, Rapporteur public

La société exploitant l'aéroport de Toulouse-Blagnac a fait le choix, pour l'exercice annuel commençant le 1^{er} avril 2022, de modifier la structure des redevances aéroportuaires en créant une « redevance par bagage », correspondant à la « mise à disposition des installations de tri, de traçabilité et de livraison des bagages », service qui était jusque-là incus dans le champ de la redevance par passager, réduite en conséquence. Cette évolution a été homologuée, avec l'ensemble des tarifs pour l'exercice, par une décision de l'ART du 23 décembre 2021. Le Syndicat des compagnies aériennes autonomes (SCARA) et la Chambre syndicale du transport aérien (CSTA) s'opposent à ce changement de structure et vous demandent l'annulation de la décision d'homologation, en tant qu'elle porte sur le tarif de la redevance par bagage et de la redevance par passager.

Lorsqu'elle homologue les tarifs des redevances, l'ART doit notamment s'assurer, aux termes du II de l'article L. 6327-2 du code des transports, « - 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 ; / (...) ». Chacun de ces éléments donne lieu à un ou plusieurs griefs de la part des organisations requérantes.

1. D'abord, le respect de la procédure de consultation des usagers, encadrée par les dispositions de l'article R. 224-3 du code de l'aviation civile (CAC). Celles-ci prévoient la création pour chaque aéroport d'une commission consultative économique (CoCoEco) où siègent des représentants des « usagers aéronautiques » (donc des compagnies aériennes) et des « organisations professionnelles du transport aérien », et fixent les conditions dans lesquelles elle émet un avis sur les projets relatifs aux redevances.

1.1. Deux moyens sont soulevés. L'un critique ces dispositions réglementaires elles-mêmes : elles procéderaient à une transposition imparfaite de la directive du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires¹. Plus précisément, elles ne traduiraient pas deux prescriptions de l'article 6 § 2 de la directive, relatif à la procédure de consultation : d'une part, l'entité

¹ Directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires

gestionnaire d'aéroport, après avoir organisé la consultation des usagers, « *tient compte de leur avis avant de prendre une décision* » ; d'autre part, à défaut d'accord avec les usagers, cette même entité gestionnaire « *justifie sa décision par rapport aux arguments des usagers* ».

Il est exact que les dispositions réglementaires en cause ne comportent pas de mentions expresses en ce sens ; exact aussi que le § 2 de l'article 6 s'impose à tous les Etats-membres, qu'ils aient ou non fait le choix, ouvert à son § 5, d'instaurer une procédure d'homologation obligatoire. Cela ne signifie pas pour autant que la transposition serait incomplète du seul fait de ces silences. Il nous semble au contraire qu'il convient de tenir compte de l'économie d'ensemble de la procédure pour apprécier si elle satisfait aux prescriptions de la directive.

Ainsi, en droit administratif français, la simple existence d'une procédure de consultation obligatoire, comme en l'espèce, implique qu'il est « *tenu compte* » de l'avis exprimé – sans que cela aille bien entendu jusqu'à l'obligation de se *conformer* à cet avis. Ajouter une mention expresse en ce sens n'aurait aucune valeur ajoutée. De même, pour ce qui est des justifications attendues du gestionnaire de l'aérodrome en cas de désaccord avec les usagers, on ne peut ignorer qu'en raison de la procédure obligatoire d'homologation, la décision finale n'est pas entièrement à la main de ce gestionnaire. Le moment pertinent pour formuler ces justifications se situe donc au stade des échanges entre lui et l'autorité de régulation, quand celle-ci instruit la demande d'homologation, et il ne nous paraît pas utile là non plus d'ajouter des dispositions spécifiques sur ce point. Le moyen tiré de la transposition insuffisante n'est donc pas fondé.

1.2. L'autre moyen est tiré plus classiquement de la méconnaissance des dispositions réglementaires encadrant la procédure de consultation, en l'occurrence de celles relatives aux informations qui doivent être transmises par l'exploitant de l'aérodrome à la CoCoEco. Ces « *informations sur les éléments servant de base à la détermination des tarifs des redevances sur l'aérodrome ou les aérodromes concernés* », pour reprendre les termes du 2^e alinéa du IV de l'article R. 224-3, voient leur contenu précisé par un arrêté du 16 janvier 2012² : elles contiennent notamment « *la structure d'ensemble des coûts liés aux services et aux installations auxquels ces redevances se rapportent* », ainsi que « *la méthodologie utilisée pour fixer les tarifs des redevances concernées* » (article 2 de l'arrêté).

Il est reproché à la société ATB d'avoir transmis seulement une présentation agrégée de l'ensemble des coûts correspondant aux services rendus, et non une ventilation détaillée des postes couverts par chaque redevance et chaque activité. Mais l'arrêté que nous venons de citer nous paraît bien autoriser ce mode de présentation (tarifs « *des* » redevances et « *structure d'ensemble des* » coûts liés « *aux* » services, aucun traitement redevance par redevance ou service par service n'étant requis), et vous jugez de manière générale que la transmission de l'ensemble de la comptabilité analytique n'est pas requise (voir notamment 19 mars 2010, *SCARA et Fédération nationale de l'aviation marchande*, n°305047, ea, B sur un autre point). La requête se prévaut d'un précédent où vous avez admis qu'on présente des éléments « *pas très détaillés* », mais exigé qu'ils soient « *suffisants pour permettre à la*

² 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

CoCoEco d'émettre valablement un avis » et n'avez jugé cette condition satisfaite qu'en présence d'un dossier bien plus fourni que dans la présente espèce (voir une autre décision *CSTA* rendue le 19 février 2009, n° 312201 ea, C). Toutefois, vous vous prononciez alors sous l'empire d'autres textes (l'arrêté a été abrogé et remplacé depuis) et sur une création de redevance devant s'ajouter à celles existantes, non sur une réorganisation de la structure des redevances pour couvrir les mêmes coûts.

En ce qui concerne plus spécifiquement la nouvelle redevance par bagage, les éléments transmis par le gestionnaire à la commission exposent les motifs de sa création : le découplage croissant entre le flux de passagers et celui des bagages en soute, qui doivent être traités en utilisant les installations de tri (selon les documents soumis à la commission, en 2019, plus de 60 % des passagers ont voyagé sans enregistrer de bagage en soute). Ils exposent aussi, comme il est requis, la méthodologie pour calculer le tarif de cette redevance la première année : à partir de la comptabilité analytique de la dernière année non affectée par la pandémie (2019), identification d'un périmètre de services propres aux bagages et application à ce périmètre, ainsi qu'au périmètre restant de la taxe par passager, du même taux de couverture que celui qui prévalait auparavant pour l'ensemble, puis augmentation uniforme de 3,5 %. Les deux moyens de légalité externe nous semble ainsi devoir être écartés.

2. La requête se place ensuite sur le terrain du respect des « *règles générales applicables aux redevances* », en commençant par celles énoncées à l'article R. 224-2 du CAC qui définissent le champ des services couverts par les principales redevances, dont la redevance « *par passager* ». Ce champ comprend des services dits « *complémentaires* » pour lesquels l'exploitant d'aéroport a le choix de les englober dans le tarif de la redevance « *par passager* » ou de les en exclure pour les faire financer par des redevances distinctes, dites « *accessoires* ».

C'est, on l'a vu, le choix que la société ATB estime avoir opéré, mais selon les organisations requérantes, l'article R. 224-2 ne le lui permettait en réalité pas, car le service ici en cause ne ferait pas partie des services complémentaires qu'il mentionne. Il nous semble au contraire que tel est le cas, et que la rédaction de l'article ne laisse place à aucun doute sur ce point – nous nous permettons d'insérer d'emblée dans la citation que nous en faisons quelques redondances pour marquer comment nous la comprenons : « *Les redevances comprennent notamment : (...) - la redevance par passager, correspondant (d'une part) à l'usage des installations aménagées pour la réception des passagers et du public, ainsi que (d'autre part), le cas échéant, aux services complémentaires, tels que la mise à disposition de comptoirs d'enregistrement et d'embarquement, ainsi que (la mise à disposition) des installations de tri des bagages* ». Nous ne voyons pas comment on pourrait lire ces dispositions autrement, et en particulier comprendre que l'usage des installations de réception des passagers et du public devrait être mis sur le même plan que celui des installations de tri des bagages. Le moyen ne nous paraît donc pas fondé.

3. Il est ensuite soutenu que la redevance telle qu'elle a été instituée est « *inadéquate* » et discriminatoire compte tenu des services qu'elle est censée rémunérer, dès lors que l'unité d'œuvre retenue pour la percevoir (le bagage enregistré) ne serait pas appropriée, et que l'évolution des tarifs à laquelle sa création donne lieu n'est pas « *modérée* » comme l'exige

l'article L. 6327-2 du code des transports. La requête se place ici sur le terrain de l'erreur de droit et de l'erreur manifeste d'appréciation. Tel est bien en effet votre niveau de contrôle sur les décisions concernant le tarif des redevances aéroportuaires et leur évolution (voir, pour le principe, la décision déjà mentionnée du 19 mars 2010, *SCARA et FNAM*, n° 305047 ea, B sur ce point).

3.1. En ce qui concerne la facturation par bagage, les organisations requérantes font valoir que les installations de tri des bagages sont mises à disposition à chaque « touchée » d'avions pour le départ ou l'arrivée, quel que soit le nombre de bagages qui seront finalement mis en soute. En l'absence d'éléments plus précis produit par le gestionnaire sur la répartition entre coûts fixes et variables, elles en déduisent que le nombre de bagages traités n'est pas l'inducteur de coût pertinent. Retenir cette unité reviendrait au contraire à favoriser de manière injustifiée les compagnies dont les offres commerciales incitent les passagers à ne pas enregistrer de bagage en soute (c'est-à-dire les compagnies dites « *low cost* »), alors que les installations sont mises à leur disposition dans les mêmes conditions que pour les autres, et serait donc discriminatoire à l'endroit des compagnies ayant un autre modèle économique.

Nous croyons toutefois difficile de dissocier, d'une part, la pure mise à disposition des installations et, d'autre part, leur utilisation : ce n'est que dans la mesure de cette dernière qu'elles présentent un avantage pour les compagnies, avantage qui peut aussi être pris en compte dans la détermination du tarif d'une redevance. Et cette utilisation implique aussi une usure, ainsi que le fonctionnement de certains systèmes comme ceux qui scannent les étiquettes des bagages, dont on ne peut pas raisonnablement prétendre qu'ils sont liés avec le volume de bagages traités. Dans ces conditions et compte tenu de votre degré de contrôle, il ne nous paraît pas possible de retenir que l'assiette de la redevance serait inadaptée.

3.2. Pour ce qui est de l'évolution tarifaire, la requête entend démontrer qu'elle n'est pas modérée en comparant le tarif unitaire de la redevance par passager dans son ancien périmètre et la somme des tarifs unitaires de la redevance par passager et par bagage dans le nouveau – en d'autres termes, ce qu'un passager avec un bagage en soute coûte à la compagnie aérienne avant et après la modification. Selon les zones tarifaires par destination (élément habituel de modulation de redevances), l'augmentation peut alors aller jusqu'à plus de 20 %.

Une telle méthode d'appréciation ne cadre toutefois pas avec la finalité de l'exigence d'évolution modérée : elle est instaurée dans l'intérêt de l'utilisateur qu'est le transporteur aérien (voir notamment 31 décembre 2019, *CSTA et autres*, n° 424088 ea, B), pas dans celui de chaque client de ce transporteur. Il convient donc de raisonner en termes de charge globale pour les transporteurs, compte tenu de leur volume d'activité, et non seulement de tarif unitaire rapporté à un passager. Dans la plupart des précédents, au demeurant, vous ne vous prononcez qu'au regard de l'augmentation d'ensemble des redevances – ici, il faudrait donc s'en tenir à la progression de 3,5 %, qui ne paraît pas déraisonnable. Ou bien, si vous entrez dans une appréciation plus détaillée, pour rechercher si l'augmentation est excessive pour certaines catégories de compagnies par exemple, vous continuez d'avoir égard à la charge globale qu'elles supportent (voir 4 décembre 2017, *Sté Twin Jet*, n° 404781, C).

Les données à prendre en compte sont donc plutôt celles que produit la société ATB, non contestées, sur la charge que représentent les deux redevances pour les compagnies compte tenu des hypothèses que l'on peut faire sur la part de passagers voyant sans bagage en soute. Les augmentations qu'elles font apparaître ne dépassent pas 1 % et ne sauraient donc être manifestement excessives.

4. Un dernier chef de contestation est apparu en cours d'instruction. Dans leur mémoire en réplique, les organisations requérantes ont signalé avoir découvert fortuitement que la nouvelle redevance par bagage supporterait les coûts du développement du système de réconciliation des bagages (SRB) mis en place par l'ATB. Un tel système, pour ce qu'on en comprend par le dossier où les écritures de toutes les parties restent assez succinctes sur ce point, assure une traçabilité renforcée des bagages, allant au-delà de leur assignation au bon vol : il doit permettre de retrouver rapidement le propriétaire d'un bagage dans des situations telles que des contrôles de sécurité nécessitant sa présence. Il apparaît en tout cas que de tels systèmes sont développés à la fois par les gestionnaires d'aéroport et par des compagnies aériennes.

Aussi les organisations requérantes soutiennent-elles que le SRB ne relève pas du périmètre des services couverts par les redevances aéroportuaires, mais du secteur concurrentiel de l'assistance en escale, au sens de l'article R. 216-1 du CAC. Les produits des redevances ne peuvent, logiquement, financer des prestations entrant dans ce champ (article R. 216-13) ; les tarifs homologués méconnaîtraient cette règle. En réponse aux demandes d'explication à ce sujet formulée par la compagnie Air France, la société ATB a indiqué que « *la redevance par bagage comprend notamment la mise à disposition des installations de traçabilité des bagages enregistrés au départ dont en conséquence le SRB développé par ATB* », mais qu'« *aucun coût du SRB n'a été inclus dans l'assiette de calcul du tarif 2022 de la redevance* ». Cette réponse suscite à son tour une nouvelle critique : si le SRB est fourni gratuitement, alors il y a là une distorsion de concurrence à l'encontre des systèmes développés par d'autres opérateurs que l'aérodrome, lequel abuserait ainsi de sa position dominante.

Reste que la clé d'entrée dans l'un et l'autre des débats soulevés – le respect de l'article R. 216-13 du CAC et celui du droit de la concurrence – est que l'on se trouve bien dans le champ des services d'assistance en escale. Or les productions des parties n'éclairent guère sur ce point, alors que l'annexe à l'article R. 216-1 donne de ces services, pour ce qui est des bagages, une définition elle-même très peu détaillée (« *le traitement des bagages en salle de tri, leur tri, leur préparation en vue du départ, leur chargement sur et leur déchargement des systèmes destinés à les amener de l'avion à la salle de tri et inversement, ainsi que le transport de bagages de la salle de tri jusqu'à la salle de distribution* »). La seule circonstance que des SRB soient développés à la fois par les gestionnaires d'aéroports et les compagnies aériennes ne suffit pas à démontrer que tous couvrent le même périmètre. En particulier, on peut imaginer que pour au moins une partie des services qu'il rend, un SRB soit directement lié à l'utilisation d'une infrastructure de traitement des bagages non duplicable, ce qui le ferait sortir du champ concurrentiel.

Dans ces conditions, nous estimons que le moyen n'est en l'état pas assorti des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé. Nous vous proposons donc de l'écarter également, EPCMNC au rejet de la requête.