

N° 475334

Syndicat des compagnies aériennes autonomes (SCARA)

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 6 décembre 2023

Lecture du 21 décembre 2023

CONCLUSIONS

M. Clément MALVERTI, Rapporteur public

A compter de l'exercice annuel 2022/2023, la société exploitant l'aéroport de Toulouse-Blagnac (ATB) a décidé de modifier la structure de ses redevances aéroportuaires en créant une nouvelle 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.

Cette évolution a été homologuée par une décision du 23 décembre 2021 de l'Autorité de régulation des transports (ART).

Le Syndicat des compagnies aériennes autonomes (SCARA) et la Chambre syndicale du transport aérien (CSTA) ont contesté devant vous cette décision, en faisant notamment valoir que la redevance par bagage supportait les coûts d'un système de réconciliation des bagages (SRB) ayant pour objet d'assurer la traçabilité des bagages et qu'un tel système relevait du secteur concurrentiel de l'assistance en escale et donc ne pouvait faire l'objet d'une redevance.

Par une décision du 8 décembre 2022, vous avez rejeté cette requête, en estimant notamment que les requérantes n'établissaient pas que le SRB relèverait des services d'assistance en escale et constituerait ainsi un service concurrent de celui déployé par certains usagers de l'aéroport ou leurs prestataires¹.

Par une décision du 17 janvier 2023, l'ART a homologué les tarifs 2023-2024 de la société ATB, qui incluent toujours une redevance par bagage supportant les coûts d'un SRB.

Le 31 janvier suivant, le SCARA et le CSTA ont demandé à l'ART, sur le fondement du 5° de l'article L. 1264-1 du code des transports, de faire usage de ses pouvoirs de contrôle et d'enquête afin de rechercher si la société ATB avait commis des manquements à ses

¹ CE, 8 décembre 2022, *SCARA et CSTA*, n° 462429, C

obligations lorsqu'elle a institué la redevance par bagage, en particulier en incluant dans son périmètre un SRB.

Par une décision du 20 avril 2023, l'ART a rejeté cette demande au motif qu'elle avait déjà homologué les tarifs de cette redevance pour bagage et, dès lors, qu'elle ne pouvait procéder à la recherche d'éventuels manquements dans l'institution de cette redevance.

Le SCARA vous demande l'annulation de cette décision.

1. Avant d'examiner le bien-fondé des moyens de la requête, deux séries de précisions doivent être formulées.

a) D'une part, contrairement à ce qui est soutenu en défense, la demande du SCARA et de la CSTA tendant à ce que l'ART fasse usage de ses pouvoirs d'enquête ne portait pas uniquement sur les éventuels manquements commis par ATB lors de la fixation des tarifs pour la période 2022/2023 mais, plus largement, sur la structure même de la redevance par bagage.

Or, nous l'avons dit, cette structure a été reprise à l'identique par ATB dans ses tarifs 2023-2024, également homologués par l'ART, de sorte que le litige n'est nullement privé d'objet et qu'il y a toujours lieu d'y statuer.

b) D'autre part, le recours formé devant vous par le SCARA est bien recevable.

Vous jugez en effet que l'auteur d'une plainte est recevable à former un recours pour excès de pouvoir contre le refus d'y donner suite (v. votre décision *F...* du 19 juin 2017, n° 398442, B).

Certes, vous avez jugé par une décision *SIRTI* du 6 mai 2021 que le refus du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) de procéder à une enquête ne constituait pas une décision faisant grief².

Mais comme en témoignent les conclusions de Cécile Barrois de Sarigny sur cette décision, la solution repose sur la circonstance que l'enquête ne constitue pour le CSA qu'un moyen parmi d'autres pour l'exercice de ses missions, le contrôle qu'elle effectue reposant essentiellement sur le visionnage et l'écoute des programmes ainsi que sur la vigilance du public.

Lorsqu'en revanche le pouvoir d'enquête constitue une modalité pour l'autorité de régulation de se saisir d'une plainte, vous jugez que le refus de le mettre en œuvre, dès lors qu'il ferme la porte à l'adoption d'une décision ultérieure, est bien susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir (v. s'agissant de la CNIL, votre décision *L...* du 5 décembre 2011, n°s 319545 338379, B).

Or, dans la configuration de l'espèce, l'enquête constitue bien un préalable à l'engagement par l'ART d'une procédure de sanctions, l'article L. 1264-1 du code des

² CE, 6 mai 2021, *SIRTI*, n° 435540, B

transports visant à la fois l'exercice d'un pouvoir d'enquête et sa finalité, c'est-à-dire le constat d'un manquement.

Dans leur courriel de saisine, le SCARA et la CSTA demandaient d'ailleurs à l'ART de rechercher et de constater des manquements, c'est-à-dire, en somme, de donner des suites à leur plainte au sens de votre jurisprudence *F...*

Dès lors, et en application de cette ligne jurisprudentielle, le refus qui leur a été opposé par l'ART est bien susceptible de vous être déféré par la requérante.

2. Ces précisions étant faites, il est temps d'en venir à l'examen des moyens de la requête, lesquels se résument à une argumentation unique tirée de ce que l'ART ne pouvait refuser de se saisir de la plainte au seul motif que le tarif de la redevance sur laquelle elle portait avait déjà été homologuée.

2.1. Précisons que si la requête articule cette argumentation sur les terrains de l'erreur de droit et de l'erreur manifeste d'appréciation, seul le terrain de l'erreur de droit nous semble pertinent.

Certes, vous jugez que les autorités de régulation disposent d'un large pouvoir d'appréciation pour décider des suites à donner à une plainte, laquelle relève du principe de l'opportunité des poursuites et ne fait l'objet que d'un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation³.

Mais en l'espèce, précisément, l'ART a refusé de porter toute appréciation sur les manquements allégués par les plaignantes, s'estimant en quelque sorte en situation de compétence liée pour rejeter leur demande au motif que les tarifs contestés avaient déjà été homologués.

Or, c'est précisément cette situation de compétence liée que la requérante entend remettre en cause, ce qui relève d'une question d'erreur de droit et non d'erreur manifeste d'appréciation⁴, erreur de droit qu'il vous appartient bien de censurer lorsque vous contrôlez le refus d'une autorité de régulation de donner suite à une plainte (v. sur ce point votre décision de Section *T...* du 30 novembre 2007, n° 293952, A).

2.2. Et nous allons justement vous proposer de juger que l'ART a commis une telle erreur en s'estimant en situation de compétence liée.

Pour ce faire, l'ART s'est fondée, d'une part, sur l'exigence d'impartialité, qui ferait obstacle à ce qu'elle apprécie la légalité d'une redevance qu'elle a antérieurement homologuée, d'autre part, sur les principes de sécurité juridique et de confiance légitime, qui s'opposeraient à ce qu'elle remette en cause une redevance déjà homologuée.

Mais eu égard à leur portée, aucun de ces principes n'est de nature à fonder le refus de l'ART de procéder à la recherche et à la constatation d'un manquement portant sur un tarif de redevance aéroportuaire qu'elle l'a déjà homologué.

³ CE, Sect., 30 novembre 2007, *T...*, n° 293952, A

⁴ V. pour une illustration récente, CE, 10 octobre 2023, *M. X...*, n° 470174, B

2.1. D'une part, il convient de rappeler que le principe d'impartialité des juridictions garanti par les articles 6 de la convention EDH et 16 de la Déclaration de 1789 ne s'applique, au sein des autorités de régulation dotées d'un pouvoir de sanction, qu'aux organes appelés à décider d'une sanction, et non à ceux assurant les fonctions de poursuite (v. votre décision *FF...* du 21 avril 2021, n° 443043, B).

Pour ces derniers, c'est le principe général d'impartialité, auquel est soumis « *toute autorité administrative* »⁵, qui seul trouve à s'appliquer et qui a pour unique objet d'éviter que l'action administrative soit distraite de sa finalité d'intérêt général. Et comme vous l'avez indiqué dans votre décision *FF...*, la portée de ce principe se limite alors à la dimension subjective de l'impartialité, qui exige uniquement que « *l'autorité se prononçant sur l'opportunité des poursuites ne manifeste, dans son pouvoir d'appréciation, ni partialité, ni animosité personnelle* ».

Or, en l'espèce, nous peinons à voir en quoi le simple fait d'avoir homologué des tarifs caractériserait une partialité ou une animosité des membres du collège ayant pris part à cette décision et leur interdisant de se prononcer sur les suites à donner à une plainte relative à ces tarifs.

Le raisonnement inverse reviendrait à interdire à toute autorité administrative de se prononcer à plusieurs reprises sur la même situation, solution qui, à l'évidence, ne saurait être retenue⁶.

2.2. D'autre part, le principe de sécurité juridique et son corollaire, celui de confiance légitime, n'ont pas la portée que leur prête l'ART.

Le premier, vous le savez, désigne les qualités objectives que les règles de droit doivent revêtir, notamment celle tenant à leur stabilité.

C'est ainsi sur le fondement du principe de sécurité juridique que vous imposez à l'administration de différer l'entrée en vigueur des règles qu'elle édicte ou de prendre des mesures transitoires lorsque l'application immédiate des règles nouvelles entraînerait une atteinte excessive aux intérêts publics ou privés en cause⁷ ou que vous jugez que des situations consolidées par l'effet du temps ne peuvent être remises en cause sans conditions de délai⁸.

Le principe de confiance légitime, applicable en l'espèce dès lors que l'institution des redevances aéroportuaires est régie par la directive (2009/12/CE) du 11 mars 2009, désigne quant à lui le droit pour les administrés de « *ne pas être pris au dépourvu par les palinodies du Droit, de ne pas être déçus et trompés par les espoirs qu'ils ont légitimement placés, à raison des assurances que les pouvoirs publics semblaient avoir données, dans la stabilité des*

⁵ CE 30 décembre 2010, *Société Métropole Télévision M6*, n° 338273, A

⁶ V. en ce sens, Cons. const., 12 octobre 2012, n° 2012-280 QPC, pt. 20

⁷ CE, Sect., 13 décembre 2006, *Mme LL...*, n° 287845, A

⁸ CE, Ass., 13 juillet 2016, *C...*, n° 387763, A

situations juridiques dont ils bénéficient et la prévisibilité des règles de droit qui les régissent »⁹.

En l'espèce, nous peinons à voir en quoi ces différentes exigences feraient obstacle à ce que l'ART fasse usage des pouvoirs d'enquête que lui confère l'article L. 1264-1 en vue de constater d'éventuels manquements commis par un exploitant d'aérodrome dans la détermination d'une redevance qu'elle a déjà homologuée.

D'une part en effet, la société exploitant un aéroport n'a aucun droit acquis au maintien de ses tarifs de redevance¹⁰, encore moins à ce que les manquements qu'elle a éventuellement commis en instituant ces tarifs ne puissent être dénoncés une fois qu'ils ont été homologués.

D'autre part, si l'ART avait décidé de faire usage de ses pouvoirs d'enquête puis constaté que la redevance litigieuse était illégale, elle aurait été uniquement conduite à prononcer une sanction à l'égard de la société ATB et, le cas échéant, à lui enjoindre de modifier ses tarifs pour l'avenir, sans pouvoir les faire disparaître de manière rétroactive.

Pour ces raisons, nous pensons qu'en refusant de 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'ART a entaché sa décision d'erreur de droit.

Si vous nous suivez, vous prononcerez l'annulation de la décision attaquée et enjoindrez à l'ART de réexaminer la demande du SCRA et du CSTA, étant précisé qu'elle dispose d'un large pouvoir d'appréciation au titre de l'opportunité des poursuites pour décider des suites à y donner.

PCMNC à l'annulation de la décision attaquée, à ce qu'il soit enjoint à l'ART de procéder au réexamen de la plainte dans un délai de deux mois à compter de la notification de votre décision, à ce que l'Etat verse au SCARA une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du CJA et au rejet du surplus des conclusions de la requête.

⁹ B. Plessix, « Sécurité juridique et confiance légitime », RDP, 2016

¹⁰ V. *mutatis mutandis*, CE, 27 janvier 1961, *Vannier*, p. 60, sur l'absence de droit acquis au maintien d'une réglementation