

Décision n° 2020-062 du 24 septembre 2020

portant sur la procédure en manquement ouverte à l'encontre de la société Aéroports de la Côte d'Azur pour non-respect des obligations lui incombant au titre de l'article L. 6325-1 du code des transports et des textes pris pour son application

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

Vu la directive 2009/12/CE du 11 mars 2009 relative aux redevances aéroportuaires ;

Vu le code des transports, notamment ses articles L. 1264-7, L. 1264-8 et L. 6325-1 ;

Vu le code de l'aviation civile, notamment son article R. 224-3-4 ;

Vu le décret n° 2019-1016 du 3 octobre 2019 relatif aux redevances aéroportuaires et modifiant le code de l'aviation civile ;

Vu la décision de l'Autorité de supervision indépendante des redevances aéroportuaires n° 1904-D1 du 3 avril 2019 relative à la fixation des tarifs de redevances aéroportuaires et de leurs modulations applicables sur les aérodromes de Nice-Côte d'Azur et Cannes-Mandelieu ;

Vu la décision de l'Autorité n° 2019-075 du 7 novembre 2019 relative à la demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aérodromes de Nice-Côte d'Azur et de Cannes-Mandelieu à compter du 1^{er} février 2020 ;

Vu la décision n° 2020-032 du 28 mai 2020 portant sur la mise en demeure de la société Aéroports de la Côte d'Azur pour non-respect des obligations lui incombant au titre de l'article L. 6325-1 du code des transports et des textes pris pour son application ;

Vu la plainte contre la société Aéroports de la Côte d'Azur formée par le Syndicat des compagnies aériennes autonomes (ci-après, le « SCARA ») réceptionnée par le pôle procédure de l'Autorité le 30 janvier 2020 et déclarée complète à cette même date ;

Vu le courrier du 6 février 2020 informant la société Aéroports de la Côte-d'Azur (ci-après « ACA ») de l'ouverture d'une procédure en manquement en application de l'article L. 1264-8 du code des transports pour non-respect des obligations lui incombant au titre des articles L. 6325-1 et L. 6325-7 du code des transports et des textes pris pour leur application ;

Vu la mesure d'instruction adressée à ACA le 1^{er} septembre 2020 par le pôle procédure de l'Autorité et la réponse reçue le 3 septembre 2020 ;

Vu le règlement intérieur de l'Autorité, notamment son article 41 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 24 septembre 2020 ;

1. FAITS ET PROCEDURE

1.1 Le cadre juridique applicable à la régulation en matière de redevances aéroportuaires

1. L'article L. 6325-1 du code des transports prévoit que les services publics aéroportuaires rendus sur les aérodromes ouverts à la circulation aérienne publique donnent lieu à la perception de redevances pour services rendus fixées conformément à l'article L. 410-2 du code de commerce.
2. Il précise également que « *le montant des redevances tient compte de la rémunération des capitaux investis sur un périmètre d'activités précisé par voie réglementaire pour chaque aérodrome, appréciée au regard du coût moyen pondéré du capital estimé à partir du modèle d'évaluation des actifs financiers, des données financières de marché disponibles et des paramètres pris en compte pour les entreprises exerçant des activités comparables. Il peut tenir compte des dépenses, y compris futures, liées à la construction d'infrastructures ou d'installations nouvelles avant leur mise en service. / Il peut faire l'objet, pour des motifs d'intérêt général, de modulations limitées tendant à réduire ou compenser les atteintes à l'environnement, améliorer l'utilisation des infrastructures, favoriser la création de nouvelles liaisons ou répondre à des impératifs de continuité et d'aménagement du territoire.* ».
3. Les articles R. 224-2 et suivants du code de l'aviation civile définissent les redevances concernées et les modalités de leurs éventuelles modulations.
4. Conformément aux articles L. 6327-1 et L. 6327-2 du code des transports, l'Autorité de régulation des transports est chargée d'homologuer les tarifs des redevances et leurs modulations pour les aérodromes dont le trafic annuel de la dernière année calendaire achevée dépassait cinq millions de passagers ainsi que pour les aérodromes faisant partie d'un système d'aérodromes comprenant au moins un aérodrome dont le trafic de la dernière année calendaire achevée dépassait cinq millions de passagers.
5. Cette compétence était, avant le 1^{er} octobre 2019, exercée par l'Autorité de supervision indépendante des redevances aéroportuaires (ci-après « l'ASI »), conformément à l'article R. 224-3-2 du code de l'aviation civile, dans sa rédaction antérieure au décret n° 2019-1016 du 3 octobre 2019 susvisé.
6. En l'absence d'homologation tarifaire, le III de l'article R. 224-3-4 du code de l'aviation civile (dont la rédaction n'a pas été substantiellement modifiée par le décret n° 2019-1016 précité) prévoit que « *dans le cas où les tarifs des redevances ou leurs modulations ne sont pas homologués, ou en l'absence de l'une des notifications prévues à l'article R. 224-3-3, les tarifs précédemment en vigueur demeurent applicables* ».
7. Néanmoins, le IV du même article, dans sa rédaction antérieure au décret n° 2019-1016 précité, indiquait que « *dans le cas où les tarifs des redevances ou leurs modulations ou les éventuels accords de qualité de service mentionnés à l'article R. 224-3 ne sont pas homologués pendant deux années consécutives, l'autorité chargée de l'homologation peut, avec un préavis d'au moins quarante-cinq jours, fixer les tarifs des redevances et, le cas échéant, en encadrer les modulations* ».

1.2 La décision de l'ASI n° 1904-D1 du 3 avril 2019 relative à la fixation des tarifs de redevances aéroportuaires et de leurs modulations applicables sur les aérodromes de Nice-Côte d'Azur et Cannes-Mandelieu

8. Les aérodromes de Nice-Côte d'Azur et de Cannes-Mandelieu sont exploités par la société ACA et relèvent du champ de compétence de l'Autorité en application de l'article L. 6327-1 du code des transports. Ils relevaient auparavant de celui de l'ASI, conformément à l'article R. 224-3-2 du code de l'aviation civile, dans sa rédaction antérieure au décret n° 2019-1016 susvisé.
9. En application des dispositions du IV de l'article R. 224-3-4 du code de l'aviation civile, l'ASI a, par une décision n° 1904-D1 du 3 avril 2019, procédé à la fixation des tarifs des redevances et de leurs modulations pour les aérodromes de Nice-Côte d'Azur et de Cannes-Mandelieu à compter du 15 mai 2019 (ci-après la « décision de l'ASI »).
10. Celle-ci fixe, au II de son annexe, le détail des tarifs pour chacune des redevances prévues à l'article R. 224-2 du code de l'aviation civile, en particulier celui de la redevance par passager, en distinguant le tarif applicable du 15 mai 2019 au 31 octobre 2019 (tarif « été ») et celui applicable du 1^{er} novembre 2019 au 31 mars 2020 (tarif « hiver »).
11. Elle fixe également, au III de son annexe, les modulations tarifaires applicables, sous certaines conditions, à ces redevances, en cas de (i) création de nouvelles destinations court/moyen-courrier, (ii) création de nouvelles destinations long courrier, (iii) développement de trafic, (iv) stationnement de nuit des avions basés et (v) en fonction du niveau sonore de l'aéronef et de son heure d'atterrissage (modulations dites acoustiques).

1.3 La saisine de l'Autorité

12. Au début du mois de janvier 2020, la société ACA a fait part aux compagnies aériennes de son choix de ne plus appliquer sa politique tarifaire incitative, à savoir les modulations tarifaires prévues par la décision de l'ASI, et ce, de façon rétroactive à compter du 1^{er} novembre 2019. La note d'information adressée à cet égard aux usagers de l'aérodrome de Nice-Côte d'Azur indiquait :

« Suite à la décision du Conseil d'État, intervenue le 31 décembre 2019, ACA a été contrainte d'appliquer de très fortes baisses du montant des redevances aéroportuaires applicables sur ses aéroports, conformément à la grille et à la période tarifaire imposées par l'Autorité de Supervision Indépendante (ASI) dans sa décision du 03 avril 2019.

Compte tenu de ce changement important de situation, la Politique Tarifaire Incitative (PTI), qui résultait d'une décision unilatérale d'ACA, est devenue sans objet et n'est désormais plus applicable juridiquement et ce, depuis le 1^{er} novembre 2019 ».

13. Par courrier réceptionné le 30 janvier 2020, le SCARA a saisi l'Autorité d'une demande d'ouverture d'une procédure en manquement à l'encontre de la société ACA sur le fondement de l'article L. 1264-8 du code des transports, qui dispose que, « [l]orsque le Collège de l'Autorité de régulation des transports constate l'un des manquements mentionnés à l'article L. 1264-7, il met en demeure l'intéressé de se conformer à ses obligations dans un délai qu'il détermine ».

14. Le SCARA faisait valoir que les tarifs de la redevance par passager appliqués par ACA depuis le 1^{er} novembre 2019 ne correspondaient pas à ceux prévus au II de l'annexe de la décision de l'ASI, qui prévoyait l'application d'une modulation pour la période allant du 1^{er} novembre au 31 mars :
- « *Redevance par passager (T1 et T2) du 1 /4 au 31/10* :
 - o *National et Europe Schengen* : 5.04 [euros hors taxes]
 - o *Europe non Schengen* : 6.98 [euros hors taxes]
 - o *International* : 7.87 [euros hors taxes]
 - *Redevance par passager (T1 et T2) résultant de la modulation du 1/11 au 31/03* :
 - o *National et Europe Schengen* : 4.52 [euros hors taxes]
 - o *Europe non Schengen* : 6.27 [euros hors taxes]
 - o *International* : 7.07 [euros hors taxes] »
15. Selon le SCARA, « pendant la « période hiver », comprise entre le 1er novembre (1/11) et le 31 mars (31/03) », la redevance par passager était « d'un montant moindre que pendant la « période été » allant du 1er avril (1/4) au 31 octobre (31/10) » et ACA aurait dû appliquer les tarifs modulés de la redevance passagers à compter du 1^{er} novembre 2019.
16. Dans ces conditions, le SCARA a demandé à l'Autorité de « mettre urgemment ACA en demeure de se conformer à ses obligations en appliquant les tarifs modulés de la redevance PAX, tels que fixés par la décision n° 1904-D1 de l'ASI en date du 3 avril 2019, et ce pour la période commençant au 1^{er} novembre 2019 et s'achevant le 31 mars 2020 ».
17. Dans sa décision n°2020-032 du 28 mai 2020 susvisée, l'Autorité a tout d'abord constaté que depuis la décision de l'ASI, aucun nouveau tarif n'avait été homologué.
18. L'Autorité a ensuite considéré que la décision unilatérale de la société ACA de ne pas appliquer les modulations tarifaires prévues au III de l'annexe de la décision de l'ASI à compter du 1^{er} novembre 2019, en l'absence de toute nouvelle homologation tarifaire par l'Autorité, était contraire aux dispositions de l'article L. 6325-1 du code des transports et des textes pris pour son application, notamment de l'article R. 224-3-4 du code de l'aviation civile.
19. Pour les mêmes raisons, l'Autorité a considéré que la société ACA ne pouvait décider unilatéralement de ne pas appliquer la modulation de la redevance par passager prévue au II de l'annexe de la décision de l'ASI et donc d'appliquer le tarif « été » de la redevance par passager à compter du 1^{er} novembre 2019 et non le tarif « hiver ». En effet, il ressortait du II de l'annexe de la décision de l'ASI que cette dernière avait, lors de la fixation du tarif de cette redevance, distingué deux saisons tarifaires : l'une du 15 mai au 31 octobre 2019 et l'autre du 1^{er} novembre 2019 au 31 mars 2020.
20. De la même façon, le III de l'annexe de la décision de l'ASI distinguant, pour le montant du bonus pour développement de trafic, la période allant du 15 mai 2019 au 31 octobre 2019 et la période allant du 1^{er} novembre 2019 au 31 mars 2020, l'Autorité a constaté, dans sa décision du 28 mai 2020, que le montant du bonus pour développement de trafic, qui devait être appliqué à compter du 1^{er} novembre 2020, était celui correspondant à la période « hiver ».
21. L'Autorité a donc mis en demeure la société ACA de publier et d'appliquer, dans un délai de soixante-douze heures à compter de la notification de sa décision, les tarifs des redevances et l'ensemble de leurs modulations prévues, pour la période allant du 1^{er} novembre 2019 au 31 mars 2020, par le II et le III de l'annexe de la décision de l'ASI n° 1904-D1 du 3 avril susvisée.

2. ANALYSE

22. Dans le cadre de l'analyse ci-après, il appartient à l'Autorité, d'une part, de vérifier si la société ACA s'est conformée aux obligations qui lui incombent en application de la décision de mise en demeure n° 2020-032 et, d'autre part, d'en tirer les conséquences à l'égard de la procédure en manquement diligentée à son encontre pour non-respect des obligations lui incombant au titre de l'article L. 6325-1 du code des transports et des textes pris pour son application.
23. L'Autorité constate que la société ACA a procédé, dans le délai imparti par la mise en demeure de l'Autorité, à la publication, sur son site internet, des points II et III de l'annexe de la décision de l'ASI n° 1904-D1 susvisée et a confirmé avoir appliqué, dès le 1^{er} juillet 2020, les tarifs des redevances et leurs modulations tels que prévus par cette décision.
24. Par suite, la société ACA s'est conformée à la mise en demeure qui lui a été adressée dans la décision n° 2020-032 susvisée.

DÉCIDE

Article 1^{er} La procédure en manquement ouverte le 6 février 2020 à l'encontre de la société Aéroports de la Côte d'Azur pour non-respect des obligations lui incombant au titre de l'article L. 6325-1 du code des transports et des textes pris pour son application est clôturée.

Article 2 Il n'y a pas lieu d'ouvrir une procédure de sanction à l'encontre de la société Aéroports de la Côte d'Azur.

Article 3 La présente décision sera notifiée à la société Aéroports de la Côte d'Azur et au Syndicat des compagnies aériennes autonomes et publiée sur le site internet de l'Autorité, sous réserve des secrets protégés par la loi.

L'Autorité a adopté la présente décision le 24 septembre 2020.

Présents : Monsieur Bernard Roman, Président ; Monsieur Philippe Richert, vice-président ; Madame Florence Rousse, vice-présidente ; Monsieur Yann Pétel ainsi que Mesdames Marie Picard et Cécile George, membres du collège.

Le Président

Bernard Roman