



**Avis n° 05-A-15 du 11 juillet 2005
relatif au projet de décret
relatif aux redevances pour services rendus sur les aéroports
modifiant les articles R. 224-1 à R. 224-5 du code de l'aviation civile**

Le Conseil de la concurrence (commission permanente),

Vu la lettre en date du 14 juin 2005 enregistrée le 15 juin 2005 sous le numéro 05/0043A, par laquelle le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a saisi le Conseil de la concurrence sur le fondement de l'article L. 410-2 du code de commerce, d'une demande d'avis portant sur un projet de décret relatif aux redevances pour services rendus sur les aéroports, modifiant les articles R. 224-1 à R. 224-5 du code de l'aviation civile.

Vu les articles 81 et 82 du traité instituant la Communauté européenne;

Vu le livre IV du code de commerce relatif à la liberté des prix et de la concurrence et le décret 2002-689 du 30 avril 2002, fixant ses conditions d'application ;

La rapporteure, le rapporteur général et le commissaire du Gouvernement entendus lors de la séance du 07 juillet 2005 ;

Est d'avis de répondre à la demande présentée dans le sens des observations qui suivent :

I. Le cadre juridique du projet de décret

A. LA GESTION DES AÉROPORTS EN FRANCE

1. Parmi les quelques 560 aérodromes implantés sur le territoire français, environ 140 appartiennent à l'Etat qui les gère essentiellement en faisant appel à un concessionnaire, le plus souvent une Chambre de Commerce et d'Industrie, ou en en confiant la gestion à un établissement public comme Aéroports de Paris (ADP).
2. Comme de nombreux aéroports appartenant à l'État ont une vocation essentiellement locale, le gouvernement a décidé de transférer aux collectivités territoriales la responsabilité de ces aérodromes.

3. Ainsi, la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse, puis, dans un cadre généralisé, la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, a posé le principe du transfert définitif, avant le 1^{er} janvier 2007, aux collectivités territoriales ou à leurs groupements, de la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion des aérodromes civils appartenant à l'Etat.
4. Sont cependant exclues de ce transfert aux collectivités territoriales deux catégories d'aérodromes : les aérodromes présentant un caractère national ou international et les aérodromes nécessaires à l'exercice des missions de l'Etat. La liste des aérodromes exclus du transfert doit être fixée par un décret en Conseil d'Etat qui n'a pas encore été publié et devrait inclure 12 aéroports en plus de ceux gérés par ADP. En définitive, le transfert portera, en plus des aéroports corses dont la propriété a déjà été transférée, sur environ 108 aérodromes accueillant 8 millions de passagers.
5. Pour parfaire cette réforme, la loi n° 2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports organise le changement de statut d'ADP, la modernisation du régime de gestion des grands aéroports régionaux et le mode de fixation des redevances aéroportuaires.

B. L'ARTICLE 9 DE LOI RELATIVE AUX AÉROPORTS DU 20 AVRIL 2005

6. En ce qui concerne le mode de fixation des redevances aéroportuaires, l'article 9 de la loi du 20 avril 2005 prévoit que le montant des redevances tient compte de la rémunération des capitaux investis, peut tenir compte des dépenses, y compris futures, liées à la construction d'infrastructures ou d'installations nouvelles avant leur mise en service et peut faire l'objet, pour des motifs d'intérêt général, de modulations limitées.
7. Pour ADP et pour les exploitants d'aérodromes civils exclus de la décentralisation, la loi du 20 avril 2005 dispose que des contrats pluriannuels, d'une durée maximale de cinq ans, conclus avec l'Etat déterminent les conditions de l'évolution des tarifs des redevances aéroportuaires, qui tiennent compte notamment des prévisions de coûts, de recettes, d'investissements ainsi que d'objectifs de qualité des services publics rendus par l'exploitant d'aérodrome.
8. En l'absence d'un contrat pluriannuel déterminant les conditions de l'évolution des tarifs des redevances aéroportuaires, ces tarifs sont déterminés sur une base annuelle dans des conditions fixées par décret.

II. Le contenu du projet de décret relatif aux redevances aéroportuaires

9. C'est dans ce contexte que le Conseil de la concurrence a été saisi pour avis par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie sur le projet de décret relatif aux redevances pour services rendus sur les aéroports, qui définit les modalités d'application de cette réforme de la tarification des services publics aéroportuaires et des mécanismes de leur

régulation. Le décret comporte à la fois des mesures générales et des dispositions spécifiques qui sont rappelées ci-après.

A. LES DISPOSITIONS GÉNÉRALES

10. En premier lieu, le projet de décret définit le champ des services publics aéroportuaires donnant lieu à la perception de redevances (article R. 224-1).
11. En deuxième lieu, il dresse la liste des redevances qui donnent lieu à une réglementation, les services qui s'y rattachent et l'assiette de ces redevances. Il ajoute que la réglementation ne s'applique qu'aux aérodromes dont le trafic annuel moyen dépasse 100 000 passagers (article R. 224-2).
12. Ces redevances sont :
 - La redevance par passager qui correspond à « *l'usage des installations aménagées pour la réception des passagers et du public ainsi que, le cas échéant, aux services complémentaires* ».
 - La redevance d'atterrissage qui correspond à « *l'usage par les aéronefs [...] des infrastructures et équipements aéroportuaires nécessaires à l'atterrissage, au décollage, à la circulation au sol ainsi que, le cas échéant, aux services complémentaires* ».
 - La redevance de stationnement qui correspond à « *l'usage par les aéronefs [...] des infrastructures et équipements de stationnement ainsi que, le cas échéant, aux services complémentaires* ».
 - La redevance carburant qui correspond à « *l'usage des installations fixes de distribution de carburants d'aviation* ».
 - Les redevances accessoires qui pourront être fixées par contrat si elles ne sont rendues qu'à certains usagers.
13. En troisième lieu, le projet de décret impose que les exploitants d'aérodromes mettent en œuvre une comptabilité permettant d'identifier les coûts relatifs à chacune des catégories de redevances (article R. 224-2).
14. En quatrième lieu, l'article R. 224-2-1 précise que les dépenses engagées pour la construction d'infrastructures avant leur mise en service et les dépenses futures liées à la construction d'infrastructures importantes dont le début des travaux est prévu dans un délai maximal de cinq ans peuvent être prises en compte pour la détermination des redevances.
15. En cinquième lieu, l'article R. 224-2-2 encadre les modulations de redevances qui devront être « *déterminées dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires* » et peuvent viser à réduire ou à compenser les atteintes à l'environnement, à améliorer l'utilisation des infrastructures, à favoriser la création de nouvelles liaisons et à répondre à des impératifs de continuité et d'aménagement du territoire.
16. En sixième lieu, le projet de décret prévoit les paramètres d'évolution des redevances en précisant que les tarifs des redevances sont fixés en tenant compte des prévisions d'évolution du trafic de passagers et de marchandises ainsi que des objectifs d'évolution des charges, des prévisions d'évolution des recettes, des programmes d'investissement et de leur financement (article R.224-3-1).

17. En dernier lieu, le projet de décret dispose que l'exploitant de l'aérodrome reçoit une juste rémunération des capitaux investis, laquelle est appréciée au regard du coût moyen pondéré de son capital (article R.224-3-1).

B. LES DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES

18. En ce qui concerne le contrôle du respect de la réglementation par les aéroports, le projet de décret opère une distinction entre les aéroports d'importance nationale ou internationale au sens de la loi de décentralisation du 13 août 2004 et les autres aéroports.

1. Pour les aéroports exclus de la décentralisation :

19. Au sein des aéroports d'importance nationale ou internationale, une nouvelle distinction est introduite selon que les exploitants auront signé un contrat pluriannuel avec l'Etat ou non.
20. Pour les aéroports qui ont signé un contrat pluriannuel avec l'Etat, le projet de décret précise le contenu de ces contrats et les procédures de leur élaboration ainsi que les règles de notification annuelle du montant des redevances.
21. Ainsi, aux termes de l'article R. 224-4-I, les contrats pluriannuels détermineront essentiellement les conditions d'évolution des redevances, les périodes tarifaires successives d'une durée n'excédant pas un an, le plafond du taux moyen d'évolution de ces redevances pour chaque période tarifaire, l'ajustement de ce plafond en cas d'écart avec les éléments prévisionnels pris en compte et les limites à l'amplitude et à la durée des modulations.
22. Dans le cadre de l'élaboration de ces contrats pluriannuels, le projet de décret prévoit une consultation écrite des usagers et la saisine pour avis de la commission consultative aéroportuaire avant que le contrat ne soit négocié entre l'Etat et l'exploitant d'aérodrome (article R. 224-4-II).
23. Le III de l'article R. 224-4 dispose ensuite qu'avant le début de chaque période tarifaire, c'est-à-dire annuellement, l'exploitant fixe le montant des redevances après avis de la commission consultative économique et les notifie au ministre chargé de l'aviation civile et au ministre chargé de l'économie, qui peuvent s'y opposer conjointement en cas de manquement aux règles générales applicables aux redevances ou aux dispositions du contrat pluriannuel.
24. Pour les aéroports qui n'ont pas conclu de contrat pluriannuel avec l'État, le projet de décret (article R. 244-4-1) prévoit que l'exploitant fixe le montant des redevances après avis de la commission consultative économique et les notifie au ministre chargé de l'aviation civile et au ministre chargé de l'économie, qui peuvent s'y opposer conjointement. En cas d'opposition des ministres une nouvelle procédure de notification est prévue, sans nouvelle consultation des usagers.

2. Pour les aéroports qui seront décentralisés :

25. Le projet de décret (article R. 224-3) prévoit que le montant des redevances sera fixé par la collectivité territoriale ou par l'exploitant de l'aéroport après avis de la commission consultative économique pour ceux qui en sont dotés.
26. Les tarifs des redevances seront notifiés au préfet qui ne peut pas s'y opposer (article R. 224-4-1).

III. L'analyse concurrentielle

A. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

1. Sur la nécessité d'une réglementation des redevances aéroportuaires

27. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 410-2 du code de commerce, « *sauf dans les cas où la loi en dispose autrement, les prix des biens, produits et services relevant antérieurement au 1^{er} janvier 1987 de l'ordonnance n° 45-1483 du 30 juin 1945 sont librement déterminés par le jeu de la concurrence. Toutefois, dans les secteurs ou les zones où la concurrence par les prix est limitée en raison de situations de monopole ou de difficultés durables d'approvisionnement, soit de dispositions législatives ou réglementaires, un décret en Conseil d'Etat peut réglementer les prix après consultation du Conseil de la concurrence [...]* ».
28. La réglementation des tarifs de redevances aéroportuaires serait donc justifiée, au regard des critères de l'article L. 410-2 du code du commerce, par la situation de monopole légal des exploitants d'aéroports sur l'activité aéroportuaire.
29. Cependant, la réalité de cette situation de monopole doit être appréciée en analysant le degré de concurrence entre les plates-formes aéroportuaires et en tenant compte de la pression concurrentielle éventuellement exercée par les autres types de transport (concurrence inter-modale). Or une telle analyse nécessite une instruction approfondie que les conditions et délais de la présente saisine n'ont pas permis de mener à bien. Le Conseil de la concurrence ne peut donc que s'en remettre à l'analyse faite par le projet de décret qui exclut du champ de la réglementation les aéroports dont le trafic annuel moyen des trois dernières années est inférieur à 100 000 passagers.

2. Sur l'application du droit de la concurrence aux exploitants d'aéroports

30. Dès lors que les personnes publiques exercent une activité économique sur un marché en fournissant un bien ou un service, il est de jurisprudence constante, tant nationale que

communautaire, qu'il leur est fait application, comme à tout opérateur économique, des règles du droit de la concurrence.

31. En conséquence, les exploitants d'aéroports, qui exercent une activité économique sur le marché de la prestation de services aéroportuaires aux compagnies aériennes, se voient appliquer, comme tout opérateur économique, les règles du droit de la concurrence (voir notamment l'arrêt « Aéroport de Paris » du TPICE du 12 décembre 2000 affaire n° T-128-98 pour Aéroport de Paris et la décision n° [98-MC-14](#) du Conseil de la concurrence du 11 décembre 1998 pour une chambre de commerce et d'industrie).

3. Sur la compétence du conseil de la concurrence pour connaître des contentieux relatifs à ces tarifs

32. Pour ce qui est de la répartition de compétence entre le Conseil de la concurrence et les juridictions administratives pour appliquer les règles de concurrence aux exploitants d'aéroports, le critère à appliquer est celui du caractère « *détachable* » ou non de la pratique vis à vis de l'exercice de prérogatives de puissance publique.
33. En effet, depuis la décision du Tribunal des conflits « *Aéroports de Paris* » du 18 octobre 1999 et de l'arrêt « *Semmaris* » de la Cour de cassation du 16 mai 2000, il est établi que si la mesure contestée au regard du droit de la concurrence met en œuvre des prérogatives de puissance publique se rattachant à l'exercice d'une mission de service public, la juridiction administrative est seule compétente pour en apprécier la légalité. Si, à l'inverse, la mesure contestée relève d'une pratique « *détachable* » de l'exercice de prérogative de puissance publique, le Conseil de la concurrence est alors compétent.
34. En matière de tarifs publics, la portée du contrôle du Conseil de la concurrence a été définie dans une décision [01-D-78](#) du 6 décembre 2001. En vertu de cette jurisprudence, lorsque la fixation des tarifs résulte directement d'actes réglementaires, ou de contrats de concession ou d'occupation du domaine public, le Conseil de la concurrence est incompétent pour en connaître. Il en va de même lorsque les tarifs concernent une prestation de service public (ou située dans le prolongement d'une mission de service public) et si la fixation de ces tarifs révèle l'exercice d'une prérogative de puissance publique (par exemple, lorsque ces tarifs sont fixés unilatéralement par arrêté ministériel et qu'ils ne peuvent faire l'objet d'aucune négociation et peuvent être modifiés unilatéralement par l'administration à tout moment, y compris en cours de contrat).
35. Dans le cas des redevances aéroportuaires pour services rendus, compte tenu du temps laissé au Conseil de la concurrence pour analyser le projet de décret et des imprécisions que celui-ci comporte, la question de la compétence éventuelle du Conseil de la concurrence pour connaître des contentieux tarifaires éventuels n'a pu faire l'objet d'une étude définitive. Elle devra s'analyser au cas par cas en fonction des situations de chaque espèce.
36. Dans l'état actuel de son information, il apparaît au Conseil de la concurrence que les redevances aéroportuaires pour services rendus sont clairement distinctes des redevances pour occupation du domaine public qui font l'objet d'une redevance spécifique. Pour ADP notamment, la propriété des infrastructures sera transférée à une société de droit privé. Ces infrastructures ne feront donc plus partie du domaine public et ne donneront plus lieu à la perception d'une redevance pour occupation de ce domaine public.

37. Par ailleurs, en ce qui concerne le mode de fixation des redevances, il apparaît que pour les aéroports décentralisés, le montant des redevances aéroportuaires sera fixé par l'exploitant avec notification au préfet, qui ne pourra s'y opposer. Les tarifs ne sont donc pas fixés unilatéralement par l'administration.
38. Pour les grands aéroports qui signeront des conventions pluriannuelles avec l'Etat, le contrat pluriannuel déterminera le cadre de fixation des redevances et le plafond des redevances. Cependant, chaque année, il reviendra à l'exploitant de l'aéroport de fixer le montant exact des redevances, avec notification aux ministres chargés de l'aviation civile et de l'économie qui peuvent s'y opposer conjointement. Cette procédure ne constitue donc pas un agrément formel des ministres : le texte ne prévoit pas en conséquence une fixation unilatérale des tarifs par l'administration, mais un simple droit d'opposition.

B. SUR LE PROJET DE DÉCRET

39. Quelle que soit l'autorité compétente pour les faire respecter, les principes du droit de la concurrence s'appliquent aux exploitants d'aéroports. Or, la jurisprudence du Conseil de la concurrence commande que les tarifs d'utilisation d'une infrastructure soient établis selon des règles objectives, transparentes, non discriminatoires et en relation avec les coûts lorsque cette infrastructure, détenue par un monopole, représente une infrastructure essentielle (notamment avis n° [97-A-07](#) du 27 mai 1997 relatif à France Telecom ou avis n° 05-A-04 du 4 février 2005 relatif au projet de décret fixant les tarifs des réseaux de transport du gaz naturel).
40. Dans la mesure où il a déjà été reconnu que les aéroports constituaient des facilités essentielles (notamment dans l'affaire n° T-128-98 « Aéroport de Paris », arrêt du TPICE du 12 décembre 2000, et dans l'arrêt « hélicoptère de Cannes-Palm Beach » de la Cour d'appel de Paris du 19 novembre 2002), il serait utile que l'article R. 224-1 rappelle explicitement l'application de ces principes pour la fixation des redevances aéroportuaires pour services rendus.
41. Au-delà du rappel de ces grands principes, le projet décret doit donner aux exploitants d'aéroports les moyens de s'y conformer et donc prévoir les mesures et l'encadrement qu'ils induisent.

1. La transparence

42. En vertu du principe de transparence, le projet de décret doit permettre que les exploitants d'aéroports fournissent aux compagnies aériennes les éléments qui servent de base à la détermination des redevances aéroportuaires.
43. Or, pour déterminer les services que chaque redevance finance, l'article R. 224-2 ajoute systématiquement d'éventuels « *services complémentaires* » qui ne donnent lieu à aucune définition. Par ailleurs, les alinéas 6 et 7 de ce même article prévoient la perception possible de « *redevances accessoires* » pour lesquelles la redevance pourra être fixée par contrat si elles ne sont rendues qu'à certains usagers. Le Conseil de la concurrence considère que si ces redevances subissent une pression concurrentielle suffisante, elles doivent être exclues du régime de la réglementation et donc disjointes du projet de décret.

Dans le cas contraire, il serait utile de les définir clairement et de les lister dans le projet de décret.

2. L'objectivité

44. La base de l'objectivité repose sur l'existence d'une comptabilité analytique permettant d'isoler les coûts des services fournis. Or, si le projet de décret prévoit que « *les exploitants des aérodromes mettent en oeuvre une comptabilité de leurs services permettant d'identifier les coûts relatifs à chacune des catégories de redevances* », il ne prévoit pas d'audit régulier des coûts. Il serait donc utile que l'alinéa 9 de l'article R. 224-2 le prévoie expressément.
45. Par ailleurs, si le projet de décret prévoit à l'alinéa 8 de l'article R. 224-4-I que les contrats pluriannuels fixeront des objectifs de qualité de services, assortis de mécanismes d'incitation, cet objectif n'est prévu que pour les grands aéroports. Il serait utile d'inclure cet objectif pour tous les aéroports, c'est-à-dire dans les dispositions générales de la section 1 du projet de décret .
46. Enfin, la règle de l'objectivité nécessite que des contraintes externes d'efficacité soient imposées aux opérateurs afin de les inciter à maîtriser leurs coûts et à améliorer le prix et la qualité de leurs prestations : l'audit régulier des coûts évoqué plus haut y contribuerait.

3. La non-discrimination

47. En vertu du principe de non-discrimination, le niveau des redevances doit être le même pour un service aérien équivalent, en terme de caractéristiques, d'aéronefs, de distance de vol, etc. .
48. Le Conseil de la concurrence considère que si les modulations autorisées pour des motifs d'intérêt général sont nécessaires pour permettre aux aéroports de couvrir l'ensemble des coûts nécessaires à leur fonctionnement, notamment en terme de sécurité et d'environnement, celles-ci peuvent induire des discriminations. Il revient donc au projet de décret de les encadrer afin de prévenir toute discrimination entre les compagnies aériennes. Or, si l'article R. 224-2-2 précise bien que les modulations sont « *déterminées dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires* », certaines des modulations mériteraient d'être mieux définies.
49. C'est notamment le cas du motif d'intérêt général lié à l'utilisation des infrastructures puisque le projet de décret permet une réduction temporaire de la redevance pour les exploitants d'aéronefs dont le volume ou l'évolution du trafic dépasse un certain seuil ou fait l'objet d'un engagement contractuel. Or de telles redevances ont déjà été considérées comme discriminatoires par la Commission Européenne (notamment les décisions n° 95/364/CE du 28 juin « aéroport de Bruxelles National » et n° 99/199/CE du 10 février 1999 « aéroports portugais »)
50. C'est aussi le cas du motif d'intérêt général lié à la création de nouvelles lignes. Si une telle modulation est possible, le projet de décret devrait ajouter qu'elle doit être accompagnée d'un mécanisme de sanction en cas de non-respect des engagements du transporteur, afin de se conformer aux conditions imposées par la Commission Européenne (notamment décision n° 04/393/CE du 12 février 2004 « Ryanair »).

4. La relation aux coûts

51. En vertu du principe de relation aux coûts, les niveaux des redevances aéroportuaires doivent être fixés dans un rapport raisonnable avec le coût des services. Or, si la prise en compte des investissements futurs dans le calcul du montant des redevances (article R. 224-2-1-II) n'est pas incompatible avec ce principe, il éloigne tout de même les tarifs des coûts. C'est pourquoi la question du préfinancement des projets fait l'objet de réserves de la part de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI) qui recommande d'encadrer le préfinancement de projets de conditions particulières et qui préconise notamment que la prise en compte d'installations qui n'existent pas dans le montant des redevances se fasse notamment par des contributions éventuelles de recettes non aéronautiques et une consultation préalable, approfondie et transparente avec les usagers pour ce qui concerne les projets importants. Le Conseil de la concurrence considère qu'il serait utile que le projet de décret tienne compte de ces recommandations, notamment en prévoyant pour les contrats pluriannuels une formalité plus exigeante qu'une simple consultation unique et écrite des usagers (article R. 224-4-II-b).
52. Par ailleurs, dans la mesure où certains coûts peuvent être communs à plusieurs postes de redevances, des règles d'imputation des coûts communes à tous les aéroports doivent être déterminées afin que les montants des redevances soit réellement en adéquation avec les coûts. Or le projet de décret est muet sur ce point. Il serait donc utile que l'article rappelle ce principe et prévoie qu'un arrêté ministériel fixera les clefs de répartition des coûts communs aux différentes redevances.
53. Enfin, si le projet de décret prévoit bien un contrôle de l'adéquation du montant des redevances aux coûts, celui-ci n'est pas le même pour tous les aéroports. En effet, une distinction est opérée entre les aéroports d'importance nationale ou internationale au sens de la loi de décentralisation du 13 août 2004 (pour lesquels une opposition des ministres compétents est prévue aux articles R. 224-4-III et R. 224-4-1-I) et les autres aéroports (pour lesquels aucune opposition du préfet n'est prévue à l'article R. 224-5). S'il est concevable que les contraintes imposées aux grands et aux petits aéroports ne soient pas les mêmes, le Conseil de la concurrence constate que parmi les aéroports dont la propriété est transférée aux collectivités territoriales (« petits aéroports »), certains ont un trafic de plus d'un millions de passagers et ne peuvent donc être raisonnablement considérés comme des petits aéroports. Il apparaît donc que le lien établi entre le niveau de contrôle des taux de redevances et la typologie opérée par loi de décentralisation n'a aucune justification et que le projet de décret devrait ajouter à l'article R. 224-5 un réel contrôle de l'adéquation aux coûts pour les « *grands* » aéroports décentralisés.

IV. Conclusion

54. Le Conseil de la concurrence émet un avis favorable sur le projet de définition des règles tarifaires en matière de redevances aéroportuaires ou services rendus, tout en relevant que le dispositif du projet devrait être amélioré pour permettre le respect des principes de non-discrimination, de relation aux coûts, de transparence et d'objectivité en matière de redevances aéroportuaires, dans le sens des observations qui précèdent.

55. Délibéré sur le rapport oral de Mlle Nouët, par M. Lasserre, président, présidant la séance, Mmes Perrot et Aubert, vices-présidentes, et M. Nasse, vice-président.

Le rapporteur général,
Thierry Dahan

Le président,
Bruno Lasserre

© Conseil de la concurrence