



N° 689

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 février 2008

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TERRITOIRE SUR LA PROPOSITION DE RÉOLUTION (n° 513) DE MME ODILE SAUGUES, RAPPORTEURE DE LA DÉLÉGATION POUR L'UNION EUROPÉENNE, *sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur les redevances aéroportuaires (E3441)*,

PAR M. PHILIPPE MEUNIER,

Député.

Voir les numéros :

Assemblée nationale : 512, 513.

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| INTRODUCTION..... | 5 |
| I.— LA PROPOSITION DE DIRECTIVE SUR LES REDEVANCES AÉROPORTUAIRES ET LES PREMIERS TRAVAUX DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL..... | 7 |
| II.— LES PROPOSITIONS DE LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'UNION EUROPÉENNE ET LES POSITIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES..... | 10 |
| EXAMEN EN COMMISSION..... | 13 |
| PROPOSITION DE RÉOLUTION..... | 15 |

MESDAMES, MESSIEURS,

L'Assemblée nationale est saisie, en application de l'article 88-4 de la Constitution, d'une proposition de résolution adoptée le 19 décembre 2007 par la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, qui examinait elle-même une proposition de directive présentée le 24 janvier 2007 par la Commission européenne sur les redevances aéroportuaires (doc. COM [2006] 820 final/n° E 3441).

Cette proposition de directive a pour but l'établissement de principes communs aux États membres pour la perception des redevances aéroportuaires dans les aéroports communautaires. Ladite proposition, qui tient compte des recommandations présentées en 2004 par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) sur la politique des redevances d'aéroport s'appuie sur le fait, qu'il existe aujourd'hui en Europe, différents systèmes de tarification de l'usage des infrastructures aéroportuaires, systèmes qui n'ont pas toujours de justification et font l'objet d'une information insatisfaisante.

L'objet de ce bref rapport n'est pas de mener une analyse de fond de cette question, un travail d'instruction très détaillé ayant été conduit déjà par la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne sur le rapport de Mme Odile Saugues, mais d'examiner, sur la base de la proposition de résolution de la Délégation et, alors que les concertations se poursuivent entre le Conseil des ministres des transports et le Parlement européen, les grands enjeux de cette politique des redevances aéroportuaires.

A cet effet, votre rapporteur rappellera d'abord brièvement le contenu de la proposition de directive présentée par la Commission européenne, puis les premiers travaux du Parlement européen et du Conseil ; il examinera ensuite la proposition de résolution adoptée sur ce sujet par la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne ; il précisera enfin la position retenue par la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire.

Rappelons au préalable, pour définir les redevances aéroportuaires, les termes mêmes utilisés par la Commission dans sa proposition de directive.

« Les aéroports ont pour activité commerciale et pour mission essentielle d'assurer la prise en charge des aéronefs depuis l'atterrissage jusqu'au décollage, ainsi que des passagers et du fret, afin de permettre aux transporteurs aériens d'assurer leurs services de transport aérien. A cet effet, les aéroports proposent diverses installations et services en rapport avec l'exploitation des aéronefs et le traitement des passagers et du fret, dont ils recouvrent généralement les frais par l'intermédiaire des redevances aéroportuaires. » (1^{er} Considérant de la proposition de directive)

En France, cette matière est actuellement régie par les articles L. 224-2 et R. 224-1 et suivants du code de l'aviation civile.

I.— LA PROPOSITION DE DIRECTIVE SUR LES REDEVANCES AÉROPORTUAIRES ET LES PREMIERS TRAVAUX DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

Le 24 janvier 2007, la Commission européenne a présenté une proposition de directive comportant quatre grandes innovations :

– elle prévoit, en son article 3, que les États membres doivent respecter le **principe de non discrimination** entre les usagers des aéroports (en l'espèce, les transporteurs aériens) ou entre les passagers aériens ;

– elle impose aux États membres de l'Union la mise en place d'une **procédure de consultation** obligatoire et régulière (au moins une fois par an) entre les entités gestionnaires des aéroports et les usagers et une obligation pour ceux-ci de conclure un accord sur le niveau de service fourni (article 4 de la proposition de directive) ;

– elle prévoit également la création par chaque État membre d'une **autorité de régulation indépendante** chargée de veiller à la bonne application des mesures prises en application de la directive et d'arbitrer les litiges susceptibles de survenir, cette autorité pouvant se confondre avec celle en charge de l'homologation des tarifs de redevances, dès lors que cette dernière peut être considérée comme indépendante des intérêts des gestionnaires d'aéroports et des transporteurs aériens (articles 4 et 10 de la proposition de directive) ;

– elle détermine enfin les échanges d'informations à réaliser sur une base régulière (une fois par an) entre gestionnaires d'aéroports et compagnies aériennes, en application du principe de **transparence** (article 5 de la proposition de directive).

On reprendra successivement ces différents points, en exposant également les orientations retenues pour l'heure sur chacun d'entre eux par le Conseil des ministres des transports et le Parlement européen.

– Le principe de non-discrimination

Le premier principe posé par la Commission européenne est celui de non-discrimination entre les usagers des aéroports.

Le Conseil « Transports » a retenu la possibilité d'une modulation des redevances pour des raisons d'intérêt général, environnementales, par exemple, à la condition que les critères utilisés soient pertinents, objectifs et transparents.

Le Conseil a prévu également, s'agissant des services personnalisés, d'accorder aux gestionnaires des aéroports toute liberté pour une différenciation des redevances, le Parlement européen jugeant, quant à lui, que cette

différenciation devait s'opérer sur la base de critères transparents et non discriminatoires.

– L'exigence de consultation

L'article 4 de la proposition de directive a prévu une procédure de consultation annuelle des compagnies aériennes sur le fonctionnement du système des redevances aéroportuaires ainsi que sur leur montant. Toute proposition de modification touchant à ces redevances doit être, par ailleurs, soumise à ces compagnies et, en cas de désaccord entre les parties, chacune d'entre elles peut faire appel à une autorité de régulation indépendante.

Là encore, le Parlement européen et le Conseil ont apporté des modifications au texte de la Commission, le Conseil prévoyant la possibilité pour les États membres d'une périodicité autre qu'annuelle, le Parlement européen limitant l'obligation de consultation à celle qui doit précéder une modification des systèmes de redevances.

– L'exigence de transparence

En application de ce principe, les gestionnaires d'aéroports doivent communiquer, une fois par an, aux compagnies aériennes un certain nombre d'informations.

Le Conseil a précisé que les informations soumises par les compagnies aériennes aux autorités aéroportuaires doivent avoir en toute hypothèse un caractère confidentiel et le Parlement européen a estimé que ces échanges d'informations ne devaient avoir lieu qu'avant toute modification du système de redevances aéroportuaires ou de leur montant.

– La création d'une autorité de régulation nationale indépendante

Cette instance indépendante des autorités aéroportuaires comme des transporteurs a pour rôle de veiller au respect des principes de consultation et de transparence.

Le Conseil a prévu que, pour les États membres qui conservent la propriété ou le contrôle d'aéroports, les fonctions liées à cette propriété ou à ce contrôle ne devaient pas être confiées à cette autorité indépendante. Ces dispositions concernent notre pays, puisque l'État possède 18 % des actions d'Air France et 68 % de celles d'Aéroports de Paris. La Direction générale de l'aviation civile (DGAC) et la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) approuvent en outre conjointement les redevances aéroportuaires.

La question se pose ainsi de savoir si le système existant en France reposant sur le contrôle de la DGAC et de la DGCCRF est conforme à la

proposition de directive, ce qui nous dispenserait de l'obligation de créer une autorité de contrôle indépendante.

La proposition de directive se heurte à une véritable hostilité au Royaume-Uni, qui cherche à parvenir à un texte minimal et conteste le seuil d'application prévu (fixé à 1 puis à 5 millions de passagers), comme l'obligation de consultation annuelle systématique des redevances, surtout pour les petits aéroports et enfin la mise en place d'une autorité de contrôle indépendante, dont le périmètre d'intervention pourrait être assez large.

La proposition de directive correspond en revanche au sens de la législation française actuelle. Il en va ainsi de la possibilité de moduler les redevances dans des conditions transparentes et non discriminatoires, déjà retenue à l'article R 224-2-2 du code de l'aviation civile, comme de l'exigence de consultation sur les redevances aéroportuaires actuellement organisée chaque année, au plan national, avec la commission consultative aéroportuaire. S'agissant enfin de l'exigence de transparence, il faut rappeler que le principe d'une liaison entre les redevances et les coûts est mentionné à l'article L. 224-2 du code de l'aviation civile.

En toute hypothèse, le risque existe, lorsqu'on examine les débats du Conseil et du Parlement européen, d'une directive *a minima*.

D'abord, en raison de la restriction du champ d'application de la proposition de directive.

La proposition initiale avait prévu de retenir les aéroports ayant un trafic annuel de plus d'un million de passagers ou de plus de 25 000 tonnes de fret.

Le Parlement européen a proposé la prise en compte d'un seuil de 5 millions de passagers ou de 15 % de la totalité des mouvements annuels de passagers dans l'État membre concerné, ce qui revient à exclure les aéroports régionaux du champ d'application de la directive.

Le Conseil a, quant à lui, prévu un seuil de 5 millions de passagers, en y ajoutant le plus grand aéroport de chaque État membre.

Le gouvernement français s'est déclaré favorable à un seuil de 2 millions de passagers, ce qui conduirait à prendre en compte, selon les données communiquées par la DGAC, Roissy, Orly et huit aéroports de province.

Le risque d'une directive *a minima* pourrait venir aussi de l'absence de disposition prévoyant explicitement la liaison entre les redevances et les coûts de la fourniture de services aéroportuaires.

Certains États membres, dont l'Allemagne et le Royaume-Uni ont estimé ainsi, lors des débats au Conseil des ministres des transports, que l'application d'un tel principe aurait un impact négatif sur le fonctionnement de leurs réseaux

aéroportuaires, qui réclament une certaine souplesse en matière de gestion de leurs recettes commerciales.

Des désaccords existent enfin entre le Conseil et le Parlement européen, s'agissant des redevances de sûreté. Celles-ci, prévues à l'article 9 de la proposition de directive, exigent, en toute hypothèse, l'instauration de comptes séparés concernant les dépenses de sûreté.

L'Association of European Airlines (AEA), qui regroupe les compagnies aériennes de l'Union européenne a exprimé son hostilité à la plupart des amendements adoptés par le Parlement européen, jugeant qu'ils entraînent un déséquilibre des relations entre les gestionnaires d'aéroports et les compagnies aériennes.

Les compagnies aériennes françaises se déclarent favorables, quant à elles, au sens de la proposition de directive de la Commission, principalement parce qu'elle devrait permettre de créer un cadre plus impartial, grâce à l'autorité de contrôle indépendante.

II.— LES PROPOSITIONS DE LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'UNION EUROPÉENNE ET LES POSITIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

• Le 19 décembre 2007, la **Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne** adoptait, sur le rapport de Madame Odile Saugues, une proposition de résolution dans laquelle :

– elle juge indispensable qu'existe au plan européen un cadre réglementaire harmonisé de fixation des redevances aéroportuaires, permettant de remédier aux disparités existantes, ainsi que de prévenir les distorsions de concurrence nées du développement des compagnies aériennes « low cost » ;

– elle considère que la proposition de directive présentée par la Commission européenne, qui prend en compte les recommandations adoptées en 2004 par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) sur les redevances d'aéroport « mérite d'être soutenue » ;

– elle propose d'améliorer sur plusieurs points la proposition de directive communautaire, du fait de l'insuffisance de ces recommandations et surtout, pour éviter de déboucher sur une directive *a minima* en :

– autorisant les États membres à retenir un seuil d'application inférieur à 5 millions de passagers ; la future réglementation ne peut être utile, en effet, que si elle s'applique à un nombre important d'aéroports ;

- prévoyant l’insertion, dans le corps de la proposition de directive, d’articles posant explicitement, pour l’un, le principe de la liaison entre les redevances et les coûts, ce qui permettra des relations réellement transparentes entre autorités aéroportuaires et compagnies aériennes et prévoyant, pour l’autre, l’intégration des associations de passagers dans les procédures de consultation obligatoires prévues pour la détermination des redevances aéroportuaires, ces procédures ne concernant, dans la proposition de directive, que les seules compagnies aériennes ;
- dotant l’autorité de contrôle indépendante de pouvoirs de sanction de nature pécuniaire, en cas de manquement des gestionnaires des aéroports à leurs obligations, comme cela est le cas, en France actuellement, en application de l’article L 224-2 du code de l’aviation civile.

• Votre rapporteur prend acte du souci très positif de la Commission européenne de parvenir à la définition d’un cadre réglementaire harmonisé, s’agissant de la fixation des redevances d’aéroport, comme il prend acte de la difficulté pour le Conseil et le Parlement européen de définir sur ce sujet des positions communes.

La définition d’une réglementation communautaire efficace apparaît tout à fait nécessaire, pour assurer une vraie régulation des aéroports et une concurrence loyale au plan économique.

Les suggestions de la Délégation pour l’Union européenne peuvent, pour votre rapporteur, être considérées comme très constructives, en ce qu’elles soulignent les risques d’une directive *a minima*, parce qu’elles insistent sur le maintien des propositions initiales de la Commission (respect des principes de non discrimination, de liaison coûts-redevances, consultation obligatoire des « usagers », ceux-ci devant comprendre également les associations de passagers, mise en place d’une autorité de régulation indépendante), parce qu’elles demandent enfin que l’harmonisation soit réellement efficace, en prévoyant un abaissement du seuil d’application de la directive, pour prendre en compte un plus grand nombre d’aéroports et en dotant l’autorité de régulation de pouvoirs de sanction de nature pécuniaire, comme cela existe actuellement dans notre pays.

Votre rapporteur souhaite insister, quant à lui, sur deux points : il demande que, pour chaque aéroport visé par la directive, les associations de passagers, les élus des communes riveraines et les associations de riverains soient informés de l’ensemble des données relatives à la fixation des redevances aéroportuaires et de leur montant, car il sont tous également concernés par ce système de redevances aéroportuaires, aux côtés des entités gestionnaires des aéroports et des compagnies aériennes.

Votre rapporteur rappelle également que le développement des compagnies à bas coût change radicalement la philosophie des transporteurs aériens et que, si ces compagnies aériennes permettent effectivement de maintenir sur le territoire national un maillage aéroportuaire de qualité, l'obligation est faite, par ailleurs, aux États membres de limiter les émissions de gaz à effet de serre.

Dans ce cadre, la directive proposée apporte une réponse à ces enjeux, en permettant aux aéroports secondaires de garder une grande liberté d'action dans leur politique commerciale, tout en luttant contre les distorsions de concurrence existant au sein des grands aéroports.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 5 février 2008, la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire a examiné, sur le rapport de M. Philippe Meunier, la proposition de résolution (n° 513) sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur les redevances aéroportuaires (n° E 3441).

Suite à l'exposé du rapporteur, M. Franck Lesterlin, s'exprimant au nom du groupe S.R.C., a salué l'excellent rapport présenté par Mme Odile Saugues au nom de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, sur une proposition de directive très technique. Il s'est félicité de la mise en place annoncée d'un cadre réglementaire dans un système où le désordre prévalait. L'unification du marché intérieur des transports implique de fixer des règles. Celles que propose la Commission européenne s'inspirent des travaux de l'Organisation internationale de l'aviation civile (OACI) en 2004 et apparaissent raisonnables.

Mme Laure de la Raudière a félicité, au nom du groupe UMP, le rapporteur pour la précision de son rapport, estimant qu'il est nécessaire d'harmoniser des redevances aujourd'hui disparates. Qu'en est-il des seuils mentionnés dans la proposition de résolution ? La proposition de directive prend-elle, par ailleurs, en compte la nécessité d'apporter des financements supplémentaires aux mesures de lutte contre le réchauffement climatique ?

Le président Patrick Ollier a rappelé que Mme Odile Saugues avait été rapporteur pour avis au sein de la commission, chargée du budget des transports aériens pendant la précédente législature.

Le rapporteur a indiqué :

– que la proposition de directive ne prenait pas en compte spécifiquement les problématiques du développement durable et qu'elle visait principalement à restreindre des distorsions de concurrence ;

– que la question du seuil de passagers déterminant les aéroports concernés faisait débat entre les États membres ; c'est pourquoi la proposition de résolution demande que les États membres puissent appliquer un seuil inférieur à cinq millions de passagers.

Il a ensuite présenté un amendement à la proposition de résolution, visant à intégrer plusieurs intervenants également concernés aux côtés des gestionnaires d'aéroports et des compagnies aériennes dans les procédures d'information sur le

fonctionnement du système de redevances aéroportuaires et leur montant : les associations de passagers, les élus des communes riveraines et les associations de riverains.

A l'unanimité, la commission a *adopté* l'amendement et *la proposition de résolution ainsi modifiée*.

*
* *

En conséquence, la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire vous demande d'adopter la proposition de résolution, dont le texte suit :

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

sur les redevances aéroportuaires

Article unique

- ① L'Assemblée nationale,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur les redevances aéroportuaires (COM [2006] 820 final/n° E 3441),
- ④ 1. Juge indispensable que l'Union européenne soit dotée d'un cadre réglementaire harmonisé en ce qui concerne les conditions de fixation des redevances aéroportuaires, pour remédier aux disparités actuelles et prévenir les distorsions de concurrence liées notamment au développement des compagnies aériennes à bas coût ;
- ⑤ 2. Considère que, dans cette perspective, la proposition de directive mérite d'être soutenue, tenant compte des recommandations adoptées en 2004 par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne ;
- ⑥ 3. Estime toutefois nécessaire de compléter la proposition de directive, du fait de l'insuffisance de ces mêmes recommandations et de prévenir le risque de déboucher sur une directive a minima ;
- ⑦ 4. Propose à cet effet :
- ⑧ a) à l'article premier relatif au champ d'application de la directive :
- ⑨ - d'autoriser les États membres à appliquer un seuil inférieur à cinq millions de passagers, tel qu'il résulte des discussions qui ont eu lieu au sein du Conseil des ministres des transports du 30 novembre 2007 et de la commission des transports du Parlement européen ;
- ⑩ b) d'insérer un article qui consacrerait clairement le principe de la liaison entre les redevances et les coûts ;
- ⑪ c) de prévoir à l'article 4 la possibilité d'informer les associations de passagers, les élus des communes riveraines et les associations de riverains sur le fonctionnement du système de redevances aéroportuaires et le montant de ces redevances ;
- ⑫ d) à l'article 10, relatif à l'autorité de contrôle indépendante :
- ⑬ - de doter cette autorité de pouvoirs de sanctions de nature pécuniaire en cas de manquement à leurs obligations de la part des gestionnaires des aéroports.