



**HAL**  
open science

# Les relations entre gestionnaires d'aéroports et transporteurs aériens

Olivia Chazal

► **To cite this version:**

Olivia Chazal. Les relations entre gestionnaires d'aéroports et transporteurs aériens. Droit. Université de Bordeaux, 2020. Français. NNT : 2020BORD0114 . tel-03779591

**HAL Id: tel-03779591**

**<https://theses.hal.science/tel-03779591v1>**

Submitted on 17 Sep 2022

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Thèse présentée pour l'obtention du grade de docteur de l'Université de Bordeaux

Ecole doctorale de Droit

Spécialité Droit public

Par Olivia CHAZAL

**Les relations entre gestionnaires d'aéroports et transporteurs aériens**

***Etude des dynamiques de marché et des réactivités juridiques***

Sous la direction du Professeur Loïc GRARD

Soutenue le 18 septembre 2020 à Bordeaux

Membres du Jury :

M. Hubert DELZANGLES, Professeur, Sciences Po Bordeaux	Président
M. Loïc GRARD, Professeur, Université de Bordeaux	Examineur
M. Francesco MARTUCCI, Professeur, Université Paris 2 Panthéon-Assas	Rapporteur
M. Pablo MENDES DE LEON, Professeur, Université de Leiden	Rapporteur



## **Les relations entre gestionnaires d'aéroports et transporteurs aériens**

### Résumé en français

Avec la libéralisation des transports aériens européens, les moyens et la finalité de l'activité des transporteurs aériens évoluent. Libres de choisir les aéroports sur lesquels ils opèrent, les transporteurs existants dits *majors* transforment leur réseau aérien historique en un réseau en étoile, plus rentable, polarisé sur les grands aéroports autour d'un *hub*. En contrepoint des *majors*, un nouveau type de transporteurs apparaît, percevant les aéroports les plus petits comme de potentiels facteurs de production à bas coût et donc de productivité. Basée sur un modèle de réduction des coûts, l'action de ces transporteurs dits *low cost* renouvelle le paradigme des relations entre gestionnaires d'aéroports et transporteurs aériens. Comparant les aéroports selon leur coût d'utilisation, c'est-à-dire selon le niveau des redevances aéroportuaires, et profitant de la sous-utilisation des aéroports desquels les *majors* sont absents, les *low cost* négocient à la baisse les tarifs du service public aéroportuaire avec les gestionnaires d'aéroports dans le cadre contractuel.

Dans le sillon de celle des transporteurs aériens, l'activité des gestionnaires d'aéroports évolue. Le service public aéroportuaire, s'il reste assumé dans les premiers temps dans l'intérêt général, devient une activité économique soumise au droit européen de la concurrence entendu comme l'ensemble formé par le droit des pratiques anticoncurrentielles et le droit des aides d'Etat.

Pierre angulaire de leur action et de leurs relations, la recherche de rentabilité menée par les gestionnaires d'aéroports et par les transporteurs aériens ne doit pas éclipser les objectifs d'intérêt général que sert historiquement le transport aérien.

### Mots-clés en français

Aérien, concurrence, aides d'Etat, gestionnaire d'aéroport, transporteur

## **The relationship between airport operators and airlines**

### Résumé en anglais

With the european air transport liberalization, the means and aim of airlines change. Free to chose the airports on which they operate, the existing airlines called majors convert their historical network into a hub and spoke network based upon the use of bigger airports – the central one being the hub. In reaction to the above, a new type of airlines arises, to which the smaller airports appear as potential low cost production and productivity assets. Looking to ways to cut costs, the action of these « low cost » arilines reshape the relationship between airports operators and airlines. Comparing airports according to their cost of use, namely the airport charges, and taking advantage of the fact that the airports lacking the presence of majors are underused, low cost carriers lead contractual negotiations with the airport operators about the airport public service's tariff level.

In the wake of air carriers, airport operators see their activity change as well. Airport public service, however still aiming at serving general interest, becomes an economic activity to which european competition law, understood as the combination of antitrust law and state aid law, is found applicable.

Key pillar of their action and their relationship, the drive for profitability of airport operators and airlines must not overshadow the public interest objectives historically served by air transport.

### Mots-clés en anglais

Air law, competition, state aid, airport operator, airline

**Centre de recherche**

CRDEI (Centre de recherche et de documentation européennes et internationales)

Avenue Léon Duguit

33608 Pessac Cedex

## Remerciements

Je souhaite en premier lieu remercier mon directeur de thèse, le professeur Loïc Grard, pour son intransigeance et la justesse de ses conseils qui m'ont guidée tout au long de ce travail.

Je suis reconnaissante de l'écoute que j'ai pu trouver auprès de mes pairs, en particulier Damien Elkind, Baïna Ubushieva, Louis-Marie Le Rouzic, Sébastien Martin, Lucia Aschauer et Niels May.

J'ai apprécié les discussions théoriques menées avec Markus Zürnstein, Pierre Frühling, Stéphanie Golinvaux, Pascal Kauffmann et Bernard Edelman. Je les remercie pour leur temps et leur bienveillance.

Je remercie également les acteurs de terrain qui ont accepté de répondre à mes questions, en particulier Léo Merme, Pierre-Jean Carol, Gaël Léon, Romain Papy, Gérard Borel, Jana Friedrich, Philippe Rodier et Isabelle Lelieur.

Je remercie Philippe pour sa relecture attentive.

Je remercie enfin mes proches pour leur soutien.

## SOMMAIRE

INTRODUCTION .....	1
TITRE I. Evolution récente du cadre des relations entre gestionnaires et transporteurs .....	2
CHAPITRE I. De la fin de l'exclusivité militaire dans l'utilisation de la technologie de l'avion ou les débuts de l'aviation civile : la Convention de Chicago .....	2
CHAPITRE II. De la fin de l'exclusivité du modèle « Chicago » dans l'organisation des transports aériens internationaux ou les débuts du marché unique européen .....	7
TITRE II. Précisions quant au cadre de la présente étude .....	38
CHAPITRE I. Clarifications terminologiques courantes : de la désignation des sujets à l'étude ...	38
CHAPITRE II. Clarifications scientifiques : des limites de l'objet d'étude .....	45
PARTIE I. MUTATIONS CONTEMPORAINES DES RELATIONS ENTRE TRANSPORTEURS ET GESTIONNAIRES D'AEROPORTS : LE DEVELOPPEMENT DE RELATIONS DE MARCHÉ .....	49
TITRE I. Le marché, nouvelle interface des relations entre gestionnaires et transporteurs.....	50
CHAPITRE I. L'aéroport, point de rencontre de deux marchés .....	50
CHAPITRE II. La gestion aéroportuaire, activité rattrapée par les forces du marché .....	67
TITRE II. Typologie des relations : la distinction binaire de l'offre « affaires » et de l'offre « loisir » .....	107
CHAPITRE I. Les relations entre <i>hub</i> et <i>major</i> : formation d'un « couple » <i>hub-major</i> .....	108
TRANSITION CHAPITRE I – CHAPITRE II .....	140
CHAPITRE II. Les relations entre <i>low cost</i> et base aéroportuaire : négociation d'un partenariat .....	144
TRANSITION PARTIE I – PARTIE II.....	169
PARTIE II. REGULATION DES RELATIONS ENTRE GESTIONNAIRES ET TRANSPORTEURS : LA PROTECTION DU MARCHÉ DES SERVICES DE TRANSPORT AERIEN.....	174
TITRE PRELIMINAIRE. LA PROTECTION ACCESSOIRE DU MARCHÉ DES SERVICES DE TRANSPORT AERIEN : LES DECISIONS EN MARGE DE LA JURISPRUDENCE AIDES D'ETAT .....	176
TITRE I. LA PROTECTION EN AMONT DU MARCHÉ DES SERVICES DE TRANSPORT AERIEN : LE CONTRÔLE DES MESURES D'AIDE AU GESTIONNAIRE .....	182
CHAPITRE I. La qualification du gestionnaire d'entreprise.....	182
CHAPITRE II. Le contrôle large des mesures de financement des activités du gestionnaire .....	214
TRANSITION TITRE I – TITRE II .....	240
TITRE II. LA PROTECTION EN AVAL DU MARCHÉ DES SERVICES DE TRANSPORT AERIEN : LE CONTRÔLE DES MESURES D'AIDE AU TRANSPORTEUR .....	241
CHAPITRE I. L'application du cadre général du droit des aides d'Etat : l'exercice de la liberté d'entreprendre limité.....	241
CHAPITRE II. L'émergence du cadre pragmatique des lignes directrices de la Commission européenne : l'exercice de la liberté d'entreprendre orienté .....	327
CONCLUSION .....	367
BIBLIOGRAPHIE.....	381

ANNEXES.....	450
TABLE DES MATIERES .....	451



## LISTE DES ABREVIATIONS

ACI	<i>Airport Council International</i>
ADP	Aéroports de Paris
ANC	Autorité nationale de la concurrence
APFTE	Association de promotion des flux touristiques et économiques
CA	Cour d'appel
CAA	Cour administrative d'appel
CAC	Code de l'aviation civile
CC	Conseil constitutionnel
Ccass.	Cour de cassation
CCI	Chambre de commerce et d'industrie
CE	Conseil d'Etat
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGPPP	Code général de la propriété des personnes publiques
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CRE	Contrat de régulation économique
DDHC	Déclaration des droits de l'homme et du citoyen
DGAC	Direction générale de l'aviation civile
DTA	Direction du transport aérien
FNAM	Fédération nationale de l'aviation marchande
IATA	<i>International Air Transport Association</i>
ILS	<i>Instrument landing system</i>
IPEM	Investisseur privé en économie de marché
JOFR	Journal officiel de la République française
JOUE	Journal officiel de l'Union européenne

LuftSiG	<i>Luftsicherheitsgesetz</i>
LuftVG	<i>Luftverkehrsgesetz</i>
LuftVZO	<i>Luftverkehrszulassungsordnung</i>
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
O&D	Origine & Destination
SA	Société anonyme
SAS	Société anonyme simplifiée
SCARA	Syndicat des compagnies aériennes autonomes
SIEG	Service d'intérêt économique général
SSLIA	Service de sauvetage et de lutte contre l'incendie des aéronefs
TA	Tribunal administratif
TC	Tribunal des conflits
TCE	Traité instituant la Communauté européenne
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TPICE	Tribunal de première instance des Communautés européennes
TPIUE	Tribunal de première instance de l'Union européenne
TTA	Taxe sur le transport aérien
TUE	Traité sur l'Union européenne
UAF	Union des aéroports français
UCCEGA	Union des chambres de commerce et établissements gestionnaires d'aéroport
UE	Union européenne

## INTRODUCTION

La fin de la deuxième guerre mondiale marque dans l'histoire de la technologie alors relativement nouvelle de l'avion un tournant qu'ont connu avant elle, que connaissent aujourd'hui et que connaîtront demain d'autres technologies : la fin de leur utilisation à des fins purement militaires. Et l'on peut dire que l'appréhension de ces technologies par la sphère civile est presque chaque fois perçue et désignée par la société civile comme une « révolution » ; l'utilisation à des fins civiles de l'Arpanet, du système GPS<sup>1</sup>, des drones... sont autant de bouleversements de l'économie et du quotidien. Il en va de même de l'utilisation à des fins civiles de l'avion.

Ces dernières années, le cadre dans lequel les relations entre gestionnaires et transporteurs se nouent au sein de l'Union européenne a subi une évolution profonde (TITRE I), rendant complexe la compréhension de celles-ci tant aux tiers qu'aux parties prenantes elles-mêmes. La présente étude se propose d'en déchiffrer les enjeux, une fois formulées quelques précisions (TITRE II).

---

<sup>1</sup> Géo-positionnement par satellite.

## TITRE I. Evolution récente du cadre des relations entre gestionnaires et transporteurs

Successivement, l'aviation civile internationale est marquée par l'adoption de la Convention de Chicago (CHAPITRE I) et l'émergence d'un marché unique européen (CHAPITRE II).

### CHAPITRE I. De la fin de l'exclusivité militaire dans l'utilisation de la technologie de l'avion ou les débuts de l'aviation civile : la Convention de Chicago

L'utilisation de l'avion à des fins belliqueuses au cours de la première moitié du XX<sup>ème</sup> siècle a bien évidemment marqué les esprits. L'idée d'une utilisation nouvelle de l'avion à des fins commerciales est porteuse de symboles en contradiction totale avec la guerre alors à peine terminée : paix et prospérité<sup>2</sup>.

Si la technologie de l'avion est alors au point, il manque à la réalisation de l'idée de son utilisation à des fins commerciales un cadre juridique adapté. A l'échelle nationale, il appartient *a priori* à chaque Etat de définir les règles applicables sur son territoire en matière d'aviation civile<sup>3</sup>. Les opérations de transport aérien national<sup>4</sup> sont régies par des législations internes plus ou moins libérales<sup>5</sup>. A l'échelle internationale, pour garantir la sécurité et la sûreté générales, l'entente entre Etats ainsi que l'égalité des chances en matière d'aviation civile internationale<sup>6</sup> – qui devient une matière économique –, un certain nombre d'Etats estiment qu'une coopération internationale est souhaitable. C'est sur l'initiative des Etats-Unis qu'ont lieu, dès 1944, des consultations interétatiques à ce sujet. Le 7 décembre 1944, 52 Etats se réunissent à Chicago pour mettre au point la Convention relative à l'aviation civile internationale, dite

---

<sup>2</sup> Des lignes commerciales ont existé avant la fin de la deuxième guerre mondiale, l'une des premières, opérée par KLM, datant de 1919 et reliant Amsterdam à Londres : COMMISSARIAT GENERAL A LA STRATEGIE ET A LA PROSPECTIVE, *Les compagnies aériennes européennes sont-elles mortelles ? Perspectives à vingt ans*, sous la présidence d'ABRAHAM Claude, Juillet 2013, 142p., p.15.

<sup>3</sup> La France adopte dès 1920 un certain nombre de textes touchant au fonctionnement de l'aviation civile interne ; MINISTERE DES TRANSPORTS, « L'aviation civile, un peu d'histoire », 25/06/2013, <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/archives-laviation-civile#e1> (consulté pour la dernière fois le 10/04/2020).

<sup>4</sup> Dans cette étude, les expressions « transport aérien national » et « transport aérien national marchand » désignent le transport régulier à des fins commerciales de passagers et/ou de fret à l'intérieur d'un Etat.

<sup>5</sup> « Avant le processus qui a conduit à la création du marché unique de l'UE en 1993 (...) [les] services aériens domestiques au sein de chaque pays étaient régis par les lois nationales, dont le degré d'encouragement ou d'autorisation de la concurrence variait considérablement. » : OACI, *Expérience européenne en matière de libéralisation des transports aériens*, Note présentée par 41 Etats, Février 2003, 10p., p.3 ; nous soulignons.

<sup>6</sup> Dans cette étude, les expressions « aviation civile internationale » et « aviation civile internationale marchande » désignent le transport régulier à des fins commerciales de passagers et/ou de fret d'un Etat à un autre.

Convention de Chicago<sup>7</sup>. Avant même la fin de la seconde guerre mondiale, il a été donné un corps juridique à une volonté partagée de développer l'aviation civile internationale.

Au-delà de la formalisation de cette volonté commune de ses Etats parties, la Convention de Chicago constitue la toile de fond sur laquelle s'organisent, dès la fin des années 1950, les opérations de transport aérien international<sup>8</sup>. Attachés au principe de souveraineté (SECTION I), les Etats parties s'accordent, plus que sur sa substance, sur une méthode d'organisation des transports aériens internationaux (SECTION II).

### *SECTION I. L'attachement au principe de souveraineté aérienne*

1. Le premier article de la Convention de Chicago pose ce qu'on pourrait appeler le principe de la « souveraineté aérienne »<sup>9</sup>. Il s'agit pour les Etats parties de s'accorder souverainement sur les limites de la coopération dans laquelle ils s'engagent justement. Leur souhait de coopérer en matière d'aviation civile internationale ne va pas jusqu'au renoncement souverain à leur souveraineté « sur l'espace aérien situé au-dessus de leur territoire ». Avec le principe de souveraineté pour structure, la Convention de Chicago n'est pas à proprement parler une source de droit substantiel. Ne faisant pas naître entre eux une liberté absolue d'opérer des liaisons aériennes internationales, les Etats parties à la Convention de Chicago parviennent néanmoins à un accord substantiel pour une liberté relative d'opérer.

2. Composée de droits de trafic ou libertés de l'air<sup>10</sup>, la liberté d'opérer se divise en un volet technique et un volet commercial. Traitant ces deux volets de manière différenciée, les

---

<sup>7</sup> OACI (Organisation de l'aviation civile internationale), *Convention relative à l'aviation civile internationale*, 07/12/1944, (1994) 15 U.N.T.S. 295, <https://www.mcgill.ca/iasl/files/iasl/chicago1944a-fr.pdf> (consulté pour la dernière fois le 10/04/2020).

<sup>8</sup> Dans cette étude, les expressions « transport aérien international » et « transport aérien international marchand » désignent le transport à des fins commerciales de passagers et/ou de fret d'un Etat à un autre.

<sup>9</sup> Article premier : « Les Etats contractants reconnaissent que chaque Etat a la souveraineté complète et exclusive sur l'espace aérien au-dessus de son territoire. ».

<sup>10</sup> Les droits de trafic sont « le droit d'embarquer ou débarquer des passagers en provenance ou à destination de pays tiers » : EUROCONTROL, *Challenges of Growth 2013 – Summary report*, Juin 2013, 34p. , p.17 ; ils « ne se [confondent] pas avec l'exercice concret du service de transport qui passe par l'attribution de créneaux horaires permettant d'effectuer ces vols » : CHAPIER-GRANIER Nadège, *Les aéroports commerciaux entre économie administrée et économie de marché – Aspects juridiques d'une mutation*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2006, 626p., p.181 ; sur les libertés de l'air, voir : CAMBOURNAC Pascal, *Dictionnaire du transport aérien*, Presses de l'ITA, 01/06/1993, 136p. et LEMOINE Maurice, *Traité de droit aérien*, 1947, n°144 et ss. ; nous soulignons.

Etats parties parviennent à un résultat différencié. Mettant au point ce qu'on appelle un « accord de transit », les Etats parties font émerger une liberté « technique » de navigation. Exception au principe de souveraineté, cette liberté équivaut à une autorisation multilatérale *ex ante* de survol d'un territoire (1<sup>ère</sup> liberté) et d'escale technique sur un territoire (2<sup>ème</sup> liberté)<sup>11</sup>. En revanche, les Etats parties ne parviennent pas à un accord de fond au sujet des libertés « commerciales » que sont la liberté de débarquer des passagers ou du fret en provenance de l'Etat dont l'aéronef possède la nationalité (3<sup>ème</sup> liberté), la liberté d'embarquer des passagers ou du fret à destination de ce même Etat (4<sup>ème</sup> liberté) et la liberté d'embarquer ou de débarquer des passagers ou du fret en provenance ou à destination de n'importe quel Etat (5<sup>ème</sup> liberté)<sup>12</sup>. Libertés du transport aérien entendu comme une activité commerciale, les 3<sup>ème</sup>, 4<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> libertés sont pourtant essentielles à l'opération de liaisons aériennes internationales et ne peuvent être ignorées<sup>13</sup>. L'absence d'accord n'est pas absolue au sujet de ces trois libertés, et si les Etats n'ont pas établi de règles de fond dans la Convention, ils ont bien établi une méthode devant permettre leur exercice et partant l'organisation de l'exploitation commerciale de liaisons aériennes internationales.

Les Etats parties sont convenus de façon multilatérale que l'autorisation de l'exercice de ces libertés commerciales, corollaire du principe de souveraineté aérienne<sup>14</sup>, repose en substance sur un accord *ad hoc* conclu entre deux ou plusieurs Etats.

## SECTION II. L'organisation bilatérale des transports aériens internationaux civils

---

<sup>11</sup> « La navigation aérienne c'est essentiellement l'usage de deux libertés de l'air : le droit de survol, le droit d'escale technique. Sur ce point la Conférence de Chicago de 1944 a proposé aux Etats un accord multilatéral dit « accord de transit » qui attribue aux services réguliers des parties contractantes l'usage de ces deux libertés. Cet accord a été accepté depuis par plus de 40 Etats. » : CARTOU Louis, « Les services aériens réguliers internationaux et les accords intéressant la France », *Annuaire français de droit international*, volume 2, 1956. pp.279-300, p.281 ; nous soulignons.

<sup>12</sup> « L'échec de la Conférence de Chicago a été suivi de l'échec des conférences de l'O.A.C.I. (mai et novembre 1947) (...) dans leur effort pour proposer aux Etats un projet d'accord multilatéral sur les services réguliers. » : *ibid.*

<sup>13</sup> Le transport aérien consiste en l'usage de ces trois libertés : la 5<sup>ème</sup> liberté est un « instrument de rentabilité pour les compagnies » (elle permet par exemple à un avion français d'embarquer des passagers à Prague à destination du Caire) : *ibid.* ; nous soulignons.

<sup>14</sup> Article 6 de la Convention de Chicago : « Aucun service aérien international régulier ne peut être exploité au-dessus ou à l'intérieur du territoire d'un Etat contractant, sauf permission spéciale ou toute autre autorisation dudit Etat et conformément aux conditions de cette permission ou autorisation. » ; pour une définition des services aériens internationaux réguliers, voir : OACI, *Doc 7278-C/84 : Definition of Scheduled International Air Service*, 1952, cité dans MILDE Michael, *International Air Law and ICAO – Essential Air and Space Law*, Eleven International Publishing, 2008, 351p., p.101.

3. Posant le principe de souveraineté, les Etats parties à la Convention de Chicago dessinent en contrepoint une méthode étatique d'organisation substantielle des transports aériens internationaux dont la forme est celle du traité bilatéral<sup>15</sup>. C'est ainsi dans le cadre de négociations ultérieures que naissent au sujet des libertés commerciales des accords intergouvernementaux, formellement indépendants de la Convention. Ces traités bilatéraux forment, avec la Convention de Chicago, le droit applicable à l'aviation civile internationale entre les Etats parties<sup>16</sup>. L'organisation, même à des fins civiles, des transports aériens internationaux relève donc des relations internationales ; elle est le fruit de négociations politiques. C'est un « rapport de force aérien entre Etats »<sup>17</sup>. Les transporteurs nationaux sont alors comme une émanation de l'Etat<sup>18</sup> ; l'examen de leur seul nom à cette époque permet de le comprendre<sup>19</sup>. Le transport aérien international n'est pas régi au sens strict, il se règle, se pratique entre Etats.

4. Dans un premier temps, les Etats discutent le principe d'une liaison aérienne internationale entre leurs territoires ; ils en évaluent l'opportunité. Cette négociation de principe s'accompagne dans un deuxième temps, *quasi-simultané*, d'une négociation des conditions d'exploitation des liaisons aériennes entre leurs territoires respectifs jugées opportunes, de la

---

<sup>15</sup> GRARD Loïc, *Du marché unique des transports aériens à l'espace aérien communautaire, contribution à l'étude du droit positif et prospective juridique*, Thèse dactylographiée, sous la direction du Professeur Jean-Claude GAUTRON, Bordeaux I, 1992, 784p., p.30 ; CARTOU Louis, « Les services aériens réguliers internationaux et les accords intéressant la France », *Annuaire français de droit international*, volume 2, 1956. pp.279-300, pp.281 et 286 ; « Les accords bilatéraux ont pris le dessus à défaut de généralisation des « libertés de l'air », refusée en 1944 à la conférence de Chicago. » : MERLIN Pierre, *Le transport aérien*, Que sais-je ?, PUF, Novembre 2002, 127p., p.115 ; VELLAS François, *Le transport aérien*, Economica, 1993, 149p., p.87 ; VENAYRE Florent, BLAYAC Thierry, *L'organisation du marché européen des services de transport aérien face à la suppression annoncée des exemptions*, Transports, Editions techniques et économiques, 2007, pp.153-162, p.2 ; OACI, *Expérience européenne en matière de libéralisation des transports aériens*, Note présentée par 41 Etats, Février 2003, 10p., p.3 ; GAGNEPAIN Philippe, MARIN Pedro L., « Regulation and incentives in european aviation », *The Journal of law and economics*, pp.229-248, p.230 ; nous soulignons.

<sup>16</sup> « Le droit aérien international s'est étagé suivant un droit donnant la prééminence à l'acteur étatique, plaçant dans sa dépendance les transporteurs (...). » : GRARD Loïc, *Du marché unique des transports aériens à l'espace aérien communautaire, contribution à l'étude du droit positif et prospective juridique*, Thèse dactylographiée, sous la direction du Professeur Jean-Claude GAUTRON, Bordeaux I, 1992, 784p., p.24.

<sup>17</sup> GRARD Loïc, *Le droit aérien*, Que sais-je ?, PUF, Mai 1995, 127p., p.83.

<sup>18</sup> Chaque compagnie aérienne porte le pavillon national et symbolise la présence de son pays sur tous les continents, ou du moins dans le plus grand nombre de pays possible : voir GRARD Loïc, *Du marché unique des transports aériens à l'espace aérien communautaire, contribution à l'étude du droit positif et prospective juridique*, Thèse dactylographiée, sous la direction du Professeur Jean-Claude GAUTRON, Bordeaux I, 1992, 784p., p.3.

<sup>19</sup> Aerolinee **Italiane** Internazionali, Air **France**, Aeronaves de **México**, **Czechoslovak** State Airlines, Garuda **Indonesia**, Aero **Holland**, KLM Royal **Dutch** Airlines, TAP **Portugal**, Aerolineas **Argentinas**, **Japan** Airlines, Air **Algérie**, Trans-**Canada** Airlines, Air **India**, **Cyprus** Airways, **Cubana**, **Egyptair**, **Ethiopian** Airlines, **Pakistan** International Airlines, **Philippine** Airlines, **Saudia**, etc.

substance de l'opération de transport aérien international<sup>20</sup>. Par paires, les Etats précisent les choses dans le cadre de ces traités : ils établissent les bénéficiaires – transporteurs<sup>21</sup> – ainsi que les lieux – aéroports – d'exercice des libertés commerciales. Dans ce cadre, les transporteurs sont un *medium* et les aéroports, territoires souverains, une interface du transport aérien organisé, pensé par l'Etat. A l'échelle internationale, ce sont, dans le cadre de la Convention de Chicago, les Etats qui organisent le *patchwork* des routes commerciales<sup>22</sup>. Par la détermination des lieux de décollage et d'atterrissage et la désignation des transporteurs autorisés à opérer – en général les transporteurs nationaux<sup>23</sup> –, les Etats décident de l'entrée en relation factuelle des transporteurs et gestionnaires d'aéroports. Le réseau de routes commerciales internationales n'est donc pas libre *a priori* ; il est ouvert pour des liaisons choisies, pour des entreprises désignées et à des conditions négociées par paires d'Etats dans le cadre de traités bilatéraux<sup>24</sup>.

5. A côté des traités bilatéraux qui résultent des négociations intergouvernementales, les ententes commerciales entre transporteurs que l'on qualifie de « droit dérivé »<sup>25</sup> participent

---

<sup>20</sup> « Les accords bilatéraux classiques conclus entre plusieurs Etats désignent d'abord les routes desservies à travers une reconnaissance réciproque des 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> libertés de l'air. Un droit de cinquième liberté peut aussi être octroyé avec le consentement d'un troisième Etat. » : BIEBER Roland, MAIANI Francesco et DELALOYE Marie, *Droit européen des transports – dossiers de droit européen*, Bruylant, 10/12/2013, 316p., p.304.

<sup>21</sup> On parle, selon qu'un Etat désigne un ou plusieurs transporteurs, de « désignation » ou « multidésignation ». « Les accords désignent (...) les transporteurs aériens habilités à desservir [les routes établies]. La multidésignation prévue par la Convention de Chicago est restée très rare. Les Etats préfèrent, pour une désignation unique, avantager une compagnie nationale. » : *ibid.*

<sup>22</sup> « toute opération de commerce aérien se négocie entre les Etats situés à chaque extrémité de l'opération de transport. » : GRARD Loïc, « L'Union européenne et le droit international de l'aviation civile », *Annuaire Français de Droit International*, 2003, pp.492-515, p.492.

<sup>23</sup> « La plupart des routes internationales étaient desservies conjointement par les compagnies des deux pays concernés. » : DOGANIS Rigas, *La dynamique du transport aérien à la fin du XX<sup>ème</sup> siècle*, Février 2004, 24p., p.17 ; « les deux Etats réservent leurs relations aériennes à leurs seuls transporteurs » : GRARD Loïc, « L'Union européenne et le droit international de l'aviation civile », *Annuaire Français de Droit International*, 2003, pp.492-515, p.492.

<sup>24</sup> CARTOU Louis, « Les services aériens réguliers internationaux et les accords intéressant la France », *Annuaire français de droit international*, volume 2, 1956. pp.279-300, pp.286-290.

<sup>25</sup> « Les accords entre les compagnies sont des conventions de droit privé international qui forment un droit consensuel dérivé des accords bilatéraux interétatiques. » : GRARD Loïc, *Du marché unique des transports aériens à l'espace aérien communautaire, contribution à l'étude du droit positif et prospective juridique*, Thèse dactylographiée, sous la direction du Professeur Jean-Claude GAUTRON, Bordeaux I, 1992, 784p., p.40 ; GRARD Loïc, *Le droit aérien*, Que sais-je ?, PUF, Mai 1995, 127p., p.83 ; nous soulignons.

de l'établissement d'une condition fondamentale de l'opération de transport aérien international : le tarif<sup>26</sup>. Les transporteurs s'entendent notamment dans le cadre des conférences tarifaires de l'IATA<sup>27</sup>. Pour importantes que puissent être ces ententes, il revient *in fine* aux Etats de trancher cette question<sup>28</sup>, ainsi que celle des capacités<sup>29</sup>.

Ce système d'organisation des transports aériens internationaux par voie conventionnelle bilatérale mis en place en 1944 par la Convention de Chicago demeure depuis lors. Resté le seul mode d'organisation des services aériens réguliers internationaux pendant quatre décennies, il est depuis une trentaine d'années maintenant concurrencé – ou plutôt complété – par un nouveau mode d'organisation, régional, dans lequel le rôle des Etats est tout autre.

## CHAPITRE II. De la fin de l'exclusivité du modèle « Chicago » dans l'organisation des transports aériens internationaux ou les débuts du marché unique européen

Les Etats membres de l'Union européenne ont décidé, à la fin des années 1980, d'engager plus avant leur coopération pour ce qui concerne l'organisation des transports aériens internationaux intra-européens opérés par des transporteurs ressortissants d'Etats membres de l'Union européenne. Répondant à une logique clé de la construction européenne, l'intégration européenne en matière de transports aériens européens est une déclinaison sectorielle de la poursuite de l'objectif fondamental de réalisation d'un marché commun<sup>30</sup> –

---

<sup>26</sup> CARTOU Louis, « Les services aériens réguliers internationaux et les accords intéressant la France », *Annuaire français de droit international*, volume 2, 1956. pp.279-300, p.297.

<sup>27</sup> *International Air Transport Association* ; « Des conférences de trafic étaient (...) organisées au sein de l'IATA (International Association of Transport Airlines, fondée en 1945), au cours desquelles les compagnies aériennes se concertaient sur les prix et les liaisons. » : VENAYRE Florent, BLAYAC Thierry, *op.cit.*, pp.3-4 ; OACI, *Expérience européenne en matière de libéralisation des transports aériens*, Note présentée par 41 Etats, Février 2003, 10p., p.3 ; « réglementation sous forme de résolutions » : CARTOU Louis, « Les services aériens réguliers internationaux et les accords intéressant la France », *Annuaire français de droit international*, volume 2, 1956. pp.279-300, p.285 ; nous soulignons.

<sup>28</sup> « ces tarifs étaient ensuite proposés à l'approbation des gouvernements » : CARTOU Louis, « Les services aériens réguliers internationaux et les accords intéressant la France », *Annuaire français de droit international*, volume 2, 1956. pp.279-300, p.297.

<sup>29</sup> *Ibid.*, pp.293-294 ; « [L]es accords bilatéraux établissent une réglementation générale des capacités, en se fondant sur le principe de l'équilibre de l'offre et de la demande dans les territoires des Etats contractants, et d'autre part sur le caractère subsidiaire des capacités autorisées aux long-courriers aux escales commerciales intermédiaires. (...) [Il] appartient aux compagnies, compte tenu des capacités autorisées, de déterminer la fréquence des services, les horaires, les conditions générales de l'exploitation (...) » : *ibid.*, pp.296-297.

<sup>30</sup> DENIAU Jean-François et DRUESNE Gérard, *Le marché commun*, Que sais-je ?, PUF, Mai 1996, 127p.

« marché intérieur » depuis l'adoption de l'Acte unique européen en 1986<sup>31</sup> – dont le degré d'achèvement se lit dans la mobilité plus ou moins grande des personnes, des marchandises, des capitaux et des services.

La volonté européenne de libéraliser les transports aériens européens est une combinaison d'élan inspirés à la fois, de manière positive, par l'exemple américain et, de manière négative, par les limites du système intergouvernemental traditionnel d'organisation des transports aériens internationaux<sup>32</sup>. La mobilité étant au cœur du projet européen, on comprend aisément l'écho qu'a pu avoir dans l'Union européenne le phénomène de libéralisation ayant lieu aux Etats-Unis à la fin des années 1970, et ce malgré les difficultés qui ont pu l'accompagner<sup>33</sup>. Au-delà de cet élan positif, et de façon combinée très certainement, la nécessité de réformer les modalités de l'organisation des transports aériens internationaux est apparue aux Etats membres de l'Union européenne au vu des effets de frein à la mobilité que produisait, inévitablement, une organisation hétérogène non harmonisée des liaisons aériennes internationales par paires d'Etats. Les accords entre Etats organisant l'opération de liaisons internationales peuvent effectivement, à l'instar des législations nationales régissant le transport aérien interne, être plus ou moins libéraux ; les restrictions de capacité et d'accès au marché varient d'un accord à l'autre, ainsi que le nombre de compagnies autorisées à opérer les liaisons. Ce système hétérogène a globalement pour conséquence ou pour essence

---

<sup>31</sup> « établir progressivement le marché intérieur (...) conformément à l'article 8 A du traité ; considérant que le marché intérieur comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée (...) » : règlement (CEE) n°2408/92 du Conseil du 23 juillet 1992 concernant l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intracommunautaires, JOCE n°L240 du 24 août 1992, p.8 ; nous soulignons.

<sup>32</sup> « D'une part la crise économique issue des chocs pétroliers a mis au jour certaines inefficacités du transport aérien intra-européen ; d'autre part la déréglementation américaine et les théoriciens libéraux en économie poussaient en faveur de l'application des principes concurrentiels du Traité. » L'auteur évoque par ailleurs le « coût de la réglementation bilatérale » et les « rigidités, (...) inefficacités qu'elle a pu engendrer dans le secteur. » : MOLIN Bénédicte, *Eléments pour une prospective du transport aérien européen – Rapport final*, La documentation française, Avril 1998, 61p., p.5 ; la « fragmentation en marchés nationaux et l'absence de concurrence réelle étaient de moins en moins adaptées à la hausse du niveau de vie et à la demande croissante en transports aériens qui en découlait. » : PARLEMENT EUROPEEN, THOMAS Marc, *Transports aériens : règles du marché*, Fiches techniques sur l'Union européenne, Novembre 2015, 4p., p.1.

<sup>33</sup> Reportage « Dix ans de déréglementation du transport aérien aux Etats-Unis (1978-1988) », 09/11/1988 : <http://fresques.ina.fr/jalons/fiche-media/InaEdu05018/dix-ans-de-dereglementation-du-transport-aerien-aux-etats-unis-1978-1988.html> (consulté pour la dernière fois le 10/04/2020) ; BALBIN Edith, « La déréglementation du transport aérien aux États-Unis et en Europe », *OEST*, Synthèse, Juin 1994 ; COMMISSARIAT GENERAL A LA STRATEGIE ET A LA PROSPECTIVE, *Les compagnies aériennes européennes sont-elles mortelles ? Perspectives à vingt ans*, sous la présidence d'ABRAHAM Claude, Juillet 2013, 142p., pp.18 et s. ; ENCAOUA David et KEMPF Hubert, « La déréglementation aux États-Unis : un essai d'évaluation globale », *Économie Prospective Internationale - CEPII*, 1988, pp.77-95.

de réserver le transport aérien aux populations fortunées ; l'accès à l'offre de transport aérien est limité. En effet, les prix, déterminés dans le cadre d'ententes entre compagnies aériennes souvent au nombre de deux sur une liaison donnée, sont relativement élevés<sup>34</sup>. Par ailleurs, ce système a également pour effet ou pour essence de ne permettre qu'à un nombre restreint de compagnies aériennes d'opérer ; l'accès au marché du transport aérien est limité. Or peu à peu, la demande potentielle – que l'on pourrait presque qualifier de latente en ce que le produit alors attendu n'existait pas en tant que tel – a poussé à s'interroger sur la nécessité d'élargir l'accès au marché aux offreurs potentiels d'un nouveau produit de transport aérien, moins cher, qui la satisferait.

C'est cette ouverture du marché qu'a décidée l'Union européenne en adoptant, entre 1987 et 1992, les trois « paquets » de libéralisation des transports aériens européens, afin de parvenir à la mise en forme d'un marché unique des transports aériens européens sur lequel les transporteurs européens seraient libres de s'établir et d'offrir leurs services (SECTION I). Cette entreprise étant bien entendu régionale et limitée à l'Union européenne, la libéralisation des transports aériens européens a pour conséquence la coexistence de deux systèmes juridiques d'organisation des transports aériens internationaux, intra- et extra-européens (SECTION II).

### *SECTION I. Libéralisation des transports aériens européens*

A la fin des années 1980, les Etats membres de l'Union européenne décident d'ouvrir le *marché* des transports aériens européens. Dans un premier temps, le juge reconnaît la soumission de l'activité au droit européen de la concurrence (PARAGRAPHE 1). Puis, les textes confèrent progressivement aux transporteurs aériens européens une pleine liberté d'entreprendre (PARAGRAPHE 2).

---

<sup>34</sup> « On est en présence d'un marché contrôlé, avec des duopoles sur les lignes » : COMMISSARIAT GENERAL A LA STRATEGIE ET A LA PROSPECTIVE, *Les compagnies aériennes européennes sont-elles mortelles ? Perspectives à vingt ans*, sous la présidence d'ABRAHAM Claude, Juillet 2013, 142p., p.18 ; « Cette organisation très particulière a eu pour conséquence de créer sur chaque liaison internationale un duopole dont les quantités étaient déterminées par les Etats eux-mêmes et dont les prix étaient le résultat de stratégies collusoires des duopoles. » : VENAYRE Florent, BLAYAC Thierry, *op.cit.*, pp.3-4 ; « Most routes were served by a duopoly operating under perfect collusion, and the industry was characterized by a lack of incentives to improve efficiency. (...) » : GAGNEPAIN Philippe, MARIN Pedro L., « Regulation and incentives in european aviation », *The Journal of law and economics*, pp.229-248, p.230.

## PARAGRAPHE 1. Applicabilité du droit européen de la concurrence au transport aérien : perception prétorienne de comportements d'entreprise

6. Dépendant absolument de l'intervention des Etats, le secteur des transports aériens repose, avant la libéralisation, sur l'activité d'acteurs sous tutelle au service de l'intérêt général. Les transporteurs aériens, auxquels les choix macro-économiques tenant à la définition des liaisons aériennes et des réseaux échappent, ont la maîtrise collective relative de l'enjeu micro-économique du choix des tarifs des services de transport aérien. Les transporteurs agissent en groupe, se consultant et s'associant selon leurs affinités, soit celles de leur Etat d'origine, dans le cadre de l'IATA<sup>35</sup>. Ainsi le secteur s'est-il construit autour de pratiques de concertation – tarifaire – entre les acteurs, sans que soient interrogés, dans les premiers temps de leur existence, le caractère anticoncurrentiel de celles-ci et avant cela leur soumission au droit européen de la concurrence.

7. C'est à partir du début des années 1970 que le juge commence à s'intéresser, au gré des affaires qui lui sont soumises, aux limites matérielles du cadre juridique applicable au transport aérien. Le transport aérien n'étant pas un destinataire désigné des dispositions relatives aux transports contenues à l'époque du traité CE<sup>36</sup> dans le titre IV intitulé « Transports », la question de l'applicabilité de ce titre au transport aérien appelle une réponse du juge, formulée par la Cour en 1974 à l'occasion de l'arrêt *Commission contre France*<sup>37</sup>. En contrepoint de la formulation de l'article 84§1 relatif au champ d'application du titre IV – formulation de laquelle le transport aérien est exclu<sup>38</sup> – le juge se livre à une analyse de l'article 84§2, qui prévoit une action du Conseil pour l'encadrement des navigations maritime et aérienne<sup>39</sup>. Le juge conclut que la lettre de cet article ne soustrait pas les transports maritime et aérien aux règles générales du traité mais prévoit seulement que « les dispositions

---

<sup>35</sup> Voir *supra*.

<sup>36</sup> Traité instituant la Communauté européenne.

<sup>37</sup> CJCE, Arrêt du 04/04/1974, *Commission c/ France* (167/73, ECLI :EU :C :1974 :35), cité par LEGAL Hubert dans UAE (Union des avocats européens), *L'Europe des transports : régulation, dérégulation, l'impact du passage à l'euro*, 12ème congrès de l'UAE à Marseille, 8 et 9/10/1998, Bruylant, 1999, 338p., p.200.

<sup>38</sup> Voir la lettre de l'article 84§1 du traité CE : « Les dispositions du présent titre s'appliquent aux transports par chemin de fer, par route et par voie navigable. ».

<sup>39</sup> « Le Conseil, statuant à l'unanimité, pourra décider si, dans quelle mesure, et par quelle procédure, des dispositions appropriées pourront être prises pour la navigation maritime et aérienne. ».

spécifiques du titre relatif aux transports ne s’y [appliquent] pas de plein droit »<sup>40</sup>. Si le juge se prononce ainsi en 1974 sur l’applicabilité des règles générales du traité, il ne prend pas expressément position au sujet de l’applicabilité des règles de concurrence contenues dans le traité. Or la lettre des traités ne pose pas non plus la soumission du transport aérien aux règles de concurrence.

8. Quelques années plus tard, au début des années 1980, l’idée de la libéralisation des transports aériens européens émerge, les Etats renégociant certains traités bilatéraux<sup>41</sup> et le juge concluant à l’obligation pour le Conseil « de procéder à l’instauration de la libre prestation de services en matière de transports »<sup>42</sup>. On voit poindre une ère nouvelle plus libérale. En 1986, dans le prolongement de cette idée et comme une anticipation de la libéralisation par le législateur, le juge pose dans l’arrêt « Nouvelles frontières » le principe de l’applicabilité des règles de concurrence contenues dans le traité au transport aérien<sup>43</sup>, se référant à l’arrêt de 1974<sup>44</sup>. L’évolution des contours juridiques du transporteur aérien se lit en filigrane : en reconnaissant l’applicabilité du droit européen de la concurrence au transport aérien, le juge révèle que le transporteur aérien est une entreprise qui exerce une activité économique, avant même que les textes de libéralisation ne confèrent *de jure* aux transporteurs aériens, et que ceux-ci n’exercent *de facto*, la liberté d’entreprendre. C’est ainsi que, les évaluant à l’aune du droit de la concurrence, le juge reconnaît le caractère anticoncurrentiel des pratiques de concertation tarifaire des transporteurs aériens.

---

<sup>40</sup> CJCE, Arrêt du 04/04/1974, Commission c/ France (167/73, ECLI :EU :C :1974 :35), point 31 ; voir aussi le point 32 du même arrêt : « si, en vertu de l'article 84, paragraphe 2, les transports maritimes et aériens sont, tant que le Conseil n'en a pas décidé autrement, soustraits aux règles du titre IV de la deuxième partie du traité, relatives à la politique commune des transports, ils restent, au même titre que les autres modes de transports, soumis aux règles générales du traité ».

<sup>41</sup> « [In] 1984-1986, several governments started renegotiating their bilateral agreements to allow for entry and price reductions in a few international routes. » : GAGNEPAIN Philippe, MARIN Pedro L., « Regulation and incentives in european aviation », *The Journal of law and economics*, pp.229-248, p.230.

<sup>42</sup> CJCE, Arrêt du 22/05/1985, Parlement c/ Conseil (C-13/83, ECLI :EU :C :1985 :220), point 64.

<sup>43</sup> CJCE, Arrêt du 30/04/1986, Ministère public c/ Lucas Asjes et autres, Andrew Gray et autres, Andrew Gray et autres, Jacques Maillot et autres et Léo Ludwig et autres (Aff. jointes 209 à 213/84, ECLI :EU :C :1986 :188), arrêt dit « Nouvelles Frontières » : voir en particulier les points 70 à 77 de l’arrêt ; GRARD Loïc, *Le transport aérien*, Dictionnaire Joly communautaire, 1995, 71p., p.21 ; cet arrêt sera confirmé en 1989 : CJCE, Arrêt du 11/04/1989, Ahmed Saeed Flugreisen et Silver Line Reisebüro GmbH c/ Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs e.V. (66/86, ECLI :EU :C :1989 :140).

<sup>44</sup> CJCE, Arrêt du 30/04/1986, Ministère public c/ Lucas Asjes et autres, Andrew Gray et autres, Andrew Gray et autres, Jacques Maillot et autres et Léo Ludwig et autres (Aff. jointes 209 à 213/84, ECLI :EU :C :1986 :188) : voir les points 41 à 45, notamment la formule du point 45 « Il s'ensuit que les transports aériens restent, au même titre que les autres modes de transport, soumis aux règles générales du traité, y compris celles en matière de concurrence. » ; nous soulignons.

9. Sans se laisser aller à une application stricte des textes qui remettrait en question le secteur dans son ensemble<sup>45</sup>, la Commission admet certaines pratiques anticoncurrentielles dont les effets servent paradoxalement les mêmes intérêts que le droit européen de la concurrence lui-même<sup>46</sup>, à savoir la protection de la concurrence – et non des concurrents<sup>47</sup> – en faveur des consommateurs<sup>48</sup>. Si elles sont *a priori* interdites en droit européen de la concurrence, force est pour la Commission de constater que certaines ententes entre transporteurs aériens sont bénéfiques – à la fois pour les entreprises et pour leurs clients<sup>49</sup>. Résultat d'une application pragmatique nuancée du droit européen de la concurrence, un certain nombre de pratiques concertées des transporteurs aériens ont « survécu » à la reconnaissance de l'applicabilité du droit européen de la concurrence<sup>50</sup>. Elles ont d'abord pu faire l'objet d'un règlement d'exemption<sup>51</sup> et sont aujourd'hui légales en dehors de toute

---

<sup>45</sup> « L'industrie du transport aérien est *a priori* le secteur économique le plus anticoncurrentiel qui soit » : GRARD Loïc, *Le transport aérien*, Dictionnaire Joly communautaire, 1995, 71p., p.21 ; « Le milieu aérien était profondément structuré par des ententes, évitant toute concurrence notamment sur les tarifs, (...) » : CEDECE, *L'Europe des transports – Actes du colloque d'Agen*, Université Montesquieu Bordeaux IV, 7 et 8 octobre 2004, sous la direction de Loïc GRARD, La documentation française, 14/10/2005, 857p., p.37 ; « L'économie du secteur aérien est bâtie sur des situations créées par les transporteurs, parfaitement et délibérément anticoncurrentielles. » : GRARD Loïc, *Du marché unique des transports aériens à l'espace aérien communautaire, contribution à l'étude du droit positif et prospective juridique*, Thèse dactylographiée, sous la direction du Professeur Jean-Claude GAUTRON, Bordeaux I, 1992, 784p., p.400 ; « les ententes sans participation au capital entre compagnies, plus ou moins ponctuelles dans le temps ou l'espace, sont la tradition dans le transport aérien européen (accord de lignes, accord d'interligne...) » : MOLIN Bénédicte, *op.cit.*, p.10 ; PAPY Romain, *L'aviation commerciale et le droit antitrust*, Thèse sous la direction du Professeur Loïc GRARD, Université Montesquieu Bordeaux IV, 15/09/2011, 654p.

<sup>46</sup> Instrument de la politique européenne de concurrence.

<sup>47</sup> « Le droit antitrust protège la concurrence, pas les concurrents » : DEZOBRY Guillaume, *La théorie des facilités essentielles – Essentialité et droit communautaire de la concurrence*, LGDJ, 2009, 507p., p.283.

<sup>48</sup> Aux Etats-Unis, une enquête du GAO (*Government Accountability Office*) montre que les fusions entre transporteurs n'ont pas nui à la concurrence et aux consommateurs : COCHENNEC Yann, « Etats-Unis : la concentration a du bon », *Air&Cosmos*, n°2413, 04/07/2014, p.22.

<sup>49</sup> PONS Jean-François (Commission européenne), *Concurrence et libéralisation dans le secteur des transports*, Colloque de l'AFEC (Association française d'études de la concurrence), Paris, 03/04/2001, 10p., p.6 ; décision 92/213/CEE de la Commission du 26 février 1992, *British Midland c/ Aer Lingus*, JOCE n°L96 du 10 avr. 1992, pp.34-45 ; MOLIN Bénédicte, *op.cit.*, p.10 ; GRARD Loïc, *Du marché unique des transports aériens à l'espace aérien communautaire, contribution à l'étude du droit positif et prospective juridique*, Thèse dactylographiée, sous la direction du Professeur Jean-Claude GAUTRON, Bordeaux I, 1992, 784p., pp.436 et 441.

<sup>50</sup> MOLIN Bénédicte, *op.cit.*, p.10 ; sont ainsi admis notamment la planification conjointe et la coordination des capacités sur les services aériens réguliers, le partage de recettes provenant de services aériens réguliers (accords de *pool*), les consultations en vue d'une préparation en commun de propositions relatives aux tarifs, aux prix et aux conditions applicables au transport de passagers et de bagages : BIEBER Roland, MAIANI Francesco et DELALOYE Marie, *Droit européen des transports*, LGDJ, 18/04/2006, 413p., p.317.

<sup>51</sup> Adopté par la Commission sur la base du règlement (CEE) n°3976/87 du Conseil du 14 décembre 1987 concernant l'application de l'article 85§3 du traité à des catégories d'accords et de pratiques concertées dans le domaine des transports aériens, JOCE n°L374 du 31 déc. 1987, p.9 ; GRARD Loïc, *Le droit aérien*, Que sais-je ?, PUF, Mai 1995, 127p., pp.112 et s.

exemption<sup>52</sup>.

A la fin des années 1980, l'idée d'une activité individuelle des transporteurs aériens européens libérée de la tutelle des Etats prend forme et voit sa consécration dans l'adoption des trois « paquets » de libéralisation.

## PARAGRAPHE 2. Liberté d'entreprendre des transporteurs aériens européens : prescription réglementaire du jeu de la libre concurrence

Par l'adoption d'un ensemble de textes, le législateur européen prescrit l'ouverture à la concurrence des transports aériens européens (B), phénomène qu'il convient de désigner par le terme libéralisation (A).

### A. Désignation du phénomène d'ouverture du marché des transports aériens européens : « libéralisation »

10. La description doctrinale du phénomène d'ouverture du marché des transports aériens plonge le lecteur dans une confusion terminologique relative. S'il n'entrave pas la compréhension du phénomène décrit, l'usage indifférencié des termes « libéralisation »<sup>53</sup>,

---

<sup>52</sup> Depuis la réforme du droit de la concurrence résultant notamment de l'article 1§2 du règlement (CE) n°1/2003 du Conseil du 16 décembre 2002 relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du traité, JOCE n°L1 du 4 janv. 2003, p.1.

<sup>53</sup> DOBRUSZKES Frédéric, *Libéralisation et desserte des territoires : le cas du transport aérien européen*, Peter Lang, Action publique, 2008, 285p. ; OACI, *Expérience européenne en matière de libéralisation des transports aériens*, Note présentée par 41 Etats, Février 2003, 10p. ; nous soulignons.

« déréglementation »<sup>54</sup> et « dérégulation »<sup>55</sup> pour le désigner entretient un doute quant à la signification de ces termes. Il convient d'examiner un à un ces termes afin de vérifier si le recours dominant au terme « libéralisation » est opportun, ou s'il faut lui préférer le terme de « déréglementation » ou celui de « dérégulation ».

11. **Libéraliser** signifie dans le langage courant « rendre plus libéral, donner plus de liberté »<sup>56</sup>. Il peut s'agir en particulier de « rendre plus libéraux un régime politique, une économie, etc., de donner plus de liberté, en particulier en diminuant les interventions de l'Etat »<sup>57</sup>. La libéralisation est l'« action de libéraliser, le résultat de cette action, toute tendance vers une plus grande liberté »<sup>58</sup>. La « libéralisation » d'un secteur est l'action de le libéraliser et le résultat de cette action ; il s'agit de rendre plus libéral le secteur en question, de diminuer les interventions de l'Etat.

12. **Déréglementer** signifie « alléger ou supprimer une réglementation »<sup>59</sup> ; la

---

<sup>54</sup> « (...) le maître mot en l'occurrence est bien celui de déréglementation (*deregulation* en anglais) ou encore celui de libéralisation » ; « Le terme de déréglementation évoque le passage un système réglementé à un système qui ne l'est plus ; en ce sens il abuse quelque peu dans la mesure où le transport aérien reste tout de même régi par un minimum de règlements ne serait-ce qu'en matière d'autorisations de vol et de sécurité. (...) Comme écrit M. Dacharry (1992), l'évolution actuelle est marquée par le passage d'une réglementation strictement étatisée à la loi du marché et la libre concurrence ; aussi est-il préférable de s'en tenir au terme de libéralisation dans le sens d'une libéralisation de l'accès au marché. » : VARLET Jean, « La déréglementation du transport aérien et ses conséquences sur les réseaux et sur les aéroports », *Annales de Géographie*, 1997, t.106, n°593-594, pp.205-217, p.205 ; « Il faut avant tout interpréter [le terme déréglementation] comme toute action de modification du cadre réglementaire de la gestion et du développement des réseaux. Il ne s'agit pas d'un abandon pur et simple de ce cadre réglementaire : aucun système ne vit sans règle... Le sens général des réformes observées est celui du passage d'un rôle de gestionnaire à celui de régulateur et/ou d'instance d'arbitrage pour les collectivités publiques. », la libéralisation (« ouverture du marché ») est considérée comme une composante du processus de déréglementation : ZEMBRI Pierre, « Structure des réseaux de transport et déréglementation », *Flux*, n°62, Octobre-Décembre 2005, pp.21-30, p.8 ; « la déréglementation ou la libéralisation du secteur » : MOLIN Bénédicte, *op.cit.*, p.5 ; « deregulatory measures » : GAGNEPAIN Philippe, MARIN Pedro L., « Regulation and incentives in european aviation », *The Journal of law and economics*, pp.229-248 ; OCDE, CEMT (Conférence européenne des ministres des transports), *Les aéroports : des plaques tournantes multimodales*, Table ronde 126, 2005, 182p., pp.50, 70, 89, 166 et 167 : usage du terme « déréglementation » ; nous soulignons.

<sup>55</sup> FAYOLLE Corinne, « La dérégulation du transport aérien en Europe. (1987-1997) », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, 1/2003 (n°209), pp.75-89, [www.cairn.info/revue-guerres-mondiales-et-conflits-contemporains-2003-1-page-75.htm](http://www.cairn.info/revue-guerres-mondiales-et-conflits-contemporains-2003-1-page-75.htm) (consulté pour la dernière fois le 10/04/2020) ; UAE (Union des avocats européens), *L'Europe des transports : régulation, dérégulation, l'impact du passage à l'euro*, 12<sup>ème</sup> congrès de l'UAE à Marseille, 8 et 9/10/1998, Bruylant, 1999, 338p. : voir la contribution de LEGAL Hubert intitulée « Le point sur la libéralisation du transport aérien à la suite du « troisième paquet » et de la jurisprudence du Tribunal de première instance des Communautés européennes », pp.199-231.

<sup>56</sup> Le Trésor de la Langue Française Informatisé ; nous soulignons.

<sup>57</sup> Larousse en ligne.

<sup>58</sup> Le Trésor de la Langue Française Informatisé.

<sup>59</sup> Larousse en ligne.

déréglementation est la « suppression progressive de règles, fixées par les pouvoirs publics, qui encadrent l'activité des secteurs économiques »<sup>60</sup>. Selon Pierre Zembri, « il faut avant tout interpréter ce terme comme toute action de modification du cadre réglementaire de la gestion et du développement des réseaux (...) »<sup>61</sup> et non pas comme « un abandon pur et simple de ce cadre réglementaire » car, selon l'auteur, « aucun système ne vit sans règle... »<sup>62</sup>. On parle en anglais de *deregulation*<sup>63</sup> pour désigner la déréglementation. La « déréglementation » d'un secteur est l'action de supprimer, ou à tout le moins, de modifier la réglementation qui régit un secteur.

13. **Déréguler**, c'est opérer une « dérégulation », soit l'action de « soustraire une activité à certaines règles qui en encadrent normalement l'exercice »<sup>64</sup>. Il est intéressant de définir le terme « déréguler » *a contrario*, par le biais du terme « réguler ». Réguler, c'est « assurer le fonctionnement correct, le rythme régulier d'un mécanisme, le développement d'un processus »<sup>65</sup>, « contrôler, maintenir et conserver la maîtrise de l'évolution d'un phénomène »<sup>66</sup>. La régulation, c'est le « fait de rendre régulier, normal le fonctionnement de quelque chose, le fait d'en régler le fonctionnement ou le mode de fonctionnement, notamment pour l'adapter aux conditions extérieures ou au résultat à obtenir »<sup>67</sup>. La « dérégulation » d'un secteur, en tant qu'elle est le contraire de la régulation, est l'action de réduire voire de supprimer le contrôle du fonctionnement de ce secteur.

14. Il convient de comparer ces définitions afin de distinguer les termes les uns des autres. La libéralisation, pour peu qu'elle procède – pour la réduction des interventions de l'Etat – de l'adoption d'une ou de plusieurs nouvelles réglementations, peut être assimilée à la déréglementation comprise comme une modification de la réglementation. Cela dit, cette

---

<sup>60</sup> *Ibid.*

<sup>61</sup> Nous soulignons.

<sup>62</sup> ZEMBRI Pierre, « Structure des réseaux de transport et déréglementation », *Flux*, n°62, Octobre-Décembre 2005, pp.21-30, p.2 ; nous soulignons.

<sup>63</sup> BARBOT Cristina, « Airport pricing and airport deregulation effects on welfare : when all the firms are present », Université de Porto, *CETE*, Novembre 2003, 27p. ; FRANKEN Swen, *The KPI Challenge for european airports – A comparative study on the performance measurement activities of commercial airports in Europe*, Mémoire sous la direction du Dr. Lieven Quintens, Maastricht University, 07/08/2013, 68p., p.6 ; nous soulignons.

<sup>64</sup> Larousse en ligne.

<sup>65</sup> *Ibid.*

<sup>66</sup> Le Trésor de la Langue Française Informatisé.

<sup>67</sup> *Ibid.*

acception *lato sensu* du terme « déréglementation » dont Pierre Zembri est partisan<sup>68</sup> peut ne pas convaincre, et ce pour deux raisons essentielles :

- la première tient à la lettre même du terme « déréglementation » : le préfixe privatif « dé- » indique une négation du mot racine « réglementation », plus proche de la suppression que de la modification ;
- la deuxième tient à la nécessité de distinguer deux phénomènes différents au moyen de termes différents ; la confusion pouvant exister entre les notions de « déréglementation » et de « libéralisation » tient au fait que ces phénomènes, bien que différents, répondent à une même finalité d'accroissement des libertés des acteurs du secteur en mutation, la différence fondamentale tenant au moyen utilisé pour parvenir à cet accroissement des libertés. Selon une acception stricte du terme, la déréglementation est, au même titre que la libéralisation, un temps de la mutation d'un secteur donné ; la libéralisation ouvre le processus de mutation en prévoyant par voie de texte l'accroissement des libertés des acteurs d'un secteur économique donné – la réduction des interventions de l'Etat – tandis que la déréglementation achève de rendre libres les acteurs en supprimant les réglementations pouvant être précisément antithétiques de leur liberté.

Libéraliser n'est donc absolument pas synonyme de déréglementer<sup>69</sup>, puisque l'accroissement des libertés passe au contraire par l'adoption d'un certain nombre de textes – qui seront appelés « paquets » dans le cas de la libéralisation des transports aériens européens.

15. La dérégulation ne doit pas, elle non plus, être confondue avec la déréglementation, ni la régulation avec la réglementation. Quoique complémentaires au cœur du processus de libéralisation, régulation et réglementation n'en sont pas moins deux phénomènes parfaitement distincts. En tant qu'elle consiste en l'adoption de textes prévoyant un

---

<sup>68</sup> Voir *supra*.

<sup>69</sup> « Comme on le sait, libéralisation ne veut pas dire déréglementation. Au contraire, pour que la liberté de prestation de services et la concurrence soient effectives (c'est-à-dire à la fois respectées et viables), il y a besoin de règles de fond, de règles de compétence et de règles de procédure. » : LEGAL Hubert dans UAE (Union des avocats européens), *L'Europe des transports : régulation, dérégulation, l'impact du passage à l'euro*, 12ème congrès de l'UAE à Marseille, 8 et 9/10/1998, Bruylant, 1999, 338p., p.204.

accroissement des libertés dans un secteur donné, la libéralisation est une forme de réglementation. Cette réglementation ayant pour objet de favoriser l'exercice de libertés par les acteurs du secteur en mutation, sa mise en œuvre peut emporter des conséquences contradictoires :

- d'une part, avec l'adoption d'une réglementation libérale, le dirigisme de l'Etat laisse place à la liberté nouvelle des acteurs du secteur ; l'accroissement de la liberté des acteurs d'un secteur économique instaure la capacité de chaque acteur, en droit et en fait, de concurrencer les autres individuellement et collectivement. C'est ce qu'on appelle le jeu de la concurrence. En ce sens, libéraliser par voie de réglementation équivaut à instaurer la concurrence dans un secteur donné jusqu'alors dominé par les interventions de l'Etat ;
- d'autre part, cet accroissement des libertés par voie de réglementation emporte avec lui un risque d'abus de ces libertés nouvelles par leurs destinataires, potentiellement nuisible aux objectifs poursuivis dans le cadre du processus de libéralisation. Il existe donc un risque de dysfonctionnement du secteur, la nouvelle norme de fonctionnement étant la concurrence loyale et non faussée<sup>70</sup>. Afin de corriger les abus menant à des dysfonctionnements, il est nécessaire de réguler un secteur libéralisé. On voit bien là comment la régulation participe, en aval de la réglementation, du processus de libéralisation, qui est en fait un double processus d'ouverture à la concurrence et de maintien de la concurrence. Si l'ouverture à la concurrence passe par l'adoption d'un certain nombre d'instruments juridiques *a priori* – la « réglementation » –, le maintien de la concurrence dans un secteur alors dit « libéralisé » – et qualifié parfois de « marché ouvert » – nécessite un contrôle en aval que l'on appelle la « régulation ». La régulation consiste à faire appliquer les textes par leurs destinataires, afin que soient atteints les objectifs ayant présidé à leur adoption. Réguler, c'est contrôler l'application des instruments juridiques de la libéralisation. Libéraliser sans réguler, c'est amorcer un processus sans s'assurer de son succès.

---

<sup>70</sup> A propos de la théorie de la concurrence « libre », « non faussée », « loyale » ou « pure et parfaite », voir : BIENAYME Alain, *Principes de concurrence*, Economica, 1998, 470p. ; SALIN Pascal, *La concurrence*, Que sais-je ?, PUF, Mars 1995, 127p. ; CLEMENT Bernard, *La libre concurrence*, Que sais-je ?, PUF, 01/01/1977, 127p. ; FRANCK Louis, *La libre concurrence*, Que sais-je ?, PUF, 1967, 127p.

16. La régulation est donc un volet de la libéralisation au sens large. Il s'agit d'un mécanisme de contrôle de l'exercice de leurs nouvelles libertés par les acteurs du secteur libéralisé ou en cours de libéralisation. Il s'agit de maintenir en équilibre, d'assurer le fonctionnement correct d'un système complexe<sup>71</sup> ; le système en question peut être l'économie dans sa globalité ou bien un marché de biens ou de services – on parle de régulation sectorielle. Et ce contrôle est exercé non pas par l'Etat mais par une autorité indépendante de supervision. Le retrait de l'Etat moteur – pourvoyeur de capital – s'accompagne incidemment du retrait de l'Etat superviseur – juge *ex post*. L'autorité indépendante de supervision veille aux modalités de la concurrence pour la fixation des prix au lieu que ceux-ci soient fixés sous le contrôle de l'administration ou par l'administration elle-même ; elle approuve, outre les conditions financières, les conditions techniques, règle les litiges et sanctionne les comportements menaçant le jeu de la concurrence. Afin de garantir le fonctionnement du jeu de la concurrence, la régulation vient immédiatement restreindre ce que les textes de libéralisation prévoyaient d'accroître. A ce titre, et alors qu'elle a pour vertu première de garantir le fonctionnement d'un secteur libéralisé, la régulation peut elle-même s'avérer néfaste.

17. Accroissement des libertés par voie de texte, contrôle indépendant de leur exercice ; la libéralisation consistant à libérer l'exercice d'une activité économique, on voit bien que toute forme de contrôle, même indépendant de l'Etat, constitue une forme de joug dont il faut tendre à débarrasser ses porteurs. C'est là l'objet de la dérégulation qui, comme son nom l'indique, consiste à affaiblir voire à supprimer la régulation du fonctionnement de quelque chose, en particulier d'un secteur économique. Il s'agit bien souvent de rendre plus libre la fixation des prix, c'est-à-dire de redonner aux acteurs dont les libertés ont été accrues puis régulées une part supplémentaire de leur liberté – tarifaire ou autre. Il peut également s'agir de supprimer les autorités de régulation. L'idée sous-jacente est qu'il existerait une capacité naturelle des marchés à s'autoréguler et qu'il faut préférer l'autorégulation des marchés plutôt qu'une régulation externe. Déréguler, c'est aller encore plus loin dans la transition d'un secteur du public vers le privé. La dérégulation s'accompagne d'une modification des statuts des opérateurs historiques et de privatisations des capitaux des opérateurs ; c'est bien là le retrait

---

<sup>71</sup> A travers la conciliation d'un principe de concurrence et d'autres principes.

de l'Etat qui s'opère. La dérégulation, suppression du contrôle du fonctionnement d'un secteur, suppression partielle du mécanisme de contrôle de l'application de la réglementation libérale, donc de la régulation, est bien à distinguer de la déréglementation, suppression de réglementations non libérales.

18. L'examen individuel des termes et leur comparaison amène à préférer l'usage dominant. Dans le cadre de cette étude, le terme « libéralisation » désigne l'ouverture à la concurrence du secteur des transports aériens européens, libéraliser signifiant rendre libre la concurrence, ouvrir une activité à la concurrence. Or qu'est-ce exactement que l'ouverture à la concurrence ? Ouvrir un secteur à la concurrence, c'est accroître la liberté d'entreprendre de ses acteurs autres que l'Etat et prévoir le retrait parallèle de ce dernier. Libéraliser un secteur dominé par les interventions de l'Etat, c'est en faire un secteur économique dominé par l'exercice non abusif de la liberté d'entreprendre. Libéraliser, c'est donc décider par voie de texte le retrait de l'Etat du secteur en question au profit des acteurs jusqu'alors objets du contrôle des Etats – acteurs dont la liberté d'entreprendre est accrue, puis régulée.

19. En droit français, la liberté d'entreprendre est une variation de la liberté consacrée à l'article 4 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789<sup>72</sup>. Le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de le rappeler en affirmant *a contrario* qu'une atteinte abusive à la liberté d'entreprendre équivalait à une atteinte à la liberté protégée à l'article 4 de la DDHC<sup>73</sup>. Il ressort de manière implicite de cette affirmation que la liberté d'entreprendre a valeur constitutionnelle. Ceci sera explicitement souligné par le juge judiciaire, qui protège la liberté d'entreprendre contre les atteintes potentielles d'un arrêté préfectoral en tant qu'elle a valeur de règle constitutionnelle<sup>74</sup>. Le Conseil d'Etat avait eu l'occasion, quelques années auparavant, d'affirmer que la liberté d'entreprendre avait le caractère d'une liberté

---

<sup>72</sup> « La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi. ».

<sup>73</sup> « La liberté qui, aux termes de l'article 4 de la Déclaration, consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui, ne saurait elle-même être préservée si des restrictions arbitraires ou abusives étaient apportées à la liberté d'entreprendre. » : CC, 81-132 DC, 16/01/1982, point 16.

<sup>74</sup> « Le juge judiciaire n'est pas compétent pour interpréter la légalité d'un article d'un arrêté préfectoral, mais il est compétent pour l'interpréter strictement. Il appartient en l'espèce au juge d'interpréter les limitations de l'activité commerciale qu'organise un article de l'arrêté litigieux, à l'aune du principe de liberté d'entreprendre (règle de valeur constitutionnelle). » : Ccass. com., Arrêt du 17/03/2009, 07-19780.

fondamentale<sup>75</sup>.

20. La liberté d'entreprendre confère à son bénéficiaire la faculté d'exercer librement toute activité économique. Il s'agit du droit à débiter une activité, c'est-à-dire à fonder une entreprise, et à poursuivre une activité. L'effectivité de la liberté d'entreprendre dépend donc en premier lieu du caractère libre de l'accès au marché convoité. La possibilité d'exercer une activité économique donnée doit être offerte sans discrimination. Libéraliser c'est en effet rendre libre – égalitaire<sup>76</sup> – l'accès à un « marché » donné, en supprimant les restrictions existantes. C'est là l'objet des trois paquets de mesures adoptés par le Conseil de l'Union européenne entre 1987 et 1992. Or la garantie du libre accès au marché implique la reconnaissance de l'égalité des libertés d'entreprendre et donc l'instauration de la possibilité pour une entreprise de faire concurrence à une autre entreprise. Chaque entreprise exerce sa liberté avec et contre l'autre ou les autres ; chaque entreprise limite par l'exercice de sa liberté d'entreprendre celle d'une autre ou des autres. Ce rapport de libertés égales qui s'affrontent, libertés d'entreprendre, est un rapport économique connu sous le nom de concurrence. C'est une multitude de libertés égales qui s'exprime sur un marché : c'est le jeu de la concurrence libre et non faussée.

21. Si l'usage du terme de libéralisation semble approprié pour désigner le processus d'ouverture d'une activité à la concurrence, la formule consacrée « libéralisation du marché » présente une contradiction intrinsèque. En effet, le marché n'est pas préexistant au processus de libéralisation mais en est bien au contraire le résultat, juridique. C'est le Droit qui formalise le marché : il lui donne un nom et une densité juridiques. Formaliser un marché, c'est décider que l'Etat acteur et organisateur laisse la place aux opérateurs économiques. Les Etats souverains, au sein de l'Union européenne, décident par le Droit que la « loi du marché » doit primer. Libéraliser, c'est rendre effective la réalité économique supposée du marché, par le Droit. Le marché n'existe pas véritablement en tant qu'objet de la libéralisation, mais il en est le résultat. Parler de libéralisation du marché relève de la fiction juridique. Il s'agit d'une

---

<sup>75</sup> CE, Décision du 29/04/2004, référé, Département du Var, 266902.

<sup>76</sup> A propos de la question plus large du rapport entre égalité et liberté, voir BALIBAR Etienne, *La proposition de l'égaliberté*, PUF, 14/04/2010, 320p., en particulier p.71 : « Si la liberté n'est pas l'égalité, et réciproquement si l'égalité n'est pas la liberté, alors se produit la domination ».

simplification nécessaire et d'une déformation inévitable de la réalité du processus d'émergence et d'existence du marché. Si l'on parle en effet volontiers d'un marché « libéralisé », il est difficile de dire quand débute et quand s'achève la libéralisation d'un marché. Précisément, l'expression « libéralisation d'un marché » est trompeuse puisque c'est justement le processus de libéralisation qui fait d'un secteur dominé par les interventions étatiques un secteur marchand. Se pose une question terriblement complexe : qu'est-ce que le marché ?

22. Si la question se pose, c'est parce que « libéraliser » c'est en réalité formaliser un marché. Il s'agit donc de comprendre comment naît et existe un marché. Or c'est là une question à propos de laquelle les réponses divergent. La notion de marché intéresse à la fois le Droit et l'Economie. C'est un objet d'analyse partagé entre ces deux sciences qui semblent en avoir une appréhension commune : le marché serait un phénomène économique (et purement économique). En cela il répondrait aux « lois » du marché, aux forces économiques – celles du marché –, et serait donc un phénomène spontané exogène au Droit. Il s'agit donc, si l'on s'en tient à une compréhension commune de la notion, d'une réalité en vase clos. Cette réalité du marché, réalité économique donc, serait imperméable au Droit, et inversement. Pourtant, l'interaction du Droit et de l'Economie dans la construction du marché, complexe, ne peut être niée ; elle est faite d'influences difficiles à démêler qui semblent quasi-simultanées et permanentes. La question de cette interaction se pose en tous cas véritablement<sup>77</sup>. On peut constater une relation ambivalente entre perméabilité et imperméabilité entre le Droit et l'Economie à l'égard du marché. Le Droit peut être perçu comme langage juridique signifiant le marché, réalité économique signifiée. A ce titre, il donne une existence juridique au marché en le faisant exister en Droit. D'un autre côté, on peut estimer que le marché, objet juridique, est un phénomène juridico-économique perméable aux normes dont il est le destinataire et la création.

23. Le Droit désigne – *qualifie* – le marché pour le formaliser, le façonner. Les fonctions descriptive et normative du Droit vis-à-vis du marché sont en alternance constante et

---

<sup>77</sup> TORRE-SCHAUB Marta, *Essai sur la construction juridique de la catégorie de marché*, LGDJ, 14/11/2002, 409p. ; STANZIANI Alessandro, « Comment le droit définit le marché », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, Berlin, 2004/3 - n°51-3, Juillet-Septembre 2004, pp.199-203.

imperceptible<sup>78</sup>. Le Droit pénètre ce qu'il façonne. Le Droit ne peut, même s'il postule son retrait du marché au profit des lois de ce dernier, se retirer complètement du phénomène du marché<sup>79</sup>, alors même qu'il faut le moins de Droit possible pour que le marché fonctionne<sup>80</sup>. Droit et marché entretiennent une relation paradoxale de quasi-incompatibilité : le marché est à la fois un produit juridique insaisissable par le Droit lui-même et un phénomène non juridique que le Droit façonne. Le Droit est non seulement l'agent fondateur du marché, mais il en est également le garant, inévitablement. Le marché n'étant qu'exercice de libertés, les abus en sont une défaillance structurelle. Prévoir l'exercice de libertés, c'est en effet anticiper l'éventualité de l'exercice abusif de ces libertés<sup>81</sup>. Les marchés sont donc nécessairement réglementés et régulés. La formalisation du marché par le Droit, c'est donc bien la libéralisation, en tant que double phénomène de réglementation et de régulation.

24. Accroissement des libertés et contrôle de ces libertés accrues sont deux volets indissociables du phénomène de libéralisation ; ils se retrouvent partout où l'Union européenne décide de libéraliser. La libéralisation au sens large, agent juridique de l'émergence du marché, comporte deux volets :

- un premier volet réglementaire qui voit l'apparition d'un certain nombre de règles favorisant l'accroissement des libertés des acteurs en devenir du marché à « ouvrir » ;
- un second volet politico-juridictionnel qui coexiste avec le premier pour garantir l'effectivité du projet d'ouverture à la concurrence ; par voie de sanction et d'orientation, les autorités compétentes façonnent les comportements des acteurs dotés de nouvelles libertés<sup>82</sup>.

Le Droit pose la norme de l'exercice de la liberté d'entreprendre sur les marchés : la

---

<sup>78</sup> EDELMAN Bernard, *Entretien*, Paris, 17/12/2015 ; ALTHUSSER Louis, *Sur la reproduction*, PUF, 1995, 314p., pp.97 et 197-203 ; PASUKANIS Evgueni, *La théorie générale du droit et le marxisme*, EDI, 22/08/1990, 173p.

<sup>79</sup> EDELMAN Bernard, *Entretien*, Paris, 17/12/2015 : « Le droit a horreur du vide. ».

<sup>80</sup> Grand paradoxe : EDELMAN Bernard, *Entretien*, Paris, 17/12/2015.

<sup>81</sup> « [Principe cardinal selon Jean-Jacques Burst] qui gouverne l'exercice du commerce et de l'industrie, la liberté, on le sait, peut être pervertie par un usage abusif. C'est de cette réalité, que les Révolutionnaires n'ont pas ignorée, qu'est née la théorie de la concurrence déloyale, qui, fondée sur la mise en œuvre des règles de la responsabilité civile, permet la sanction des comportements sortant de l'exercice normal de la liberté du commerce et de l'industrie. » : CHAMPALAUNE Carole, « Le principe de la liberté du commerce et de l'industrie et de la libre concurrence, Rapport de la Cour de cassation », *Rapport de la Cour de cassation*, 2001.

<sup>82</sup> Voir *infra* : partie II.

concurrence loyale et non faussée. Le juge<sup>83</sup> sanctionne l'exercice abusif de la liberté d'entreprendre sur les marchés, soit la concurrence déloyale, les pratiques anticoncurrentielles – abus de position dominante, ententes, concentrations – et les aides d'Etat. C'est la régulation *ex post* par l'application du droit européen de la concurrence, régime juridique visant à limiter – ou protéger en la limitant – la liberté d'entreprendre. Le juge, en reconnaissant l'applicabilité du droit européen de la concurrence au transport aérien et en sanctionnant les pratiques anticoncurrentielles des transporteurs aériens, s'est livré, avant même l'émergence d'une quelconque réglementation libérale, à la régulation de l'activité de fourniture de services de transport aérien<sup>84</sup>. La régulation post-libéralisation des activités et relations des transporteurs aériens et gestionnaires d'aéroports – devenus entreprises – est traitée plus tard dans cette étude<sup>85</sup>.

Les trois « paquets » de libéralisation adoptés par le Conseil de l'Union européenne entre 1987 et 1992 posent la concurrence, faisant émerger le marché des transports aériens européens sur lequel les transporteurs aériens européens disposent de la liberté d'entreprendre.

## B. Ouverture à la concurrence des transports aériens européens : les trois « paquets » de libéralisation

25. Au service de la réalisation des objectifs fondamentaux de l'Union européenne<sup>86</sup>, le développement d'un système efficace de transports<sup>87</sup> apparaît comme une nécessité et appelle à la fin des années 1950 la mise au point d'une politique commune des transports à l'échelle européenne<sup>88</sup>. Les services de transport doivent à la fois servir la réalisation du

---

<sup>83</sup> Ou toute autorité compétente, telle que la Commission européenne par exemple.

<sup>84</sup> Voir *supra*.

<sup>85</sup> Voir *infra* : partie II.

<sup>86</sup> « Au nombre des objectifs originaires et essentiels du Traité, figure celui d' « assurer par une action commune le progrès économique et social [des pays membres] en éliminant les barrières qui divisent l'Europe » (Traité CE, préambule, cons.2) » : BIEBER Roland, MAIANI Francesco et DELALOYE Marie, *Droit européen des transports – dossiers de droit européen*, Bruylant, 10/12/2013, 316p., p.8.

<sup>87</sup> « la possibilité d'exercer les « libertés fondamentales » postule l'existence d'un système de transports reliant les différentes parties du marché commun. (...) l'efficacité du marché commun dépend en grande partie de l'efficacité du système des transports qui l'innervent (...). » : *ibid.*, pp.8-9.

<sup>88</sup> Est ainsi apparue « l'exigence d'une politique commune, permettant la coordination voire la fusion des politiques nationales des transports et donc l'établissement d'un système efficace et cohérent de transport à l'échelle communautaire. » : *ibid.*, p.9.

marché commun<sup>89</sup> et être libéralisés pour la formation d'un marché intérieur des transports<sup>90</sup>. Il revient au législateur d'adopter les mesures permettant la libre prestation des services de transport<sup>91</sup> : c'est la libéralisation, l'introduction de la libre concurrence<sup>92</sup>. Il s'agit de conférer aux opérateurs de transport la liberté d'entreprendre, combinaison des libertés d'établissement et de prestation de service – de rendre l'activité de fourniture de services de transport concurrentielle<sup>93</sup>.

26. Entre 1957 et 1985, la politique du transport aérien n'a guère évolué. C'est en 1985, avec le rapport COMPAS de la CEAC (Conférence européenne de l'aviation civile) qu'émerge en Europe l'idée de la libéralisation du transport aérien<sup>94</sup>. L'année suivante, le 19 décembre 1986, deux accords-cadres relatifs à l'établissement des tarifs et aux répartitions de capacité sur les services aériens réguliers<sup>95</sup> permettent déjà une libéralisation partielle de la capacité et des tarifs<sup>96</sup>.

27. La libéralisation est ensuite formelle au sein de l'Union européenne ; c'est une règle de procédure qui va marquer un tournant dans la réglementation des transports aériens

---

<sup>89</sup> « En résumé, les objectifs qui doivent en principe inspirer l'action de la Communauté en matière de transports sont « la libération des échanges économiques et [...] l'établissement d'une économie de concurrence à l'intérieur de la Communauté » (CJCE, Aff. 12/82, Trinon, Rec.1982, 4089, cons.7), conformément aux principes du droit du marché intérieur. » : *ibid.*, p.28.

<sup>90</sup> La politique commune des transports devait, selon le rapport Spaak, « contribuer à l'établissement du marché commun « général », et notamment à la réalisation de la libre circulation des marchandises (...) » et d'autre part « créer un véritable « marché commun » des services de transport (...) Le TCE a repris l'orientation du « rapport Spaak » (...) » : *ibid.*, p.14.

<sup>91</sup> A la différence des services soumis au régime général des articles 49 à 55 TCE, la libéralisation des services de transport est « entièrement confiée à l'action progressive menée par le législateur communautaire dans le cadre du titre V. » : *ibid.*, p.25 ; « la réalisation de la libre prestation des services de transport constitue un objectif nécessaire de la politique commune des transports. » : *ibid.*, p.26.

<sup>92</sup> « le Traité prévoit l'instauration d'un marché intérieur dans le secteur des transports, à réaliser notamment [par] l'application des dispositions du Traité en matière de libre circulation des personnes et en matière de concurrence », « établissement d'une économie de marché ouverte où la concurrence est libre (article 4 TCE, à lire en conjonction avec l'article 70 TCE) », « intégration des économies nationales des transports en un marché unique ouvert et concurrentiel. » : *ibid.*, pp.27 et 65.

<sup>93</sup> *Ibid.*, pp.62-63.

<sup>94</sup> GRARD Loïc, *Le droit aérien*, Que sais-je ?, PUF, Mai 1995, 127p. ; GRARD Loïc, *Du marché unique des transports aériens à l'espace aérien communautaire, contribution à l'étude du droit positif et prospective juridique*, Thèse dactylographiée, sous la direction du Professeur Jean-Claude GAUTRON, Bordeaux I, 1992, 784p., p.158 ; MERLIN Pierre, *op.cit.*, p.65.

<sup>95</sup> GRARD Loïc, *Le droit aérien*, Que sais-je ?, PUF, Mai 1995, 127p., p.24.

<sup>96</sup> OACI, *Expérience européenne en matière de libéralisation des transports aériens*, Note présentée par 41 Etats, Février 2003, 10p., p.3 ; GRARD Loïc, *Du marché unique des transports aériens à l'espace aérien communautaire, contribution à l'étude du droit positif et prospective juridique*, Thèse dactylographiée, sous la direction du Professeur Jean-Claude GAUTRON, Bordeaux I, 1992, 784p., pp.160-162.

internationaux. Il s'agit d'une règle produisant des effets externes à l'Union européenne, car elle constitue une forme de négation du système basé sur la Convention de Chicago, ou plutôt une dérogation à ce système. En effet, le principe de souveraineté des Etats est tempéré avec l'entrée en vigueur de l'acte unique en 1987 qui prévoit un changement dans la procédure d'adoption des mesures avec un passage de l'unanimité des membres du Conseil à la majorité qualifiée. Comme l'explique le professeur Grard, « [l']unanimité qui disparaît au Conseil, c'est le veto d'un seul Etat sur la multilatéralisation qui disparaît. C'est la négation définitive de la spécificité du transport aérien, en résumé, la base de la prééminence de l'ordre communautaire sur l'ordre international »<sup>97</sup>. Non seulement l'Union européenne souhaite-t-elle changer de système d'organisation des transports aériens internationaux, mais elle souhaite en outre que le nouveau système, communautaire, prime le système « Chicago ». L'ordre communautaire prime donc l'ordre international en matière de transports aériens internationaux européens<sup>98</sup>. On peut citer là encore le professeur Grard : « Le cadre est le droit communautaire dérivé et non plus le droit international conventionnel »<sup>99</sup> ; et d'ajouter : « Le phénomène de communautarisation est peut-être l'évolution la plus importante du droit aérien depuis la fin de la deuxième guerre mondiale. »<sup>100</sup> Cette analyse est enfin nuancée par une remarque soulignant le caractère profondément intergouvernemental de l'institution à l'origine de ce nouveau cadre ; le Conseil est composé d'un ministre de chaque Etat membre et est créateur, à ce titre, d'un cadre lui aussi intergouvernemental<sup>101</sup>, comme l'était le droit international conventionnel.

28. Une fois prise la décision politique de transférer l'activité du transport aérien dans la sphère du marché, d'en faire une activité économique, il reste à créer juridiquement les conditions de cette « réalité » économique ; c'est la fameuse « libéralisation du marché » ou

---

<sup>97</sup> GRARD Loïc, *Le droit aérien*, Que sais-je ?, PUF, Mai 1995, 127p., p.27.

<sup>98</sup> OACI, *Expérience européenne en matière de libéralisation des transports aériens*, Note présentée par 41 Etats, Février 2003, 10p., p.3.

<sup>99</sup> GRARD Loïc, *Le droit aérien*, Que sais-je ?, PUF, Mai 1995, 127p., p.28 ; OCDE, CEMT (Conférence européenne des ministres des transports), *Les aéroports : des plaques tournantes multimodales*, Table ronde 126, 2005, 182p., p.80 ; « La libéralisation au sein de l'UE a réuni au sein d'un marché unique un certain nombre de marchés nationaux distincts, liés auparavant par un réseau d'accords bilatéraux de services aériens. » : OACI, *Expérience européenne en matière de libéralisation des transports aériens*, Note présentée par 41 Etats, Février 2003, 10p., p.3.

<sup>100</sup> GRARD Loïc, *Le droit aérien*, Que sais-je ?, PUF, Mai 1995, 127p., p.28.

<sup>101</sup> Mais, quant à lui, supranational, contrairement au droit international conventionnel.

la libéralisation d'une activité impulsée par le Droit<sup>102</sup>. Il s'agit de la rupture des liens juridico-économiques entre l'Etat et les transporteurs aériens eu égard à l'activité de fourniture de services de transport aérien. Il s'agit d'extraire les transporteurs aériens du contrôle de l'Etat. Pour réaliser la liberté d'établissement et la liberté de prestation des services de transport aérien, le législateur communautaire adopte une série de textes.

29. Le volet réglementaire du processus de libéralisation des transports aériens au sein de l'Union européenne a pris la forme de trois « paquets » de mesures adoptés entre le 14 décembre 1987 et le 23 juillet 1992 et déployant pleinement leurs effets à compter de 1997<sup>103</sup>. Ils ont pour objet de repenser l'organisation des transports aériens au sein de l'Union européenne. L'idée est de parvenir à la formation d'un marché unique européen des transports aériens. C'est précisément ce qu'a pu expliquer le géographe Jean Varlet en 1997 : « La perspective est de créer un véritable Marché Commun de l'aviation (...) »<sup>104</sup>. Les bienfaits attendus de cette réorganisation des transports aériens au sein de l'Union européenne sont ceux qui sont classiquement attendus d'une libéralisation sectorielle de l'économie : « améliorer à la fois la productivité et la rentabilité du transport aérien, la qualité des services offerts tout en réduisant les prix. »<sup>105</sup> La – pleine – liberté d'entreprendre doit permettre à ses détenteurs d'acquérir une capacité de décision sur les éléments clés d'une activité économique : la définition du produit et la fixation de son prix. Si ces éléments étaient jusqu'alors entre les mains des Etats, ils doivent désormais être entre celles des opérateurs du transport aérien eux-mêmes. C'est tout l'enjeu des trois « paquets » adoptés de 1987 à 1992, visant à libéraliser le secteur des transports aériens au sein de l'Union européenne<sup>106</sup>. Jean Varlet parle du passage « d'une réglementation strictement étatisée à la loi du marché et la

---

<sup>102</sup> Voir *supra*.

<sup>103</sup> COMMISSARIAT GENERAL A LA STRATEGIE ET A LA PROSPECTIVE, *Les compagnies aériennes européennes sont-elles mortelles ? Perspectives à vingt ans*, sous la présidence d'ABRAHAM Claude, Juillet 2013, 142p., pp.25-26 ; MOLIN Bénédicte, *op.cit.*, pp.5-6.

<sup>104</sup> VARLET Jean, « La déréglementation du transport aérien et ses conséquences sur les réseaux et sur les aéroports », *Annales de Géographie*, t. 106, n°593-594, 1997. pp. 205-217, p.206.

<sup>105</sup> *Ibid.*

<sup>106</sup> « Dès 1987, la législation européenne professe les mêmes objectifs que son « aînée » outre-Atlantique : libéraliser le transport aérien, c'est-à-dire « déconstruire » toutes les législations qui, jusque-là, l'organisaient sur la base d'un principe simple (une ligne égale une compagnie). Dès lors, la concurrence est programmée. » : FAYOLLE Corinne, « La dérégulation du transport aérien en Europe. (1987-1997) », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, 1/2003 (n°209), pp.75-89, p.75.

libre concurrence »<sup>107</sup>. Il s'agit d'instaurer entre transporteurs aériens au sein de l'Union européenne, en faisant évoluer leur liberté d'entreprendre, le jeu de la concurrence libre et non faussée – ou pure et parfaite<sup>108</sup>. Les textes adoptés font évoluer la liberté d'entreprendre des transporteurs aériens établis au sein de l'Union européenne.

30. Le premier paquet de mesures a été adopté par le Conseil le 14 décembre 1987 et est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1988. Il s'agissait d'un ensemble de quatre textes :

- le règlement (CEE) n°3975/87 déterminant les modalités d'application des règles de concurrence applicables aux entreprises de transports aériens<sup>109</sup> ;
- le règlement (CEE) n°3976/87 concernant l'application de l'article 85§3 du traité à certaines catégories d'accords et de pratiques concertées dans le domaine des transports aériens<sup>110</sup> ;
- la directive (CEE) n°87/601 relative aux tarifs des services aériens réguliers entre Etats membres<sup>111</sup> ;
- la décision (CEE) n°87/602 concernant la répartition de la capacité en sièges entre les transporteurs aériens sur les services aériens réguliers entre Etats membres et l'accès des transporteurs aériens aux liaisons des services réguliers entre Etats membres<sup>112</sup>.

31. La question centrale de ce premier lot de mesures est celle de l'application des règles de concurrence dans le cadre des vols internationaux<sup>113</sup>. Jusqu'alors, les transports aériens internationaux européens sont régis par un réseau d'accords bilatéraux interétatiques<sup>114</sup>,

---

<sup>107</sup> VARLET Jean, « La déréglementation du transport aérien et ses conséquences sur les réseaux et sur les aéroports », *Annales de Géographie*, t. 106, n°593-594, 1997. pp. 205-217 ; COMMISSARIAT GENERAL A LA STRATEGIE ET A LA PROSPECTIVE, *Les compagnies aériennes européennes sont-elles mortelles ? Perspectives à vingt ans*, sous la présidence d'ABRAHAM Claude, Juillet 2013, 142p., p.4 ; « La Commission européenne escomptait par l'adoption de ces trains de réformes insuffler un comportement plus concurrentiel dans un secteur qui était traditionnellement réglé par les accords bilatéraux entre Etats. » : MOLIN Bénédicte, *op.cit.*, p.5.

<sup>108</sup> Voir *supra* ; « aux Etats-Unis comme en Europe, la déréglementation ou la libéralisation du secteur a été sous-tendue par l'idéologie libérale diffusée par les théoriciens des marchés parfaitement contestables. Selon leurs enseignements, même un marché oligopolistique (comme le transport aérien) peut se comporter comme en concurrence pure et parfaite (...) » : MOLIN Bénédicte, *op.cit.*, p.5 ; nous soulignons.

<sup>109</sup> JOCE n°L374 du 31 déc. 1987, p.1.

<sup>110</sup> JOCE n°L374 du 31 déc. 1987, p.9.

<sup>111</sup> JOCE n°L374 du 31 déc. 1987, p.12.

<sup>112</sup> JOCE n°L374 du 31 déc. 1987, p.19.

<sup>113</sup> VENAYRE Florent, BLAYAC Thierry, *op.cit.*, p.4.

<sup>114</sup> Voir *supra*.

comme le rappelle le Conseil à l'occasion de l'adoption du règlement 3975/87<sup>115</sup>. Les ententes entre compagnies aériennes sont jusqu'alors monnaie courante<sup>116</sup> et l'ouverture du marché des transports aériens européens pose inévitablement la question de la sanction de ces ententes en vertu du droit européen de la concurrence, qui s'applique aux marchés libéralisés, concurrentiels – et en particulier aux transports aériens<sup>117</sup>. L'objet du règlement 3975/87 est, comme l'indique clairement et simplement son intitulé<sup>118</sup>, de définir les modalités d'application des règles générales du traité en matière de concurrence, s'agissant en particulier de l'article 81 du traité CE, dans le domaine de l'offre régulière de transport international. Le règlement 3976/87, quant à lui, définit les conditions d'exemption à l'application de l'article 81 du traité CE<sup>119</sup>. Il prévoit une habilitation de la Commission à régler ce qui est ou n'est pas soumis à la concurrence, ce qui est surtout utile pour la période transitoire, comme le souligne à juste titre le géographe Frédéric Dobruszkes<sup>120</sup>.

32. La directive 87/601 précise les tarifs des services aériens réguliers entre les Etats membres. Elle prévoit un assouplissement des procédures d'approbation des tarifs et définit des modalités communes en la matière, pour ce qui concerne l'offre régulière de transport aérien international entre certains aéroports et sur certaines liaisons. Elle prévoit également la possibilité de tarifs réduits par rapport au tarif de référence, automatiquement approuvés dans certaines conditions<sup>121</sup>. La décision 87/602 répartit la capacité de sièges entre les transporteurs aériens sur les services aériens réguliers entre les Etats membres. Elle a pour

---

<sup>115</sup> Considérant n°3.

<sup>116</sup> Voir *supra*.

<sup>117</sup> Voir *supra*.

<sup>118</sup> Il s'agit du règlement « déterminant les modalités d'application des règles de concurrence applicables aux entreprises de transports aériens » : voir *supra*.

<sup>119</sup> « La suppression des restrictions sur l'accès au marché, la capacité, la fréquence et la tarification a donné lieu au renforcement de l'application de la loi normale de concurrence pour se protéger contre toute attitude anti-concurrentielle et tout abus de pouvoir du marché. (...) [Des] règles déjà adoptées en 1987 conféraient à la Commission européenne le pouvoir d'appliquer les règles de concurrence du Traité de l'UE (Articles 81 et 82) aux services de transport aérien à l'intérieur de l'UE, et d'adopter certaines exemptions par catégorie. » : OACI, *Expérience européenne en matière de libéralisation des transports aériens*, Note présentée par 41 Etats, Février 2003, 10p., p.4.

<sup>120</sup> DOBRUSZKES Frédéric, *Libéralisation et desserte des territoires : le cas du transport aérien européen*, Peter Lang, Action publique, 2008, 285p., Annexe 4.

<sup>121</sup> C'est l'amorce de la libéralisation des tarifs, soit du passage d'une politique de prix élaborés par des pouvoirs publics à une gestion par les entreprises commerciales. En 1987, premier temps de la transformation, la Commission définit une grille tarifaire fixant un tarif de référence, des tarifs à prix réduits de 10 à 15% et des tarifs à prix réduits de 35 à 55%.

objet la multidésignation des transporteurs, l'usage des 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> libertés, et de la 5<sup>ème</sup><sup>122</sup>.

33. Le deuxième paquet de mesures a été adopté par le Conseil le 24 juillet 1990. Il s'agit de deux règlements :

- le règlement (CEE) n°2342/90 sur les tarifs des services aériens réguliers<sup>123</sup> ;
- le règlement (CEE) n°2343/90 concernant l'accès des transporteurs aériens aux liaisons des services aériens réguliers intracommunautaires et la répartition de la capacité en sièges entre les transporteurs aériens sur les services aériens réguliers entre États membres<sup>124</sup>.

34. Ce deuxième ensemble de mesures étend les dispositions d'exemption précédentes aux vols intracommunautaires. Le règlement (CEE) n°2342/90 simplifie et assouplit la possibilité de réduction des tarifs introduite par les mesures du premier paquet<sup>125</sup>. Le règlement (CEE) n°2343/90 remplace la décision 87/602 du premier paquet. Il libéralise presque totalement l'exercice des 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> libertés, approfondit la libéralisation de l'exercice de la 5<sup>ème</sup> liberté et approfondit les possibilités de multidésignation et de répartition des capacités<sup>126</sup>.

---

<sup>122</sup> Il s'agit des libertés dites « commerciales » : voir *supra*.

<sup>123</sup> JOCE n°L217 du 11 août 1990, p.1.

<sup>124</sup> JOCE n°L217 du 11 août 1990, p.8.

<sup>125</sup> Voir la directive 87/601/CEE ; la grille tarifaire de 1987 est remplacée par une grille plus complexe comportant un tarif de référence, un tarif économique normal entre 95 et 105% du tarif de référence, des tarifs à prix réduits de 6 à 20%, des tarifs à prix réduits de 21 à 70% et un tarif entièrement flexible à plus de 105% du tarif de référence.

<sup>126</sup> « Avant, l'accès au marché était étroitement contrôlé par le gouvernement, pour préserver l'intérêt politique et économique de chaque pays » : COMMISSARIAT GENERAL A LA STRATEGIE ET A LA PROSPECTIVE, *Les compagnies aériennes européennes sont-elles mortelles ? Perspectives à vingt ans*, sous la présidence d'ABRAHAM Claude, Juillet 2013, 142p., p.15 ; « les transporteurs français ont longuement bénéficié des barrières à l'entrée » : *ibid.*, p.67 ; par ailleurs : le règlement libéralise les services de fret pour les vols mixtes de passagers et cargo. Il prévoit des mesures transitoires d'une durée maximale de 2 ans ainsi que diverses exceptions potentielles relatives aux OSP (obligations de service public), aux questions de sécurité, de saturation et d'environnement, et à l'allocation des créneaux horaires ; afin de garantir que la liberté de prestation de services de transport aérien ne soit pas mise à mal dans l'attribution des créneaux horaires de décollage et d'atterrissage, un certain nombre de dispositions ont été adoptées sous la forme d'un règlement : règlement n°95/93/CEE du 18 janvier 1993 fixant des règles communes en ce qui concerne l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports de la Communauté, JOCE n°L14 du 22 janv. 1993, p.1 ; LEGAL Hubert dans UAE (Union des avocats européens), *L'Europe des transports : régulation, dérégulation, l'impact du passage à l'euro*, 12ème congrès de l'UAE à Marseille, 8 et 9/10/1998, Bruylant, 1999, 338p., p.208.

35. Le troisième paquet de mesures a été adopté par le Conseil le 23 juillet 1992. Il s'agit de trois règlements :

- le règlement (CEE) n°2407/92 concernant les licences des transporteurs aériens<sup>127</sup> ;
- le règlement (CEE) n°2408/92 concernant l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intracommunautaires<sup>128</sup> ;
- le règlement (CEE) n°2409/92 sur les tarifs des passagers et de fret des services aériens<sup>129</sup>.

36. Ce troisième et dernier ensemble de mesures vise à permettre l'achèvement du processus de libéralisation des transports aériens européens, à l'horizon 1993-1997. Le règlement n°2407/92 a pour objet de définir des critères communs de délivrance et de maintien en vigueur des licences d'exploitation accordées aux transporteurs aériens communautaires<sup>130</sup>. La licence de transporteur aérien doit permettre la conciliation de la libre prestation de services – et de la liberté d'établissement – avec les spécificités du secteur<sup>131</sup>. La qualité de transporteur communautaire se substitue à celle de transporteur national. Le règlement n°2408/92 permet la libéralisation totale de l'accès au marché intérieur pour les services réguliers ou non réguliers de transports de voyageurs, fret et courrier<sup>132</sup>. Le règlement n°2409/92 a quant à lui pour objet d'instaurer la liberté tarifaire pour les vols intracommunautaires exploités par les transporteurs communautaires. Les transporteurs aériens ont désormais la faculté de fixer leurs prix<sup>133</sup> : ils peuvent développer une stratégie

---

<sup>127</sup> JOCE n°L240 du 24 août 1992 p.1.

<sup>128</sup> JOCE n°L240 du 24 août 1992 p.8.

<sup>129</sup> JOCE n°L240 du 24 août 1992 p.15.

<sup>130</sup> Les formules « transporteur communautaire » et « transporteur européen » sont employées de manière indifférente dans cette étude.

<sup>131</sup> En particulier du besoin d'assurer la fiabilité du service, la sécurité des passagers et la protection du marché intérieur ; voir les considérants 3, 7, 8 et 9 du règlement, cités par LEGAL Hubert dans UAE (Union des avocats européens), *L'Europe des transports : régulation, dérégulation, l'impact du passage à l'euro*, 12ème congrès de l'UAE à Marseille, 8 et 9/10/1998, Bruylant, 1999, 338p., p.205 ; le professeur Grard parle d'un accès « libre mais pas laxiste » au marché : GRARD Loïc, *Le droit aérien*, Que sais-je ?, PUF, Mai 1995, 127p., p.108.

<sup>132</sup> L'article 3§1 de ce règlement consacre la « somme des huit libertés aériennes » : GRARD Loïc, *Le droit aérien*, Que sais-je ?, PUF, Mai 1995, 127p., p.105 ; article 3§1 du règlement n°2408/92 du Conseil du 23/07/1992 : « Sous réserve du présent règlement, les transporteurs aériens communautaires sont autorisés par le ou les Etats membres concernés à exercer des droits de trafic sur des liaisons intracommunautaires. ».

<sup>133</sup> Article 5§1 du règlement (CEE) n°2409/92 : « Sans préjudice du présent règlement, les transporteurs aériens de la Communauté fixent librement les tarifs aériens des passagers » ; « [L]a Réglementation des tarifs aériens octroie le droit aux compagnies aériennes d'établir librement leur propre politique tarifaire. » ; OACI, *Expérience européenne en matière de libéralisation des transports aériens*, Note présentée par 41 Etats, Février 2003, 10p.,

commerciale, comme toute autre entreprise. Le règlement pose un second principe, outre celui de la libre fixation des tarifs : la publicité des tarifs.

37. Ce troisième paquet constitue, selon les termes de l'OACI<sup>134</sup> « le point culminant d'un processus graduel de démantèlement des restrictions bilatérales qui avait débuté avec le premier paquet au mois de décembre 1987 »<sup>135</sup>. Avec ce dernier ensemble de mesures, est créé le concept de transporteur communautaire<sup>136</sup>, variation sectorielle du principe général de liberté d'établissement<sup>137</sup> et de celui de libre prestation de service<sup>138</sup>. Ce troisième ensemble de textes pose comme principe de base que tout transporteur aérien communautaire peut librement fixer des tarifs pour le transport de passagers et de fret et peut accéder à toute route à l'intérieur de l'Union européenne sans permis ni autorisation<sup>139</sup>. La Communauté européenne a fait du transport communautaire et de l'espace communautaire les équivalents du transport national et de l'espace national au sens de l'OACI<sup>140</sup>.

---

p.4 ; les notions de niveaux de réduction, de conditions à remplir et d'approbation disparaissent. Dorénavant, les compagnies aériennes fixent elles-mêmes leur prix de vente : COMMISSARIAT GENERAL A LA STRATEGIE ET A LA PROSPECTIVE, *Les compagnies aériennes européennes sont-elles mortelles ? Perspectives à vingt ans*, sous la présidence d'ABRAHAM Claude, Juillet 2013, 142p., pp.137-138.

<sup>134</sup> Organisation de l'aviation civile internationale.

<sup>135</sup> OACI, *Expérience européenne en matière de libéralisation des transports aériens*, Note présentée par 41 Etats, Février 2003, 10p., p.3.

<sup>136</sup> « transporteur aérien titulaire d'une licence d'exploitation en cours de validité délivrée par un Etat membre en vertu du règlement (CEE) n°2407/92 du Conseil du 23 juillet 1992 concernant les licences des transporteurs aériens » (article 2.b. du règlement n°2408/92 du Conseil du 23/07/1992) ; « transporteur aérien qui a son administration centrale et son principal établissement dans la communauté, dont la participation majoritaire est détenue par des ressources d'Etats membres et/ou par les Etats membres et qui est effectivement contrôlé par de tels ressortissants. ».

<sup>137</sup> « [L]e Troisième Paquet a rendu effectives pour la première fois dans le secteur du transport aérien les dispositions sur le droit d'établissement du Traité de Rome en introduisant des critères communs de licence applicables aux compagnies aériennes à travers toute l'Union européenne. Il a remplacé les restrictions nationales de propriété et de contrôle par le concept de « transporteur aérien communautaire ». « Dès lors qu'une compagnie aérienne reçoit une licence d'exploitation d'un Etat membre de l'UE, elle se voit investir des droits édictés dans la Réglementation d'accès au marché, qui permet aux transporteurs aériens d'exercer des droits de trafic sur quasiment toutes les routes au sein de l'Union européenne. » ; OACI, *Expérience européenne en matière de libéralisation des transports aériens*, Note présentée par 41 Etats, Février 2003, 10p., pp.3-4 ; GRARD Loïc, *Du marché unique des transports aériens à l'espace aérien communautaire, contribution à l'étude du droit positif et prospective juridique*, Thèse dactylographiée, sous la direction du Professeur Jean-Claude GAUTRON, Bordeaux I, 1992, 784p., p.13.

<sup>138</sup> GRARD Loïc, *Du marché unique des transports aériens à l'espace aérien communautaire, contribution à l'étude du droit positif et prospective juridique*, Thèse dactylographiée, sous la direction du Professeur Jean-Claude GAUTRON, Bordeaux I, 1992, 784p., p.12.

<sup>139</sup> PARLEMENT EUROPEEN, THOMAS Marc, *Transports aériens : règles du marché*, Fiches techniques sur l'Union européenne, Novembre 2015, 4p., p.2.

<sup>140</sup> LEGAL Hubert dans UAE (Union des avocats européens), *L'Europe des transports : régulation, dérégulation, l'impact du passage à l'euro*, 12ème congrès de l'UAE à Marseille, 8 et 9/10/1998, Bruylant, 1999, 338p., p.199 ; GRARD Loïc, *Du marché unique des transports aériens à l'espace aérien communautaire, contribution à l'étude*

38. L'examen détaillé et le commentaire du contenu des textes de libéralisation des transports aériens au sein de l'Union européenne fait l'objet de la thèse du professeur Gard, achevée en 1992<sup>141</sup>.

39. Avec ces trois « paquets » de mesures<sup>142</sup>, le marché unique des transports aériens européens est formalisé ; il a une densité juridique. Les transporteurs aériens disposent depuis lors d'une pleine liberté d'entreprendre qui leur permet de définir leur offre dans ses dimensions qualitative et quantitative ainsi qu'en matière tarifaire. En amont, la libéralisation permet la création libre d'entreprises de transport aérien<sup>143</sup>. Avec la libéralisation, les transporteurs européens ont acquis la liberté d'accès, égale<sup>144</sup>, aux aéroports<sup>145</sup>, garante de l'effectivité de la liberté d'entreprendre. Les transporteurs aériens européens, en concurrence sur le marché européen, sont libres d'exercer leur activité de transport aérien depuis et/ou vers n'importe quel aéroport situé sur le territoire de l'Union européenne. Libres d'accéder à la profession de transporteur aérien, libres d'accéder aux Etats membres de l'Union européenne, libres donc de s'établir au sein d'un Etat membre de l'Union européenne, les entreprises de transport aérien en ayant fait le choix – les transporteurs aériens « européens » – bénéficient d'un accès libéré aux aéroports européens, et par là aux marchés européen et nationaux de l'Union européenne<sup>146</sup>. C'est là la garantie, outre de la liberté d'établissement,

---

*du droit positif et prospective juridique*, Thèse dactylographiée, sous la direction du Professeur Jean-Claude GAUTRON, Bordeaux I, 1992, 784p., p.14.

<sup>141</sup> GRARD Loïc, *Du marché unique des transports aériens à l'espace aérien communautaire, contribution à l'étude du droit positif et prospective juridique*, Thèse dactylographiée, sous la direction du Professeur Jean-Claude GAUTRON, Bordeaux I, 1992, 784p.

<sup>142</sup> Depuis 2008, il y a un texte unique : règlement (CE) n°1008/2008 du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté, JOCE n°L293 du 31 oct. 2008, p.3.

<sup>143</sup> Le nombre de créations d'entreprises de transport aérien a fait un bond dans les années 1990. Depuis les années 1960, il se créait au sein des Etats actuels de l'Union européenne une vingtaine de transporteurs aériens par décennie. De 1990 à 1999, plus de 80 transporteurs aériens ont émergé, puis plus d'une centaine entre 2000 et 2009.

<sup>144</sup> Voir *supra*.

<sup>145</sup> Règlement (CEE) n°2343/90 concernant l'accès des transporteurs aériens aux liaisons des services aériens réguliers intracommunautaires et la répartition de la capacité en sièges entre les transporteurs aériens sur les services aériens réguliers entre Etats membres, JOCE n°L217 du 11 août 1990, p.8 ; règlement (CEE) n°2408/92 du Conseil du 23 juillet 1992 concernant l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intracommunautaires, JOCE n°L240 du 24 août 1992, p.8.

<sup>146</sup> SALIN Pascal, *op.cit.*, p.76 ; auparavant, la concurrence était bridée par le difficile accès à la profession de transporteur et par le système des accords bilatéraux entre Etats : MERLIN Pierre, *op.cit.*, p.53.

d'une liberté de prestation de services pour les transporteurs européens au sein du marché unique des transports aériens européens, le but étant, *in fine*, l'amélioration des services offerts aux consommateurs<sup>147</sup>.

40. Ainsi que l'explique Bénédicte Molin, « le jeu concurrentiel est désormais ce qui guide [l'action des transporteurs aériens] et la logique qu'[ils] ont adoptée est celle d'entreprises privées, que leur capital soit détenu majoritairement par l'Etat ou par le secteur privé »<sup>148</sup>. Autrement dit, la finalité de l'action des transporteurs aériens est désormais la recherche de rentabilité<sup>149</sup>. Si elle le sert historiquement en termes d'aménagement du territoire et de développement économique, l'activité des transporteurs aériens post-libéralisation est dès lors susceptible de nuire, ou à tout le moins de ne plus servir comme avant l'intérêt général<sup>150</sup>.

La libéralisation des transports aériens européens a par ailleurs modifié le cadre macro-juridique de l'organisation des transports aériens internationaux civils.

## *SECTION II. Changement de paradigme dans l'organisation des transports aériens internationaux*

La libéralisation des transports aériens européens c'est la fin de l'unité d'organisation des transports aériens internationaux ; on distingue désormais les transports internationaux intra-européens<sup>151</sup>, pour lesquels le Droit de l'Union pose un nouveau principe (PARAGRAPHE 2), des transports aériens internationaux entre deux Etats tiers à l'Union européenne ou bien entre un Etat tiers et un Etat membre – pouvant être désignés comme des transports aériens internationaux « mixtes » ou « extra-européens » –, pour lesquels l'« ancien » principe de Chicago est maintenu, à savoir la bilatéralité (PARAGRAPHE 1). A travers la question des cadres juridiques d'organisation des transports aériens internationaux, c'est déjà la nature des

---

<sup>147</sup> Considérant n°10 du règlement n°2408/92 du Conseil du 23/07/1992.

<sup>148</sup> MOLIN Bénédicte, *op.cit.*, p.23.

<sup>149</sup> « c'est désormais la rentabilité potentielle des liaisons qui, en premier lieu, détermine l'offre et non plus l'action publique. » : *ibid.*, p.39.

<sup>150</sup> « Ce changement de priorité dans les actions des compagnies aériennes a bien entendu des répercussions majeures dans une perspective de desserte du territoire et d'optimum social. » : *ibid.*, pp.23-24 ; « Les considérations d'aménagement du territoire ou de service public sont devenues très largement secondaires dans [la stratégie des transporteurs aériens]. » : *ibid.*, p.38 ; au sujet de la régulation des comportements pouvant nuire à l'intérêt général, voir *infra* : partie II.

<sup>151</sup> Ou « intracommunautaires ».

relations qui se nouent dans ces cadres qui est en question.

#### PARAGRAPHE 1. Organisation des transports aériens internationaux « mixtes », extra-européens : maintien de la bilatéralité

41. Le transport aérien international est une affaire d'Etats<sup>152</sup>. Cela reste vrai, même après la libéralisation des transports aériens européens, pour les opérations de transport aérien international qui concernent au moins un Etat tiers à l'Union européenne ; juridiquement, le mode d'organisation de ces opérations reste le traité bilatéral<sup>153</sup>. Ce sont donc toujours les Etats qui entrent en relation juridique, sur la base de la Convention de Chicago. Pour ce qui concerne ces liaisons aériennes, les relations entre gestionnaires d'aéroports et transporteurs ne sont que secondaires. Gestionnaires d'aéroports et transporteurs ne sont pas les acteurs de l'organisation des transports aériens internationaux mixtes ou extra-européens, ils n'en sont que les objets, passifs. Ce sont les Etats qui fixent par voie conventionnelle les conditions d'exercice des libertés de l'air sur leurs territoires respectifs – c'est-à-dire leurs aéroports – par le ou les transporteurs qu'ils désignent. Un couple aéroport-transporteur donné est donc l'objet d'un accord intergouvernemental. Gestionnaires d'aéroports et transporteurs n'entrent en relation – passive, factuelle – que sur décision de leurs Etats d'origine respectifs.

Pour ce qui concerne le transport international mixte ou extra-européen, on ne peut donc pas parler de véritable relation gestionnaire-transporteur. Il en va différemment pour ce qui concerne le transport international intra-européen.

#### PARAGRAPHE 2. Organisation des transports aériens internationaux intra-européens : choix de la multilatéralité

42. En même temps qu'il définit la catégorie des transporteurs aériens communautaires<sup>154</sup>, qui sont les destinataires identifiés du règlement 2408/92 du troisième paquet<sup>155</sup>, le règlement 2407/92 fait naître l'espace aérien communautaire du transport aérien international

---

<sup>152</sup> Voir *supra*.

<sup>153</sup> Les liaisons extérieures au marché européen demeurent soumises aux accords bilatéraux entre Etats : MERLIN Pierre, *op.cit.*, p.67.

<sup>154</sup> Aujourd'hui, « transporteurs européens » : voir *supra*.

<sup>155</sup> Règlement (CEE) n°2408/92 concernant l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intracommunautaires, JOCE n°L240 du 24 août 1992 p.8 : voir *supra* ; nous soulignons.

communautaire<sup>156</sup> au sein duquel l'exercice des droits de trafic est libre<sup>157</sup>, conformément à ce que prévoient les règlements 2343/90 et 2408/92. Le transport aérien international intra-européen devient ainsi une catégorie à part de transport aérien international. Si les opérations de transport aérien d'un Etat membre à l'autre de l'Union européenne appartiennent toujours, en toute rigueur, aux transports internationaux, elles en forment un sous-ensemble distinct des opérations de transport aérien international mixte ou extra-européen. Les transports internationaux se divisent désormais, avec la libéralisation des transports aériens européens, en deux catégories : celle des transports aériens internationaux mixtes ou extra-européens organisés par les Etats concluant des traités bilatéraux et celle des transports aériens internationaux intra-européens, pour lesquels il est prévu un nouveau mode d'organisation.

43. En 1944, les Etats du monde entier sont d'accord pour conserver leur souveraineté et rester les sujets juridiques et économiques du transport aérien international ; ils posent l'axiome de la bilatéralité du transport aérien international civil. Ils déclarent leur attachement au principe de souveraineté. Quarante ans plus tard, les Etats membres de l'Union européenne choisissent une voie nouvelle pour les transports aériens européens : ils créent l'espace aérien européen et le transporteur aérien communautaire, soit l'autorisation multilatérale permanente d'exercice des libertés commerciales sur le territoire de chacun et de tous les Etats membres pour tout transporteur d'un Etat membre. Après avoir été un instrument des relations internationales souveraines relevant du droit international public, les transporteurs aériens communautaires, saisis par le droit de l'Union, acquièrent la liberté d'entreprendre. Les Etats membres de l'Union européenne créent souverainement le transport aérien interne entre leurs territoires et se retirent de son organisation juridique et économique au profit des transporteurs aériens communautaires, bénéficiaires d'une pleine liberté d'entreprendre – liberté d'établissement et liberté de prestation de services ; c'est la fin du transport aérien politique.

---

<sup>156</sup> Aujourd'hui, « transport intra-européen » : voir *supra* ; voir la thèse du Professeur Loïc Grard : GRARD Loïc, *Du marché unique des transports aériens à l'espace aérien communautaire, contribution à l'étude du droit positif et prospective juridique*, Thèse dactylographiée, sous la direction du Professeur Jean-Claude GAUTRON, Bordeaux I, 1992, 784p.

<sup>157</sup> Un droit de trafic est défini comme « le droit d'un transporteur aérien de transporter des passagers, du fret et/ou du courrier sur une liaison aérienne desservant deux aéroports communautaires » (article 2.f. du règlement (CEE) n°2408/92 du Conseil du 23 juillet 1992).

44. A l'organisation diplomatique par traité bilatéral de la Convention de Chicago se substitue, pour les transports aériens internationaux intra-européens, une organisation basée sur la liberté d'entreprendre des transporteurs aériens européens. Le cadre du droit international public est remplacé par le cadre du droit de l'Union européenne. Un nouveau système d'organisation des transports aériens internationaux remplace, avec la libéralisation, le système « Chicago », pour les opérations internationales limitées à l'espace aérien communautaire<sup>158</sup> – pour les transporteurs aériens communautaires<sup>159</sup>. Le transport international au sein de l'espace aérien communautaire n'est plus soumis à la bilatéralité et donc à la conclusion de traités bilatéraux entre Etats. Les Etats membres de l'Union européenne sont parvenus, par l'adoption des trois « paquets » de la libéralisation, à un accord « communautaire » *a priori*, forme de renoncement souverain unanime au principe de souveraineté aérienne cher aux Etats parties à la Convention de Chicago. L'espace aérien communautaire s'apparente donc à un espace aérien national et les transporteurs communautaires évoluent dans cet espace comme s'ils étaient des transporteurs nationaux<sup>160</sup>, sans qu'il soit pour autant possible de parler de transport national<sup>161</sup>. Le droit de l'Union prescrit l'autonomie des transports aériens européens, au sens étymologique du terme<sup>162</sup>. Cette évolution marque une avancée notable vers la réalisation d'un marché unique des transports aériens européens.

La présente étude propose un regard sur les relations entre gestionnaires et transporteurs qui

---

<sup>158</sup> CORREIA Vincent, *L'Union européenne et le droit international de l'aviation civile*, Bruylant, 07/08/2014, 972p., pp.86-88.

<sup>159</sup> Les « paquets » ont « desserré de manière progressive l'intervention des Etats sur les échanges aériens. (...) la déréglementation a effacé des traités internationaux et non des textes étatiques. La disparition n'est toutefois pas totale. Lorsqu'une compagnie étrangère à l'Union relie deux Etats de cette dernière, elle demeure soumise au traité bilatéral qui les unissait avant l'entrée en vigueur du marché unique. La seule faiblesse dans la substitution du droit communautaire au droit international est donc ici. » : CEDECE, *L'Europe des transports – Actes du colloque d'Agen*, Université Montesquieu Bordeaux IV, 7 et 8 octobre 2004, sous la direction de Loïc GRARD, La documentation française, 14/10/2005, 857p., p.45.

<sup>160</sup> « la Communauté (...) n'a pas d'autre choix que celui (...) de chercher à faire du transport communautaire, de l'espace communautaire, l'équivalent du transport national et de l'espace national au sens des règles de l'OACI. » : LEGAL Hubert dans UAE (Union des avocats européens), *L'Europe des transports : régulation, dérégulation, l'impact du passage à l'euro*, 12ème congrès de l'UAE à Marseille, 8 et 9/10/1998, Bruylant, 1999, 338p., p.199.

<sup>161</sup> Le transport national devient, quant à lui, accessible *a priori* aux transporteurs européens, c'est-à-dire à tout transporteur ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne ; à côté du marché européen, ce sont les marchés nationaux qui s'ouvrent aux transporteurs européens.

<sup>162</sup> Du grec « autos » qui signifie soi-même et « nomos » qui signifie loi, règle ; l'autonomie désigne l'indépendance, le fait de se gouverner d'après ses propres lois.

repose, sans qu'il soit possible d'exclure certains biais involontaires, sur l'adoption volontaire de certains angles d'analyse.

## TITRE II. Précisions quant au cadre de la présente étude

L'analyse des relations entre gestionnaires d'aéroports et transporteurs aériens impose, entre autres interrogations préalables à l'entrée dans le cœur du sujet, d'examiner et de comprendre les usages terminologiques existants avant de fixer ceux de la présente étude (CHAPITRE I), et de fixer les limites théoriques de la réflexion (CHAPITRE II).

### CHAPITRE I. Clarifications terminologiques courantes : de la désignation des sujets à l'étude

Il est possible d'observer, en général, l'existence d'une multitude de termes désignant *a priori* un même objet. Cela est vrai en particulier pour ce qui concerne les deux notions principales qui intéressent cette étude : le « transporteur » et l'« aéroport ». Ils peuvent en effet être désignés respectivement comme « transporteur », « transporteur aérien », « compagnie aérienne » ou « exploitant d'aéronef » (SECTION I), et comme « aéroport » ou « aérodrome » (SECTION II).

#### SECTION I. La désignation terminologique du « transporteur »

45. Il est intéressant, sans se limiter au cadre juridique de l'Union européenne, d'examiner les usages ayant cours à différentes échelles, afin de se faire une idée générale des correspondances termes-significations avant d'opter pour le terme le plus adapté pour cette étude.

46. A l'échelle internationale, la Convention de Guadalajara distingue le transporteur contractuel et le transporteur de fait<sup>163</sup>. Le transporteur aérien doit être compris au sens de la Convention de Guadalajara comme étant un transporteur contractuel, engagé, le plus souvent contre paiement, à transporter des personnes ou des marchandises d'un lieu à un autre. L'exploitant est, quant à lui, la personne qui, de fait, dirige la navigation de l'aéronef<sup>164</sup>.

---

<sup>163</sup> Article 1b : « transporteur contractuel » signifie une personne partie à un contrat de transport régi par la Convention de Varsovie et conclu avec un passager ou un expéditeur ou avec une personne agissant pour le compte du passager ou de l'expéditeur ; article 1c : "transporteur de fait" signifie une personne, autre que le transporteur contractuel, qui, en vertu d'une autorisation donnée par le transporteur contractuel, effectue tout ou partie du transport prévu à l'alinéa (b) mais n'est pas, en ce qui concerne cette partie, un transporteur successif au sens de la Convention de Varsovie. Cette autorisation est présumée, sauf preuve du contraire.

<sup>164</sup> Convention de Rome de 1952, Article 2 alinéa 2.

47. A l'échelle de l'Union européenne, le droit dérivé distingue l'exploitant d'aéronef du transporteur aérien commercial. La directive 2008/101 désigne le transporteur aérien commercial comme un exploitant qui fournit contre rémunération un service de transport aérien. L'exploitant d'aéronef est une personne qui effectue une activité aérienne déterminée<sup>165</sup>. Aux fins du règlement n°785/2004<sup>166</sup>, on entend par « transporteur aérien » une entreprise de transport aérien titulaire d'une licence d'exploitation en cours de validité et par « exploitant d'aéronef » la personne ou l'entité qui, sans être transporteur aérien, gère effectivement de manière continue l'utilisation ou l'exploitation de l'aéronef ; la personne physique ou morale au nom de laquelle l'aéronef est immatriculé est présumée être l'exploitant, sauf si cette personne peut prouver que l'exploitant est une autre personne. L'exploitant d'aéronef est un exploitant qui n'est pas transporteur aérien, le critère de distinction entre transporteur aérien et exploitant d'aéronef semblant résider dans le caractère commercial ou non commercial des vols exploités<sup>167</sup>.

48. A l'échelle nationale, le droit français distingue deux types d'activités – l'exploitation d'aéronefs et l'exploitation d'un service de transport aérien – ainsi que deux catégories de destinataires des services aéroportuaires devant s'acquitter de redevances à ce titre – l'exploitant d'aéronef et le transporteur aérien – sans donner de définition précise ni de ces

---

<sup>165</sup> Directive 2008/101 du 19 novembre 2008 modifiant la directive 2003/87 afin d'intégrer les activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre : article 3)o) exploitant d'aéronef : la personne qui exploite un aéronef au moment où il effectue une activité aérienne visée à l'annexe I ou, lorsque cette personne n'est pas connue ou n'est pas identifiée par le propriétaire de l'aéronef, le propriétaire de l'aéronef lui-même. p) Transporteur aérien commercial : un exploitant qui fournit au public, contre rémunération, des services réguliers ou non réguliers de transport aérien pour l'acheminement de passagers, de fret ou de courrier ; nous soulignons.

<sup>166</sup> Règlement (CE) n°785/2004 du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 relatif aux exigences en matière d'assurance applicables aux transporteurs aériens et aux exploitants d'aéronefs, JOCE n°L138 du 30 avr. 2004, p.1.

<sup>167</sup> La même idée est présente dans le considérant n°4 de la communication de la commission au parlement européen CO (2004) final 2002/0234 (COM) du 09/01/2004 : « Le texte de la position commune (article 6§1) suit l'approche de la Commission introduisant la même obligation d'assurance pour les transporteurs aériens (vols commerciaux) et les exploitants d'aéronefs (vols non commerciaux) à l'égard des passagers de tous les aéronefs de plus de 2.7 tonnes. » ; nous soulignons.

« Le règlement 785/2004 du 21 avril 2004 a pour objet de fixer les exigences minimales en matière d'assurance applicables aux transporteurs aériens et aux exploitants d'aéronefs, c'est-à-dire tant aux vols commerciaux qu'aux vols privés, à l'égard des passagers, des bagages, du fret et des tiers. », <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=URISERV%3A124300> (consulté pour la dernière fois le 10/04/2020) ; nous soulignons.

activités d'une part, ni de ces acteurs d'autre part<sup>168</sup>.

49. Il ressort avec clarté de ce court examen du Droit positif aux échelles nationale, européenne et internationale, qu'une distinction doit être faite en Droit entre exploitant d'aéronef et transporteur aérien. L'identification du critère de distinction de ces deux notions, si elle paraît moins aisée, peut néanmoins être opérée à la lumière des développements qui précèdent. Dans un but de clarification des notions, il convient de distinguer d'une part l'exploitant d'aéronef comme la personne qui dispose de l'aéronef et en fait usage pour son propre compte, à titre privé, et qui est en principe le propriétaire de l'aéronef, et d'autre part le transporteur aérien comme l'entreprise qui assure, dans un contexte contractuel, des vols commerciaux. S'il apparaît dès lors que le transporteur aérien est dans la plupart des cas également l'exploitant d'aéronef – le transporteur aérien serait un exploitant d'aéronef à titre commercial – la réciproque est loin d'être toujours vraie.

50. Le terme « transporteur aérien » présente, au vu des usages identifiés, un caractère juridique certain. En tant qu'il désigne en outre un groupe plus large d'opérateurs que celui d'« exploitant d'aéronef », c'est ce terme ou son raccourci « transporteur » qui sera utilisé dans le cadre de cette étude. L'expression « compagnie aérienne » semble quant à elle absente du langage juridique ; elle appartient au langage courant.

## *SECTION II. La désignation terminologique de l'« aéroport »*

51. En 1944, l'annexe 14 de la Convention de Chicago<sup>169</sup> intitulée « Aérodromes » précise pour la première fois qu'un aérodrome correspond à « toute surface définie sur terre ou sur l'eau (comprenant, éventuellement, bâtiments, installations et matériel) destinée à être utilisée en totalité ou en partie pour l'arrivée, le départ et les manœuvres des aéronefs »<sup>170</sup>.

---

<sup>168</sup> Article R.224-1 du CAC (Code de l'aviation civile).

<sup>169</sup> Au sujet de la Convention de Chicago, voir *supra*.

<sup>170</sup> Selon Villard, « cette définition est cependant très limitée, dans la mesure où elle donne une primauté aux surfaces dédiées aux mouvements d'aéronefs et considère les bâtiments comme étant secondaires » : VILLARD Philippe, *Aéroports de Paris : du service public à l'entreprise de services – Emergence et mise en action d'un nouveau référentiel des politiques aéroportuaires*, Mémoire sous la direction de Pierre MULLER, IEP Paris, 2008-2009, 142p., p.10 ; cette analyse rappelle celle contenue dans BERTHOUS Anaïs, *Les aéroports à l'aube du troisième millénaire*, Mémoire, Université de McGill – Montréal – Canada, Novembre 1999, 110p., p.13 : « cette catégorie englobant toute surface destinée aux mouvements des aéronefs n'est plus adaptée : la surface était l'élément

Peu après, l'OACI se penche sur la notion d'aéroport<sup>171</sup>, qu'elle définit comme « une entité matérielle consistant en un terrain d'atterrissage pour aéronef avec un certain nombre de bâtiments abritant diverses facilités destinées à ces aéronefs et à leurs passagers, leurs équipages et leur fret »<sup>172</sup>. Mentionnant outre les aéronefs les passagers, les équipages et le fret, cette définition donne une « couleur » commerciale à la notion d'aéroport<sup>173</sup>, absente de la définition de la notion d'aérodrome.

52. En droit français, l'article L. 6300-1 du code des transports désigne comme aérodrome « tout terrain ou plan d'eau spécialement aménagé pour l'atterrissage, le décollage et les manœuvres d'aéronefs. L'emprise d'un aérodrome s'étend aux installations annexes que celui-ci peut comporter pour les besoins du trafic et le service des aéronefs »<sup>174</sup> ; cette définition rappelant évidemment celle de l'annexe 14 à la Convention de Chicago.

53. Certains textes de droit dérivé de l'Union donnent une définition de l'aéroport proche de la définition française de l'aérodrome<sup>175</sup> tout en prenant soin de distinguer ce terme de celui de gestionnaire d'aéroport<sup>176</sup> ; il n'est pas rare que le terme « aéroport » soit utilisé afin de désigner son gestionnaire<sup>177</sup>.

---

prépondérant et les bâtiments annexes » tandis qu' « à présent, si la surface garde un rôle technique essentiel, l'aéroport est surtout une organisation apte à gérer des flux considérables de personnes, et un ensemble de biens, de services dans un environnement juridique complexe. ».

<sup>171</sup> Clarifiant ainsi une confusion qui existait jusqu'alors dans certaines législations, voir GUINCHARD M., « Problèmes de la classification des aérodromes », *RFDAS*, 1958, p.1 : l'auteur donne là des exemples de législations étrangères qui utilisent de façon indifférente les deux notions, cité dans BERTHOU Anaïs, *op.cit.*, p.16.

<sup>172</sup> OACI, *Circulaire ICAO03-AT*, 01/05/1948, p.9.

<sup>173</sup> Comme le note BERTHOU Anaïs, *op.cit.*, p.16.

<sup>174</sup> Ancien article R.211-1 du code de l'aviation civile ; définition reprise par la Cour des comptes : COUR DES COMPTES, *Les aéroports français face aux mutations du transport aérien – rapport public thématique*, La documentation française, Juillet 2008, 220 p.

<sup>175</sup> Article 2 du règlement (CE) n°1107/2006 du Parlement européen et du Conseil du 05/07/2006 concernant les droits des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite lorsqu'elles font des voyages aériens : « tout terrain spécialement aménagé pour l'atterrissage, le décollage et les manœuvres d'aéronefs, y compris les installations annexes que ces opérations peuvent comporter pour les besoins du trafic et le service des aéronefs, y compris les installations nécessaires pour assister les services commerciaux de transport aérien » ; définition reprise dans : UAF, *Référentiel de certification de services*, 02/07/2007, 38p., pp.29-30.

<sup>176</sup> Article 2 du règlement (CE) n°1107/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 concernant les droits des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite lorsqu'elles font des voyages aériens : « entité gestionnaire de l'aéroport » ou « entité gestionnaire » : une entité qui tient de la législation nationale notamment la mission d'administration et de gestion des infrastructures aéroportuaires ainsi que de coordination et de contrôle des activités des différents opérateurs présents dans l'aéroport ou le système aéroportuaire ».

<sup>177</sup> Pour ne citer que quelques exemples : BERTHOU Anaïs, *op.cit.*, p.14 ; OACI, *Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne*, Doc 9082, 19/09/2012, 35p. ; ANC, 16-A-10, avis du 03/05/2016 concernant un projet de décret relatif aux redevances aéroportuaires, points 26 et 27.

54. Comme pour les notions d'exploitant d'aéronef et de transporteur aérien, le critère de distinction entre les termes « aérodrome » et « aéroport » réside dans le caractère commercial ou non commercial des activités accueillies par la plateforme en question. Lorsque les infrastructures sont destinées au transport aérien commercial par un transporteur aérien, on utilise le terme d'aéroport<sup>178</sup>. Le terme d'aérodrome est, à l'instar de celui d'exploitant d'aéronef, un terme générique. L'aéroport est donc un aérodrome ; la réciproque n'est pas nécessairement vraie<sup>179</sup>.

55. Un aérodrome comprend :

- une aire de décollage et d'atterrissage des aéronefs constituée d'une ou plusieurs pistes ;
- une aire de circulation permettant de rallier la piste, les *taxiways* ;
- une aire de stationnement ;
- un ensemble de balisage des aires ;
- un système de contrôle des mouvements aériens aux alentours de la plateforme constitué au minimum d'une aire à signaux et d'une manche à air ;
- et des bâtiments destinés au garage, à l'entretien, et à la mise en œuvre des aéronefs.

56. Les plus grands aéroports sont souvent utilisateurs exclusifs des installations de l'aérodrome où ils sont implantés. Il y a alors confusion entre les deux termes<sup>180</sup>. Cependant, le Droit français distingue deux catégories d'aérodromes : les aérodromes ouverts à la circulation aérienne publique et ceux qui ne le sont pas<sup>181</sup>. Les aéroports sont les aérodromes ouverts à la circulation aérienne publique, c'est-à-dire tous les aérodromes commerciaux accueillant du

---

<sup>178</sup> Article 2.k. du règlement n°2408/92 du Conseil du 23/07/1992 : l'aéroport est « toute zone dans un Etat membre ouverte aux opérations commerciales de transport aérien ».

<sup>179</sup> La distinction existe également en anglais et en allemand, où l'aérodrome est un « airfield », « Flugplatz » et l'aéroport un « airport », « Flughafen » ; dans l'affaire relative à l'aéroport de Dortmund, l'Allemagne évoque « une transformation de l'aérodrome en aéroport » : décision 2016/1944/UE de la Commission du 23 juillet 2014, Allemagne – Arrangements financiers relatifs à Flughafen Dortmund GmbH et aux barèmes de redevances aéroportuaires NERES et NEO, JOUE n°L302 du 9 nov. 2016, pp.1-61, point 72 ; le terme « aérodrome » est un hyperonyme dont « aéroport » est un hyponyme.

<sup>180</sup> Si l'aéroport est utilisé à des fins militaires, on parle de base aérienne.

<sup>181</sup> Titres II et III du Code de l'aviation civile.

trafic régulier ou charter de passagers ou de fret. Les aérodromes non ouverts à la circulation aérienne publique sont divisés en trois catégories :

- aérodromes réservés à l'usage d'administrations de l'Etat : armée de l'air, aéronavale, ou pour essais de prototype sous contrôle de l'Etat ;
- aérodromes à usage restreint<sup>182</sup> ;
- aérodromes à usage privé : créés par et pour une personne physique ou morale pour usage personnel, celui de ses employés, de ses invités<sup>183</sup>.

57. S'il existe une définition légale de l'aérodrome, la notion d'aéroport n'est en revanche définie par aucun texte et peut, selon l'analyse de la Cour des comptes, évoquer une réalité plus complexe que celle de l'aérodrome, structurée autour de trois dimensions :

1. Le maillon essentiel du transport aérien, assurant l'écoulement du trafic par la mise en place d'infrastructures et de services adaptés<sup>184</sup> ;
2. Un prestataire de services et un coordonnateur de plusieurs intervenants<sup>185</sup> ;
3. Un gestionnaire d'espace, partenaire des collectivités territoriales et des riverains<sup>186</sup>.

Selon Nadine Chapier-Granier, « la conception moderne de l'aéroport vise un complexe qui regroupe les installations techniques et commerciales utilisées pour le trafic aérien »<sup>187</sup>. « Tout aéroport remplit toujours une même fonction première : celle de permettre le décollage et l'atterrissage des aéronefs. Les aéroports commerciaux (...) sont ceux accueillant un trafic

---

<sup>182</sup> Article D.232-1 du CAC (Code de l'aviation civile) ; GRARD Loïc, *Le droit aérien*, Que sais-je ?, PUF, Mai 1995, 127p., p.46.

<sup>183</sup> *Ibid.*

<sup>184</sup> Cette capacité est étroitement dépendante de la qualité du contrôle aérien tant pour la sécurité des opérations que pour la maximisation de l'utilisation des infrastructures. L'aéroport doit aussi être connecté aux grands réseaux de transport structurants et à une desserte rapide et efficace vers la ville-centre qu'il dessert : COUR DES COMPTES, *Les aéroports français face aux mutations du transport aérien – rapport public thématique*, La documentation française, Juillet 2008, 220 p., p.4.

<sup>185</sup> L'aéroport est un prestataire de services pour sa mission aéronautique principale. A cette mission s'ajoutent deux axes complémentaires : d'une part un axe commercial, qui consiste à offrir ou faire offrir des services aux compagnies (service d'escale) et aux passagers (boutique, immobilier professionnel, hébergement, parking, etc.), d'autre part un axe de service public (sûreté-sécurité, météorologie, navigation aérienne, etc.). Le gestionnaire d'aéroport est chargé d'une importante mission de coordination qu'il doit assumer, sous des formes différentes, vis-à-vis d'un grand nombre d'intervenants : *ibid.*

<sup>186</sup> Les aéroports contrôlent un vaste espace territorial qui requiert le développement et le maintien de bonnes relations avec les collectivités locales et les riverains : *ibid.*

<sup>187</sup> CHAPIER-GRANIER Nadège, *op.cit.*, p.18 ; « le vocable « aéroport » désigne généralement l'ensemble des installations techniques et commerciales (*aérodromes, aérogare, ateliers d'entretien et de réparation, etc.*) utilisées pour le trafic aérien » : DUFAU Jean, « Domaine public – utilisation du domaine public aéronautique », *JurisClasseur Administratif*, Fascicule 408-4, 01/09/1993, point n°3.

aérien assuré par les compagnies aériennes »<sup>188</sup>. Un aéroport est constitué par l'ensemble des bâtiments et installations qui permettent l'embarquement et le débarquement des passagers ou du fret : un aéroport est un aérodrome commercial ouvert à la circulation aérienne publique accueillant du trafic régulier ou charter de passagers et de fret. Le transporteur aérien transporte des passagers ou du fret contre rémunération d'un aéroport à un autre.

58. Il est à noter la polysémie du terme « aéroport », qui désigne tout à la fois sa réalité physique, juridique, économique, et géographique. Il peut désigner tour à tour la ville qu'il dessert, le terrain immobilier sur lequel il est situé, l'infrastructure qui le compose, l'opérateur économique exerçant sur tel ou tel marché, ou bien son gestionnaire, concessionnaire cocontractant de l'entité propriétaire concédante – le plus souvent l'Etat ou une émanation de l'Etat<sup>189</sup>. Si toutes ces dimensions que contient le terme « aéroport » intéressent la présente étude, il est important de distinguer clairement le sujet de droit, gestionnaire, de l'aéroport, objet géré ; l'usage du terme « aéroport » pour désigner ses dimensions technique, physique et géographique d'infrastructure de transport, de terrain immeuble et de porte d'entrée d'une ville semble approprié, mais il convient de qualifier de « gestionnaire d'aéroport » le sujet de droit en charge de la gestion de l'aéroport<sup>190</sup> dans ses dimensions précitées. Dans le cadre de cette étude, ce n'est pas seulement l'aéroport en tant qu'infrastructure, terrain ou lieu qui est intéressant mais aussi et surtout l'aéroport au sens organique du terme, en tant que personne, en tant que sujet de droit. L'usage du terme « aéroport » pour désigner cette dimension organique étant en fait un abus de langage<sup>191</sup>, l'expression « gestionnaire d'aéroport » sera privilégiée dans cette étude pour désigner cette personne, ce sujet de droit qui gère l'aéroport, espace, lieu, infrastructure du transport aérien<sup>192</sup>.

---

<sup>188</sup> CHAPIER-GRANIER Nadège, *op.cit.*, p.19 ; voir également GUINCHARD M., *Les principaux aspects juridiques de l'exploitation des aéroports commerciaux*, Paris, Edition Sirey, 1960, cité dans BERTHOU Anaïs, *op.cit.*, p.13 : « A côté des petits aérodromes d'autrefois, (petites surfaces) qui servent encore à l'aviation sportive et légère, sont nés des aéroports commerciaux, véritables plaques tournantes du trafic aérien mondial. ».

<sup>189</sup> « Le vocable « aéroport » désigne généralement l'ensemble des installations techniques et commerciales (*aérodromes, aérogare, ateliers d'entretien et de réparation, etc.*) utilisées pour le trafic aérien. Ce terme sert également à désigner la personne morale – et plus précisément, l'établissement public – chargé d'exploiter les installations aéroportuaires » : DUFAU Jean, « Domaine public – utilisation du domaine public aéronautique », *JurisClasseur Administratif*, Fascicule 408-4, 01/09/1993, point n°3.

<sup>190</sup> Voir *supra* : les remarques sur les fréquents abus de langage autour de ces notions d'« aéroport » et de « gestionnaire d'aéroport ».

<sup>191</sup> Voir par exemple : CAA Bordeaux, Arrêt du 27/04/2006, Société Sogri, 03BX00589.

<sup>192</sup> L'usage en doctrine et en jurisprudence des expressions « exploitant d'aéroport », « exploitant aéroportuaire » et « exploitant d'aérodrome » est à noter ; voir notamment : Cons. Conc., 98-D-34, décision du

Dans le cadre de cette étude, les sujets seront désignés par les expressions « gestionnaire d'aéroport » ou « gestionnaire » et « transporteur aérien » ou « transporteur » ; pour indispensables qu'elles soient, il convient de souligner que ce sont là des désignations courantes et non des qualifications juridiques.

Il est important de fixer avec précision les limites du champ des réflexions qui vont suivre.

## CHAPITRE II. Clarifications scientifiques : des limites de l'objet d'étude

Certaines contingences limitent la portée géographique (SECTION I) et matérielle de la présente étude (SECTION II).

### *SECTION I. Ancrage spatio-temporel : analyse pseudo-globale de l'évolution des relations depuis l'achèvement de la libéralisation à nos jours*

59. La présente étude porte sur les relations post-libéralisation entre gestionnaires d'aéroports européens et transporteurs aériens européens, en particulier celles qui sont le support de l'activité de transport aérien de passagers – de l'aviation commerciale. Il convient de préciser que l'aviation générale entendue comme la combinaison de l'aviation d'affaire et l'aviation loisir est exclue de cette étude ; il sera cependant question de passagers affaires et de passagers loisir, qui sont les clients de l'aviation commerciale. Il est communément admis que l'année 1993 marque l'achèvement du processus de libéralisation du marché des transports aériens européens, avec un déploiement total de ses effets en 1997<sup>193</sup>. Depuis

---

02/06/1998 relative à la situation de la concurrence sur le marché des services d'assistance en escale à l'aéroport d'Orly et sur le marché des locaux et espaces nécessaires aux activités des compagnies aériennes mis à leur disposition par Aéroports de Paris sur l'aéroport d'Orly ; ANC, 10-A-04, avis du 22/02/2010 relatif à une demande d'avis de l'Association pour le maintien de la concurrence sur les réseaux et infrastructures (AMCRI) sur les problèmes de concurrence pouvant résulter de la privatisation des aéroports français ; CE, Décision du 03/08/2011, Syndicat des compagnies aériennes autonomes (SCARA), 336885.

<sup>193</sup> Voir la lettre des articles 3§§2 et 4 du règlement (CEE) n°2408/92 du Conseil du 23 juillet 1992, ainsi que celle de l'article 5§3 du règlement (CEE) n°2409/92 du Conseil du 23 juillet 1992 ; GRARD Loïc, *Le transport aérien*,

1997, tout transporteur aérien européen peut librement exploiter toute liaison aérienne intracommunautaire<sup>194</sup>. Cette étude a pour champ temporel la période allant de 1997 à nos jours, ce qui n'exclut évidemment pas le renvoi à des sources du Droit antérieures.

60. L'étude des relations entre gestionnaires d'aéroports et transporteurs nécessite par ailleurs de s'interroger sur ses limites spatiales. Le prisme d'analyse juridique étant celui du droit de l'Union européenne, il convient naturellement de s'intéresser à ses destinataires et d'exclure les tiers. Entrent ainsi dans le champ spatial de cette étude les gestionnaires d'aéroports européens et les transporteurs européens. Si cette étude a ainsi pour limites spatiales théoriques les frontières externes de l'Union européenne, il est des limites pratiques qui imposent d'en resserrer le spectre. Etudier les relations entre gestionnaires d'aéroports et transporteurs aériens nécessite, de manière simple et impérieuse, de disposer de supports témoignant de l'existence et des caractéristiques de ces relations. La question des limites spatiales de l'étude des relations entre gestionnaires d'aéroports et transporteurs aériens est donc celle de l'accès à ces supports d'information. L'analyse des sources, si elle est *a priori* neutre et globale, subit inévitablement une polarisation géographique aléatoire, fonction de la matière en cause. L'analyse de la jurisprudence amène naturellement à une étude approfondie des relations se jouant entre transporteurs et gestionnaires d'aéroports en France et en Allemagne, sans négliger les enjeux présidant à la formation, l'exécution et l'extinction des relations dans le reste de l'Union européenne.

Cette étude présente une analyse juridique des relations entre gestionnaires d'aéroports européens et transporteurs aériens européens, menée à la lumière du droit de l'Union applicable.

---

Dictionnaire Joly communautaire, 1995, 71p., p.8 ; « La libéralisation du transport aérien en Europe est considérée comme achevée depuis avril 1997. En effet, toute compagnie européenne homologuée peut proposer des vols sur n'importe quelle liaison, aussi bien entre deux pays qu'au sein de chaque pays membre » : FAYOLLE Corinne, « La dérégulation du transport aérien en Europe. (1987-1997) », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, 1/2003 (n°209), pp.75-89, pp.77-78 ; OACI, *Expérience européenne en matière de libéralisation des transports aériens*, Note présentée par 41 Etats, Février 2003, 10p., p.4 ; COMMISSARIAT GENERAL A LA STRATEGIE ET A LA PROSPECTIVE, *Les compagnies aériennes européennes sont-elles mortelles ? Perspectives à vingt ans*, sous la présidence d'ABRAHAM Claude, Juillet 2013, 142p., pp.25-26.

<sup>194</sup> Article 3§1 du règlement (CEE) n°2408/92 du Conseil du 23 juillet 1992.

### *SECTION III. Ancrage matériel : le secret d'affaire comme limite au travail d'analyse des relations*

61. Il existe deux biais d'accès aux supports des relations entre gestionnaires et transporteurs menant à la connaissance de deux types de relations – non contentieuses et contentieuses. Il s'agit d'accéder, d'une part, aux contrats liant les gestionnaires d'aéroports et les transporteurs aériens – ou à tout autre élément pertinent – et, d'autre part, aux arrêts et décisions les concernant.

62. Les arrêts et décisions des juges et autres autorités compétentes à l'échelle européenne ainsi qu'à l'échelle nationale sont publics et donc faciles d'accès. Il importe toutefois de noter que certaines décisions de la Commission européenne en matière d'aides d'Etat ne sont pas publiées et font seulement l'objet d'un bref communiqué de presse. La présente étude ne traite donc pas des décisions de ne pas soulever d'objection, qui sont des autorisations avant enquête de mesures notifiées de financement public en faveur de gestionnaires ou de transporteurs. L'accès aux contrats liant gestionnaires d'aéroports et transporteurs aériens est quant à lui presque impossible car ces documents constituent des éléments sensibles de stratégie commerciale presque toujours protégés par une clause de confidentialité empêchant les tiers d'y accéder. Toutefois, il est possible de deviner les contours des contrats conclus entre gestionnaires d'aéroports et transporteurs aériens à partir d'éléments non confidentiels reproduits dans les décisions et arrêts pertinents.

63. La dimension économique du sujet à l'étude impose quant à elle d'emprunter à l'Economie, science voisine du Droit, certains raisonnements *a priori* étrangers au juriste mais qui auront été assimilés. Ainsi par exemple l'analyse des relations entre gestionnaires d'aéroports et transporteurs aériens dépassera-t-elle le seul cadre des contrats conclus pour s'intéresser aux stratégies commerciales qui en sont l'environnement incontournable.

Ces limites établies, le fond du sujet peut désormais être abordé.

Le volet réglementaire de la libéralisation, achevé en 1997, a provoqué une transformation profonde du rapport du transporteur à l'aéroport, bouleversant l'économie des relations entre

gestionnaires d'aéroports et transporteurs aériens (PARTIE I). Complément indispensable du volet réglementaire, le volet juridictionnel de la libéralisation consiste en une régulation de l'expression des libertés et intérêt privés qui président à la formation des relations entre gestionnaires d'aéroports et transporteurs aériens, pour la protection du fonctionnement du marché et *in fine* de l'intérêt général (PARTIE II).

## PARTIE I. MUTATIONS CONTEMPORAINES DES RELATIONS ENTRE TRANSPORTEURS ET GESTIONNAIRES D'AÉROPORTS : LE DÉVELOPPEMENT DE RELATIONS DE MARCHÉ

La grande nouveauté apportée par la libéralisation est le transfert de l'initiative des relations entre gestionnaires d'aéroports et transporteurs aériens pour l'organisation des opérations de transport aérien intra-européen des Etats vers les acteurs eux-mêmes. Le changement du rapport des transporteurs aux aéroports, induit par la libéralisation, emporte une évolution originale des relations entre gestionnaires et aéroports qui se nouent désormais au cœur du marché (TITRE I), selon un schéma reposant sur des tendances qui apparaissent aujourd'hui avec une certaine clarté (TITRE II).

## TITRE I. Le marché, nouvelle interface des relations entre gestionnaires et transporteurs

Plus qu'un territoire sur lequel ils exercent leurs droits de trafic ou que l'objet d'un service public, l'aéroport devient avec la libéralisation une donnée économique d'importance pour les transporteurs (CHAPITRE I). L'activité de gestion aéroportuaire prend ainsi une dimension économique qui s'ajoute à ses contours classiques de service public (CHAPITRE II).

### CHAPITRE I. L'aéroport, point de rencontre de deux marchés

Pour le transporteur, l'aéroport constitue d'une part la condition *sine qua non* de son activité économique et d'autre part un facteur de compétitivité. Tout à la fois facteur de production et produit, l'aéroport est la porte d'entrée sur le marché des services de transport aérien (SECTION I) et une offre sur le « marché aéroportuaire » (SECTION II).

#### *SECTION I. L'aéroport, facteur de production sur le marché des services de transport aérien*

Infrastructure sur laquelle le transporteur fait atterrir ou de laquelle il fait décoller des avions pour le transport de passagers (PARAGRAPHE 1), l'aéroport forme, avec d'autres aéroports, l'ensemble des infrastructures sur lequel est assis le réseau aérien du transporteur (PARAGRAPHE 2).

#### PARAGRAPHE 1. Facteur technique de production : facilité essentielle

64. Afin d'offrir un service de transport aérien sur une liaison aérienne donnée, le transporteur ne peut se passer, d'un point de vue technique, de l'aéroport. Outre les facteurs humains et matériels que sont schématiquement les personnels et les avions, le transporteur a un besoin absolu du facteur technique complexe qu'est l'aéroport. L'exploitation d'avions impliquant le décollage et l'atterrissage, le transporteur n'a d'autre choix que de recourir à l'aéroport. Infrastructure complexe indispensable à l'exercice de l'activité du transporteur,

l'aéroport est un bien de production, un bien intermédiaire<sup>195</sup> qui répond à la définition de la notion de facilité essentielle<sup>196</sup> en ce qu'il est un équipement « indispensable pour assurer la liaison avec les clients et/ou permettre à des concurrents d'exercer leurs activités, et qu'il serait impossible de reproduire par des moyens raisonnables »<sup>197</sup>.

65. L'aéroport est donc pour le transporteur aérien un point d'entrée sur le marché des services de transport aérien. L'accès à l'aéroport, facilité essentielle, est nécessaire à tout transporteur pour l'exercice de son activité économique. Si cet accès était déjà indispensable par le passé, il était alors autorisé par les Etats dans le cadre des traités bilatéraux par l'octroi de droits de trafic. L'aéroport n'était alors pas considéré comme une facilité essentielle, mais comme une portion du territoire d'un Etat souverain dont l'accès était soumis à un contrôle gouvernemental *ad hoc*. Aujourd'hui, l'accès aux aéroports européens pour les transporteurs européens n'est plus contingent. Avec la libéralisation, l'accès aux aéroports européens est autorisé par hypothèse pour les transporteurs européens ; il ne dépend plus de l'autorisation *ad hoc* des Etats, qui ont formulé de manière souveraine une autorisation préalable rendant libre cet accès pour les transporteurs européens<sup>198</sup>.

En même temps qu'il est le facteur de production essentiel des transporteurs aériens européens, l'aéroport est un élément constitutif du service de transport aérien, assimilable au lieu qu'il dessert. Infrastructure technique inamovible, l'aéroport représente, tant du point de vue de la demande passagers que des transporteurs aériens, une ville, point de départ ou point d'arrivée d'une liaison aérienne.

---

<sup>195</sup> Par opposition au « bien de consommation » ou bien final : ROGER Charles, « Les Industries des Biens de production », *Bulletin de l'Institut des Sciences Économiques*, 8<sup>ème</sup> année n°2, Université catholique de Louvain, Février 1937, pp. 177-182.

<sup>196</sup> Sur la notion de facilité essentielle et la théorie des facilités essentielles, voir : DEZOBRY Guillaume, *op.cit.*

<sup>197</sup> CJCE, Arrêt du 18/03/1997, Diego Cali & Figli Srl c/ Servizi ecologici porto di Genova SpA (SEPG) (C-343/95, ECLI :EU :C :1997 :160) ; Cons. Conc., 07/10/1997, BOCCRF, n° 24 ; Avocat général JACOBS, Conclusions présentées le 28 mai 1998, C-7/97 Oscar Bronner c/ Mediaprint (ECLI :EU :C :1998 :264), §50 : « An essential facility can be a product such as a raw material or service, including provision of access to a place such as a harbour or airport or to a distribution system such as a telecommunications network » ; DEZOBRY Guillaume, *op.cit.*

<sup>198</sup> Voir *supra*.

## PARAGRAPHE 2. Facteur géographique de production : composante du réseau aérien

66. L'aéroport, outre le fait qu'il constitue une infrastructure technique essentielle à la fourniture du service de transport aérien, figure une ville d'origine ou d'arrivée ; une paire d'aéroports figure une liaison aérienne entre deux villes. Agent de desserte d'une ville, l'aéroport participe tant de la production que de la substance même du voyage par son attachement à un lieu donné qui en fait une donnée géographique. Ainsi le recours à telle ou telle paire d'aéroports participe-t-il de l'offre de telle ou telle liaison aérienne, qui peut être court-, moyen- ou long-courrier.

67. Auparavant, les transporteurs étaient limités pour la définition de leur réseau, au sein de l'Union européenne et au-delà, par la nécessité d'obtenir les droits de trafics utiles à l'exploitation des liaisons envisagées. Aujourd'hui, cette contrainte laisse place à une liberté permettant aux transporteurs de définir le réseau le plus adapté au soutien de leur modèle de développement. Ensemble de liaisons aériennes, l'offre du transporteur prend la forme d'un réseau aérien au sein duquel l'aéroport tient, en tant que facteur de production, une place variable. Selon son modèle économique, le transporteur polarise son réseau sur les grandes villes, et donc les aéroports les desservant, ou sur des villes et des aéroports plus petits. Dans un réseau, chaque ville peut constituer un point d'origine, un point de destination ou les deux. Selon la fonction d'une ville donnée et la fréquence des vols depuis et/ou vers cette ville, l'importance de l'aéroport qui la dessert varie. A ce titre, un aéroport peut, ou non, constituer une « base » depuis et/ou vers laquelle le transporteur opère un grand nombre de liaisons. Une base correspond, en termes techniques, à une plateforme privilégiée de décollage, d'atterrissage et de stationnement d'avions. Un transporteur peut faire le choix d'avoir une seule ou plusieurs bases, c'est-à-dire un ou plusieurs aéroports de plus grande importance au sein de son réseau. La ou les bases peuvent être au cœur du réseau, ou bien en être une portion non centrale. Ces choix et les modèles économiques qui les sous-tendent sont déterminants des relations entre transporteurs et gestionnaires. Ils sont décrits plus tard dans cette étude : certains transporteurs font le choix d'un réseau articulé autour d'un aéroport central de

grande importance, tandis que d'autres élaborent un réseau au sein duquel les aéroports ont globalement une importance uniforme<sup>199</sup>.

L'aéroport est pour le transporteur une facilité essentielle lui permettant d'une part, par paire, d'exploiter telle ou telle liaison aérienne et d'autre part, à l'échelle de l'Union européenne, de définir un réseau aérien renforçant sa compétitivité sur le marché des services de transport aérien. **Entre les mains du gestionnaire, l'aéroport devient un produit dont il est difficile de dire s'il est un bien ou un service.**

## *SECTION II. L'aéroport, produit offert par le gestionnaire sur le « marché aéroportuaire »*

Objets du choix des transporteurs (PARAGRAPHE 1), les aéroports cristallisent le double enjeu de la compétitivité des entités qui les gèrent et de celle des transporteurs (PARAGRAPHE 2).

### *PARAGRAPHE 1. Le « paysage aéroportuaire », champ d'expression de la liberté d'entreprendre des transporteurs*

68. Avec la libéralisation, l'initiative des relations entre gestionnaires d'aéroports et transporteurs aériens n'appartient plus aux Etats mais aux acteurs eux-mêmes. En effet, ce sont désormais les transporteurs aériens qui détiennent le pouvoir de choisir les aéroports – européens – desquels ils souhaitent faire décoller ou sur lesquels ils souhaitent faire atterrir leurs avions. Inévitable pour la production du service de transport aérien, la relation entre gestionnaire d'aéroport et transporteur aérien naît ainsi du choix par ce dernier d'un aéroport. Au cœur de la relation, l'aéroport n'est plus le lieu d'exécution de décisions étatiques, il devient tout à la fois l'objet et le lieu d'exercice de leurs libertés par les transporteurs. Mobile, l'activité du transporteur n'est pas liée *a priori* à un territoire donné ; le transporteur a la faculté de déterminer un lieu d'activité puis d'en changer – de choisir un aéroport puis un autre. Ce marché constitue un lieu de production pour le demandeur, qui peut choisir de délocaliser

---

<sup>199</sup> Partie I, titre II.

celle-ci, contrairement au gestionnaire d'aéroport<sup>200</sup>. C'est ainsi, outre le rapport aux aéroports pris individuellement, le rapport des transporteurs aux aéroports pris collectivement qui change : ils ont désormais accès à tous les aéroports européens pour l'exercice de leur liberté d'entreprendre, et peuvent donc entrer en relation avec tous les gestionnaires d'aéroports européens, ces derniers formant le champ d'expression de leur liberté d'entreprendre.

69. Est apparue, pour décrire ce nouveau rapport du transporteur aux aéroports, l'expression « marché aéroportuaire », dont l'usage répandu ne doit pas empêcher d'en interroger la pertinence. Le marché aéroportuaire désigne-t-il un marché sur lequel l'aéroport est un produit ou bien désigne-t-il l'ensemble des aéroports comme un marché ? Il convient d'examiner la pertinence de l'une ou l'autre idée. Avant d'examiner plus avant cette question particulière de l'existence d'un marché sur lequel l'aéroport serait un produit offert aux transporteurs, il semble pertinent d'effectuer une rapide analyse de la notion générique de marché.

70. Alors qu'il paraît érigé par les juges en critère d'identification de l'activité économique<sup>201</sup>, le marché est défini par le juge français comme le « lieu théorique où se confrontent l'offre et la demande de produits ou de services »<sup>202</sup>, ce qui n'est pas sans rappeler la définition même de la notion d'activité économique, « offre de biens et de services sur un marché »<sup>203</sup>.

---

<sup>200</sup> En aérien, la production est par définition délocalisable même si les marchés ne le sont pas : APNA Mag, « Ryanair – La face cachée », *APNA Mag*, Printemps 2013, pp.8-19, p.17.

<sup>201</sup> « Ce n'est pas le simple fait que l'activité peut, théoriquement, être exercée par des opérateurs privés qui importe, mais le fait que l'activité est exercée dans des conditions de marché. Celles-ci sont caractérisées par un comportement en vue d'un objectif de capitalisation, par opposition au principe de solidarité. C'est ce qui permet de déterminer s'il existe ou non un marché, même si les dispositions légales en vigueur empêchent l'émergence d'une concurrence réelle sur ce marché. En revanche, dès lors que l'État permet à une concurrence partielle de se développer, l'activité en cause implique nécessairement la participation à un marché. » : Avocat général POIARES MADURO, Conclusions présentées le 10 novembre 2005, C-205/03P FENIN c/ Commission (ECLI :EU :C :2006 :666), point 13.

Le premier critère développé par la jurisprudence pour qualifier une activité d'économique est le fait que l'activité peut, théoriquement, être exercée par des opérateurs privés : voir les arrêts rendus par la Cour dans les affaires C-41/90 (23/04/1991, Höfner et Elser / Macrotron GmbH, point 22), C-159/91 et C-160/91 (17/02/1993, Poucet et Pistre ; voir en particulier les conclusions de l'avocat général Tesauro présentées le 29 septembre 1992, ECLI :EU :C :1992 :358), point 12), et C-475/99 (25/10/2001, Ambulanz Glöckner, point 20).

<sup>202</sup> « qui sont considérés par les acheteurs ou les utilisateurs comme substituables entre eux mais non substituables aux autres biens ou services offerts » : Cons. Conc., 98-D-77, décision du 15/12/1998 relative à des pratiques mises en œuvre par les aéroports de Paris dans le secteur de l'hôtellerie à la périphérie de l'aéroport de Paris - Roissy-Charles-de-Gaulle, page 10 ; CA de Paris, 1ère chambre, section H, 08/02/2000.

<sup>203</sup> Voir par exemple : CJCE, Arrêt du 20/03/1985, Italie c/ Commission (41/83, ECLI :EU :C :1985 :120) ; CJCE, Arrêt du 16/06/1987, Commission c/ Italie (118/85, ECLI :EU :C :1987 :283), point 7 ; CJCE, Arrêt du 26/03/2009, SELEX Sistemi Integrati SpA c/ Commission (C-113/07P, ECLI :EU :C :2009 :191), point 69 ; voir *infra* : partie II, titre I, chapitre I, section I.

A l'instar des agapornis<sup>204</sup>, activité économique et marché ne peuvent exister l'un sans l'autre ni donc être observés isolément. Loin de permettre l'identification de l'activité économique, le marché en est au contraire le nom conceptuel : la notion de marché apparaît comme un concept qui désigne le phénomène économique de rencontre de l'offre et de la demande portant sur un même ensemble de biens ou de services. Ainsi, la désignation par le terme « marché » du lieu d'une activité est nécessairement postérieure voire concomitante à la qualification de ladite activité d'économique, en aucun cas antérieure. Pour autant, la notion de marché est un outil précieux dans la mise en œuvre des règles européennes de concurrence, applicables aux activités économiques<sup>205</sup>.

71. La désignation du marché de produit par la formule « marché aéroportuaire » appelle un commentaire. En principe, le lieu de rencontre d'une offre et d'une demande<sup>206</sup> est décrit au moyen de l'association du terme « marché » avec celui décrivant le produit en question. Ainsi parle-t-on par exemple du « marché de la téléphonie », du « marché du textile » ou du « marché de l'or »<sup>207</sup>, mais en aucun cas du « marché téléphonique », du « marché textile » ou du « marché doré ». Il faudrait donc, à considérer que l'aéroport soit un produit pour lequel une offre et une demande existent, parler du « marché des aéroports ». L'expression « marché aéroportuaire » entretient une certaine confusion quant à la place des aéroports sur ledit marché. L'aéroport est, plus qu'un facteur de production, le point d'entrée sur le marché des services de transport aérien ainsi que son interface<sup>208</sup>.

---

<sup>204</sup> Perroquets du sud de l'Afrique, communément appelés « inséparables » en raison du fait qu'ils demeurent en couple, la mort de l'un entraînant, selon une croyance répandue, celle de l'autre.

<sup>205</sup> Voir *infra*.

<sup>206</sup> Le marché est entendu comme le lieu sur lequel se rencontrent l'offre et la demande pour un produit ou un service spécifique. En théorie, sur un marché, les unités offertes sont parfaitement substituables pour les consommateurs qui peuvent ainsi arbitrer entre les offreurs lorsqu'il y en a plusieurs : Cons. Conc., 98-D-77, décision du 15/12/1998 relative à des pratiques mises en œuvre par les aéroports de Paris dans le secteur de l'hôtellerie à la périphérie de l'aéroport de Paris - Roissy-Charles-de-Gaulle, page 10 ; le marché est le « lieu abstrait sur lequel s'échange un bien » : SALIN Pascal, *op.cit.*, p.47.

<sup>207</sup> Il conviendrait de parler, pour être complet, du marché de tel produit contre telle contrepartie. Pascal Salin évoque la possibilité de parler, à propos de l'échange de blé contre de la monnaie, du marché « blé contre monnaie », renvoyant ainsi à la nature synallagmatique des contrats de vente qui sont conclus sur le marché : SALIN Pascal, *op.cit.*, p.13.

<sup>208</sup> Cette idée de l'aéroport comme interface d'un marché se retrouve dans la jurisprudence : « marché des locaux et espaces nécessaires aux activités des compagnies aériennes mis à leur disposition par ADP sur l'aéroport d'Orly » : Cons. Conc., 98-D-34, décision du 02/06/1998 relative à la situation de la concurrence sur le marché des services d'assistance en escale à l'aéroport d'Orly et sur le marché des locaux et espaces nécessaires aux activités des compagnies aériennes mis à leur disposition par Aéroports de Paris sur l'aéroport d'Orly, pages 1 et 15 ; « marché des infrastructures aéroportuaires d'Orly » : Cons. Conc., 98-D-34, décision du 02/06/1998, page 20 ; « marché des infrastructures de l'aéroport d'Orly » : CA de Paris, TAT European airlines c/ ADP, 23/09/2003 ;

72. L'existence d'un marché des services aéroportuaires peut donc être interrogée. S'il est juste de parler d'un phénomène de transition d'une économie administrée vers une économie de marché au sujet du secteur des transports aériens, il semble au contraire exclu de pouvoir parler un jour d'un marché des services aéroportuaires. Comme le laisse entendre justement la Commission, les aéroports et les gestionnaires d'aéroports forment un ensemble dont l'hétérogénéité est insurmontable car déterminée par des facteurs immuables<sup>209</sup>. Dans une affaire concernant l'aéroport de Bratislava, la Commission évoque pourtant le marché des services aéroportuaires<sup>210</sup>. Admettre l'idée d'un « marché des aéroports » ou d'un « marché des services aéroportuaires »<sup>211</sup> revient à considérer que l'aéroport est, individuellement, un produit offert sur un marché plus qu'un point d'accès à un marché duquel il est absent. La difficulté d'analyse tient au fait que l'aéroport peut en réalité être perçu tout à la fois comme une facilité essentielle permettant l'accès au marché des services de transport aérien et comme un produit offert sur le marché des services aéroportuaires. Le choix de l'une ou l'autre désignation est délicat et dépend du référentiel du locuteur et du souhait de mettre l'accent sur l'une ou l'autre dimension technique ou économique de l'aéroport. **L'évocation de la dimension technique de l'aéroport comme facilité essentielle en amont du marché des services de transport aérien revient à considérer celui-ci comme un bien défini par un ensemble de caractéristiques statiques indépendantes de l'activité de gestion. L'évocation de la dimension économique de l'aéroport comme produit offert sur le marché des services aéroportuaires**

---

« marché de la fourniture d'installations aéroportuaires permettant aux avions d'atterrir et de décoller » : Cons. Conc., 98-D-34, décision du 02/06/1998, page 13, cite : décision 98/387/CE de la Commission du 14 janvier 1998 relative à l'application de l'article 9 de la directive 96/67/CE du Conseil à l'aéroport de Francfort (Flughafen Frankfurt/Main AG), JOCE n°L173 du 18 juin 1998, pp.32-44.

<sup>209</sup> Décision 2018/628/UE de la Commission du 11 novembre 2016 concernant l'aide d'État SA.24221 (2011/C) (ex 2011/NN) mise à exécution par l'Autriche en faveur de l'aéroport de Klagenfurt, de Ryanair et d'autres compagnies aériennes utilisant l'aéroport, JOUE n°L107 du 26 avr. 2018, pp.1-95, point 264 ; voir *infra*.

<sup>210</sup> Décision 2011/60/UE de la Commission du 27 janvier 2010 concernant l'aide d'État C 12/08 (ex NN 74/07) — Slovaquie — Accord entre l'aéroport de Bratislava et Ryanair, JOUE n°L27 du 1<sup>er</sup> févr. 2011, pp.24-38, point 68.

<sup>211</sup> La Commission européenne évoque tour à tour le « marché européen des services aéroportuaires » (décision 2008/948/CE de la Commission du 23 juillet 2008, relative à des aides accordées par l'Allemagne à DHL et à l'Aéroport de Leipzig-Halle C 48/06, JOCE n°L346 du 23 déc. 2008, pp.1-36, point 223), le « marché des prestations aéroportuaires » (affaire « Carcassonne », SA. 33962, Lettre d'invitation à présenter des observations du 04/04/2012, JOUE n°C254 du 23 août 2012, pp.11-49, point 166 ; décision 2015/1226/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.33963 mise à exécution par la France en faveur de la Chambre de commerce et d'industrie d'Angoulême, de la SNC-Lavalin, de Ryanair et de Airport Marketing Services, JOUE n°L201 du 30 juill. 2015, pp.48-108, point 274), ou le « marché de l'exploitation des aéroports » (affaire « Carcassonne », SA. 33962, Lettre d'invitation à présenter des observations du 04/04/2012, JOUE n°C254 du 23 août 2012, pp.11-49, point 168).

revient à considérer celui-ci comme un service ou un ensemble de services résultant de l'activité du gestionnaire – ou comme un bien qui serait le résultat du service de gestion aéroportuaire.

73. Avant d'évaluer en détail les caractéristiques statiques ou dynamiques d'un aéroport, les transporteurs appréhendent l'ensemble des aéroports comme un paysage dont ils observent les contours sans distinguer nettement les détails. **L'expression « paysage aéroportuaire » paraît ainsi plus pertinente que celle de « marché des aéroports » ou « marché des services aéroportuaires ».** L'ordre dans lequel les transporteurs observent les dimensions technique et économique d'un ou plusieurs aéroports dépend de leur modèle économique et de leur stratégie particulière de développement<sup>212</sup>. L'expression paysage aéroportuaire<sup>213</sup> permet d'évoquer le vis-à-vis entre aéroports et transporteurs et d'appréhender dans leur globalité l'ensemble des aéroports, de voir leur diversité.

74. La formule « paysage aéroportuaire » laisse entrevoir la réalité d'un classement des aéroports selon l'intérêt qu'ils présentent, sans fixer de référentiel d'appréciation de cet intérêt. Généralement, le critère de classification réside dans le volume de trafic traité. En France, le Droit connaît trois catégories d'aéroport, les classant selon un critère objectif puisqu'empirique, fonction des caractéristiques de leur trafic : les aéroports d'intérêt international ou national, les grands aéroports régionaux et les aéroports d'intérêt local<sup>214</sup>. Le code de l'aviation civile distingue les catégories A, B, C et D<sup>215</sup>. Les grands aéroports régionaux jouissent d'une zone de chalandise économiquement et démographiquement puissante et ont un trafic régulier annuel compris entre un et dix millions de passagers<sup>216</sup>. Ils sont en France au nombre de

---

<sup>212</sup> Voir *infra* : partie I, titre II.

<sup>213</sup> L'expression paysage aéroportuaire est également employée en doctrine : COUR DES COMPTES, *Les aéroports français face aux mutations du transport aérien – rapport public thématique*, La documentation française, Juillet 2008, 220 p., p.1 ; FRANKEN Swen, *The KPI Challenge for european airports – A comparative study on the performance measurement activities of commercial airports in Europe*, Mémoire sous la direction du Dr. Lieven Quintens, Maastricht University, 07/08/2013, 68p., pp.3 et 9.

<sup>214</sup> Ces dénominations sont celles qu'utilise le législateur : loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, JORF n°190 du 17 août 2004, p.14545, texte n°1 ; loi n°2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports, JORF n°93 du 21 avr. 2005, p.6969, texte n°1.

<sup>215</sup> Article R.222-1 du code de l'aviation civile ; appartiennent à la catégorie A les aéroports de : Nice, Marseille, Bastia, Bordeaux, Bâle, Lille, Lyon, Paris Roissy-Charles de Gaulle, Le Bourget, Orly et les grands aéroports régionaux : voir GRARD Loïc, *Le droit aérien*, Que sais-je ?, PUF, Mai 1995, 127p., pp.46-47.

<sup>216</sup> DELABROSSE Samuel, *Aéroports régionaux et secondaires en France et intégration européenne*, Mémoire de D.E.A. sous la direction de THOREZ P., Université du Havre, 2003, 85p., p.13.

neuf. Les aéroports d'intérêt local ont un trafic inférieur au million de passagers ; ils sont en France au nombre de 51. En vertu du droit de l'Union, sont des aéroports régionaux les aéroports traitant moins de 900 000 passagers par an<sup>217</sup>.

75. Témoin de la dichotomie divisant les entreprises de transport aérien, le classement « économique » des aéroports français les divise en aéroports principaux – intéressant majoritairement les *majors* – et secondaires – intéressant majoritairement les *low cost* – ce classement renvoyant globalement à l'attractivité du territoire dans lequel sont implantés les aéroports et donc au volume de trafic potentiel.

76. La doctrine fournit par ailleurs des classifications intéressantes. Claire et complète, celle de Dormoy ne peut être ignorée<sup>218</sup>. A partir d'une classification en cinq types d'aéroports, l'auteur identifie pour chacun un profil de développement particulier<sup>219</sup>. Les cinq catégories d'aéroports sont les « petits aéroports régionaux » - tels que Pau -<sup>220</sup>, les « petits aéroports » - tels que Clermont-Ferrand -<sup>221</sup>, les « grands aéroports régionaux » - tels que Bordeaux -<sup>222</sup>, « le premier aéroport du pays » et les « plus grands aéroports devenus hubs intercontinentaux »<sup>223</sup> - ces deux dernières catégories ayant des limites floues, les aéroports de Paris pouvant faire partie de l'une comme de l'autre. La classification des aéroports français de Delabrosse s'intéresse aux aéroports « régionaux secondaires », équivalents des aéroports d'intérêt national selon la classification de droit français. L'auteur distingue dans cette catégorie trois sous-catégories selon l'importance du trafic : les aéroports régionaux moyens – entre

---

<sup>217</sup> Règlement (CE) n°1008/2008 du Parlement européen et du Conseil du 24/09/2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté.

<sup>218</sup> DORMOY F., *Compétitivité des aéroports et zones de chalandise*, 10èmes Entretiens Jacques Cartier, 7-10 décembre 1997, Lyon, pp.241-268.

<sup>219</sup> La classification est exposée en détail dans MOLIN Bénédicte, *op.cit.*, p.47.

<sup>220</sup> Ces aéroports doivent, selon l'auteur, « avant tout chercher à se développer comme de bons « spokes » (rayons) de certains *hubs* régionaux, voire nationaux. ».

<sup>221</sup> Ces aéroports peuvent, selon l'auteur, « se développer comme mini-*hub* régional avec l'installation d'une compagnie régionale ».

<sup>222</sup> Ces aéroports cherchent, selon l'auteur, à « étoffer leur réseau international, européen d'abord puis long-courrier. (...) L'aéroport de cette catégorie a plus de chance d'attirer une compagnie étrangère pour une desserte intercontinentale que la compagnie nationale, du fait que cette dernière cherche d'abord à alimenter ses vols long-courriers au départ de son *hub* principal. ».

<sup>223</sup> Le premier aéroport du pays a « la plupart du temps une compagnie basée, la compagnie nationale, et [bénéficie] par elle d'un réseau européen bien étoffé : DORMOY F., *Compétitivité des aéroports et zones de chalandise*, 10èmes Entretiens Jacques Cartier, 7-10 décembre 1997, Lyon, pp.241-268.

500 000 et 1 million de passagers –, les aéroports régionaux intermédiaires – entre 100 000 et 500 000 passagers – et les petits aéroports régionaux – moins de 100 000 passagers<sup>224</sup>. L'ACI<sup>225</sup> Europe classe les aéroports en quatre groupes selon l'importance du trafic traité<sup>226</sup>.

77. La nuance introduite dans cette étude entre l'appréhension des aéroports comme paysage et l'appréhension des aéroports comme marché, largement absente en doctrine et dans la jurisprudence, n'enlève rien à l'existence d'un phénomène d'évaluation de l'aéroport par les transporteurs comme résultat d'un service de gestion. A considérer qu'il soit possible d'observer les contours d'un marché des aéroports, il conviendrait de désigner le produit offert sur ce marché non pas comme étant l'aéroport mais plutôt « **l'aéroport tel que géré** » par le gestionnaire – soit un bien qui serait le résultat permanent d'un service de gestion ou un ensemble de services permettant l'usage de l'aéroport.

78. La question du marché sur lequel se nouent les relations entre gestionnaires et transporteurs est en tout état de cause une question qui intéresse la Commission européenne<sup>227</sup>. Appréhendé comme le résultat d'un service de gestion, l'aéroport peut-il être perçu comme un produit sur un marché ? L'idée qu'un service public puisse être un produit offert sur un marché impliquerait en l'occurrence de parler d'un marché de la gestion aéroportuaire ou du service public aéroportuaire. Entendue comme désignant l'ensemble des aéroports comme un marché, l'expression « marché aéroportuaire », tout comme celle de « marché des aéroports » ou « marché des services aéroportuaires », est imprécise dans la mesure où elle ne contient pas de bornes géographiques. Le marché des aéroports ou marché aéroportuaire, au sens du choix qui s'offre aux transporteurs en matière d'interfaces d'exercice de leur activité,

---

<sup>224</sup> DELABROSSE Samuel, *Aéroports régionaux et secondaires en France et intégration européenne*, Mémoire de D.E.A. sous la direction de THOREZ P., Université du Havre, 2003, 85p., pp.13 et ss.

<sup>225</sup> *Airport Council International*.

<sup>226</sup> « ACI Europe's monthly Airport traffic report classifies passenger and freight traffic and aircraft movements across the European airport network in 4 different categories : airports welcoming more than 25 million passengers per year (Group 1), airports welcoming between 10 and 25 million passengers (Group 2), airports welcoming between 5 and 10 million passengers (Group 3), airports welcoming less than 5 million passengers per year (Group 4). » : <https://www.aci-europe.org/media-room-airport-traffic-report/member.html> (consulté pour la dernière fois le 21/07/2017).

<sup>227</sup> « La France et les parties tierces sont invitées à préciser au sein de quel marché (géographique et de produit) elles considèrent que les relations contractuelles entre l'aéroport de Carcassonne et Ryanair se sont inscrites » : affaire « Carcassonne », SA. 33962, Lettre d'invitation à présenter des observations du 04/04/2012, JOUE n°C254 du 23 août 2012, pp.11-49, point 279.

serait alors sans bornes spatiales. Il se trouve qu'il est difficile de fixer les limites spatiales du marché sur lequel les aéroports sont des produits. Si ces limites sont parfois mentionnées<sup>228</sup>, force est de constater que ce n'est pas toujours le cas<sup>229</sup>.

79. Afin d'évoquer le marché sur lequel les aéroports sont des produits offerts par les gestionnaires et demandés par les transporteurs, il convient d'admettre qu'il n'est pas unique et absolu mais pluriel et relatif. Les marchés sur lesquels les aéroports sont des produits n'existent pas de manière objective, mais ils sont des marchés subjectifs *ad hoc* qui n'existent que *par et pour* un transporteur aérien<sup>230</sup>. Le marché serait, comme a pu l'affirmer la Commission européenne, la paire des villes d'origine et de destination<sup>231</sup>. La Commission a pu souligner à cet égard que « des aéroports qui ne se trouvent pas dans la même zone de chalandise et qui se situent dans différents Etats membres » peuvent former un marché aux yeux d'un transporteur donné<sup>232</sup>, ou de plusieurs transporteurs qui envisageraient d'opérer en même temps une même liaison.

---

<sup>228</sup> « marché de la fourniture d'installations aéroportuaires destinées à l'atterrissage et au décollage des avions dans la région de Francfort (c'est-à-dire l'aéroport de Francfort) » : décision 98/387/CE de la Commission du 14 janvier 1998, point 54, cité par Cons. Conc., 98-D-34, décision du 02/06/1998 relative à la situation de la concurrence sur le marché des services d'assistance en escale à l'aéroport d'Orly et sur le marché des locaux et espaces nécessaires aux activités des compagnies aériennes mis à leur disposition par Aéroports de Paris sur l'aéroport d'Orly, page 13 ; « marché des locaux et espaces nécessaires aux activités des compagnies aériennes mis à leur disposition par ADP sur l'aéroport d'Orly », de « marché des infrastructures aéroportuaires d'Orly » : Cons. Conc., 98-D-34, décision du 02/06/1998, page 22 ; « marché des infrastructures de l'aéroport d'Orly » : CA de Paris, Arrêt du 23/09/2003, TAT European Airlines c/ ADP, 2002/18852 ; « la rencontre de cette offre et de cette demande constitue un marché, dont les contours sont limités à [l'aéroport d'Orly] » : Cons. Conc., 98-D-77, décision du 15/12/1998 relative à des pratiques mises en œuvre par les aéroports de Paris dans le secteur de l'hôtellerie à la périphérie de l'aéroport de Paris - Roissy-Charles-de-Gaulle, cité par Cons. Conc., 05-A-13, avis du 24/06/2005 relatif à l'acquisition France Handling par la société Vinci Services Aéroportuaires, point 43 ; nous soulignons.

<sup>229</sup> « marché [amont] de construction et d'entretien des infrastructures présentes sur les plates-formes aéroportuaires » ou « marché [amont] de fourniture d'équipements » ; l'autorité nationale de la concurrence considère que sur ces marchés « la demande est celle des exploitants d'aéroports et l'offre, celle des entreprises de travaux publics ou d'équipements » : ANC, 10-A-04, avis du 22/02/2010 relatif à une demande d'avis de l'Association pour le maintien de la concurrence sur les réseaux et infrastructures (AMCRI) sur les problèmes de concurrence pouvant résulter de la privatisation des aéroports français, page 10 ; nous soulignons.

<sup>230</sup> Il est intéressant de noter à cet égard que les autorités slovaques ont pu soutenir, auprès de la Commission européenne, que « la définition d'une nouvelle destination se fait par rapport à l'aéroport et non à la ville. » : décision 2011/60/UE de la Commission du 27 janvier 2010 concernant l'aide d'État C 12/08 (ex NN 74/07) — Slovaquie — Accord entre l'aéroport de Bratislava et Ryanair, JOUE n°L27 du 1<sup>er</sup> févr. 2011, pp.24-38, point 27.

<sup>231</sup> La Commission « observe that the relevant product market in air transport is the city pair. » (affaire « Timisoara », SA. 30931, Lettre d'invitation à présenter des observations du 24/05/2011, JOUE n°C270 du 13 sept. 2011, pp.11-31, point 241 ; affaire « Beauvais », SA. 33960, Lettre d'invitation à présenter des observations du 30/05/2012, JOUE n°C279 du 14 sept. 2012, pp.23-65, point 264).

<sup>232</sup> Décision 2014/883/UE de la Commission du 11 février 2014 concernant la mesure SA.35388 – Pologne – Création de l'aéroport de Gdynia-Kosakowo, JOUE n°L357 du 12 déc. 2014, pp.51-88, point 180.

L'aéroport constitue en tout état de cause un facteur de compétitivité des transporteurs aériens qui, libres de choisir les aéroports qui composent leur réseau, introduisent *de facto* entre les gestionnaires un jeu de concurrence.

## PARAGRAPHE 2. La concurrence entre gestionnaires, résultat et facteur de la concurrence entre transporteurs

80. L'existence d'une concurrence entre gestionnaires d'aéroports au sein de l'Union européenne pour l'attraction de transporteurs est un fait aujourd'hui établi et reconnu notamment par la Commission européenne<sup>233</sup>. Il est cela dit à noter un abus de langage amenant cette dernière à évoquer parfois une concurrence entre aéroports et non entre gestionnaires d'aéroports<sup>234</sup>. La Commission évoque tour à tour :

- Une concurrence entre « gestionnaires d'aéroports » pour l'obtention de la gestion d'un aéroport donné<sup>235</sup> ;

---

<sup>233</sup> Décision 2015/1227/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.22614 mise à exécution par la France en faveur de la Chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn, Ryanair, Airport Marketing Services et Transavia, JOUE n°L201 du 30 juill. 2015, pp.109-197, point 527 ; décision 2018/628/UE de la Commission du 11 novembre 2016 concernant l'aide d'Etat SA.24221 (2011/C) (ex 2011/NN) mise à exécution par l'Autriche en faveur de l'aéroport de Klagenfurt, de Ryanair et d'autres compagnies aériennes utilisant l'aéroport, JOUE n°L107 du 26 avr. 2018, pp.1-95, point 254 ; décision 2008/948/CE de la Commission du 23 juillet 2008 relative à des aides accordées par l'Allemagne à DHL et à l'aéroport de Leipzig/Halle, JOCE n°L346 du 23 déc. 2008, pp.1-36, point 171.

<sup>234</sup> Décision 2018/628/UE de la Commission du 11 novembre 2016 concernant l'aide d'Etat SA.24221, point 254 ; décision C(2013) 6986 final, Ryanair/Dublin Airport Authority and Aer Lingus, COMP 39.886, 17/10/2013 (Pas de publication officielle), point 73 ; décision 2016/633/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.33961 mise à exécution par la France en faveur de la chambre de commerce et d'industrie de Nîmes-Uzès-Le Vigan, de Veolia Transport Aéroport de Nîmes, de Ryanair Limited et d'Airport Marketing Services Limited, JOUE n°L113 du 27 avr. 2016, pp.32-147, point 625.

<sup>235</sup> « [I]a concurrence existe, d'une part, entre les aéroports qui souhaitent attirer les compagnies aériennes, et donc le trafic aérien (passagers, marchandises), et, d'autre part, entre les gestionnaires d'aéroports qui peuvent rivaliser pour se voir confier la gestion d'un aéroport particulier » : décision 2014/883/UE de la Commission du 11 février 2014 concernant la mesure SA.35388 – Pologne – Création de l'aéroport de Gdynia-Kosakowo, JOUE n°L357 du 12 déc. 2014, pp.51-88, point 180 ; voir également décision 2016/788/UE de la Commission européenne du 1<sup>er</sup> octobre 2014 relative à l'aide d'Etat SA. 32833 – Allemagne – modalités de financement de l'aéroport de Francfort-Hahn mises en place de 2009 à 2011, JOUE n°L134 du 24 mai 2016, pp.1-45, point 121 ; décision C(2013) 6986 final, Ryanair/Dublin Airport Authority and Aer Lingus, COMP 39.886, 17/10/2013 (Pas de publication officielle), points 101 et 102 ; décision 2016/789/UE de la Commission européenne du 1<sup>er</sup> octobre 2014 relative à l'aide d'Etat SA. 21121 mise à exécution par l'Allemagne concernant le financement de l'aéroport de Francfort-Hahn et les relations financières entre l'aéroport et Ryanair, JOUE n°L134 du 24 mai 2016, pp.46-134, point 361 ; décision 2015/1344/UE de la Commission européenne du 1<sup>er</sup> octobre 2014 relative à l'aide d'Etat SA. 18857 – Aide présumée octroyée à l'aéroport de Västerås et à Ryanair Ltd, JOUE n°L207 du 04 août 2015, pp.40-

- Une concurrence entre « aéroports » pour l'attraction de « compagnies aériennes » ; quand c'est en réalité une concurrence entre « gestionnaires d'aéroports » pour l'attraction de transporteurs qui se joue.

81. La concurrence pour l'obtention de la gestion d'un aéroport est une concurrence entre gestionnaires potentiels face aux autorités – aujourd'hui dans l'Union européenne encore largement publiques – propriétaires des aéroports et compétentes à ce titre pour décider des modalités de leur gestion. Il s'agit d'une concurrence entre investisseurs privés qui se joue presque hors marché, en amont du *marché* des services aéroportuaires<sup>236</sup>, et qui procède d'un jeu de prises de participation dans les entités en place, déjà en charge de la gestion des aéroports, et de réponse aux appels publics pour l'obtention de licences, délégations de service public et autres concessions aéroportuaires. S'il est possible d'évoquer une concurrence « entre aéroports », qui est une donnée marginale de la concurrence entre gestionnaires, il est important de souligner qu'il s'agit d'une concurrence passive dont la densité réside dans son appréhension unilatérale par les transporteurs. Ce que la Commission désigne comme une concurrence entre « aéroports » pour l'attraction de compagnies aériennes est en réalité une concurrence entre gestionnaires. Il s'agit, dès lors que l'activité du gestionnaire d'aéroport est qualifiée d'économique<sup>237</sup>, d'une concurrence active entre opérateurs économiques qui a pour interface un marché au sens juridique et économique du terme<sup>238</sup>. Ce sont « les gestionnaires d'aéroports de l'Union [qui] sont en concurrence les uns avec les autres pour attirer des compagnies aériennes »<sup>239</sup>.

---

72, point 132 ; décision 2016/287/UE de la Commission européenne du 15 octobre 2014 concernant l'aide d'Etat SA. 26500 accordée par l'Allemagne à Flughafen Altenburg-Nobitz GmbH et Ryanair Ltd, JOUE n°L59 du 04 mars 2016, pp.22-86, points 170 et 234 ; décision 2015/1584/UE de la Commission européenne du 1<sup>er</sup> octobre 2014 concernant l'aide d'Etat SA. 23098 mise à exécution par l'Italie en faveur de Società di Gestione dell'Aeroporto di Alghero So.Ge.A.AL S.p.A. et de divers transporteurs aériens présents à l'aéroport d'Alghero, JOUE n°L250 du 25 sept. 2015, pp.38-121, point 317.

<sup>236</sup> Contrairement à ce qu'a pu laisser entendre la Commission : décision 2013/693/UE de la Commission du 3 octobre 2012 concernant l'aide d'Etat SA. 23600 – C38/08 (ex NN 53/07) – Allemagne – Financement du terminal n°2 de l'aéroport de Munich, JOUE n°L319 du 29 nov. 2013, pp.8-22, points 74 à 77.

<sup>237</sup> Au sujet de la qualification de l'activité du gestionnaire, voir *infra* : partie II, titre I, chapitre I.

<sup>238</sup> La Commission parle du « marché des prestations aéroportuaires » et du « marché du transport aérien » et affirme qu'ils sont, tous deux, des « marchés ouverts à la concurrence intra-Union : décision 2016/633/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.33961 mise à exécution par la France en faveur de la chambre de commerce et d'industrie de Nîmes-Uzès-Le Vigan, de Veolia Transport Aéroport de Nîmes, de Ryanair Limited et d'Airport Marketing Services Limited, JOUE n°L113 du 27 avr. 2016, pp.32-147, point 625.

<sup>239</sup> Voir également : décision 2013/693/UE de la Commission du 3 octobre 2012 concernant l'aide d'Etat SA. 23600 – C38/08 (ex NN 53/07) – Allemagne – Financement du terminal n°2 de l'aéroport de Munich, JOUE n°L319

82. Quel est donc le marché sur lequel une telle concurrence s'exerce ? Quelles en sont les limites matérielles et géographiques ? Il n'est pas possible de parler d'un marché unique sur lequel les gestionnaires se feraient concurrence. Le jeu de la concurrence entre gestionnaires est un phénomène *ad hoc* subjectif qui n'existe que par et pour un transporteur désireux d'étendre son réseau par l'opération d'une liaison donnée. C'est donc en quelque sorte sur le marché des services de transport aérien que se joue la concurrence entre gestionnaires. C'est une multitude de rapports de concurrence sur une multitude de marchés qui se joue. Les limites de chacun de ces rapports de concurrence sont celles d'une liaison donnée. La somme de ces rapports de concurrence peut être désignée comme la concurrence globale entre gestionnaires, dont les limites sont celles de segments entiers de marché. La définition du marché géographique est ainsi intimement liée à celle du marché de produit. Le transporteur choisit une paire d'aéroports en vue d'opérer une liaison donnée. Dans certains cas, le choix de la liaison à opérer n'est pas préalable aux choix des aéroports d'origine et de destination mais dépend justement des caractéristiques de ceux-ci. Cela est en particulier vrai pour les transporteurs *low cost*<sup>240</sup>. Ainsi, les critères de détermination des liaisons à opérer « comprennent la clientèle potentielle [que les transporteurs] peuvent espérer sur ces liaisons mais également les caractéristiques des aéroports situés aux extrémités de ces liaisons »<sup>241</sup>. En tout état de cause, l'étendue géographique de l'échelle à laquelle les transporteurs font le choix de paires d'aéroports dépend, tout comme les critères qui orientent le choix lui-même, du modèle économique du transporteur. Selon Wizz Air, un transporteur à bas coûts ne choisit pas ses destinations en fonction d'une « zone d'attraction unique », mais « sur tout le territoire européen »<sup>242</sup>. En effet, du point de vue des transporteurs *low cost*, la substituabilité des aéroports ne

---

du 29 nov. 2013, pp.8-22, points 74-77 ; décision 2017/1149/UE de la Commission du 27 septembre 2016 concernant l'aide d'Etat SA.30931(11/C) (ex N 185/10) mise à exécution par la Roumanie pour les aéroports régionaux roumains, JOUE n°L166 du 29 juin 2017, pp.36-57, points 101-102.

<sup>240</sup> Voir *infra*.

<sup>241</sup> Décision 2015/1226/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.33963 mise à exécution par la France en faveur de la Chambre de commerce et d'industrie d'Angoulême, de la SNC-Lavalin, de Ryanair et de Airport Marketing Services, JOUE n°L201 du 30 juill. 2015, pp.48-108, point 271 ; pour une analyse des critères de choix des transporteurs selon leur modèle économique, voir *infra* : partie I, titre II.

<sup>242</sup> Décision 2016/1944/UE de la Commission du 23 juillet 2014, Allemagne – Arrangements financiers relatifs à Flughafen Dortmund GmbH et aux barèmes de redevances aéroportuaires NERES et NEO, JOUE n°L302 du 9 nov. 2016, pp.1-61, point 145 ; voir également : décision 2015/1584/UE de la Commission européenne du 1<sup>er</sup> octobre 2014 concernant l'aide d'Etat SA. 23098 mise à exécution par l'Italie en faveur de Società di Gestione dell'Aeroporto di Alghero So.Ge.A.AL S.p.A. et de divers transporteurs aériens présents à l'aéroport d'Alghero, JOUE n°L250 du 25 sept. 2015, pp.38-121, point 317.

dépend pas en premier lieu de leur situation géographique, ce qui peut amener à considérer que les limites géographiques du choix d'un aéroport d'origine ou de destination par un transporteur *low cost* sont à la fois difficiles à établir, discontinues, et *ad hoc*. C'est ce que note la Commission dans l'affaire Dublin<sup>243</sup>. Cela signifie que la concurrence entre gestionnaires est européenne voire globale face aux transporteurs *low cost* tandis qu'elle est limitée à une zone de chalandise donnée face aux *majors*.

83. Quelles sont les variables de la concurrence active entre gestionnaires ? Si la Commission parle parfois d'une concurrence entre « aéroports » pour décrire la concurrence entre gestionnaires, c'est probablement parce que la première participe de la seconde. Il est en effet possible de considérer que les variables de la concurrence active entre gestionnaires sont la concurrence passive entre aéroports et l'activité de gestion du gestionnaire. Les transporteurs, libres de choisir l'aéroport sur lequel ils opèrent, s'intéressent à ses caractéristiques statiques en tant qu'infrastructure et dynamiques en tant qu'objet de gestion. Pour ce qui concerne la concurrence entre aéroports, la Commission considère que son intensité – ou la substituabilité entre aéroports – dépend non seulement de la situation géographique de ceux-ci, mais aussi de leur taille<sup>244</sup> ou de variables telles que les conditions météorologiques<sup>245</sup>. La

---

<sup>243</sup> « low fares airlines, [may] not necessarily limit themselves to the catchment area of a particular airport » : décision C(2013) 6986 final, Ryanair/Dublin Airport Authority and Aer Lingus, COMP 39.886, 17/10/2013 (Pas de publication officielle), point 73 ; voir également la déclaration de DAA au sujet de Ryanair, jugé capable de retirer « its flights from certain airports and switching them to other countries' airports in response in particular to rises in airport charges » : press release, 28/06/2012, à l'occasion du retrait de liaisons depuis/vers le Maroc ; COCHENNEC Yann, « Low cost : vers un repli du Maroc ? », *Air&Cosmos*, n°2388, 10/01/2014, p.33.

<sup>244</sup> Décision 2016/633/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.33961 mise à exécution par la France en faveur de la chambre de commerce et d'industrie de Nîmes-Uzès-Le Vigan, de Veolia Transport Aéroport de Nîmes, de Ryanair Limited et d'Airport Marketing Services Limited, JOUE n°L113 du 27 avr. 2016, pp.32-147, points 680 et 681.

<sup>245</sup> La Commission évoque respectivement les « hivers longs et rudes » et les « conditions météorologiques » de la région, et également les embouteillages. Elle intègre ces éléments à l'analyse d'accessibilité d'un aéroport donné et à l'analyse de substituabilité entre aéroports situés à proximité : décision 2018/628/UE de la Commission du 11 novembre 2016 concernant l'aide d'Etat SA.24221 (2011/C) (ex 2011/NN) mise à exécution par l'Autriche en faveur de l'aéroport de Klagenfurt, de Ryanair et d'autres compagnies aériennes utilisant l'aéroport, JOUE n°L107 du 26 avr. 2018, pp.1-95, points 20-21 ; l'Autriche a quant à elle pu affirmer que « le critère de l'interchangeabilité n'existe pas dans le cas de l'aéroport de Klagenfurt puisque l'éloignement des aéroports de substitution (Ljubljana, Maribor, Trieste ou Graz) est beaucoup plus difficile à surmonter, en cas de conditions météorologiques défavorables, dans la région alpine qu'est la Carinthie qu'il ne le serait en plaine. Les critères relatifs à la zone d'attraction d'un aéroport devraient dès lors être adaptés dans une région de montagne telle que Klagenfurt » : décision 2018/628/UE de la Commission du 11 novembre 2016 concernant l'aide d'Etat SA.24221, point 99 ; voir également : Commission européenne, C(2016) 112 final, affaire « Skelleftea », Lettre d'invitation à présenter des observations du 19/01/2016, SA. 38757, point 62.

Commission considère par ailleurs que la population ou l'activité économique autour de l'aéroport ainsi que la congestion ou l'existence d'un accès par voie terrestre peuvent également être déterminantes de la substituabilité entre aéroports<sup>246</sup>. L'action du gestionnaire est orientée et façonnée par la volonté d'attirer les transporteurs<sup>247</sup> qui sont *a priori* intéressés par son aéroport, l'enjeu étant de confirmer une avance ou de combler un retard d'attractivité « naturelle » de celui-ci<sup>248</sup>. La Commission européenne est attentive à la concurrence entre gestionnaires que peut créer un transporteur *low cost* tel que *Ryanair*, qui est au fond une concurrence entre autorités publiques mettant en jeu de l'argent public au service de la promotion des territoires<sup>249</sup> et non directement une concurrence entre gestionnaires pour le développement des aéroports<sup>250</sup>.

84. Il semble important de préciser que l'enjeu de la concurrence entre gestionnaires d'aéroports n'est pas, au sens strict, d'attirer les passagers – et que, de manière symétrique, les passagers ne font pas le choix d'un aéroport pour la réalisation d'un voyage. Ce sont les transporteurs qui, en concurrence les uns avec les autres, cherchent à attirer les passagers qui, selon l'offre de transport aérien, choisissent un transporteur plutôt qu'un autre. Ce sont bien les transporteurs qui font le choix d'une paire d'aéroports pour l'exploitation d'une liaison

---

<sup>246</sup> Décision 2015/1226/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.33963 mise à exécution par la France en faveur de la Chambre de commerce et d'industrie d'Angoulême, de la SNC-Lavalin, de Ryanair et de Airport Marketing Services, JOUE n°L201 du 30 juill. 2015, pp.48-108, points 272 et 273 ; décision 2015/1227/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.22614 mise à exécution par la France en faveur de la Chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn, Ryanair, Airport Marketing Services et Transavia, JOUE n°L201 du 30 juill. 2015, pp.109-197, points 527 et 528 ; les critères de choix d'un aéroport par un transporteur sont décrits plus bas : partie I, titre II.

<sup>247</sup> Décision C(2013) 6986 final, Ryanair/Dublin Airport Authority and Aer Lingus, COMP 39.886, 17/10/2013 (Pas de publication officielle), point 73.

<sup>248</sup> Au sujet de la satisfaction des attentes des transporteurs par le gestionnaire, voir *infra* : partie I, titre II.

<sup>249</sup> Voir *infra* : partie II, titre II.

<sup>250</sup> « Les compagnies aériennes concernées se trouvent donc dans une position favorable par rapport aux aéroports régionaux et peuvent facilement les placer en situation de concurrence. Ryanair fait jouer la concurrence entre aéroports voisins de quelques kilomètres comme elle l'a fait en France où elle a joué sur les possibles rivalités des aéroports de Pau et de Tarbes, distants d'une trentaine de kilomètres. Elle peut également le faire entre aéroports situés dans des États membres distincts. » : décision 2004/393/CE de la Commission du 12 février 2004 concernant les avantages consentis par la Région wallonne et Brussels South Charleroi Airport à la compagnie aérienne Ryanair lors de son installation à Charleroi, JOCE n°L137 du 30 avr. 2004, pp.1-62, point 302 ; « Les aéroports régionaux ne sont pas toujours gérés comme des entreprises, mais comme des infrastructures publiques remplissant des fonctions liées à la politique des transports, à l'aménagement du territoire ou au développement local. Il n'est pas rare que les pouvoirs publics locaux acceptent de verser des aides, qui transitent par exemple par le biais d'une société gestionnaire d'aéroport. Les fonds publics peuvent alors être mis à la disposition de compagnies pour d'autres motifs que le développement aéroportuaire durable, par exemple pour développer l'activité régionale, améliorer le tourisme ou l'image d'une région. Ces subventions pourraient, si elles ne sont pas encadrées, atteindre des proportions déraisonnables et ne pas soutenir forcément l'objectif recherché, c'est-à-dire le développement des aéroports régionaux de manière durable. » : décision 2004/393/CE de la Commission du 12 février 2004, *op. cit.*, point 301.

aérienne. Le choix d'un aéroport par un passager est donc tout à fait indirect et n'est que le résultat du choix direct d'un transporteur qui a lui, en amont, fait le choix direct d'un aéroport d'origine et d'un aéroport de destination pour le service de transport aérien qu'il offre<sup>251</sup>. Dans une affaire concernant l'aéroport de Dublin, la Commission place au même niveau, avant de se raviser presque immédiatement, les passagers et les transporteurs pour ce qui concerne le choix d'un aéroport d'origine ou de destination<sup>252</sup>.

85. C'est toutefois la distinction entre les passagers sensibles au prix et ceux sensibles au temps qui constitue l'élément clé de la concurrence qui se joue entre gestionnaires d'aéroports, dans la mesure où elle est au fondement de la concurrence entre transporteurs *low cost* et *majors*. C'est sur cette distinction simple que repose le dynamisme du marché des transports aériens européens. L'attraction de ces flux de passagers concentre les efforts de compétitivité des transporteurs, ces efforts devenant inmanquablement ceux des gestionnaires d'aéroports. Par le choix des liaisons qu'ils opèrent et des fréquences, les transporteurs font jouer la concurrence entre les gestionnaires d'aéroports de l'Union. Ils tiennent en effet compte non seulement des caractéristiques de la demande passagers qu'ils souhaitent satisfaire, mais aussi des caractéristiques des aéroports d'origine et de destination pour l'exploitation de telle ou telle liaison<sup>253</sup>. La concurrence entre transporteurs *low cost* et transporteurs *majors* n'est en général pas frontale, étant donné que les premiers opèrent plutôt des liaisons entre aéroports sous-utilisés tandis que les seconds privilégient les grands aéroports, plus proches des centres urbains. Ainsi l'ouverture d'une liaison *low cost* entre une paire de villes déjà desservie par un transporteur *major* n'est-elle pas toujours synonyme de perte de trafic pour ce dernier ; intéressant un autre type de passagers – sensibles au prix plus qu'au temps – les liaisons *low cost* répondent à un autre type de demande, jusqu'alors latente, et génèrent en fait un trafic supplémentaire<sup>254</sup>. La concurrence entre gestionnaires d'aéroports est une

---

<sup>251</sup> Voir *supra*.

<sup>252</sup> Décision C(2013) 6986 final, Ryanair/Dublin Airport Authority and Aer Lingus, COMP 39.886, 17/10/2013 (Pas de publication officielle), point 73.

<sup>253</sup> Voir *supra*.

<sup>254</sup> « (...) il semble que l'installation d'une compagnie aérienne sur un aéroport secondaire n'entraîne pas forcément de détournement du trafic passager de l'aéroport central vers l'aéroport secondaire. Il semble qu'au contraire, elle puisse être un facteur de stimulation du marché pour les deux aéroports. À cet égard, l'entrée de Ryanair sur la route Charleroi/Bruxelles-Dublin en 1997 est instructive. Le trafic régulier total, c'est-à-dire au départ de Bruxelles-National et de Charleroi à destination de Dublin, a doublé très rapidement pour continuer à croître durablement pendant sept ans. Selon les chiffres fournis par Ryanair, les compagnies traditionnelles opérant au départ de l'aéroport central (Aer Lingus et Sabena, jusqu'en 2001) n'ont pas perdu de passagers suite à

concurrence pour l'attraction de tel ou tel transporteur<sup>255</sup>. Elle est tout à la fois le résultat et le facteur de la concurrence qui se joue entre transporteurs.

C'est non seulement le rapport du transporteur à l'aéroport qui change avec la libéralisation, mais aussi son rapport au gestionnaire d'aéroport. S'intéressant à la manière dont les aéroports sont gérés, les transporteurs aériens font des caractéristiques du service public aéroportuaire un facteur de compétitivité. Ce faisant, ils font basculer l'activité de gestion aéroportuaire dans le marché.

## CHAPITRE II. La gestion aéroportuaire, activité rattrapée par les forces du marché

En tant qu'entité en charge du point d'entrée sur le marché libéralisé des services de transport aérien européen et d'une variable clé de la compétitivité des transporteurs, le gestionnaire d'aéroport n'assume pas un service public comme les autres. Qualifiée d'activité économique par le juge quelques années seulement après l'achèvement de la libéralisation du marché des services de transport aérien européen, la gestion aéroportuaire est une activité à deux visages, un service public semi-libéralisé<sup>256</sup> qui sert à la fois l'intérêt général et les intérêts privés – et appelle à ce titre une régulation<sup>257</sup>. Description ou prescription, la nouvelle qualification s'accompagne d'une transformation organique des entités gestionnaires (SECTION I) et substantielle de l'activité de gestion (SECTION II).

### *SECTION I. Dérégulation organique : désengagement de l'Etat*

Peu à peu, l'Etat se désengage et laisse place aux entités privées pour l'organisation (PARAGRAPHE 1) et le financement (PARAGRAPHE 2) du service public aéroportuaire.

---

l'arrivée de Ryanair : elles ont réduit leurs prix sous l'effet de la pression concurrentielle de la compagnie irlandaise, ce qui a stimulé le marché et créé une **demande additionnelle** de services de transport. » : décision 2004/393/CE de la Commission du 12 février 2004 concernant les avantages consentis par la Région wallonne et Brussels South Charleroi Airport à la compagnie aérienne Ryanair lors de son installation à Charleroi, JOCE n°L137 du 30 avr. 2004, pp.1-62, point 300.

<sup>255</sup> ANC, 10-A-04, avis du 22/02/2010 relatif à une demande d'avis de l'Association pour le maintien de la concurrence sur les réseaux et infrastructures (AMCRI) sur les problèmes de concurrence pouvant résulter de la privatisation des aéroports français.

<sup>256</sup> THATCHER Mark, « Analysing regulatory reform in Europe », *Journal of european public policy*, 2002, vol. 9, n°6, pp.859-872.

<sup>257</sup> Voir *infra* : partie II.

## PARAGRAPHE 1. Privatisation statutaire : exemple de la réforme française de la gestion aéroportuaire

86. A travers la jurisprudence, le législateur perçoit les évolutions qui touchent le gestionnaire d'aéroport et la nécessité d'une réforme<sup>258</sup>. Tout juste cinq ans après ce qu'il est convenu d'appeler l'achèvement de la libéralisation du marché des transports aériens européens, l'activité du gestionnaire est qualifiée par le juge d'économique<sup>259</sup>. Cette lecture nouvelle de l'activité du gestionnaire d'aéroport par le juge est le reflet des changements qui découlent des textes libéraux. Ainsi, s'il est « la bouche qui prononce les paroles de la loi »<sup>260</sup>, le juge est aussi l'œil qui observe les conséquences de la loi – entendue au sens large.

87. En France, le législateur reconnaît par la réforme du mode de gestion des aéroports la réalité des enjeux économiques qu'une telle activité concentre<sup>261</sup>. Choix souverain de l'Etat de se retirer de l'activité de gestion aéroportuaire, cette réforme qui prévoit l'effacement de l'Etat au profit des initiatives privées marque le début de la dérégulation<sup>262</sup>.

88. Le choix du mode de gestion d'un aéroport est entre les mains du titulaire de la compétence de gestion. Celle-ci allant souvent de pair avec la propriété des aéroports, ce sont donc globalement les propriétaires qui décident s'ils gèrent eux-mêmes leurs aéroports – en régie – ou s'ils en confient la gestion à un tiers<sup>263</sup>. Or jusqu'à récemment, le propriétaire et titulaire de la compétence de gestion des aéroports en France était l'Etat. C'était donc lui qui

---

<sup>258</sup> La « transformation économique globale d'un secteur [est] un facteur exogène pour les décideurs politiques au niveau national de la nécessité de réformer » : VILLARD Philippe, *op.cit.*, pp.48-49.

<sup>259</sup> Voir *infra* : partie II, titre I, chapitre I, section II.

<sup>260</sup> MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, 1748.

<sup>261</sup> « C'est à l'Etat qu'il appartient de définir la place de l'économie de marché et par conséquent de veiller à ce qu'elle joue correctement son rôle. » : CLEMENT Bernard, *op.cit.*, p.3.

<sup>262</sup> Au sujet des deux grandes réformes françaises, voir : COUR DES COMPTES, *Les aéroports français face aux mutations du transport aérien – rapport public thématique*, La documentation française, Juillet 2008, 220 p., pp.40-55.

<sup>263</sup> « Il y a une liberté de choix du mode de gestion pour l'ensemble des services publics entre : - gestion directe et gestion en établissement public (régie dotée de la personnalité morale) ; - gestion déléguée ; - marchés publics. » : CAISSE DES DEPÔTS, *Les modes de gestion des services publics locaux*, Fiches pédagogiques, Septembre 2011, 39p., p.10.

décidait de la modalité de gestion de ses aéroports<sup>264</sup>. Avant les réformes de 2004 et 2005, l'Etat avait fait le choix de confier la gestion de la majorité de ses aéroports aux chambres de commerce et d'industrie par voie de convention de concession<sup>265</sup>, à laquelle est annexé un cahier des charges<sup>266</sup>, suivant un régime défini notamment par la loi aéroportuaire du 20 juin 1933<sup>267</sup>. La gestion des aéroports parisiens<sup>268</sup> revenait à un établissement public, Aéroports de Paris (ci-après « ADP »), en vertu de l'ordonnance du 24 octobre 1945<sup>269</sup>.

89. En 2004, en réaction aux évolutions jurisprudentielles, le législateur adopte une réforme d'ampleur<sup>270</sup>. Après l'amorce par le juge de l'extraction de l'activité de gestion aéroportuaire et de la personne du gestionnaire de la sphère publique par une qualification nouvelle, le législateur décide un mouvement de retrait de l'Etat de la propriété des aéroports. Est ainsi

---

<sup>264</sup> Article L.6321-1 du code des transports ; article L.2123-2 du CGPPP (Code général de la propriété des personnes publiques).

<sup>265</sup> On parle alors de concessions d'outillage public (décret du 6 mai 1955 portant approbation du cahier des charges type applicable aux concessions d'outillage public accordées par l'Etat aux chambres de commerce, JORF du 27 mai 1955, p.5416). Aujourd'hui, on parle de contrat administratif (article 5 de l'ordonnance n°2016-65 du 29 janvier 2016, JORF n°25 du 30 janv. 2016, texte n°66).

<sup>266</sup> Article R.223-2 du code de l'aviation civile ; le cahier des charges type aujourd'hui en vigueur date de 2007 (décret n°2007-244 du 23 février 2007 relatif aux aérodromes appartenant à l'Etat et portant approbation du cahier des charges type applicable à la concession de ces aérodromes).

<sup>267</sup> Loi du 20 juin 1933 comprenant les aéroports parmi les établissements à l'usage du commerce que les chambres de commerce sont autorisées à fonder et à administrer en vertu de la loi du 9 avril 1898 (relative aux chambres de commerce et d'industrie), JORF du 21 juin 1933, p.6422 ; les conventions sont conclues en général pour une durée de 50 ans (aujourd'hui, voir l'article 79 du cahier des charges type de 2007).

<sup>268</sup> Il s'agit de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly, Paris-Le Bourget, Chavenay-Villepreux, Chelles-le-Pin, Coulommiers-Voisins, Etampes-Mondésir, Lognes-Emerainville, Meaux-Esbly, Persan-Beaumont, Pontoise-Cormeilles-en-Vexin, Saint-Cyr-l'Ecole, Toussus-le-Noble et Issy-les-Moulineaux.

<sup>269</sup> Ordonnance n°45-2488 du 24 octobre 1945, JORF du 25 oct. 1945, p.6888.

<sup>270</sup> Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, JORF n°190 du 17 août 2004, p.14545, texte n°1 ; « La problématique de la privatisation, qui est au cœur de la discussion, n'est pas le produit d'une quelconque politique européenne, mais elle constitue de la part de l'Etat une réaction rationnelle, eu égard au nouveau contexte réglementaire européen. » : CEDECE, *L'Europe des transports – Actes du colloque d'Agen*, Université Montesquieu Bordeaux IV, 7 et 8 octobre 2004, sous la direction de Loïc GRARD, La documentation française, 14/10/2005, 857p., p.50 : pour les aéroports.

prévu un transfert d'envergure de propriété en faveur des collectivités territoriales<sup>271</sup>, concernant environ 150 aéroports d'intérêt local<sup>272</sup>. Si l'Etat reste propriétaire des aéroports d'intérêt national<sup>273</sup>, on peut néanmoins parler d'une décentralisation de la propriété aéroportuaire. La compétence de gestion étant, outre la propriété, elle aussi transférée, l'activité de gestion aéroportuaire – nouvellement qualifiée d'économique par le juge – devient par ailleurs le fait de ces mêmes personnes publiques « décentralisées » devenues propriétaires à la place de l'Etat et peuvent donc choisir de gérer elles-mêmes leurs aéroports ou bien d'en confier la gestion à des tiers<sup>274</sup>. Au gré de l'expiration des conventions de concession existantes, les nouveaux propriétaires font le choix de conserver les gestionnaires en place ou de les remplacer. Après la « privatisation » prétorienne de l'activité, c'est là un premier pas vers la privatisation de la personne du gestionnaire tenant, avant la privatisation structurelle des capitaux, au transfert de la charge de l'activité de gestion des mains des personnes morales de droit public vers celles de personnes morales de droit privé. Au fil des ans, les collectivités choisiront, outre les structures intercommunales et les associations, de se tourner vers des sociétés de droit privé pour la gestion de leurs aéroports, au détriment des CCI<sup>275</sup>, gestionnaires historiques<sup>276</sup>.

90. En 2005, face au décalage qui existe entre les gestionnaires d'aéroports français et leurs homologues européens<sup>277</sup>, le législateur français opte pour une modification profonde

---

<sup>271</sup> Et leur groupement.

<sup>272</sup> Article 28§1 de la loi du 13 août 2004 ; la répartition des plateformes par type de collectivité bénéficiaire est la suivante :

- 19 transférées à des régions, seules ou au sein d'un groupement ;
- 29 transférées à des départements, seuls ou au sein d'un groupement comprenant des communes ;
- 61 transférées à des communautés de communes ou à des syndicats intercommunaux ;
- 41 transférées à des communes.

<sup>273</sup> Décret n°2005-1070 du 24 août 2005 fixant la liste des aérodromes civils appartenant à l'Etat exclus du transfert aux collectivités territoriales ou à leurs groupements, article 1 : sont exclus du transfert les aéroports de Paris, Bâle-Mulhouse-Fribourg, Bordeaux-Mérignac, Lyon-Saint-Exupéry et Lyon-Bron, Marseille-Provence, Aix-Les Milles et Marignane-Berre, Montpellier-Méditerranée, Nantes-Atlantique et Saint-Nazaire-Montoir, Nice-Côte d'Azur et Cannes-Mandelieu, Strasbourg-Entzheim, Toulouse-Blagnac, Cayenne-Rochambeau, Fort-de-France-Le Lamentin, Pointe-à-Pitre-Le Raizet, Saint-Denis-Gillot et Saint-Pierre-Pointe-Blanche.

<sup>274</sup> Article L.6321-2 du code des transports.

<sup>275</sup> Chambres de commerce et d'industrie.

<sup>276</sup> Il n'est question ici que des aéroports ouverts à la circulation aérienne publique, pas des aéroports militaires ou à usage restreint. En France, les CCI ont souvent construit et gèrent les aéroports : MERLIN Pierre, *op.cit.*, p.11.

<sup>277</sup> UCCEGA, *Le livre blanc des grands aéroports régionaux français*, Novembre 2002, 54p., p.33.

du mode de gestion des aéroports d'intérêt national<sup>278</sup>, restés propriété de l'Etat<sup>279</sup>. Inadapté au développement de la rentabilité, le mode de gestion alors en vigueur apparaît au législateur comme devant être modifié, conformément à ce qu'avait pu noter la Cour des comptes<sup>280</sup>. En particulier, la loi de 2005 a pour but de favoriser « le développement de l'activité des grands aéroports par la modernisation de leur gestion et de la régulation économique dont les redevances aéroportuaires sont l'outil »<sup>281</sup>.

91. Post-libéralisation, le statut d'établissement public représente un frein au développement économique du gestionnaire d'aéroport<sup>282</sup> en ce qu'il constitue une limite au financement, à la diversification des activités et donc à la rentabilité<sup>283</sup>. Il est prévu que la gestion des douze « grands aéroports régionaux »<sup>284</sup> passe des mains des CCI à celles de personnes morales de droit privé créées dans ce but, sous forme de SAS devenant SA<sup>285</sup>. Le transfert de concession des grands aéroports régionaux se fait peu à peu, entre 2007 et 2014. Les sociétés anonymes, créées pour les premières dès la fin de l'année 2005, vont bénéficier de l'apport, de la cession des concessions par les CCI<sup>286</sup>, gestionnaires historiques. La gestion des grands

---

<sup>278</sup> *Ibid.*, pp.42 et ss.

<sup>279</sup> Loi n°2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports, JORF n°93 du 21 avr. 2005, p.6969, texte n°1.

<sup>280</sup> Avant le législateur, la Cour des comptes avait noté que l'établissement public Aéroports de Paris se trouvait dans « une situation juridique inconfortable » et appelait à « une réforme profonde dans les plus brefs délais. » : COUR DES COMPTES, *Rapport annuel*, 2002, 84p., cité dans BRISSON Jean-François, « L'incidence de la loi du 20 avril 2005 sur le régime des infrastructures aéroportuaires », *AJDA*, 03/10/2005, n°33, pp.1835-1843, p.1835.

<sup>281</sup> LE GRAND Jean-François, *Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine des transports*, Rapport n°481 fait au nom de la Commission des affaires économiques, 2000, 83p., cité dans BRACONNIER Stéphane, « La situation des aéroports français après les réformes de 2004 et 2005 – premier bilan », *Revue juridique de l'économie publique*, n°663, Etude 7, Avril 2009, 10p., p.1.

<sup>282</sup> Et ce statut est en décalage avec celui des gestionnaires d'aéroports au sein des autres Etats européens : UCCEGA, *Le livre blanc des grands aéroports régionaux français*, Novembre 2002, 54p., p.23.

<sup>283</sup> ASSEMBLEE NATIONALE (GONNOT François-Michel), *Rapport relatif aux aéroports*, n°2045, 2005, 119p., pp.8-11 ; « Le changement de statut des établissements publics français, transformés en sociétés anonymes, est (...) présenté comme une nécessité de bonne gestion pour permettre à ces entreprises de mieux affronter un univers devenu concurrentiel, et cet argument a été largement repris suite à l'alternance politique de 2002 pour la gestion des infrastructures aéroportuaires » : LOMBARD Martine, « De l'Etat propriétaire à l'Etat actionnaire : quels changements juridiques ? », *Revue française d'administration publique*, 2007, vol. 124, n°4, pp.573-584, pp.578-579.

<sup>284</sup> Lyon Saint-Exupéry, Toulouse-Blagnac, Bordeaux-Mérignac, Nice-Côte d'Azur, Cannes-Mandelieu, Montpellier-Méditerranée, Strasbourg-Entzheim, Saint-Denis-Gillot, Fort-de-France-Le Lamentin, Marseille-Provence, Pointe-à-Pitre-Le Raizet et Cayenne-Rochambeau.

<sup>285</sup> Article 7 de la loi du 20 avril 2005 (codifié aujourd'hui : articles L.6322-1 à L.6322-4 du code des transports).

<sup>286</sup> Sur décision par délibération des CCI, approuvée par voie d'arrêté avant modification, par voie d'arrêté également, de la concession.

aéroports régionaux français est donc transférée peu à peu à des sociétés anonymes à capitaux publics<sup>287</sup>. Ce processus, entamé en 2007, est aujourd'hui, à une exception près, terminé. Les gestionnaires des aéroports de Lyon<sup>288</sup>, Toulouse<sup>289</sup>, Bordeaux<sup>290</sup>, Nice et Cannes<sup>291</sup>, Montpellier<sup>292</sup>, Strasbourg<sup>293</sup>, Saint-Denis de la Réunion<sup>294</sup>, Fort-de-France<sup>295</sup>, Marseille et Pointe-à-Pitre<sup>296</sup> sont désormais des sociétés anonymes. Seul l'aéroport de Cayenne reste géré par la CCI locale<sup>297</sup>, la création d'une société anonyme se substituant à la CCI en tant que gestionnaire étant à prévoir avec la fin de la concession, soit avant 2022<sup>298</sup>. Ces transferts sont organisés par voie d'avenants aux conventions de concession existantes, initialement conclues entre l'Etat et les CCI<sup>299</sup>. A l'occasion du transfert, la durée de la concession est allongée, de 40 ans au plus, et la concession est par la même occasion mise en conformité avec le cahier des charges type en vigueur<sup>300</sup>.

---

<sup>287</sup> La répartition initiale des capitaux est la suivante : l'Etat détient 60% des parts, la CCI locale en détient 25% et les collectivités territoriales locales (région, département, commune) en détiennent chacune 5%.

<sup>288</sup> La concession des aérodromes de Lyon-Saint-Exupéry et Lyon-Bron est transférée à la société anonyme Aéroports de Lyon en vertu de l'avenant à la convention de concession signé le 09/03/2007 : arrêté du 11/05/2007 modifiant la concession des aérodromes de Lyon-Saint-Exupéry et Lyon-Bron, JORF n°113 du 16 mai 2007, p.9302, texte n°157.

<sup>289</sup> Avenant à la convention de concession signé le 23/03/2007 ; arrêté du 28/09/2007 modifiant la concession de l'aérodrome de Toulouse-Blagnac, JORF n°260 du 09 nov. 2007, p.18404, texte n°7.

<sup>290</sup> Avenant à la convention de concession signé le 02/05/2007 ; arrêté du 28/09/2007 modifiant la concession de l'aérodrome de Bordeaux-Mérignac, JORF n°260 du 09 nov. 2007, p.18403, texte n°6.

<sup>291</sup> Avenant à la convention de concession signé le 25/07/2008 ; arrêté du 21/10/2008 modifiant la concession des aérodromes de Nice-Côte d'Azur et de Cannes-Mandelieu, JORF n°253 du 29 oct. 2008, p.16422, texte n°4.

<sup>292</sup> Avenant à la convention de concession signé le 29/06/2009 ; arrêté du 29/06/2009 modifiant la concession de l'aérodrome de Montpellier-Méditerranée, JORF n°149 du 30 juin 2009, p.10896, texte n°2.

<sup>293</sup> Avenant à la convention de concession signé le 27/05/2011 ; arrêté du 21/07/2011 modifiant la concession de l'aérodrome de Strasbourg-Entzheim, JORF n°184 du 10 août 2011, p.13704, texte n°3.

<sup>294</sup> Avenant à la convention de concession signé le 20/06/2011 ; arrêté du 22/07/2011 modifiant la concession de l'aérodrome de La Réunion-Roland Garros, JORF n°184 du 10 août 2011, p.13705, texte n°5.

<sup>295</sup> Avenant à la convention de concession signé le 26/07/2012 ; arrêté du 05/09/2012 modifiant la concession de l'aérodrome de Martinique-Aimé Césaire, JORF n°221 du 22 sept. 2012, p.15016, texte n°11.

<sup>296</sup> Avenant à la convention de concession signé le 02/04/2015 ; arrêté du 23/06/2015 modifiant la concession de l'aérodrome de Pointe-à-Pitre-Le Raizet, JORF n°155 du 07 juill. 2015, p.231, texte n°1.

<sup>297</sup> CCI de Guyane.

<sup>298</sup> « Nous avons jusqu'en 2018 pour faire prospérer les infrastructures. C'est à cette date que se décidera la valorisation de l'aéroport », explique Jean-Pierre Aron. Puis viendra le moment de créer une société anonyme, qui se substituera à la CCI dans l'exploitation de l'aéroport. (...) Cette bascule pourrait intervenir avant la date fatidique de 2022, date de la fin de la concession accordée par l'Etat à la CCI. (...) » : LEMAN Matthieu, « Aéroport : le compte à rebours a commencé », France-Guyane, 18/02/2016, <http://www.franceguyane.mobi/actualite/economie-consommation/aeroport-le-compte-a-rebours-a-commence-280805.php> (consulté pour la dernière fois le 10/04/2020).

<sup>299</sup> Voir *supra*.

<sup>300</sup> Article 7§2 de la loi du 20 avril 2005 ; décret n°2007-244 du 23 février 2007 relatif aux aérodromes appartenant à l'Etat et portant approbation du cahier des charges type applicable à la concession de ces aérodromes.

92. La loi de 2005 prévoit un mouvement similaire de privatisation « juridique » concernant la personne gestionnaire des aéroports de Paris, à cela près que ce mouvement ne procède pas d'un changement de gestionnaire mais d'une modification du statut du gestionnaire en place ; ainsi, l'établissement public Aéroports de Paris devient une société anonyme de droit privé<sup>301</sup>, à capitaux publics<sup>302</sup>. Cette transformation est accompagnée d'un déclassement de l'emprise aéroportuaire du domaine public vers le domaine privé, de la société anonyme ADP. Cette privatisation de l'emprise aéroportuaire fait figure d'exception, les autres aéroports, peu importe leur propriétaire, restent tous « sur » le domaine public.

La transformation des gestionnaires d'aéroports en sociétés de droit privé, en France et ailleurs au sein de l'Union européenne, marque l'entrée de leur activité dans le champ des activités marchandes dont la finalité est la rentabilité<sup>303</sup> et qui attirent, dès lors que cette finalité est atteinte, l'intérêt des investisseurs privés.

## PARAGRAPHE 2. Privatisation financière : panorama européen de l'actionariat des entités gestionnaires de droit privé

93. Après la privatisation formelle de son statut, le gestionnaire d'aéroport voit son activité intéresser les investisseurs privés désireux d'en exploiter le potentiel rémunérateur. En effet, le mouvement de privatisation des contours juridiques de l'activité de gestion – privatisation sémantique par le juge qui « enregistre » l'évolution de l'activité du gestionnaire d'aéroport vers une activité économique – et des personnes gestionnaires des aéroports a pour suite la privatisation progressive de la propriété des personnes privées gestionnaires, favorable au développement économique du gestionnaire par un financement plus aisé et une meilleure rentabilité. Personnes morales de droit privé à capitaux publics, les sociétés auxquelles l'État et ses collectivités ont choisi de transférer la gestion des aéroports français sont

---

<sup>301</sup> Article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports, JORF n°93 du 21 avr. 2005, p.6969, texte n°1 ; la société ADP sera créée le 22/07/2005 et est, depuis le 14/04/2016, renommée « Paris Aéroport ».

<sup>302</sup> « Aéroports de Paris, devenue société anonyme, est désormais un acteur de sa propre régulation, et ses intérêts se télescopent avec ceux de l'Etat actionnaire. » : VILLARD Philippe, *op.cit.*, p.89.

<sup>303</sup> Voir l'avis d'Hervé de Place, directeur de l'aéroport de Nice, à propos des effets bénéfiques de la transformation en société aéroportuaire : « nous allons exister juridiquement et l'aéroport ne sera plus ainsi qu'un lieu géographique. (...) Nous pourrions nous développer dans des domaines d'activité périphériques comme l'ingénierie aéroportuaire ou créer des filiales dans des métiers qui nous intéressent ».

pour certaines sous leur contrôle. C'est donc à l'État et ses collectivités qu'il revient de décider de la vente de leur participation dans ces sociétés. Après la privatisation au sens juridique de la personne du gestionnaire intervient la privatisation au sens économique du terme. Confiée largement à des sociétés de droit privé à capitaux publics, la gestion des aéroports bascule peu à peu dans la sphère privée. Qu'elle soit totale ou partielle, la privatisation des capitaux des sociétés gestionnaires d'aéroports touche ainsi toute l'Europe<sup>304</sup>.

94. Ayant basculé juridiquement dans un contexte marchand<sup>305</sup>, les gestionnaires d'aéroports y prennent leur place, plus ou moins grande, leur comportement d'entreprise dévoilant au regard des investisseurs privés leur valeur économique. Se dessinent alors les volontés de rachat des sociétés gestionnaires d'aéroports à capitaux publics par des investisseurs privés, orientées évidemment vers les opérateurs les plus attractifs, c'est-à-dire les plus rentables. La décision de vendre sa participation dans ces opérateurs attractifs représente pour l'Etat ou les collectivités, actionnaires publics majoritaires *a priori*, une décision stratégique aux enjeux ambivalents : si elle peut rapporter beaucoup d'argent, une telle vente est généralement perçue par l'opinion publique comme un abandon de l'Etat, bien que soit conservée la propriété des infrastructures<sup>306</sup>. Il convient en effet de noter que la privatisation des capitaux des entités gestionnaires, ayant désormais le statut de société anonyme, laisse en principe l'Etat propriétaire des infrastructures. Une exception existe toutefois, limitée au cas du gestionnaire ADP qui, en même temps qu'il a vu son statut modifié, s'est vu transférer la propriété du domaine aéroportuaire, déclassé donc du domaine public et transféré en pleine propriété à la nouvelle société anonyme<sup>307</sup>. En principe, cependant, l'Etat ne cède, au moment de ce qu'on appelle la « privatisation », que ses parts dans la société gestionnaire et demeure donc propriétaire de l'infrastructure. L'Etat demeure par ailleurs, pour les aéroports d'intérêt national, l'autorité

---

<sup>304</sup> Entre 2006 et 2008, les gestionnaires introduisent dans leurs préoccupations la question de la rentabilité des capitaux. Véritable enjeu pour une entreprise au sens économique du terme « entreprise », et non juridique, la rentabilité fait son entrée dans la stratégie des gestionnaires d'aéroports à cette époque ; l'APE (Agence des participations de l'Etat) a amené la DGAC (Direction générale de l'aviation civile) « sur ses terrains à elle, la rentabilité des capitaux » : propos tirés d'un entretien avec un ancien membre d'un cabinet ministériel : cités dans VILLARD Philippe, *op.cit.*, p.99.

<sup>305</sup> Cette lente transition de l'économie administrée vers l'économie de marché est décrite par CHAPIER-GRANIER Nadège, *op.cit.*

<sup>306</sup> VASSAL Charlotte, *Les conséquences de la privatisation aéroportuaire*, Mémoire sous la direction de Jean-François GUITARD, IFURTA Marseille, 2015-2016, 47p.

<sup>307</sup> Voir *supra* : article 2 de la loi n° 2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports, JORF n°93 du 21 avr. 2005, p.6969.

concedante de l'aéroport, en charge de déterminer les orientations de développement à long terme et de contrôler la bonne exécution du service public, le garant de la sûreté<sup>308</sup> et l'autorité en charge de veiller à la réglementation et à la régulation du secteur<sup>309</sup>.

95. A l'échelle européenne, la privatisation des gestionnaires d'aéroports européens est, depuis 1987, en marche, l'activité de gestion d'infrastructures aéroportuaires étant progressivement délaissée par l'Etat au profit d'initiatives privées. En trente ans, les sociétés gestionnaires BAA<sup>310</sup>, des aéroports de Vienne, Copenhague, Cardiff, Karlsruhe, Athènes, Saarbrücken, Rome, Düsseldorf, Liverpool, Hannover, Francfort-Hahn, Bournemouth, East Midlands, Zürich, Florence, Hambourg, Francfort, Weeze, Malte, Norwich, Venise, Bruxelles (Zaventem), Lübeck, Budapest, Chypre, Toulouse, Nice, Lyon et des aéroports de Paris (ADP) ont été privatisées – totalement ou partiellement<sup>311</sup>.

96. En 1986, le gouvernement britannique décide de la privatisation de l'opérateur historique BAA en adoptant l'*Airports Act*<sup>312</sup> ; la privatisation sera effective en juillet 1987. En 1992, la société gestionnaire de l'aéroport de Vienne-Schwechat passe du giron public<sup>313</sup> au secteur privé et change de nom pour devenir la *Flughafen Wien AG*<sup>314</sup>.

97. En 1994 est entamée la privatisation partielle et l'entrée en bourse du capital de la société gestionnaire de l'aéroport de Copenhague, *Copenhagen Airports A/S*<sup>315</sup>. Cette même

---

<sup>308</sup> On observe toutefois une tendance au retrait de l'Etat de ce domaine.

<sup>309</sup> L'Etat est compétent pour fixer le cadre juridique applicable aux aéroports et il nomme l'autorité de régulation des tarifs des redevances payées par les transporteurs aux gestionnaires d'aéroports, autorité de supervision indépendante : <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/statut-des-aeroports-francais> (consulté pour la dernière fois le 10/04/2020).

<sup>310</sup> *British Airports Authority*.

<sup>311</sup> A propos de l'évolution des régimes de gestion des aéroports en Europe, voir : UCCEGA, *Le Livre blanc des grands aéroports régionaux français*, Novembre 2002, 54p., pp.23-24 ; pour des informations relatives à l'actionnariat des gestionnaires européens, voir l'annexe n°7 à cette étude.

<sup>312</sup> *Airports Act 1986*, UKPGA 1986, Chapter 31, pp.1-101, [http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1986/31/pdfs/ukpga\\_19860031\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1986/31/pdfs/ukpga_19860031_en.pdf) (consulté pour la dernière fois le 10/04/2020).

<sup>313</sup> La « Flughafen Wien Betriebsgesellschaft m.b.H. » est alors détenue à 50% par l'Etat autrichien, à 25% par la ville de Vienne et à 25% par la province de Basse-Autriche : <https://www.viennaairport.com/en/company/investor-relations/vienna-airport-share/shareholder-structure> (consulté pour la dernière fois le 10/04/2020).

<sup>314</sup> Aujourd'hui, 50% des parts de la société sont dans les mains des investisseurs privés, l'autre moitié étant répartie entre la province de basse Autriche (20%), la ville de Vienne (20%) et une fondation de participation des employés privés (10%).

<sup>315</sup> En septembre 1990, suite à l'adoption par le parlement danois de l'*Act on Copenhagen Airports*, la société gestionnaire de l'aéroport de Copenhague – *Copenhagen Airports Authority* – devenait la société *Copenhagen*

année, l'aéroport de Belfast est privatisé. En 1995 intervient la privatisation du gestionnaire de l'aéroport de Cardiff, avec la vente de l'entreprise publique qui gérait depuis 1986 l'aéroport, la *Cardiff International Airport Ltd* (CIAL), au groupe TBI (*Thomas Bailey Investments*)<sup>316</sup>. En juin de la même année, un consortium privé local fonde la *Baden-Airport GmbH*, nouveau gestionnaire de l'aéroport de Karlsruhe/Baden-Baden. En 1996, la gestion de l'aéroport d'Athènes est partiellement privatisée<sup>317</sup>. En 1997, la société gestionnaire de l'aéroport de Saarbrücken est partiellement privatisée<sup>318</sup>, tout comme celle de l'aéroport de Rome (Fiumicino et Campino) qu'est *Aeroporti di Roma S.p.A.* (ADR). En décembre de la même année, le gestionnaire de l'aéroport de Düsseldorf est partiellement privatisé<sup>319</sup>. Entre 1997 et 2000, l'aéroport de Liverpool a été privatisé<sup>320</sup> et renommé<sup>321</sup>. En 1998, la société gestionnaire de l'aéroport d'Hannovre est partiellement privatisée<sup>322</sup>. En 1999, la société gestionnaire de l'aéroport de Francfort-Hahn est partiellement privatisée<sup>323</sup>.

98. En 2000, la gestion des aéroports de Bournemouth et d'East Midlands revient à l'entreprise privée *Manchester Airports Group*<sup>324</sup>. En Suisse, l'aéroport de Zürich est également privatisé : la gestion et la propriété de l'aéroport sont transférées à la société *Flughafen Zürich AG* (FZAG) fondée en avril 2000<sup>325</sup> et cotée en bourse à la *SIX Swiss Exchange*. En juillet de la

---

*Airports A/S*, entièrement détenue par l'Etat danois. La privatisation de la nouvelle société gestionnaire de l'aéroport se poursuit en 1996, puis entre 2000 et 2006. Au 31 décembre 2014, l'Etat ne détient plus que 39,2% du capital de la société gestionnaire, et le groupe Macquarie en détient 52,4% : <https://www.cph.dk/en/about-cph/investor/Share-information/From-Public-to-Private/> (consulté pour la dernière fois le 10/04/2020).

<sup>316</sup> WALES AUDIT OFFICE, *Welsh Government Acquisition and Ownership of Cardiff Airport*, 27/01/2016, 88p., p.7, <https://www.audit.wales/system/files/publications/cardiff-airport-eng-final3.pdf> (consulté pour la dernière fois le 10/04/2020).

<sup>317</sup> La société gestionnaire *Athens International Airport SA* est détenue à 55% par l'Etat grec, 26,667% par *Hochtief Airport GmbH*, 13,333% par *Hochtief Airport Capital KGaA* et 5% par le groupe *Copelouzos*.

<sup>318</sup> Elle est détenue à 51% par *Fraport*.

<sup>319</sup> 50% sont détenus par la ville de Düsseldorf, capitale du Land, et 50% par *Airport Partners GmbH*, elle-même détenue à 40% par *Hochtief Airport GmbH*, 20% par *Hochtief Airport Capital KGaA* et 40% par *Dublin Authority Airport plc*.

<sup>320</sup> *Peel Group* est propriétaire ; *Liverpool Airport plc* est gestionnaire.

<sup>321</sup> *Liverpool John Lennon Airport*.

<sup>322</sup> Elle est détenue à 30% par *Fraport*.

<sup>323</sup> Elle est détenue à 65% par *Fraport* ; LEBAS Alain, « Allemagne : l'aéroport Francfort-Hahn passe sous contrôle chinois », *Air Journal*, 07/06/2016, <http://www.air-journal.fr/2016-06-07-alle-magne-laeroport-francfort-hanh-passe-sous-controle-chinois-5164203.html> (consulté pour la dernière fois le 10/04/2020).

<sup>324</sup> <https://www.magairports.com/about-us/overview/> (consulté pour la dernière fois le 10/04/2020).

<sup>325</sup> Cette société est née de la fusion des sociétés FIG (*Flughafen Immobilien-Gesellschaft*) et FDZ (*Flughafendirektion Zürich*) et opère alors sous la marque Unique : UNIQUE, *Facts and Figures 2007*, Avril 2008, 32p., p.31, <https://www.alleaktien.de/weitere-aktien-aktienanalyse/flughafen-zuerich-ag-aktie-analyse/> (consulté pour la dernière fois le 10/04/2020).

même année, les municipalités toscanes entament le processus de privatisation du gestionnaire de l'aéroport de Florence *Aeroporto di Firenze* (AdF), sous forme d'une IPO<sup>326</sup> de 25 millions d'euros<sup>327</sup>. En octobre 2000, c'est le gestionnaire de l'aéroport de Hambourg *Flughafen Hamburg GmbH* qui est partiellement privatisé<sup>328</sup>. En juin 2001, le capital du gestionnaire de l'aéroport de Francfort est entré en bourse sur la *Frankfurt Stock Exchange* et ce dernier est devenu *Fraport AG*<sup>329</sup>. En 2002, la gestion de l'aéroport de Weeze est transférée à la société privatisée *Flughafen Niederrhein GmbH* (FN GmbH)<sup>330</sup>. En juillet de la même année, l'aéroport de Malte est privatisé : la société *Malta International Airport* (MIA) est créée par la vente par l'Etat maltais de 40% de son capital à *Malta Mediterranean Link Consortium Ltd* et aussi par le placement en bourse de 40 autres pourcents de son capital auprès du grand public<sup>331</sup>. En 2004, la gestion de l'aéroport de Norwich passe aux mains de la société *Omniport plc*, qui détient alors 80% de la société *Norwich International Airport*<sup>332</sup>. Fin 2004, la société gestionnaire de l'aéroport de Bruxelles-National Zaventem est privatisée au profit du groupe *Macquarie Airports*<sup>333</sup>. En 2005, la société gestionnaire de l'aéroport de Venise *Società Aeroporto Venezia* (SAVE) est cotée à la bourse de Milan<sup>334</sup>. Fin 2005, la société *Flughafen Lübeck GmbH* est pri-

---

<sup>326</sup> Introduction en bourse, de l'anglais *Initial Public Offering*.

<sup>327</sup> MINISTERE DES FINANCES NEERLANDAIS, *Schiphol Group privatisation options*, 12/09/2005, 107p., p.65.

<sup>328</sup> OACI, *Case study on commercialization and economic oversight of airports and air navigation services providers*, 29/01/2013, 4p., p.2, <http://www.icao.int/sustainability/CaseStudies/Germany.pdf> (consulté pour la dernière fois le 10/04/2020).

<sup>329</sup> OACI, *Case study on commercialization and economic oversight of airports and air navigation services providers*, 29/01/2013, 4p., p.2, <http://www.icao.int/sustainability/CaseStudies/Germany.pdf> (consulté pour la dernière fois le 10/04/2020) ; aujourd'hui, la société gestionnaire *Fraport* est détenue par le Land de Hesse à 31,52%, la ville de Francfort à 20,13% et des sociétés privées comme *Artio Global Investors* (10,35%), *Deutsche Lufthansa AG* (5,01%), *Taube Hodson Stonex Partners* (3,59%), *Arnhold and S. Bleichroeder Holdings* (2,98%) et *Morgan Stanley* (2,94%), tandis que les 18,59% restants sont dans les mains d'actionnaires anonymes.

<sup>330</sup> Commission européenne, COM (2012) 203 final, SA. 19880 and SA. 32576 – Germany Flughafen Niederrhein/Weeze und Flughafen Niederrhein GmbH, 25/01/2012, 33p., p.6, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases/243457/243457\\_1359832\\_419\\_2.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/243457/243457_1359832_419_2.pdf) (consulté pour la dernière fois le 10/04/2020).

<sup>331</sup> Voir le site internet de l'aéroport : <https://www.maltairport.com/corporate/about-the-airport/history/> (consulté pour la dernière fois le 10/04/2020).

<sup>332</sup> Voir le site internet de l'aéroport : <https://www.norwichairport.co.uk/about-norwich-airport/> (consulté pour la dernière fois le 10/04/2020).

<sup>333</sup> Arrêté royal du 29/12/2004, Moniteur belge, 29/12/2004, n°2004014305, p.86734, [http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=fr&la=F&table\\_name=loi&cn=2004122733](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=2004122733) (consulté pour la dernière fois le 10/04/2020) ; VANDEN BURRE Gilles, « Le contrat de rachat de Brussels Airport », 09/11/2015, <http://gillesvandenburre.be/2015/11/09/le-contrat-de-rachat-de-brussels-airport/> (consultés pour la dernière fois le 10/04/2020).

<sup>334</sup> Voir : <http://www.venice-airport.info/profile.html> (consulté pour la dernière fois le 10/04/2020).

privatisée à 90% au profit d'*Infratil* et la gestion de l'aéroport de Budapest est partiellement privatisée au profit de BAA<sup>335</sup>. En 2006, *Hermes Airports Ltd* reprend la gestion de l'aéroport de Chypre<sup>336</sup>. En France, pour ce qui concerne ADP, un mouvement de privatisation partielle a débuté en 2006<sup>337</sup> et se poursuit aujourd'hui, malgré un blocage lié début 2020 à la crise provoquée par la pandémie de Covid-19<sup>338</sup>. Pour ce qui concerne les aéroports régionaux, l'ouverture aux investisseurs privés était prévue dès le départ, à moyen terme<sup>339</sup>.

99. En janvier 2015 une partie du capital d'AENA<sup>340</sup>, gestionnaire espagnol de 46 aéroports dans toute l'Espagne, entre en bourse. L'année 2015 marque en France le début de la privatisation des sociétés aéroportuaires dites régionales eu égard aux aéroports gérés. C'est la société Aéroport Toulouse-Blagnac qui, la première, est partiellement privatisée<sup>341</sup>, à 49,99%<sup>342</sup>. En août 2015, la privatisation de 14 aéroports régionaux grecs est décidée<sup>343</sup>. En 2016, ce sont les gestionnaires des aéroports de Nice-Côte d'Azur et de Lyon-Saint-Exupéry qui sont partiel-

---

<sup>335</sup> La société gestionnaire de l'aéroport de Budapest, *Budapest Airport Zrt*, est détenue à 37,25% par *Hochtief Airport*, à 13,625% par *Gie Special Investment*, à 13,625% par la Caisse de dépôt et placement du Québec, 7,5% par *Aero Investment* et 3% par *Kfw IPEX-Bank*.

<sup>336</sup> <https://www.hermesairports.com/corporate/who-we-are> (consulté pour la dernière fois le 10/04/2020).

<sup>337</sup> ADP est détenue à 50,6% par l'Etat, 8% par le groupe Schiphol, 8% par Vinci, 4,8% par Predica, 1,8% par ses salariés et 26,8% par le public.

<sup>338</sup> LE MONDE, « Privatisation d'ADP : le Conseil constitutionnel officialise l'échec du projet de référendum », *Le Monde*, 26/03/2020 : [https://www.lemonde.fr/economie/article/2020/03/26/le-conseil-constitutionnel-officialise-l-echec-du-projet-de-referendum\\_6034564\\_3234.html](https://www.lemonde.fr/economie/article/2020/03/26/le-conseil-constitutionnel-officialise-l-echec-du-projet-de-referendum_6034564_3234.html) (consulté pour la dernière fois le 10/04/2020).

<sup>339</sup> « A terme, le capital de ces sociétés pourra être ouvert au secteur privé. Le Gouvernement s'est à cet égard engagé à ce qu'un actionariat majoritairement public soit maintenu jusqu'à fin 2013. » : voir COUR DES COMPTES, *Les aéroports français face aux mutations du transport aérien – rapport public thématique*, La documentation française, Juillet 2008, 220 p., p.50 ; [https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/dossier\\_presse\\_decentralisation\\_mars07.pdf](https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/dossier_presse_decentralisation_mars07.pdf) (consulté pour la dernière fois le 10/04/2020).

<sup>340</sup> *Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea* ; ACI EUROPE, *The ownership of Europe's airports*, 8<sup>ème</sup> conférence ACI Airport Economics & Finance à Londres, 08/03/2016, 34p., p.4.

<sup>341</sup> Arrêté du 15/04/2015 fixant les modalités de transfert au secteur privé d'une participation détenue par l'Etat au capital de la société Aéroport Toulouse-Blagnac, JORF n°0090 du 17 avr. 2015, page 6824, texte n°18 ; « The sale of the State's shares in the airport company for Toulouse-Blagnac (...) generated strong negative reactions, mostly at local level (...) » : CLIFFORD CHANCE, *The privatization of large regional airports in France : key issues and opportunities*, Briefing note, Juin 2015, 5p., p.2.

<sup>342</sup> BARNIER Léo, « Aéroport de Toulouse : les Chinois raflent la mise », *Air&Cosmos*, 05/12/2014 ; LA DEPECHE, « L'aéroport [de Toulouse-Blagnac] va construire une nouvelle aérogare dès l'an prochain », *La dépêche*, 13/01/2015.

<sup>343</sup> Une partie du capital serait vendue au consortium incluant Fraport-Slentel et le groupe grec d'énergie Copelouzos : ERRARD Guillaume, « La Grèce approuve la privatisation de 14 aéroports régionaux », *Le Figaro*, 18/08/2015, <http://www.lefigaro.fr/conjoncture/2015/08/18/20002-20150818ARTFIG00107-la-grece-a-entame-son-vaste-programme-de-privatisations.php> (consulté pour la dernière fois le 10/04/2020).

lement privatisés, l'Etat cédant l'intégralité de ses parts, soit 60% du capital des sociétés Aéroports de la Côte d'Azur<sup>344</sup> et Aéroports de Lyon<sup>345</sup>. En France, sur 150 aéroports décentralisés, une trentaine est gérée par des entreprises privées<sup>346</sup>. En mars 2017, le groupe chinois HNA acquiert 82,5% des actions de la société gestionnaire de l'aéroport de *Frankfurt Hahn FFHG*<sup>347</sup>. L'entreprise publique *Lituanian Airports* pourrait également être privatisée<sup>348</sup>.

100. La tendance au sein de l'Union européenne à la privatisation des capitaux des gestionnaires d'aéroports est nette<sup>349</sup>, comme le note le directeur général d'ACI Europe Olivier Jankevec : en 2016, 41% des gestionnaires d'aéroports européens, soit 205, ont des actionnaires privés, contre 22% en 2010<sup>350</sup>.

101. Entreprise de droit privé à capitaux partiellement privés, le gestionnaire d'aéroport européen ne terminera cependant sa transition vers le marché que lorsqu'il achèvera de focaliser les intérêts privés, tant en dehors de lui, attirant les transporteurs aériens, qu'en son sein, les capitaux privés achetant le retrait total de l'Etat des organes et donc de l'activité de gestion aéroportuaire. C'est sur ce chemin juridico-économique – sur lequel il rencontre le juge, le législateur et le marché – que le gestionnaire d'aéroport devient une entreprise au sens économique du terme, dont l'objectif est la recherche de rentabilité et dont l'aéroport constitue un accessoire de rentabilité au cœur des relations avec les transporteurs.

102. Accompagnant l'apparition d'une finalité nouvelle dans l'activité du gestionnaire d'aéroport tournée vers la recherche de rentabilité, le phénomène de privatisation est global au

---

<sup>344</sup> Article 1<sup>er</sup> de l'arrêté du 28/10/2016 autorisant le changement de contrôle de la société Aéroports de la Côte d'Azur, JORF n°0254 du 30 oct. 2016, texte n°5.

<sup>345</sup> Article 1<sup>er</sup> de l'arrêté du 28/10/2016 autorisant le changement de contrôle de la société Aéroports de Lyon, JORF n°0254 du 30 oct. 2016, texte n°6.

<sup>346</sup> EGIS, *Quelles perspectives pour les aéroports régionaux en France ?*, Assemblée des communautés de France – Commission développement économique et emploi, 12/04/2016, 24p., p.13.

<sup>347</sup> *Flughafen Frankfurt-Hahn Gesellschaft*.

<sup>348</sup> ACI EUROPE, *The ownership of Europe's airports*, 8<sup>ème</sup> conférence ACI Airport Economics & Finance à Londres, 08/03/2016, 34p., p.4.

<sup>349</sup> Pour un panorama relativement récent de la répartition entre secteur public et secteur privé de la propriété des gestionnaires d'aéroports européens, voir : ACI EUROPE, *The ownership of Europe's airports – 2016*, 2016, 32p.

<sup>350</sup> GARCIA Marisa, « Eu airports increasingly turn to private investment to compete with global counterparts », *Skift*, 08/03/2016.

sein de l'Union européenne et fait de l'aéroport le facteur commun de rentabilité des gestionnaires d'aéroports et des transporteurs aériens. Détenteur cessionnaire ou en propre des droits de propriété sur l'aéroport, le gestionnaire exerce ceux-ci en vue du développement mutuel de sa rentabilité propre et de celle des transporteurs avec lesquels il est en relation.

Sous l'œil de la Commission européenne, le gestionnaire d'aéroport ne peut plus, en principe, recevoir de financement public et doit s'autofinancer<sup>351</sup>. L'objectif de rentabilité apparaît peu à peu dans l'activité du gestionnaire.

## *SECTION II. Dérégulation substantielle : apparition de l'objectif de rentabilité*

Il ne s'agit plus seulement de garantir la sécurité des opérations, mais effectivement d'attirer les investisseurs privés par le développement d'une activité rentable<sup>352</sup>. Devenu entreprise sur tous les plans, le gestionnaire d'aéroport exerce désormais son activité non plus seulement dans l'intérêt général mais également dans son intérêt propre. Conforme aux objectifs de la politique des transports dans la mesure où elle est favorable au développement du transport aérien, la recherche de rentabilité par les gestionnaires d'aéroports implique l'élaboration d'un modèle économique permettant le financement et la rémunération de l'adaptation des infrastructures et de leurs conditions d'utilisation. Comme toute entreprise, le gestionnaire d'aéroport fait reposer son développement sur l'accroissement des recettes comme source de financement et de rémunération. Le développement du transport aérien servant directement le développement d'activités et de recettes extra-aéronautiques, il n'est pas étonnant de constater que les gestionnaires européennes font globalement le choix de faire peser le financement du service public aéroportuaire sur l'ensemble des acteurs économiques présents sur leur plateforme (PARAGRAPH 1) et d'axer le développement de leur rentabilité propre sur l'accroissement des revenus extra-aéronautiques (PARAGRAPH 2).

---

<sup>351</sup> CROZET Yves, « Industries de réseau et politiques publiques : pour une approche stratégique », *Flux*, 2003, vol. 54, n°4, pp.6-14, p.11 : cité dans VILLARD Philippe, *op.cit.*, p.46.

<sup>352</sup> Voir : AZLAN Morad, « Public private partnership (PPP) : what you need to know », 20/05/2016 : <https://newairportinsider.com/public-private-partnership-ppp-what-you-need-to-know/> (consulté pour la dernière fois le 10/04/2020).

## PARAGRAPHE 1. La libéralisation du service public aéroportuaire : vers une liberté tarifaire

Avec la qualification nouvelle d'entreprise<sup>353</sup>, le gestionnaire d'aéroport est contraint de financer le service public aéroportuaire au moyen des redevances pour services rendus, établies en vertu du principe de relation aux coûts (A) selon un système de double caisse ou de caisse unique. Depuis une quinzaine d'années, un mouvement doctrinal et jurisprudentiel d'assouplissement du principe de relation aux coûts permet au gestionnaire d'aéroport d'établir les redevances pour services rendus à un niveau qui permette, outre le financement du service public aéroportuaire, une certaine rentabilité de son activité (B).

### A. L'impératif d'autofinancement : le principe de relation aux coûts des redevances pour services rendus

103. Traitée par les Etats parties à la Convention de Chicago, la question du financement du service public aéroportuaire – ou, plus largement et indépendamment des qualifications nationales, des services permettant l'utilisation des aéroports, c'est-à-dire de l'activité des gestionnaires d'aéroports – reste dans les premiers temps de la libéralisation une question nationale<sup>354</sup>, guidée par deux grandes lignes internationales que sont l'idée du financement par une redevance et le respect du principe de souveraineté<sup>355</sup>.

104. En France, la question du financement du service public aéroportuaire reste une question d'Etat, le gestionnaire d'aéroport agissant sous la tutelle de l'Etat dans l'intérêt général. Souvent présentée comme une exception au principe de libre fixation des prix<sup>356</sup> contenu dans l'article L.410-2 du code de commerce<sup>357</sup>, la réglementation des redevances est justifiée par

---

<sup>353</sup> Voir *infra* : partie II, titre I, chapitre I.

<sup>354</sup> Elle a fait ensuite l'objet d'une directive communautaire.

<sup>355</sup> Article 15 de la Convention de Chicago.

<sup>356</sup> COLLIN Yves, *Avis sur le projet de loi relatif aux aéroports*, n°54, 04/11/2004, 49p., p.30.

<sup>357</sup> 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 1er 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 soit 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 de l'Autorité de la concurrence. »

la nature « publique » des relations entretenues par le gestionnaire d'aéroport et le transporteur aérien dans ce contexte, articulées autour de l'exercice par le gestionnaire de prérogatives de puissance publique.

105. Avec la qualification nouvelle d'entreprise du gestionnaire d'aéroport apparaît une obligation d'autofinancement de l'activité de gestion aéroportuaire. Autrement dit, le service public aéroportuaire doit en principe être financé par les seuls revenus du gestionnaire. Il y a lieu de distinguer parmi les redevances aéroportuaires celles qui sont réglementées et celles qui ne le sont pas. Si les redevances domaniales dues en contrepartie de l'occupation du domaine public ne sont pas réglementées, les redevances pour services rendus dues en contrepartie de l'utilisation des infrastructures aéroportuaires – à savoir les redevances passagers, d'atterrissage, de stationnement, carburant et balisage et d'accueil du public – le sont.

106. Un ensemble de principes, consacrés avec l'adoption de la loi de 2005<sup>358</sup>, encadre en France la procédure d'établissement du niveau des redevances pour services rendus :

- Le principe de relation aux coûts ;
- Le principe de juste rémunération ;
- Le principe de transparence ;
- Le principe d'objectivité ;
- Le principe de non-discrimination<sup>359</sup>.

107. Contrepartie directe du service public aéroportuaire, les redevances pour services rendus sont toujours établies en vertu d'un **principe de relation aux coûts**<sup>360</sup>, ce qui les distingue

---

<sup>358</sup> Loi n° 2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports, JORF n°93 du 21 avr. 2005, p.6969.

<sup>359</sup> Ce principe est présent dans la directive de 2009 : directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires, JOCE n°L70 du 14 mars 2009, pp.57-62.

<sup>360</sup> Ou principe d'équivalence : CE, Décision du 19/03/2001, Air Liberté et autres c/ ADP, 211243 à 211248 ; CE, Décision du 24/09/2003, Territoire de la Polynésie française, 245703 ; CAA Paris, Arrêt du 28/05/2007, SHRT (Société hôtelière de restauration touristique) c/ SETIL (Société d'équipement de Tahiti et des îles), 05PA03555 ; CAA Paris, Arrêt du 20/09/2007, 04PA01483 ; ANC, 10-A-04, avis du 22/02/2010 relatif à une demande d'avis de l'Association pour le maintien de la concurrence sur les réseaux et infrastructures (AMCRI) sur les problèmes de concurrence pouvant résulter de la privatisation des aéroports français, page 24 ; présente le caractère de redevance pour service rendu « toute redevance demandée à des usagers en vue de couvrir les charges d'un service public déterminé ou les frais d'établissement et d'entretien d'un ouvrage public, et qui trouve sa contrepartie directe dans les prestations fournies par le service ou dans l'utilisation de l'ouvrage » : CE, Décision du

par nature d'un versement qui, s'il n'était pas proportionné au coût du service, constituerait au contraire une taxe. Or le service public aéroportuaire n'est pas financé par l'ensemble des contribuables par l'impôt mais par ses seuls usagers, effectifs et non pas potentiels. En effet, les services rendus par le gestionnaire d'aéroport sont tels que, même s'ils sont assurés dans l'intérêt général, ils s'adressent en même temps à des utilisateurs déterminés et appellent ainsi le paiement d'une redevance par ces derniers plutôt que d'une taxe<sup>361</sup>, ou d'un impôt par l'ensemble des contribuables<sup>362</sup>. S'il règne une certaine confusion terminologique<sup>363</sup>, les

---

21/11/1958, Syndicat national des transporteurs aériens, Rec. p.578 (voir à propos de cet arrêt l'analyse du Conseil d'Etat : CONSEIL D'ETAT, *Redevances pour service rendu et redevances pour occupation du domaine public*, La Documentation française, 24/10/2002, 104p., pp.18-22) ; la CJCE fait « la distinction entre un impôt destiné à pourvoir aux charges générales des pouvoirs publics et une redevance constituant la contrepartie d'un service déterminé ». La « notion même de contrepartie d'un service déterminé suppose que ce service soit fourni ou, à tout le moins, puisse l'être à ceux qui paient la redevance » : CJCE, Arrêt du 28/03/1996, AGF Belgium (C-191/94, ECLI :EU :C :1996 :144), points 25 et 26 (confirmé dans : CJCE, Arrêt du 26/10/2006, Communauté européenne c/ Etat belge (C-199/05, ECLI :EU :C :2006 :678), point 21) ; « Constituent des redevances pour services rendus des redevances perçues en contrepartie de services rendus ou de l'utilisation d'un ouvrage instituant un lien étroit entre paiement et service » : CAA Paris, Arrêt du 09/12/1997, *Ministre de l'Outre-Mer c/ Commune de Faa'a*, 96PA02017 97PA01053 97PA01476 ; le Conseil de l'OACI « considère qu'une redevance est un prélèvement conçu et utilisé dans le but précis de recouvrer les coûts de la fourniture d'installations et de services à l'aviation civile, et qu'une taxe est un prélèvement conçu pour percevoir des recettes destinées aux pouvoirs publics nationaux ou locaux qui ne sont généralement affectées à l'aviation civile ni en totalité ni en fonction de coûts précis. » : OACI, *Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne*, Doc 9082, 19/09/2012, 35p., p.7, point 3 ; la redevance est la somme perçue en contrepartie du coût du service rendu à l'utilisateur : CABANNES Xavier, « L'utilisateur et la rémunération du service rendu », *RFDA*, 2013, p.482 ; le Conseil d'Etat a rappelé que les redevances pour services rendu « constituent la rémunération des prestations fournies aux usagers » : CE, Décision du 28/04/2014, Madame HZ et autres, 357090.

<sup>361</sup> « Alors que la taxe est caractérisée par l'absence de contrepartie spécifique, la redevance est caractérisée par un lien étroit entre paiement et service. » : CONSEIL D'ETAT, *Redevances pour service rendu et redevances pour occupation du domaine public*, La Documentation française, 24/10/2002, 104p., pp.19-20 ; « En effet, une taxe s'entend d'une somme perçue à l'occasion de la fourniture d'un service, ce qui la rend très proche de la redevance, mais elle en diffère par deux points : les usagers potentiels mais non effectifs peuvent être amenés à la payer, et l'équivalence entre le montant perçu et la prestation de service effectuée n'est pas nécessaire. (...) » : COLLIN Yves, *Avis sur le projet de loi relatif aux aéroports*, n°54, 04/11/2004, 49p., p.30 ; « La distinction entre taxe et redevance a longtemps été assez confuse. » Une taxe est « versée en contrepartie, non pas d'un service public rendu, utilisé, mais d'un service public accessible » alors que la « redevance » « [rémunère] un service rendu » : CABANNES Xavier, « L'utilisateur et la rémunération du service rendu », *RFDA*, 2013, p.482 ; voir également CE, Décision du 23/06/2000, Chambre syndicale du transport aérien et Fédération nationale de l'aviation marchande (FNAM), 189168.

<sup>362</sup> CONSEIL D'ETAT, *Redevances pour service rendu et redevances pour occupation du domaine public*, La Documentation française, 24/10/2002, 104p., p.15.

<sup>363</sup> Il est à noter l'usage récurrent du terme « taxe » en lieu et place de celui de « redevance », tant dans la doctrine que dans la jurisprudence : DECKER Myriam, *Structures et stratégies des compagnies aériennes à bas coûts – Les turbulences du « low cost » dans le ciel européen*, L'Harmattan, 2004, 160p., p.44 et p.102 (« taxes aéroportuaires ») ; VILLARD Philippe, *op.cit.*, p.121 ; « le montant des taxes aéroportuaires » « taxes d'aéroport » : COMBE Emmanuel, *Le low cost*, La découverte, 2011, 122p., pp.15 et 17 ; par le juge : Ccass., com., Arrêt du 07/04/2009, CCI du Var c/ Kyrnair, 08-12403 ; par la CCI de Strasbourg et du Bas-Rhin : CAA Nancy, Arrêt du 18/12/2003, CCI de Strasbourg et du Bas-Rhin et Ryanair c/ Société Brit Air, 03NC00864 ; décision 2008/948/CE de la Commission du 23 juillet 2008 relative à des aides accordées par l'Allemagne à DHL et à l'aéroport de Leipzig/Halle, JOCE n°L346 du 23 déc. 2008, pp.1-36.

redevances pour services rendus ne peuvent en aucun cas être assimilées à un impôt<sup>364</sup> ni à une taxe<sup>365</sup>. Ce sont donc les usagers qui financent le service public aéroportuaire par le paiement de redevances pour services rendus<sup>366</sup>. Dues en contrepartie de services, les redevances aéroportuaires doivent donc être établies par le gestionnaire d'aéroport dans le respect du principe de relation aux coûts, déclinaison du principe d'égalité de traitement dégagé par la jurisprudence et codifié à l'article R.224-1 du code de l'aviation civile<sup>367</sup>.

108. La procédure de fixation du niveau des redevances pour services rendus dont est chargé le gestionnaire d'aéroport a ainsi pour vocation l'établissement d'un **juste niveau de rémunération**, qui permette à la fois de couvrir les charges du service public aéroportuaire qui incombent au gestionnaire d'aéroport et de ne pas grever trop lourdement les dépenses des transporteurs aériens dont l'activité contribue à l'aménagement du territoire et au développement économique<sup>368</sup>. L'article R.224-2 du code de l'aviation civile<sup>369</sup>, auquel le cahier des charges fait référence<sup>370</sup>, prévoit le mode de fixation de ces redevances. Cet article prévoit

---

Le Conseil d'Etat lui-même observe que « les textes (...) sont marqués, tout comme la jurisprudence elle-même (...) par un certain « désordre des qualifications » », reprenant la formule de F. Moderne (« Le désordre des qualifications en droit fiscal », *RJF*, 1976, p.157) : CONSEIL D'ETAT, *Redevances pour service rendu et redevances pour occupation du domaine public*, La Documentation française, 24/10/2002, 104p., p.10.

<sup>364</sup> Les redevances pour services rendus n'entrent pas dans la catégorie des « impôts, droits et taxes » de la loi de 1971 et donc pas dans celle des impositions de toute nature de l'article 34 de la Constitution : « L'expression « impôts, droits et taxes » (Article 10 de la loi n°71-1928 du 24/12/1971), qui doit s'entendre comme correspondant aux impositions de toute nature au sens de l'article 34 de la Constitution, ne peut recouvrir ni les taxes parafiscales, ni les redevances pour services rendus. » « Les redevances pour services rendus ne peuvent être comprises dans l'assiette de la quote-part des ressources devant revenir au fonds intercommunal de péréquation » ; CAA Paris, Arrêt du 09/12/1997, *Ministre de l'Outre-Mer c/ Commune de Faa'a*, 96PA02017 97PA01053 97PA01476 ; confirmé plus tard : « L'article 9 de la loi du 20/04/2005 institue non des impositions mais des redevances pour services rendus » : CC, 2005-513 DC, 14/04/2005, point 18.

<sup>365</sup> Une taxe est une « catégorie d'imposition affectée au financement d'un service public. » : CABANNES Xavier, « L'usager et la rémunération du service rendu », *RFDA*, 2013, p.482 ; un « prélèvement dont le produit excède largement les dépenses du service ne peut être regardé que comme une taxe » : CE, Décision du 16/05/1941, *Toublanc, Lebon* p.91.

<sup>366</sup> Article L.6325-1 du code des transports : « 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 au deuxième alinéa de l'article L.410-2 du code de commerce. » ; nous soulignons.

<sup>367</sup> Article R.224-1 du code de l'aviation civile : « les redevances devront être appropriées aux services rendus ».

<sup>368</sup> « Les aéroports (...) ont une proportion élevée de coûts fixes, financés principalement par le trafic (...). Les exploitants d'aéronefs cherchent à réduire les redevances qu'ils versent. Il est reconnu qu'il est difficile de concilier l'horizon de planification à long terme des aéroports (...) avec les besoins à plus court terme des exploitants d'aéronefs. » : OACI, *Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne*, Doc 9082, 19/09/2012, 35p., p.7.

<sup>369</sup> Version en vigueur du 26/05/1999 au 22/07/2005.

<sup>370</sup> Article 1§2 du cahier des charges type de 1997 : « Une convention de concession conclue entre l'autorité concédante et le concessionnaire a pour objet de fixer dans chaque cas le cadre précis des droits et obligations des deux parties. Elle précise notamment : (...) -les taux des redevances prévues à l'article R.224-2 du code de l'aviation civile applicables à la date de signature de la convention (...) ».

que le gestionnaire d'aéroport fixe annuellement les tarifs après consultation des usagers et approbation du ministre chargé de l'aviation civile et du ministre de l'économie – qui s'appuient sur l'expertise du conseil supérieur de l'aviation marchande<sup>371</sup> – pour les aéroports accueillant plus de 200 000 passagers par an et par le préfet pour les autres<sup>372</sup>. Le Conseil d'Etat a pu donner une interprétation de l'article R.224-3-1 du code de l'aviation civile, soulignant que les ministres demeuraient libres d'inclure ou non les recettes extra-aéronautiques dans le périmètre des activités et services pris en compte et d'observer ou non le principe de la juste rémunération des capitaux investis par l'exploitant<sup>373</sup>.

109. Dans le respect du **principe de transparence**, les gestionnaires d'aéroports présentent aux transporteurs aériens, dans le cadre d'un comité de consultation économique, les éléments qui servent de base à la détermination du niveau des redevances aéroportuaires.

110. Dans le respect du **principe d'objectivité**, les gestionnaires d'aéroports tiennent une comptabilité analytique et intègrent un esprit d'amélioration, et de mesure, de l'efficacité des services rendus.

111. Fixé dans le respect du principe de relation aux coûts des services dont font notamment partie les frais de fonctionnement du comité des usagers<sup>374</sup>, le niveau des redevances peut tout de même être différencié, le tarif le plus élevé retenu ne pouvant toutefois excéder le coût du service rendu<sup>375</sup>. Les modulations du niveau des redevances aéroportuaires sont ainsi autorisées dans le respect du **principe de non-discrimination**.

---

<sup>371</sup> Article R.224-2§1 du code de l'aviation civile (version en vigueur du 26/05/1999 au 22/07/2005).

<sup>372</sup> *Ibid.*

<sup>373</sup> CE, Décision du 03/08/2011, Syndicat des compagnies aériennes autonomes (SCARA), 336885.

<sup>374</sup> « L'article R.224-1 du code de l'aviation civile prévoit que sur tout aérodrome ouvert à la circulation aérienne publique, les services rendus aux usagers et au public donnent lieu au versement de redevances au profit de la personne qui fournit le service. Dès lors que le comité des usagers a vocation à aider à la détermination des conditions d'utilisation des installations des aérodromes et que les frais de son fonctionnement trouvent ainsi une contrepartie dans une prestation directement rendue aux compagnies, le gouvernement a pu inclure dans les redevances mises à la charges des transporteurs aériens les frais attachés au fonctionnement du comité des usagers. » : CE, Décision du 01/12/1999, Syndicat des compagnies aériennes autonomes (SCARA), 196699.

<sup>375</sup> CE, Décision du 10/05/1974, Denoyez et Sieur Chorques, 88032, Lebon, p.274.

112. Après la consécration de la qualification du gestionnaire d'aéroport d'entreprise et avec l'amorce d'une vague de privatisation structurelle et financière des gestionnaires d'aéroports en Europe<sup>376</sup>, l'OACI prend position en 2004 au sujet de la question de l'établissement des redevances aéroportuaires, affirmant l'importance du respect des principes de relation au coût et de non-discrimination ainsi que la nécessité de la mise en place d'une régulation économique<sup>377</sup>.

113. En France, ces recommandations connaissent un écho dans la loi de 2005<sup>378</sup> prévoyant la possibilité de recourir à un outil de régulation permettant de manière positive de garantir un certain niveau de qualité du service public aéroportuaire et que soit limitée, de manière négative, toute tendance à une disproportion entre le niveau de qualité des services rendus et le niveau des tarifs demandés en contrepartie de ces services. Il s'agit d'un contrat dit de régulation économique (CRE) signé entre l'Etat et le gestionnaire d'aéroport, déterminant les conditions d'évolution des tarifs des redevances aéroportuaires pour une durée maximale de cinq ans<sup>379</sup>, l'enjeu étant le contrôle et l'amélioration de la qualité du service public aéroportuaire, en parallèle du contrôle du niveau des redevances pour services rendus<sup>380</sup>. Il s'agit de

---

<sup>376</sup> Voir *supra*.

<sup>377</sup> « Le conseil de l'Organisation civile internationale (OACI) a adopté, en 2004, des politiques relatives aux redevances aéroportuaires incluant, entre autres, les principes de la relation aux coûts, de la non-discrimination et d'un mécanisme indépendant de régulation économique des aéroports. » : considérant 9 de la directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires, JOCE n°L70 du 14 mars 2009, pp.57-62 ; voir OACI, *Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne*, Doc 9082, 2004.

<sup>378</sup> Article 9§2 de la loi n°2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports, JORF n°93 du 21 avr. 2005, p.6969 : « Pour Aéroports de Paris et pour les exploitants d'aérodromes civils appartenant à l'Etat, 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. Ces contrats s'incorporent aux contrats de concession d'aérodrome conclus par l'Etat. (...) » ; nous soulignons.

<sup>379</sup> Article L.6325-2 du code des transports : « Pour Aéroports de Paris et pour les autres exploitants d'aérodromes civils relevant de la compétence de l'Etat, 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. Ces contrats s'incorporent aux contrats de concession d'aérodrome conclus par l'Etat. 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 voie réglementaire » ; voir le décret n°2011-1965 du 23 décembre 2011 modifiant certaines dispositions relatives aux redevances pour services rendus sur les aérodromes, modifié par le décret n°2016-825 du 23 juin 2016 relatif aux redevances aéroportuaires et modifiant le code de l'aviation civile, JORF n°146 du 24 juin 2016, texte n°4.

<sup>380</sup> « le concessionnaire se voit obligé de mettre en œuvre un programme de contrôle et d'amélioration de la qualité mesuré par des indicateurs qui serviront de base à la régulation au travers des contrats de régulation

réguler l'action du gestionnaire d'aéroport qui demeure en charge d'un service public, la nouvelle finalité d'action qu'est la recherche de rentabilité pouvant affecter ces deux paramètres que sont la qualité et le tarif du service public aéroportuaire, ainsi que leur rapport<sup>381</sup>.

114. Au-delà de la dérégulation, la main de l'Etat reste présente à travers cet outil de « ré-régulation »<sup>382</sup>, dans le prolongement de ce que prévoit par ailleurs le cahier des charges encadrant l'activité du gestionnaire d'aéroport<sup>383</sup>. De façon positive, le contrat de régulation offre enfin au gestionnaire d'aéroport privatisé un outil de planification à moyen terme grâce auquel une certaine visibilité est donnée aux investisseurs sur l'évolution de l'activité<sup>384</sup>. Il s'agit de trouver un équilibre entre le besoin de financement du gestionnaire d'aéroport et la préservation de la compétitivité des transporteurs aériens qui ne peuvent pas supporter un niveau de redevances trop élevé<sup>385</sup> ; le gestionnaire d'aéroport est tenu au respect du principe

---

économique. » : BEYRIE Pierre, *Le changement du régime de gestion des aéroports régionaux français – Une privatisation à deux échelles qui va bouleverser le secteur aérien*, Mémoire sous la direction de BONNAFOUS Alain et PEGUY Pierre-Yves, Université de Lyon, 51p., p.21 ; « des changements notables sont intervenus dans la gestion et la culture des « nouveaux » exploitants de l'aéroport (...). (...) l'amélioration de la qualité de service offerte a permis à Lyon-Saint-Exupéry d'être le premier aéroport certifié par un organisme indépendant le 21 avril 2008 pour ses « services aux passagers » et son concept d' « airport helpers », des personnels travaillant sur la plateforme pour aider les passagers sur place. » : BEYRIE Pierre, *op.cit.*, p.23.

<sup>381</sup> « contractualisation des objectifs à atteindre pour un meilleur pilotage de l'action publique » : LODGE Martin, « Regulation, the regulatory state and european politics », *West european politics*, vol. 31, n°1, 2008, pp.280-301, p.282-283, cité dans VILLARD Philippe, *op.cit.*, p.44.

<sup>382</sup> L'Etat « conserve la responsabilité de fixer la valeur du coefficient X dans une régulation *price-cap*, et dans le cas des industries de réseau dont il est actionnaire majoritaire (..) » : DELION André, « De l'Etat tuteur à l'Etat actionnaire », *Revue français d'administration publique*, 2007, vol.124, n°4, pp.537-572, p.550, cité dans VILLARD Philippe, *op.cit.*, p.46.

<sup>383</sup> Le cahier des charges de 2002, « [s'inscrivant] dans la logique du cahier de 1997, (...) chercher à établir un équilibre entre la poursuite du désengagement financier de l'Etat concédant et la visibilité indispensable au concessionnaire lors des dernières années de la concession (...) » : COUR DES COMPTES, *Les aéroports français face aux mutations du transport aérien – rapport public thématique*, La documentation française, Juillet 2008, 220 p., pp.47-49.

<sup>384</sup> DGAC Magazine, n°349, Janvier 2009, p.14 ; « l'objectif du CRE, c'est la qualité de service, et les investissements [...] Pour la DGAC, le plus important, c'est la qualité de service, mais pour nous à l'APE ce sont les investissements » : entretien avec un responsable de l'APE, dans VILLARD Philippe, *op.cit.*, p.79.

<sup>385</sup> « La régulation tarifaire des services aéroportuaires (...) poursuit deux objectifs essentiels : ne pas fausser la concurrence entre les transporteurs par des tarifs discriminatoires et ne pas pratiquer des tarifs excessifs. » ANC, 16-A-10, avis du 03/05/2016 concernant un projet de décret relatif aux redevances aéroportuaires, point 24 ; OCDE, CEMT (Conférence européenne des ministres des transports), *Les aéroports : des plaques tournantes multimodales*, Table ronde 126, 2005, 182p., p.50 ; les transporteurs veulent que les redevances baissent alors que les gestionnaires d'aéroports veulent qu'elles augmentent : OACI, *Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne*, Doc 9082, 2004 ; ADP a intérêt à avoir une tarification haute « qui lui permette de financer ses investissements en capacités et en qualité de service » : VILLARD Philippe, *op.cit.*, p.83 ; « l'optique du régulateur, la DGAC, c'était qu'ADP délivre le meilleur service au meilleur coût » : entretien avec un fonctionnaire de la DGAC, dans VILLARD Philippe, *op.cit.*, p.78 ; « le taux plafond d'évolution des redevances retenu dans le contrat vise en priorité à faciliter la réalisation par l'entreprise des investissements nécessaires à l'accueil du trafic et à l'amélioration de la qualité de service sur les aéroports parisiens » : COUR DES COMPTES,

de relation aux coûts dans l'établissement des redevances aéroportuaires<sup>386</sup>. Actuellement, seuls ADP<sup>387</sup>, Lyon-Saint-Exupéry et Toulouse-Blagnac sont concernés par ce type de contrat.

Limitées à un niveau permettant la couverture des coûts du service public aéroportuaire, les redevances pour services rendus ne peuvent *a priori* constituer une source d'investissement. S'il est rappelé par l'OACI en 2004<sup>388</sup>, le principe de relation aux coûts des redevances pour services rendus connaît dès 2005 un assouplissement permettant l'établissement de redevances à un niveau tel que celles-ci peuvent constituer une source d'investissement.

#### B. L'assouplissement du principe de relation aux coûts : la transition vers un service marchand rémunéré par le paiement d'un prix

115. En France, le législateur introduit en 2005 avec le CRE la possibilité pour ADP et les gestionnaires d'aéroports d'intérêt national devenus peu à peu sociétés anonymes<sup>389</sup> de moduler le niveau des redevances pour services rendus. Encadrée, cette possibilité n'est ouverte que lorsqu'elle sert un motif d'intérêt général tenant à la protection de l'environnement, à l'aménagement du territoire ou à l'amélioration de l'utilisation des infrastructures<sup>390</sup>.

---

*Les aéroports français face aux mutations du transport aérien – rapport public thématique*, La documentation française, Juillet 2008, 220 p., pp.63-64.

<sup>386</sup> « Les services publics aéroportuaires donnent lieu à la perception de redevances pour services rendus fixées conformément aux dispositions du deuxième alinéa de l'article L.410-2 du code de commerce. « Le montant des redevances tient compte de la rémunération des capitaux investis. Il peut tenir compte des dépenses, y compris futures, liées à la construction d'infrastructures ou d'installations nouvelles avant leur mise en service. » (...) « Le prix global de ces redevances ne peut excéder le coût des services rendus sur l'aéroport. » : voir DUPONT Pascal, « La Loi n°2005-357 du 20 avril 2005 et la réforme aéroportuaire en France », *RFDA*, 2005 vol.2, pp.151-158, p.156.

<sup>387</sup> A propos du CRE avec ADP, le dirigeant d'une compagnie aérienne estime que « dans le fond, c'est l'Etat qui signe un contrat avec lui-même » : VILLARD Philippe, *op.cit.*, p.87 ; la légalité du CRE entre ADP et l'Etat a été confirmée par le Conseil d'Etat : CE, Décision du 25/04/2007, Fédération nationale de l'aviation marchande (FNAM) et autres, 291976.

<sup>388</sup> Considérant 9 de la directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires, JOCE n°L70 du 14 mars 2009, pp.57-62 ; voir OACI, *Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne*, Doc 9082, 2004.

<sup>389</sup> Voir *supra*.

<sup>390</sup> Article 9 de la loi n°2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports, JORF n°93 du 21 avr. 2005, p.6969, codifié à l'article L.224-2 du code de l'aviation civile.

116. Inadapté à la situation nouvelle du gestionnaire d'aéroport, le principe de relation aux coûts représentait un frein au développement de l'activité du gestionnaire d'aéroport européen. Ce sont ainsi les redevances pour services rendus dans leur ensemble, et non plus chaque catégorie de redevance, qui doivent être établies en relation avec le coût des services qu'elles couvrent<sup>391</sup>. Le gestionnaire a donc la faculté d'établir un niveau de redevances en relation non plus seulement avec les coûts mais aussi avec les « investissements »<sup>392</sup> et « objectifs de qualité des services publics rendus par l'exploitant d'aérodrome »<sup>393</sup>, ce qui équivaut à une possibilité d'augmenter le niveau des redevances aéroportuaires au-delà de ce qui est nécessaire pour le financement actuel du service public aéroportuaire<sup>394</sup>. Les redevances aéronautiques ne constituent plus seulement la contrepartie de services rendus mais elles rendent possible, en même temps qu'elles le rémunèrent, l'investissement par le gestionnaire d'aéroport pour l'adaptation des infrastructures<sup>395</sup>. D'une durée maximale de cinq ans, ce contrat conclu entre l'Etat et un gestionnaire d'aéroport a pour objet de déterminer les conditions d'évolution des tarifs des redevances aéroportuaires<sup>396</sup> par la fixation d'un plafond d'évolution des redevances en contrepartie d'un programme d'investissement et d'une certaine qua-

---

<sup>391</sup> ANC, 10-A-04, avis du 22/02/2010 relatif à une demande d'avis de l'Association pour le maintien de la concurrence sur les réseaux et infrastructures (AMCRI) sur les problèmes de concurrence pouvant résulter de la privatisation des aéroports français, pages 25 et 26.

<sup>392</sup> DGAC MAGAZINE, n°349, Janvier 2009, p.14 ; « l'objectif du CRE, c'est la qualité de service, et les investissements [...] Pour la DGAC, le plus important, c'est la qualité de service, mais pour nous à l'APE ce sont les investissements » : VILLARD Philippe, *op.cit.*, p.79.

<sup>393</sup> Article 9§2 de la loi n°2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports, JORF n°93 du 21 avr. 2005, p.6969 : « tarifs des redevances aéroportuaires (...) 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. Ces contrats s'incorporent aux contrats de concession d'aérodrome conclus par l'Etat. (...) » ; nous soulignons ; article L.6325-2 du code des transports ; article R.224-4 du code de l'aviation civile ; COLLIN Yves, *Avis sur le projet de loi relatif aux aéroports*, n°54, 04/11/2004, 49p., p.44 ; voir *infra* : partie I, titre II, chapitre I.

<sup>394</sup> « Le montant des redevances tient compte de la rémunération des capitaux investis. Il peut tenir compte des dépenses, y compris futures, liées à la construction d'infrastructures ou d'installations nouvelles avant leur mise en service. » (...) : DUPONT Pascal, « La Loi n°2005-357 du 20 avril 2005 et la réforme aéroportuaire en France », *RFDA*, 2005 vol.2, pp.151-158, p.156 ; HALPERN Charlotte, « Portrait d'entreprise. La gestion aéroportuaire a-t-elle changé de nature ? Le rôle de BAA plc », *Flux*, 1/2011, n° 83, pp. 68-82.

<sup>395</sup> « augmentation des charges aéroportuaires qui permet à l'opérateur de générer des revenus supplémentaires pour financer son programme d'investissements (BAA, plc, 2008, p.9). » : HALPERN Charlotte, « Portrait d'entreprise. La gestion aéroportuaire a-t-elle changé de nature ? Le rôle de BAA plc », *Flux*, 1/2011, n° 83, pp. 68-82, p.12.

<sup>396</sup> Article L.6325-2 du code des transports.

lité de service, qui comporte un barème de type bonus/malus au regard des résultats obtenus<sup>397</sup> et permet « de donner une plus grande visibilité tant côté aéroports que côté transporteurs »<sup>398</sup>. Il s'agit là du premier pas vers la reconnaissance d'une certaine valeur économique du service public aéroportuaire.

117. En 2007, le Conseil d'Etat pose le principe de la possibilité d'une prise en compte de la valeur économique des services rendus aux usagers d'un service public, mettant fin à l'obligation de plafonnement par le coût<sup>399</sup>. Cette évolution se lit quelques années plus tard dans les décisions de l'autorité de la concurrence<sup>400</sup> ou dans les décisions du Conseil d'Etat qui parlent d'un « prix » du service public, plus volontiers que d'un « tarif »<sup>401</sup>, en particulier pour l'application du droit de la concurrence mais indépendamment de l'existence d'une relation contractuelle entre l'administration et l'utilisateur, celle-ci étant sans incidence sur la qualification de la contrepartie due par l'utilisateur, qui demeure une redevance<sup>402</sup>. La question de la désignation

---

<sup>397</sup> DGAC MAGAZINE, « La DGAC, régulateur du transport aérien », *DGAC Magazine*, Hors-série, Mars 2013, p.29.

<sup>398</sup> *Ibid.*

<sup>399</sup> « (...) si l'objet du paiement que l'administration peut réclamer (...) est en principe de couvrir les charges du service public, il n'en résulte pas nécessairement que le montant de la redevance ne puisse excéder le coût de la prestation fournie » ; « il s'ensuit que le respect de la règle d'équivalence entre le tarif d'une redevance et la valeur de la prestation ou du service peut être assuré non seulement en retenant le prix de revient de ce dernier, mais aussi, en fonction des caractéristiques du service, en tenant compte de la valeur économique de la prestation pour son bénéficiaire » : CE, Ass., Décision du 16/07/2007, Syndicat national de défense de l'exercice libéral de la médecine à l'hôpital, 293229 293254 (AJDA 2007, p.1807) ; CABANNES Xavier, « L'utilisateur et la rémunération du service rendu », *RFDA*, 2013, p.482 ; TERNEYRE Philippe, « Nouvelle détermination du montant des redevances pour service rendu », *RFDA*, 2007, p.1278 ; JEANNENEY Pierre-Alain, NICINSKI Sophie, RICHER Laurent, « Actualités du droit de la concurrence et de la régulation », *AJDA*, 2008, p.2312.

<sup>400</sup> « Le prix des services rendus n'est pas librement fixé par l'exploitant mais établi par le biais de redevances réglementées par les pouvoirs publics » : ANC, 10-A-04, avis du 22/02/2010 relatif à une demande d'avis de l'Association pour le maintien de la concurrence sur les réseaux et infrastructures (AMCRI) sur les problèmes de concurrence pouvant résulter de la privatisation des aéroports français, page 11 ; « Le prix de la mise à disposition des infrastructures aéroportuaires (...) » : ANC, 10-A-04, avis du 22/02/2010, page 9 ; CE, Avis du 16/02/2011, SCARA c/ CCI Le Havre, 226155 ; nous soulignons.

<sup>401</sup> « La notion de tarif évoque un « prix » particulier appliqué à une catégorie d'utilisateurs pour une prestation déterminée, généralement déterminé de manière unilatérale et sous la forme d'un barème préétabli et publié. » : CONSEIL D'ETAT, *Redevances pour service rendu et redevances pour occupation du domaine public*, 24/10/2002, 104p., pp.10-11.

<sup>402</sup> « (...) même si c'est le mot de « prix » et non celui de « redevance » qui est couramment utilisé pour désigner la contrepartie financière mise à la charge des usagers de certains services publics industriels et commerciaux. En effet, la notion de prix désigne, de manière générale, la contrepartie financière d'une prestation de services ou de la vente d'un bien, alors même que cette contrepartie n'est pas, en droit, fixée contractuellement. C'est pourquoi les redevances pour service rendu ont toujours été regardées par la jurisprudence comme des prix pour l'application de l'ordonnance du 30 juin 1945. Cette assimilation – dont le champ n'est, contrairement à ce qui a pu être parfois soutenu en doctrine, nullement limité aux services à caractère industriel et commercial (...) – reste valable pour l'application du droit de la concurrence, comme le montre en particulier la jurisprudence du Conseil de la concurrence » : CONSEIL D'ETAT, *Redevances pour service rendu et redevances pour occupation du domaine public*, 24/10/2002, 104p., pp.10-11.

de l'utilisateur du service public par le terme « client », si elle se pose également, est, selon le Conseil d'Etat, elle aussi sans incidence sur la qualification juridique de la rémunération du service public<sup>403</sup>. Le Conseil d'Etat a toutefois rappelé qu'il revient à l'utilisateur de financer les missions d'intérêt général<sup>404</sup> – *user pays principle* cher à la Commission européenne dans le cadre de la réflexion menée face au problème de congestion des aéroports<sup>405</sup>. Par ailleurs, le Conseil d'Etat a pu considérer que le contentieux relatif à l'institution d'une redevance relevait de la matière civile<sup>406</sup>.

118. Imperceptible bien qu'amorcée dès les débuts de la libéralisation avec le rapport nouveau des transporteurs aux aéroports et l'apparition d'une dimension tenant à la qualité des services rendus<sup>407</sup>, la transformation du service public aéroportuaire en service marchand devient franche avec cet assouplissement prétorien du principe de relation aux coûts.

119. En 2008, la Cour des comptes souligne les limites de la procédure annuelle d'établissement des redevances aéroportuaires et l'intérêt du CRE qu'elle considère comme un cadre permettant une réflexion à moyen terme, qui aurait le double avantage d'offrir de la visibilité aux transporteurs et d'inciter les gestionnaires d'aéroports à réduire leurs coûts<sup>408</sup>. Alors que c'était auparavant l'usage des infrastructures qui rendait l'utilisateur redevable par définition, sans qu'aucune autre considération n'intervienne ni en amont dans l'établissement du niveau

---

<sup>403</sup> « la situation juridique de l'utilisateur – réglementaire si le service public est administratif, contractuelle s'il est industriel et commercial – est sans incidence sur la qualification juridique de la contrepartie qui lui est demandée », qui reste une redevance malgré l'emploi répandu du terme « prix » : *Ibid.*

<sup>404</sup> « La loi du 18/12/1998 a pour objet de garantir que le coût des missions d'intérêt général demeure effectivement à la charge des usagers des aéroports. » : CE, Avis du 16/02/2011, SCARA c/ CCI Le Havre, 226155.

<sup>405</sup> « The overall funding mechanism of infrastructure needs to turn more towards the “user pays” principle. » : COMMISSION EUROPÉENNE, SEC (2011) 391 final, *Commission staff working document Accompanying the White Paper – Roadmap to a single european transport area – towards a competitive and resource-efficient transport system*, 28/03/2011, 127p., point 19, page 43.

<sup>406</sup> « Le litige relatif à l'institution d'une redevance correspondant au prix payé par l'utilisateur d'un service public a pour objet une contestation portant sur des droits et obligations de caractère civil au sens de l'article 6 de la CEDH. » : CE, Avis du 16/02/2011, SCARA c/ CCI Le Havre, 226155 ; nous soulignons ; le paiement des redevances liées à l'utilisation des équipements d'un aéroport prévues par les dispositions des articles R. 224-1 et suivants du code de l'aviation civile, qui ont le caractère de redevances pour services rendus à ses usagers pour un service public industriel et commercial, ne constitue pas une obligation susceptible d'être sanctionnée par la juridiction administrative : CE, Décision du 19/03/2010, SCARA c/ ADP, 305047.

<sup>407</sup> Voir *infra* : partie I, titre II, chapitre I, section II, paragraphe 1.

<sup>408</sup> « ces révisions sont décidées chaque année sans être inscrites dans une perspective de moyen terme qui donnerait de la visibilité aux compagnies et inciterait ADP à un effort de modération de ses coûts. » : COLLIN Yves, *Avis sur le projet de loi relatif aux aéroports*, n°54, 04/11/2004, 49p., p.34, p.38.

des redevances ni en aval dans l'évaluation des services rendus, c'est désormais la combinaison de l'usage des infrastructures lui-même et de la qualité des services rendus qui intéressent tant le transporteur dans l'évaluation d'un aéroport que le gestionnaire d'aéroport dans l'établissement d'un « prix » de l'usage de son aéroport. Alors qu'elles constituaient en vertu du principe de relation au coût une contrepartie « mécanique » aux services rendus, les redevances aéroportuaires constituent aujourd'hui la contrepartie rémunératrice de l'usage d'infrastructures adaptées aux usagers<sup>409</sup>.

120. Au-delà de la faculté de modulation *ad hoc* du niveau des redevances pour services rendus par tel ou tel gestionnaire français se pose à l'échelle européenne la question de l'assouplissement du principe de relation aux coûts dans la procédure même d'établissement du niveau des redevances. En 2009, alors qu'un encadrement de la procédure d'établissement des redevances aéroportuaires est recommandé à l'échelle mondiale par l'OACI, un texte européen d'harmonisation voit le jour définissant des principes communs devant guider les gestionnaires d'aéroports européens dans l'établissement des redevances aéroportuaires afin que soient favorisés le développement optimal des aéroports, une concurrence loyale entre gestionnaires d'aéroports européens ainsi que la transparence pour les usagers des infrastructures aéroportuaires. Confirmant l'importance des principes de non-discrimination<sup>410</sup> et de

---

<sup>409</sup> « Paying for the use of infrastructure has historically not been a commercial activity in all member states. » : ZÜRNSTEIN Markus, *Funding of airports from the view of an airport operator*, Présentation, Flughafen München GmbH, 17/09/2013, 19p., p.2.

<sup>410</sup> Article 3 de la directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires, JOCE n°L70 du 14 mars 2009, pp.57-62.

transparence ainsi que celle de la consultation des usagers<sup>411</sup> et du respect de normes de qualité<sup>412</sup>, la directive 2009/12/CE de la Commission européenne<sup>413</sup> semble tempérer le principe de relation aux coûts ayant jusqu'alors prévalu dans l'établissement du niveau des redevances aéroportuaires. Elle organise en effet, suivant ainsi l'évolution de la position de l'OACI à ce sujet<sup>414</sup>, la possibilité d'une rémunération du gestionnaire d'aéroport allant au-delà de la simple couverture des coûts. Peu à peu, le principe de relation aux coûts connaît un assouplissement qui permet aux gestionnaires d'aéroports européens de fixer les redevances pour services rendus à un niveau tel qu'elles constituent non plus seulement la contrepartie de la possibilité d'utiliser l'aéroport mais le prix de la qualité des services.

121. La procédure d'établissement du niveau des redevances pour services rendus cristallise les intérêts du gestionnaire d'aéroport et des transporteurs aériens, l'enjeu étant de trouver un équilibre entre le besoin de financement du premier et la préservation de la compétitivité des seconds, qui ne peuvent pas supporter un niveau de redevances trop élevé<sup>415</sup>. L'amplitude de la modulation collective du niveau des redevances aéronautiques dépend d'une part du gestionnaire d'aéroport et d'autre part du régulateur. Pour le développement de sa capacité d'investissement, le gestionnaire d'aéroport œuvre en tout état de cause à l'accroissement de ses revenus aéronautiques, à la fois par l'attraction d'un nombre croissant d'usagers et par l'augmentation du niveau des redevances. Conscient de ce double enjeu, le gestionnaire d'aéroport cherche chaque année à établir un niveau de redevance optimal qui soit

---

<sup>411</sup> Article 6 de la directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires, JOCE n°L70 du 14 mars 2009, pp.57-62 ; considérants 2 et 4 de la directive précitée : « Il est nécessaire de mettre en place un cadre commun régulant les composantes essentielles des redevances aéroportuaires et leur mode de fixation, faute de quoi certaines exigences de base concernant la relation entre les entités gestionnaires d'aéroports et les usagers d'aéroport risquent de ne pas être respectées » ; « garantir le respect de certains principes de base dans les relations entre l'entité gestionnaire d'aéroport et les usagers d'aéroport, en particulier en ce qui concerne la transparence des redevances et la non-discrimination entre les usagers d'aéroport. ».

<sup>412</sup> Article 9 de la directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires, JOCE n°L70 du 14 mars 2009, pp.57-62 ; voir également le considérant 16 de la directive précitée : « Il convient que les usagers d'aéroport et l'entité gestionnaire d'aéroport puissent conclure un accord de niveau de service en ce qui concerne la qualité du service fourni en contrepartie des redevances aéroportuaires. Des négociations sur la qualité du service fourni en contrepartie des redevances aéroportuaires pourraient avoir lieu dans le cadre de la consultation régulière. ».

<sup>413</sup> Directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires, JOCE n°L70 du 14 mars 2009, pp.57-62.

<sup>414</sup> A l'échelle mondiale, l'OACI plaide dès 2007 en faveur d'un assouplissement du principe de relation aux coûts : « statements by ICAO Council : airport charges » « airports may produce revenues greater than costs » : ODONI Amedeo, « Airport revenues and user charges », *Massachusetts Institute of Technology*, 2007, 38p., p.13.

<sup>415</sup> Voir *supra*.

perçu comme juste, acceptable voire attractif pour les usagers, et qui produise des recettes suffisantes. En France, ce niveau public collectif des redevances aéronautiques est établi annuellement par le gestionnaire par voie d'acte unilatéral soumis à approbation de l'Etat.

122. Contraint d'assurer un certain niveau de recettes, le gestionnaire d'aéroport ne peut envisager, même pour attirer des transporteurs, de réduction collective du niveau des redevances ; il procède plutôt à un ajustement de son attractivité par le bas, cherchant en réalité non pas à séduire positivement les transporteurs en réduisant beaucoup ses tarifs, mais à ne pas les faire fuir en ne les augmentant pas trop<sup>416</sup> – la limite se situant quelque part entre une valeur absolue supérieure fixée par le régulateur et une valeur relative inférieure difficile à définir en ce qu'elle est une synthèse, une sorte de valeur collective des tarifs aéroportuaires. Dans cet exercice d'adaptation des redevances aéroportuaires, le gestionnaire d'aéroport fait face à deux groupes de transporteurs au minimum, à savoir les usagers potentiels et les usagers actuels. L'adaptation du niveau des redevances doit donc répondre à une double logique de maintien voire d'augmentation globale et d'augmentation des unités de recettes. Tandis qu'une augmentation trop importante du niveau des redevances peut avoir un effet dissuasif auprès des transporteurs – déjà présents ou non –, une augmentation trop faible risque de faire stagner le développement de l'aéroport, le rendant à moyen ou long terme inattractif. Dans ce cadre, les pressions implicites des transporteurs, combinées à la régulation par une

---

<sup>416</sup> C'est un jeu délicat, dans lequel gestionnaires d'aéroports et transporteurs peuvent même être en conflit. Les transporteurs font « remarquer que dans la chaîne de valeur du transport aérien, [ils sont les seuls] à avoir des marges aussi faibles – quand elles sont positives –, face à des prestataires de service ou à des fournisseurs de biens en situation de quasi-monopole » : COMMISSARIAT GENERAL A LA STRATEGIE ET A LA PROSPECTIVE, *Les compagnies aériennes européennes sont-elles mortelles ? Perspectives à vingt ans*, sous la présidence d'ABRAHAM Claude, Juillet 2013, 142p., p.105.

autorité indépendante<sup>417</sup>, conformément aux orientations du droit dérivé européen<sup>418</sup>, guident le gestionnaire d'aéroport dans l'adaptation collective du niveau des redevances aéroportuaires.

123. La régulation doit permettre la préservation des intérêts en présence, à savoir l'obtention d'une juste rémunération pour le gestionnaire d'aéroport et la « soutenabilité » des coûts pour les transporteurs. L'enjeu pour le gestionnaire d'aéroport est de financer ses coûts actuels et futurs grâce aux redevances aéroportuaires. Il s'agit de faire peser sur l'utilisateur à la fois le coût actuel d'usage et le coût futur correspondant à l'amortissement des investissements envisagés ; progressivement, les redevances aéroportuaires s'apparentent au prix de la qualité des infrastructures entendue comme le degré d'adaptation aux attentes des transporteurs, le gestionnaire devant trouver le bon équilibre entre l'augmentation de la qualité et celui du niveau des redevances<sup>419</sup>, un plafond dit *price cap*<sup>420</sup> limitant en tout état de cause la marge de manœuvre du gestionnaire dans l'intérêt des consommateurs finals que sont les passagers. Toujours régulée afin que soient préservés les intérêts des usagers du service public aéroportuaire, la procédure d'établissement du niveau des redevances pour services rendus s'inscrit dans une logique déterminée par le système comptable choisi par les autorités de

---

<sup>417</sup> En France, c'était jusqu'à il y a peu la DTA (Direction du transport aérien) qui avait « notamment à définir le périmètre régulé et à approuver les tarifs des redevances correspondantes » : DGAC MAGAZINE, « La DGAC, régulateur du transport aérien », *DGAC Magazine*, Hors-série, Mars 2013, p.29 ; en 2016, l'autorité nationale de la concurrence recommande de confier la régulation des redevances aéroportuaires à une AAI (Autorité administrative indépendante) existante telle que l'ARAFER (Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières) : ANC, 16-A-10, avis du 03/05/2016 concernant un projet de décret relatif aux redevances aéroportuaires, point 37 ; c'est aujourd'hui effectivement l'ARAFER, devenue en 2019 Autorité de régulation des transports, qui est en charge de cette régulation.

<sup>418</sup> Directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires, JOCE n°L70 du 14 mars 2009, pp.57-62, p.11 ; COMMISSION EUROPEENNE, « Aviation : Commission reports increased transparency in setting of airport charges, but uneven implementation of rules by the Member States », IP/14/567, 19/05/2014.

<sup>419</sup> ZÜRNSTEIN Markus, *Funding of airports from the view of an airport operator*, Présentation, Flughafen München GmbH, 17/09/2013, 19p., p.15.

<sup>420</sup> « Cette forme de régulation consiste à imposer un niveau maximum de recettes tirées des redevances aéroportuaires. (...) [Elle] constitue une incitation pour le gestionnaire de l'aéroport à réduire ses coûts, puisqu'en cas de gains d'efficacité, il conserve les recettes prévues initialement et augmente donc son profit (...) [et] bénéficient aux usagers au travers d'une diminution des redevances. Un inconvénient de ce type de régulation est que le gestionnaire d'aéroport peut être tenté de réduire ses coûts. » : ANC, 10-A-04, avis du 22/02/2010 relatif à une demande d'avis de l'Association pour le maintien de la concurrence sur les réseaux et infrastructures (AMCRI) sur les problèmes de concurrence pouvant résulter de la privatisation des aéroports français, page 26, point 140.

tutelle du gestionnaire d'aéroport que sont en France le ministre chargé de l'aviation civile et le ministre de l'économie<sup>421</sup>.

124. Deux systèmes d'affectation des recettes commerciales sont traditionnellement distingués<sup>422</sup> :

- Le système de la double caisse, dans lequel les services liés aux activités aériennes sont distingués des autres services comme les commerces ;
- Le système de la caisse unique, dans lequel les services liés aux activités aériennes et les autres services comme les commerces sont pris en compte comme un ensemble.

Dans le système de la double caisse, seules les recettes aéronautiques sont prises en compte pour la fixation du niveau des redevances pour services rendus. Dans le système de la caisse unique, l'ensemble des recettes aéronautiques et extra-aéronautiques est pris en compte pour la fixation du niveau des redevances pour services rendus.

125. Le système de la caisse unique permet au gestionnaire d'employer indifféremment les recettes aéronautiques et extra-aéronautiques au financement du service public aéroportuaire et des investissements, tandis que le système de la double caisse ne permet pas de financement « croisé ». Dans le système de caisse unique, « les recettes commerciales d'une infrastructure de services participent à la couverture des charges de celle-ci au même titre que les redevances d'accès. Il s'agit donc d'un système de mutualisation des recettes : chaque euro gagné sur l'activité commerciale vient réduire d'autant le niveau des redevances facturées aux entreprises utilisatrices »<sup>423</sup>.

---

<sup>421</sup> « Il appartient, en application des dispositions de l'article L.224-2 du code de l'aviation civile, aux ministres chargés de l'aviation civile et de l'économie de définir le périmètre des activités et services pris en compte pour déterminer le tarif des redevances aéroportuaires. » : CE, Décision du 03/08/2011, Syndicat des compagnies aériennes autonomes (SCARA), 336885.

<sup>422</sup> « european legislation, in form of the airport charges directive 2009/12, takes into account the diversity of European airports and financing modes and does not impose one single financing system for infrastructure financing and operating costs. » : COMMISSION EUROPÉENNE, SEC (2011) 391 final, *Commission staff working document Accompanying the White Paper – Roadmap to a single european transport area – towards a competitive and resource-efficient transport system*, 28/03/2011, 127p., point 501, page 118 ; nous soulignons.

<sup>423</sup> ANC, *Rapport annuel 2011*, 14/03/2012, 391p., p.67.

126. Dans le système de double caisse en revanche, les charges des infrastructures de services sont intégralement financées par le produit des redevances d'accès, le bénéfice des recettes commerciales ne contribuant pas à alléger le niveau des redevances pour services rendus. La justification économique de ce système « repose sur l'opportunité que les prix de l'utilisation des infrastructures portuaires reflètent la rareté de celles-ci dans un contexte de saturation croissante du secteur. Par ailleurs, les recettes commerciales ne sont pas uniquement liées au trafic aérien mais résultent également de la qualité de l'offre commerciale mise en place par le gestionnaire d'aéroport, qui est ainsi fondé à en conserver le bénéfice »<sup>424</sup>. Le système de la double caisse accentue le risque de transferts de charges et de ressources entre les différentes activités des sociétés aéroportuaires ; il est « susceptible de favoriser la hausse des redevances ou la réduction des dépenses d'investissements des exploitants dans les infrastructures aéroportuaires »<sup>425</sup>.

127. L'effort de financement de la part des entités utilisatrices des infrastructures aéroportuaires varie donc selon le système comptable, ce qui influe directement sur l'importance de la modulation du niveau des redevances. Alors que le système de la caisse unique permet une homogénéisation de l'effort, qui pèse à la fois sur les usagers générateurs de recettes aéronautiques et sur les non usagers générateurs de recettes extra-aéronautiques<sup>426</sup>, le système de la double caisse fait peser le financement du service public aéroportuaire et de l'adaptation des infrastructures, soit le coût actuel et futur du service public aéroportuaire, sur les seuls usagers actuels<sup>427</sup>. Cela implique une différence dans l'évolution du niveau des redevances qui, s'il est susceptible de connaître une augmentation contenue dans le système de la caisse unique grâce à une forme de subvention par les recettes extra-aéronautiques, a tendance à augmenter davantage dans le système de la double caisse.

---

<sup>424</sup> ANC, 10-A-04, avis du 22/02/2010 relatif à une demande d'avis de l'Association pour le maintien de la concurrence sur les réseaux et infrastructures (AMCRI) sur les problèmes de concurrence pouvant résulter de la privatisation des aéroports français, page 23.

<sup>425</sup> *Ibid.*

<sup>426</sup> « La règle dite de la « caisse unique », figurant à l'article R.224-3-1 du code de l'aviation civile, permet de financer par des recettes autres que des redevances, notamment par des recettes commerciales, les services dont les coûts n'ont pas été entièrement couverts par ces redevances. » : CE, Décision du 26/12/2008, Société Air France c/ CCI de Marseille-Provence, 312426 ; ZÜRNSTEIN Markus, *Funding of airports from the view of an airport operator*, Présentation, Flughafen München GmbH, 17/09/2013, 19p., p.6.

<sup>427</sup> « Dans le système alternatif de double caisse en revanche, les charges (...) sont intégralement financées par le produit des redevances d'accès, le bénéfice des recettes commerciales revenant intégralement au gestionnaire d'infrastructure. » : ANC, *Rapport annuel 2011*, 14/03/2012, 391p., p.67.

128. Défendu pour une certaine vérité de la valeur de l'usage des infrastructures qu'il permet d'établir<sup>428</sup>, le système de la double caisse est largement minoritaire au sein de l'Union européenne. Dans le système de la caisse unique, le développement économique global d'un aéroport sert l'intérêt des transporteurs usagers du service public aéroportuaire en cela que l'accroissement des recettes extra-aéroportuaires est favorable à une baisse du niveau des redevances pour services rendus compensée par une hausse relative des redevances extra-aéronautiques.

129. Conformément aux recommandations de l'OACI, c'est ce système de la caisse unique qui prévaut largement<sup>429</sup>, son caractère juste étant toutefois discuté ; les uns, en particulier les entités générant des recettes extra-aéronautiques, s'estiment pénalisés et affirment qu'un tel système est injuste dans la mesure où il fait participer les non usagers à l'effort de financement d'un service dont ils ne profitent pas alors que les autres affirment au contraire que ce système a le mérite de faire peser équitablement l'effort sur les usagers et sur les non usagers, ces derniers profitant dans leur activité des flux de passagers-consommateurs drainés par les premiers<sup>430</sup> ; il s'agit de faire payer à tous les opérateurs le facteur de productivité et de rentabilité que l'aéroport représente pour eux. Le système de la caisse unique profite en principe aux transporteurs usagers par une augmentation limitée du niveau des redevances pour services rendus<sup>431</sup>, favorisant l'attractivité et la compétitivité de l'aéroport face aux usagers actuels et potentiels<sup>432</sup>.

130. En France, les gestionnaires d'aéroports comme ADP sont favorables à un système

---

<sup>428</sup> Voir *supra*.

<sup>429</sup> OACI, *Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne*, Doc 9082, 2004 ; en 2014, l'ACI Europe fait état d'une tendance à l'adoption de la caisse unique par les gestionnaires des petits aéroports, et de la double caisse ou de la caisse aménagée par les grands aéroports : ACI EUROPE, *Airport charges survey 2014 – ACI Europe fact sheet*, 2014.

<sup>430</sup> COLLIN Yves, *Avis sur le projet de loi relatif aux aéroports*, n°54, 04/11/2004, 49p., p.40 ; ANC, *Rapport annuel 2011*, 14/03/2012, 391p., pp.67-68.

<sup>431</sup> ANC, *Rapport annuel 2011*, 14/03/2012, 391p., p.68.

<sup>432</sup> « Effet d'entraînement » via la caisse unique : « dans la mesure où l'augmentation des redevances commerciales peut venir compenser une baisse des redevances aéroportuaires, plus l'aéroport rentabilisera ses emplacements commerciaux, plus il pourra maîtriser le montant de la redevance aéroportuaire et plus les compagnies seront incitées à conserver leurs escales plutôt que de choisir un aéroport concurrent. » : PHILIPPE Jérôme (Freshfields Bruckhaus Deringer), *Concurrence et aéroports*, Séminaire Philippe Nasse du 09/01/2014, 67p., p.62.

intermédiaire de « caisse unique aménagée »<sup>433</sup>, qui, contrairement au système classique de la caisse unique, inciterait à investir dans l'accroissement et l'amélioration des capacités et limiterait une possible baisse de l'offre extra-aéronautique en raison de l'effort de « subvention » qui pèse sinon sur ses auteurs, dans le système de la caisse unique. Ce système de caisse unique aménagée servirait l'intérêt mutuel des transporteurs et des gestionnaires d'aéroports, désireux de développer leur rentabilité<sup>434</sup>. La Cour des comptes fournit, dans son rapport de 2008, un éclairage intéressant sur les enjeux liés au choix du système de la caisse unique, de la double caisse ou de la caisse aménagée<sup>435</sup>.

131. Non plus seulement la contrepartie du service public aéroportuaire, les redevances aéroportuaires deviennent la contrepartie d'un service économique et représentent, outre une source de financement au service de l'adaptation des infrastructures aéroportuaires, une forme de rémunération du gestionnaire par les bénéficiaires de cette adaptation. A ce titre et par exception au principe de relation au coût, elles s'apparentent progressivement, dans le cadre de la relation entre gestionnaire et transporteur, à un prix – celui de la qualité, du niveau des services offerts – bien qu'il reste à noter que le gestionnaire d'aéroport ne dispose pas d'une réelle liberté tarifaire dans la mesure où la procédure de fixation des redevances est soumise à régulation<sup>436</sup>.

132. De manière évidente et inexorable, l'activité des gestionnaires d'aéroports s'oriente vers la poursuite d'un nouvel objectif tenant au développement de leur rentabilité. Avant de devenir un instrument d'amélioration de l'attractivité de l'aéroport comme résultat d'un service de gestion<sup>437</sup> et de se transformer progressivement en un « prix », les redevances pour services rendus avaient pour but d'assurer le financement du service public aéroportuaire. C'est avec l'évolution des contours du service public aéroportuaire et de l'action du

---

<sup>433</sup> COLLIN Yves, *Avis sur le projet de loi relatif aux aéroports*, n°54, 04/11/2004, 49p., p.40.

<sup>434</sup> *Ibid.*

<sup>435</sup> COUR DES COMPTES, *Les aéroports français face aux mutations du transport aérien – rapport public thématique*, La documentation française, Juillet 2008, 220 p., pp.58-61.

<sup>436</sup> « Le prix des services rendus n'est pas librement fixé par l'exploitant mais établi par le biais de redevances réglementées par les pouvoirs publics » : ANC, 10-A-04, avis du 22/02/2010 relatif à une demande d'avis de l'Association pour le maintien de la concurrence sur les réseaux et infrastructures (AMCRI) sur les problèmes de concurrence pouvant résulter de la privatisation des aéroports français, page 11 ; nous soulignons.

<sup>437</sup> Voir *infra* : partie I, titre II, chapitre II, section I.

gestionnaire d'aéroport, perçue comme une activité économique et soumise au droit européen de la concurrence, que les redevances aéroportuaires deviennent pour le gestionnaire d'aéroport une recette dont il attend – et dont il est en droit d'attendre – un profit. On pourrait parler de retour sur investissement auprès des bénéficiaires de la qualité du service public aéroportuaire. Dans l'un ou l'autre système, la question du financement rejoint en effet pour le gestionnaire d'aéroport celle du développement économique, du profit, de la rentabilité. Les redevances, aéronautiques et extra-aéronautiques, concentrent désormais toute l'attention des gestionnaires d'aéroports en ce qu'elles représentent non seulement une source de financement mais aussi une source de profit<sup>438</sup>.

Les gestionnaires d'aéroports européens font aujourd'hui largement le pari d'une rentabilité basée sur l'accroissement des flux générateurs de revenus extra-aéronautiques.

## PARAGRAPHE 2. Le développement d'un modèle économique basé sur l'accroissement des revenus extra-aéronautiques

133. Qu'il s'agisse d'attirer les investissements privés<sup>439</sup> ou de permettre un retour sur investissement, l'activité des gestionnaires d'aéroports est, depuis leur privatisation statutaire puis financière, tournée vers la recherche de rentabilité<sup>440</sup>. Selon une logique d'action privée classique pour une entreprise, le gestionnaire d'aéroport cherche à générer un maximum de

---

<sup>438</sup> « L'économie des aéroports repose assez largement sur les redevances qu'ils perçoivent. » DUPONT Pascal, « La Loi n°2005-357 du 20 avril 2005 et la réforme aéroportuaire en France », *RFDA*, 2005 vol.2, pp.151-158, p.156.

<sup>439</sup> « It is no longer enough for airports to operate in a technically compliant manner to fulfil safety prerogatives. To attract private investment, airport stakeholders must now fulfil additional commercial requirements to demonstrate that investment in their airport is “worthwhile”. To feed investor appetite, legacy airport stakeholders need to consider and prove profitability and growth effectiveness of institutions for safeguarding investment (...) » : AZLAN Morad, « Public private partnership (PPP) : what you need to know », 20/05/2016, <https://newairportinsider.com/public-private-partnership-ppp-what-you-need-to-know/> (consulté pour la dernière fois le 10/04/2020).

<sup>440</sup> « La réforme incite les nouveaux concessionnaires à être plus performants, grâce au changement de statut qui leur accorde plus de souplesse et un fonctionnement inspiré du secteur privé (...) » : BEYRIE Pierre, *Le changement du régime de gestion des aéroports régionaux français – Une privatisation à deux échelles qui va bouleverser le secteur aérien*, Mémoire sous la direction de BONNAFOUS Alain et PEGUY Pierre-Yves, Université de Lyon, 51p., p.38 ; la réforme « semble créer les conditions nécessaires à l'amélioration du service public aéroportuaire, de la qualité de service rendu au client, de la rentabilité de la gestion des infrastructures et de la compétitivité des plateformes françaises. » : BEYRIE Pierre, *op.cit.*, p.47.

revenus pour parvenir à développer sa rentabilité<sup>441</sup>. Parmi les revenus du gestionnaire d'aéroport, on distingue classiquement les redevances aéronautiques, qui constituent la contrepartie du service public aéroportuaire, et les redevances extra-aéronautiques, qui constituent la contrepartie de l'occupation privative du domaine public. L'établissement des redevances aéronautiques – redevances pour services rendus – est encadré et ses modulations, si elles sont possibles avec l'assouplissement du principe de relation aux coûts, sont en principe à la baisse, limitant les possibilités d'évolution à la hausse des recettes pouvant être générées. La fixation du niveau des redevances extra-aéronautiques est quant à elle relativement libre et permet, selon le système comptable et le périmètre des activités régulées, le développement à la hausse de ces revenus. Cherchant précisément à développer leur capacité d'investissement et leur rentabilité, les gestionnaires d'aéroports se tournent aujourd'hui largement vers un modèle économique axé sur le développement des revenus extra-aéronautiques<sup>442</sup>, cohérent avec le système de la caisse unique<sup>443</sup>. Etablies par voie conventionnelle en accord avec l'occupant, les redevances extra-aéronautiques sont en général composées d'un volet domanial rémunérant l'occupation en elle-même et d'un volet commercial indexé sur le chiffre d'affaire de l'occupant. Ce sont donc en effet les redevances extra-aéronautiques qui offrent en principe le plus grand potentiel en termes de capacité d'investissement et de rentabilité pour le gestionnaire d'aéroport.

134. La tendance est aujourd'hui en effet à l'accroissement de la part des recettes extra-

---

<sup>441</sup> DUPONT Pascal, « La Loi n°2005-357 du 20 avril 2005 et la réforme aéroportuaire en France », *RFDA*, 2005 vol.2, pp.151-158, p.156.

<sup>442</sup> Aerodromes « represent one of the major bottlenecks for future expansion of the global air transport system. However, in contrast to airlines, which can increase their offered capacity relatively fast through acquisitions of new planes, airports need to enlarge their capacities through huge infrastructure investments, while at the same time the fees they can charge their customers are capped by national law (De Neufville & Odoni, 2003). This leads to a growing importance of non-aeronautical and commercial revenues, which today account for around 50% of an airport's total earnings, with variations across global regions (Graham, 2009). » : FRANKEN Swen, *The KPI Challenge for european airports – A comparative study on the performance measurement activities of commercial airports in Europe*, Mémoire sous la direction du Dr. Lieven Quintens, Maastricht University, 07/08/2013, 68p., p.1 ; ACI EUROPE, *Revision of the 2005 EC Guidelines on financing of airports and Start-up aids to airlines departing from regional airports*, Juin 2012, 10p., p.2.

<sup>443</sup> « The liberalization and the increasing pressure by airlines and governments to cut aeronautical taxes forced airports to explore new sources of revenue – non-aeronautical revenues (single-till principle). In most, if not all, the largest international airports, non-aeronautical revenues have accounted for more than 50% of all airport revenues (Freathy, 2004). These activities are essentially retail, real-estate development and car parking. » : CRUZ Carlos et MARQUES Rui, « Contribution to the study of PPP arrangements in airport development, management and operation », Université de Munich, *Munich personal RePEc Archive (MRPA)*, n°24623, 25/08/2010, 18p., p.4.

aéronautiques pour une meilleure rentabilité<sup>444</sup>. Toutefois, ce choix de polarisation de son activité par le gestionnaire dépend des caractéristiques de son aéroport<sup>445</sup>. On distingue en général les aéroports « bifaces »<sup>446</sup> et les aéroports « simples » ; un gestionnaire de *hub*, aéroport biface, aura tendance à baser sa rentabilité sur un ensemble équilibré de recettes aéronautiques et extra-aéronautiques tandis qu'un gestionnaire de petit aéroport secondaire, sous-utilisé, aéroport simple, aura tendance à faire le pari d'une rentabilité axée presque exclusivement sur la capacité à générer des recettes extra-aéronautiques.

135. Ainsi les gestionnaires de grands aéroports dits principaux ont-ils tendance à entretenir des relations avec les transporteurs *majors* tandis que les gestionnaires de petits aéroports dits secondaires ont tendance à entretenir des relations avec les transporteurs *low cost*<sup>447</sup>, les uns générant principalement des revenus aéronautiques et les autres des revenus extra-aéronautiques. Les recettes extra-aéronautiques constituent donc souvent moins de la moitié des ressources des gestionnaires de grands aéroports<sup>448</sup> et plus de la moitié de celles des

---

<sup>444</sup> According to the ICAO Council, non-aeronautical charges : « should be developed to the maximum possible » : ODONI Amedeo, « Airport revenues and user charges », *Massachusetts Institute of Technology*, 2007, 38p., p.29 ; « l'accent se porte toujours un peu plus vers les activités extra-aéronautiques, les plus rentables » : BEYRIE Pierre, *Le changement du régime de gestion des aéroports régionaux français – Une privatisation à deux échelles qui va bouleverser le secteur aérien*, Mémoire sous la direction de BONNAFOUS Alain et PEGUY Pierre-Yves, Université de Lyon, 51p., p.39 ; selon la Belgique, « [l]es aéroports ont appris à diversifier leurs sources de revenus et ont compris que leur rentabilité dépendait principalement du volume de passagers qui transitent par leurs infrastructures. Les revenus commerciaux tendraient à dépasser de plus en plus les revenus obtenus des activités aéronautiques, notamment pour les aéroports principaux » : décision 2004/393/CE de la Commission du 12 février 2004 concernant les avantages consentis par la Région wallonne et Brussels South Charleroi Airport à la compagnie aérienne Ryanair lors de son installation à Charleroi, JOCE n°L137 du 30 av. 2004, pp.1-62, point 87 ; « Le développement économique de l'aéroport [de Beauvais] s'appuie selon les autorités françaises exclusivement sur la forte croissance des recettes extra-aéronautiques procurées par la croissance rapide du trafic. » : affaire « Beauvais », SA. 33960, Lettre d'invitation à présenter des observations du 30/05/2012, JOUE n°C279 du 14 sept. 2012, pp.23-65, point 21.

<sup>445</sup> « divers modèles d'aéroports » existent, permettant une utilisation adaptée des capacités aéroportuaires en fonction de leurs particularités : PARLEMENT EUROPEEN, *Rapport du 27/09/2007 sur un plan d'action pour renforcer les capacités, l'efficacité et la sécurité des aéroports en Europe*, 2007/2092 (INI), A6-0349/2007, 32p., p.5, point 9.

<sup>446</sup> « Reconnaissance de l'existence d'une plateforme biface. - d'un côté, ADP « cherche à attirer les compagnies aériennes en offrant des niveaux de prix attractifs » d'où l'intérêt de baisser les taxes aéroportuaires pour attirer de nombreuses compagnies aériennes. - de l'autre, « les passagers « rendus captifs » sur la plate-forme font des achats dans les boutiques des aéroports » d'où l'intérêt de capter une partie de ces revenus par l'intégration verticale et d'imposer des redevances élevées aux boutiques qui bénéficient d'un flux plus important de clientèle. » : PHILIPPE Jérôme (Freshfields Bruckhaus Deringer), *Concurrence et aéroports*, Séminaire Philippe Nasse du 09/01/2014, 67p., p.62.

<sup>447</sup> Voir infra : partie I, titre II.

<sup>448</sup> « Les redevances aéronautiques constituent une part non négligeable des ressources des aéroports, même si elle est très variable. S'agissant d'ADP, elles représentent environ 40 % de son chiffre d'affaires alors que les recettes commerciales (redevances commerciales, recettes locatives, parkings) correspondent à 30 % du chiffre

gestionnaires de petits aéroports. Cette présentation schématique des tropismes des gestionnaires, si elle permet d'appréhender les enjeux qui président à l'élaboration d'un modèle de rentabilité, ne doit pas occulter le fait que l'accroissement relatif des revenus extra-aéronautiques est une tendance globale<sup>449</sup> qui concerne en réalité l'ensemble des gestionnaires<sup>450</sup>. Cependant, force est de constater que, s'il intéresse l'ensemble des gestionnaires d'aéroports, cet accroissement est économiquement et mathématiquement limité sur les grands aéroports par la coexistence de deux modèles économiques de transporteurs, *major* et *low cost*. Cela ne signifie toutefois pas que les recettes extra-aéronautiques n'intéressent pas les gestionnaires des grands aéroports, qui s'inscrivent aujourd'hui pleinement dans cette tendance à l'accroissement des recettes extra-aéronautiques<sup>451</sup>, représentant une part importante de leur chiffre d'affaires<sup>452</sup>.

136. Source de financement et de profit, les redevances extra-aéronautiques intéressent aujourd'hui tous les gestionnaires d'aéroports<sup>453</sup>, publics et privés<sup>454</sup>. Ils ont à cœur d'investir

---

d'affaires. » : ANC, 10-A-04, avis du 22/02/2010 relatif à une demande d'avis de l'Association pour le maintien de la concurrence sur les réseaux et infrastructures (AMCRI) sur les problèmes de concurrence pouvant résulter de la privatisation des aéroports français, page 25, point 137.

<sup>449</sup> En 2002, la part des revenus aéronautiques dans le total des revenus (*total operating revenue*) était dans le monde de : moins de 50% à Amsterdam (48%), Londres LHR (48%), Osaka/Kansai (48%), Francfort (46%), Londres LGW (45%), Hong Kong (45%), Bangkok (44%), Pékin (41%), Sydney (40%), Singapour (39%), Rome FCO (37%), Paris CDG (36%), Auckland (34%), Munich (32%) et Incheon (28%), et plus de 50% à Milan MXP (71%), Kuala Lumpur (67%), Bruxelles (62%), Zurich (54%), Copenhague (52%), Manchester (52%) et Vienne (51%) : ODONI Amedeo, « Airport revenues and user charges », *Massachusetts Institute of Technology*, 2007, 38p., p.38.

<sup>450</sup> En 2002, la part des revenus aéronautiques oscillait selon les cas entre 25 et 70% : ODONI Amedeo, « Airport revenues and user charges », *Massachusetts Institute of Technology*, 2007, 38p., p.38.

<sup>451</sup> « Les aéroports sont à un tournant dans la transformation de leur modèle économique. Bientôt confrontés à un ralentissement (...) et à une baisse des marges sur les revenus aéronautiques, ils doivent désormais évoluer. (...) Les grands aéroports comme Toulouse-Blagnac et Bordeaux-Mérignac l'ont déjà bien intégré, en développant leurs revenus extra-aéronautiques. Ils ont ainsi étoffé leurs offres de commerces et de services, mais aussi mis en valeur leur parc immobilier en y favorisant la création et l'accroissement d'activités industrielles. La transition est plus difficile pour les petits aéroports. (...) » : BARNIER Léo, « Diversification : Les aéroports à l'heure industrielle », *Air&Cosmos*, n°2403, 25/04/2014, p.58 ; nous soulignons.

<sup>452</sup> « Leur produit global s'est élevé en 2003 à environ 848 millions d'euros pour ADP. » : COLLIN Yves, *Avis sur le projet de loi relatif aux aéroports*, n°54, 04/11/2004, 49p., p.34.

<sup>453</sup> « As airport charges paid by airlines and passengers do not cover the cost of the infrastructure they use, other revenue sources had to be found and developed. European airports have thus become extremely efficient in generating revenues from an array of non-aeronautical activities such as retail, restaurants and bars, parking, conference centres, real estate, consulting, etc. These activities play an increasing role in financing the modernisation and expansion of airport facilities. They currently account for almost 50% of airport revenues, rising above 70% in some cases. » : ACI EUROPE, *An outlook for Europe's airports – facing the challenges of the 21st century*, 2010, 38p., p.6.

<sup>454</sup> « Ultimately market pressures are blind to whether an airport is publicly or privately owned. » : GARCIA Marisa, « Eu airports increasingly turn to private investment to compete with global counterparts », *Skift*, 08/03/2016.

et d'obtenir un retour sur investissement<sup>455</sup>. La structure des recettes des gestionnaires d'aéroports a changé : la part des recettes extra-aéronautiques, tirées des conventions d'occupation privative du domaine public – concessions commerciales ou exploitation de parkings – s'élève pour beaucoup de gestionnaires, sinon à un niveau supérieur à la moitié des revenus<sup>456</sup>, à un niveau au moins équivalent à celui des recettes aéronautiques<sup>457</sup>. Adossé au développement du trafic, le développement de cette source de revenus dépend de l'attraction de nouveaux transporteurs<sup>458</sup>, en particulier ceux traitant une demande d'import de passagers internationaux qui favorisent le développement des activités et des revenus extra-aéronautiques par leur comportement de consommation<sup>459</sup>. Un intérêt commun unit ainsi toutes les stratégies de développement des gestionnaires d'aéroports : l'attraction de passagers-consommateurs. Il s'agit pour tous les gestionnaires d'attirer de nouveaux transporteurs pour le développement du trafic, favorable au développement d'activités extra-aéronautiques rémunératrices<sup>460</sup>.

137. De nombreux gestionnaires d'aéroports européens ont en effet adopté un modèle économique basé sur l'accroissement des recettes extra-aéronautiques. Le gestionnaire des aéroports britanniques BAA plc a par exemple à la fois favorisé l'accueil d'activités extra-

---

<sup>455</sup> « the airport business in Europe operates just in the same way as other competitive concerns – winning customers and delivering a return for shareholders, bet hey private or public, through operational and economic efficiency. » : ACI EUROPE, *An outlook for Europe's airports – facing the challenges of the 21st century*, 2010, 38p., p.6.

<sup>456</sup> Non-aviation revenues : up to 2/3 of an airport operator's total turnover (source : ADV) : ZÜRNSTEIN Markus, *Funding of airports from the view of an airport operator*, Présentation, Flughafen München GmbH, 17/09/2013, 19p., p.4.

<sup>457</sup> According to the ACI Airport Economic Survey 2007 commercial revenues of European airports represent 48,1% of the total revenue, with retail concessions, property income and car parking being the most important sources (ACI World, 2007a). » : FRANKEN Swen, *The KPI Challenge for european airports – A comparative study on the performance measurement activities of commercial airports in Europe*, Mémoire sous la direction du Dr. Lieven Quintens, Maastricht University, 07/08/2013, 68p., p.1.

<sup>458</sup> « Earnings depend on airlines and number of passengers using the airport » : ZÜRNSTEIN Markus, *Funding of airports from the view of an airport operator*, Présentation, Flughafen München GmbH, 17/09/2013, 19p., p.10.

<sup>459</sup> « les passagers nationaux achètent beaucoup moins que les passagers internationaux. » « les passagers « low cost » ont des dépenses de nourriture plus importantes que les passagers des compagnies classiques » et « ont également plus recours aux locations de voiture » et « la majorité de leurs achats est effectuée très en avance, plus de 2 heures avant le départ. (Francis et al, 2003, B) » « Selon Pascale Cartier, responsable de l'unité commerce [d'ADP], les aéroports sont destinés à se transformer en véritables espaces commerciaux. » : DECKER Myriam, *op.cit.*, p.103.

<sup>460</sup> « Fast-growing non-aeronautical revenues as a result of emphasis on commercial activities and other landside services (due to growing traffic and to numbers and longer dwell times of connecting and departing passengers) » : ODONI Amedeo, « Airport revenues and user charges », *Massachusetts Institute of Technology*, 2007, 38p., p.8.

aéronautiques sur ses plateformes<sup>461</sup> et développé en propre des activités extra-aéronautiques<sup>462</sup>. Cette même tendance peut être observée chez les gestionnaires des aéroports de Francfort et de Paris<sup>463</sup>. Les gestionnaires des aéroports français, moins avancés que leurs homologues européens dans le domaine des recettes extra-aéronautiques il y a une dizaine d'années<sup>464</sup>, ne sont aujourd'hui pas en reste.

138. En marche dans la plupart des aéroports européens, en particulier ceux desservant les grandes villes, la commercialisation<sup>465</sup> réduit peu à peu l'espace public à néant<sup>466</sup>, l'aéroport devenant un lieu de consommation comme un autre<sup>467</sup>. Devenu accessible et presque banal, le transport aérien n'apparaît plus comme un service prestigieux ni solennel, la solennité des services régaliens faisant place à la trivialité des commerces. L'agencement de l'aérogare est désormais pensé par le prisme de l'argent : tout est pensé non plus seulement pour satisfaire

---

<sup>461</sup> « BAA pratique jusqu'en 2008 une stratégie de « maximisation des infrastructures existantes ». « Le groupe limite volontairement l'extension de l'offre aéroportuaire au profit des terminaux d'accueil des passagers qui permettent de développer les activités commerciales. » : HALPERN Charlotte, « Portrait d'entreprise. La gestion aéroportuaire a-t-elle changé de nature ? Le rôle de BAA plc », *Flux*, 1/2011, n° 83, pp. 68-82, p.6 ; ZÜRNSTEIN Markus, *Funding of airports from the view of an airport operator*, Présentation, Flughafen München GmbH, 17/09/2013, 19p., p.4.

<sup>462</sup> HALPERN Charlotte, « Portrait d'entreprise. La gestion aéroportuaire a-t-elle changé de nature ? Le rôle de BAA plc », *Flux*, 1/2011, n° 83, pp. 68-82, p.9.

<sup>463</sup> « un tournant semble se dessiner dans la conception qu'a l'opérateur de son métier : résolument engagé dans le développement des activités non-aéroportuaires, qui constituent plus de la moitié de son revenu annuel, l'opérateur redéfinit son rôle de gestionnaire d'infrastructure et tend à se rapprocher de ses principaux concurrents, Fraport AG et ADP. » : HALPERN Charlotte, « Portrait d'entreprise. La gestion aéroportuaire a-t-elle changé de nature ? Le rôle de BAA plc », *Flux*, 1/2011, n° 83, pp. 68-82, p.9., p.16.

<sup>464</sup> DGAC MAGAZINE, n°340, Avril 2007, p.12.

<sup>465</sup> « Starting with the evolution of airport authorities, aerodromes during the 1970s to 1980s began to understand that aeronautical revenues, like passenger or landing fees, are insufficient to cover the capital required for future infrastructure investments and increased their focus on management of financial capital, commercial accounting methods, marketing and non-aeronautical revenues (Graham, 2008). This resulted in the rise of commercialization. Besides their traditional main goal of the provision of transport infrastructure to the local region, airports today offer a wide range of commercial facilities, like shopping malls, hotels, bars, conference centers and office complexes (Graham, 2008), resulting in increased importance of these revenue generators. In fact ACI Europe's Economics Report 2011 found that non-aeronautical revenues represent on average 48% of an airport's total revenue when excluding ground handling services (ACI Europe, 2012). » : FRANKEN Swen, *The KPI Challenge for european airports – A comparative study on the performance measurement activities of commercial airports in Europe*, Mémoire sous la direction du Dr. Lieven Quintens, Maastricht University, 07/08/2013, 68p., p.7

<sup>466</sup> « Moins de dix ans auparavant, les espaces commerciaux (où tout est payant) étaient distincts des espaces publics (où tout est gratuit). Désormais, la sphère de consommation et la sphère publique ont fusionné. A Londres, Oslo, Bergen ou Milan, les passages publics « libres » ont simplement disparu. » : REKACEWICZ Philippe, « Aéroports, de l'espace public à l'espace privé », *Le Monde diplomatique*, Février 2013.

<sup>467</sup> « Les gestionnaires d'aéroports « [transforment] les zones aéroportuaires en espaces commerciaux. Certains deviendront des « villes dans la ville », avec supermarchés, magasins hors taxes, parkings, hôtels, centres d'affaires et de conférences. Sur l'ensemble de ces activités, l'aéroport percevra des redevances – dont le montant reste secret – calculées sur la base des chiffres d'affaires. » : *Ibid.*

le passager client du transporteur mais pour inciter le passager à se comporter comme un consommateur au sein de l'aéroport<sup>468</sup> ; les gestionnaires d'aéroports veulent rendre le passager « heureux », non pas par esprit philanthrope mais afin qu'il consomme un maximum<sup>469</sup>.

Au cœur de la recherche de rentabilité que mènent désormais les transporteurs aériens et les gestionnaires d'aéroports se trouvent les passagers, autour desquels se construisent en toute logique les relations entre les acteurs du transport aérien.

---

<sup>468</sup> « Stratégies inédites d'organisation de l'espace, réorientation des flux de personnes : des mains invisibles avaient transformé radicalement la nature et l'usage d'un lieu public », à propos de l'aéroport de Kristiansand en Norvège en particulier, milieu des années 2000. « Le tout dans un seul but : préparer les passagers pour déclencher l'acte d'achat. » « Les gestionnaires des lieux imaginent une autre organisation des flux (...). On y teste de subtils aménagements spatiaux pour déterminer quelle stratégie permet de rentabiliser au mieux le passager. Comme un pantin, ce dernier est manipulé, acheminé à travers un lieu préparé à son intention : une caverne d'Ali Baba où scintillent marchandises et tentations. » « La signalétique utilise les mêmes codes graphiques pour vous envoyer vers la porte d'embarquement et pour vanter la qualité des produits vendus dans les boutiques. Le passager pense recevoir des informations ; il lit une publicité. Il croit entamer un voyage ; il consomme. » : *Ibid.*

<sup>469</sup> « Une personne heureuse dans l'aéroport dépense 10,8€ de plus [à un rythme de 0,16€ de plus par minute passée à l'aéroport avec un plafond à 60 minutes]. Il faut que les passagers soient heureux. » : PICCOLO, *Paris Air Forum*, 11/07/2014 ; « Il faut que le passager soit heureux. » : DE ROMANET Augustin, *Paris Air Forum*, 11/07/2014.

## TITRE II. Typologie des relations : la distinction binaire de l'offre « affaires » et de l'offre « loisir »

En tant qu'opérateur mobile, c'est le transporteur aérien qui est en règle générale à l'origine de l'entrée en relation avec le gestionnaire d'aéroport – par définition immobile et inamovible<sup>470</sup>. Les transporteurs ont à cœur, quel que soit leur modèle économique, de développer leur volume de passagers. Les *majors* ciblent une demande passagers sensible au temps, tandis que les *low cost* visent, plus qu'un type de demande, la sensibilité au prix de tous types de demande. La décision d'entrer en relation avec un gestionnaire d'aéroport dépend, en toute logique, de l'attractivité de l'aéroport du point de vue du transporteur. Les transporteurs entrent en relation avec des gestionnaires dont l'aéroport offre la capacité d'attirer les passagers ciblés et est donc le plus adapté à leur modèle économique.

Avec la libéralisation, le service public aéroportuaire voit ses contours évoluer. Il ne s'agit plus d'exécuter un traité bilatéral en rendant possible l'usage de l'aéroport pour les transporteurs désignés. Il s'agit désormais pour le gestionnaire d'aéroport d'être choisi par le transporteur bénéficiant de la liberté d'entreprendre, et de rendre, dès lors, l'usage de l'aéroport attractif. **Le service public aéroportuaire n'est plus l'usage d'un aéroport rendu possible, mais l'usage d'un aéroport rendu attractif.** Alors qu'il est susceptible de présenter un certain intérêt aux yeux des transporteurs aériens sans même que le gestionnaire d'aéroport n'intervienne, l'aéroport commence ainsi depuis une quinzaine d'années à faire l'objet de stratégies d'adaptation à ses usagers, actuels ou potentiels, pour favoriser le développement du trafic<sup>471</sup>. Il s'agit pour le gestionnaire d'aéroport d'adapter les infrastructures au modèle économique des transporteurs déjà présents ou désireux d'opérer sur l'aéroport géré<sup>472</sup>.

---

<sup>470</sup> ZÜRNSTEIN Markus, *Funding of airports from the view of an airport operator*, Présentation, Flughafen München GmbH, 17/09/2013, 19p., p.13.

<sup>471</sup> « Over the past 20 years, the Eu airport industry has undergone fundamental changes. Previously airports were mostly managed as public infrastructures to ensure accessibility and territorial development ; in recent year they have specific commercial objectives and are competing with each other to attract air traffic. » : COMMISSION EUROPEENNE, *New state aid rules for a competitive aviation industry*, Competition policy brief, Février 2014, 6p., p.1.

<sup>472</sup> Les aéroports « doivent être adaptés aux besoins et accueillir également tout transporteur communautaire. Ces qualités sont demandées à l'aéroport en tant qu'ouvrage et en tant que prestataire de services. » : GRARD Loïc, *Le transport aérien*, Dictionnaire Joly communautaire, 1995, 71p., p.56, point 193.

A cet égard, deux types de relations peuvent être identifiés. Epousant les flux d'une demande majoritaire de passagers affaires, les transporteurs *majors* élaborent un réseau autour d'un aéroport central appelé *hub* et entretiennent une relation privilégiée avec son gestionnaire (CHAPITRE I). A l'écoute d'une demande géographiquement volatile, les transporteurs *low cost* font constamment évoluer la morphologie de leur réseau, pouvant reposer sur de multiples bases, pour attirer une demande de passagers loisir ; ils font évoluer en parallèle leurs relations avec les gestionnaires, au gré des opportunités (CHAPITRE II).

#### CHAPITRE I. Les relations entre *hub* et *major* : formation d'un « couple » *hub-major*

Les transporteurs *majors* répondent en principe à une demande de voyage d'affaire moyen- et long-courrier sensible au temps<sup>473</sup>. Pour cette demande, la première attente concerne le temps passé à terre qui, comme temps du voyage, doit être le plus court et le plus agréable possible. Les *majors* ont ainsi tendance à orienter leur choix vers des aéroports de qualité – permettant une durée de voyage au sol réduite ou agréable (SECTION I), poussant les gestionnaires à une adaptation structurelle de leurs aéroports en réponse à ces attentes (SECTION II).

##### SECTION I. L'attractivité d'un aéroport de qualité du point de vue des *majors*

Héritiers du réseau « Chicago » au sein duquel ils étaient jusqu'alors simples exécutants des décisions de leur Etat de tutelle, les *majors* ont, avec la liberté d'entreprendre, la faculté d'ajouter à la dimension opérative de leur activité une dimension stratégique. S'ils ne peuvent se passer d'un aéroport pour l'exécution d'une liaison aérienne, ils peuvent décider de se passer de l'une ou l'autre liaison aérienne. Libres de maintenir ou d'abandonner telle ou telle liaison aérienne, ils rationalisent le réseau existant, remplaçant la méthode de desserte dite « point à point » qui consiste à relier directement les villes les unes aux autres, par une

---

<sup>473</sup> PAPY Romain, *op.cit.*, p.44 ; « Ils peuvent également viser une clientèle d'affaires désireuse de gagner du temps sur des parcours interrégionaux ou internationaux court et moyen-courrier en évitant le transit par des plates-formes importantes, comme le fit en son temps, et avec un évident succès, Régional Airlines en France, à partir de son hub de Clermont-Ferrand(...) (ZEMBRI Pierre, « Les compagnies *low cost* et les territoires : une diversité croissante de stratégies, des effets dont la pérennité n'est pas assurée », *Géocarrefour*, 2005). » : ZEMBRI Pierre, « Structure des réseaux de transport et déréglementation », *Flux*, n°62, Octobre – Décembre 2005, pp.21-30, pp.25-26.

méthode de mise en place de synergies entre liaisons organisées en *hub and spoke*. S'intéressant à l'intérêt relatif des liaisons existantes, les *majors* interrogent leur fonction au sein du réseau<sup>474</sup>. Ainsi, le maintien d'une liaison peu dense par un transporteur *major* dépend de sa capacité à accroître la fréquentation d'une autre liaison. Dès lors que le point d'arrivée d'une liaison peu dense constitue non pas le point d'extinction de la demande mais un point d'étape, le transporteur *major* perçoit la demande pour une telle liaison comme le préfixe d'une autre demande. Si tant est qu'elle constitue le préfixe d'une demande majoritaire – effectivement ou potentiellement – le transporteur l'y assimile et perçoit un intérêt au maintien de la liaison peu dense qui y répond. Les *majors* n'excluent donc pas l'exploitation de liaisons « peu denses » court- et moyen-courrier dès lors qu'elles constituent des liaisons dites d'apport, dont le voyage se poursuit sur une autre liaison au départ du même aéroport. Ces liaisons dont l'exploitation paraît dans l'absolu peu intéressante présentent donc un intérêt relatif puisqu'elles peuvent permettre d'accroître le niveau de fréquentation d'autres liaisons au départ.

Sous l'apparence du bon sens, de l'optimisation, de la rationalisation, c'est l'objectif de rentabilité qui apparaît. Les transporteurs *majors* cherchent non seulement à conserver des liaisons denses mais aussi à organiser un réseau de liaisons efficace et attractif du point de vue de la demande, source de revenus. Selon une logique statistique rationnelle, les *majors* se placent à l'écoute de la demande majoritaire existante et choisissent de maintenir les liaisons les plus attractives<sup>475</sup>, « épousant » les flux majoritaires. Ainsi la recherche de rentabilité met-elle au premier rang des volontés des *majors* celle de séduire les attentes de la demande passagers existante, majoritaire. Pour le transporteur *major* désireux de séduire une demande dite sensible au temps (PARAGRAPHE 1), l'aéroport est, comme temps du voyage, une composante – en amont ou en aval – du service de transport aérien (PARAGRAPHE 2).

---

<sup>474</sup> « Fait relativement nouveau, (...) la compagnie raisonne non plus tronçon par tronçon mais adopte une logique de réseau », « les tronçons [devenant] tous solidaires » dans le cadre d'un tel raisonnement : VARLET Jean, « La déréglementation du transport aérien et ses conséquences sur les réseaux et sur les aéroports », *Annales de Géographie*, t. 106, n°593-594, 1997. pp. 205-217, p.210.

<sup>475</sup> Les transporteurs *majors* mettent en place une « économie de la densité » : ils « [abandonnent] les liaisons les moins utilisées pour se recentrer sur celles qui [offrent] les meilleures perspectives de développement. » : FAYOLLE Corinne, « La dérégulation du transport aérien en Europe. (1987-1997) », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, 1/2003 (n°209), pp.75-89, p.83.

## PARAGRAPHE 1. L'assimilation des exigences des passagers sensibles au temps

139. A l'époque de la libéralisation, le prix élevé du voyage en avion et son manque de fiabilité relatif du point de vue de la sécurité – sa complexité technique à l'origine – situent son avantage comparatif face aux autres modes de transport dans la rapidité qu'il offre sur le segment des liaisons long-courrier. En effet, pour ce qui concerne les liaisons court- et moyen-courrier, le gain de temps que permet un voyage en avion est en général éclipsé par son prix élevé. A temps de trajet équivalent le prix du service de transport aérien reporte la demande de voyage vers d'autres modes de transport, durée et prix étant des critères de différenciation tant intra- qu'intermodale. Pour ce qui concerne les liaisons long-courrier en revanche, le voyage en avion offre un avantage comparatif sur les autres modes de transport, relatif lorsqu'il réduit nettement la durée du voyage, absolu lorsqu'il ouvre la possibilité d'un voyage qui, par ailleurs, semblait inenvisageable – en raison précisément d'une durée jugée « excessive ». Post-libéralisation, la combinaison d'un prix moyen élevé du service de transport aérien et d'un tropisme vers les métropoles continue d'orienter en substance la demande pour ce mode de transport vers les liaisons long-courrier entre grandes villes. Face à des prix relativement élevés et homogènes des services de transport aérien, les attentes de la demande passagers reposent essentiellement sur la durée du voyage. Rien d'étonnant donc à ce qu'à ses débuts l'aviation commerciale séduise principalement une demande de passagers « pressés », les hommes d'affaires.

140. Si la qualité du service public aéroportuaire concerne directement les passagers, elle intéresse par contagion les transporteurs. Désireux de séduire une demande sensible au temps dont les attentes concernent, outre la sécurité<sup>476</sup>, la qualité du voyage résultant de sa durée et son confort, le transporteur *major* s'intéresse à la qualité de l'aéroport, non pas comme facteur de différenciation mais plutôt comme élément essentiel du service de transport aérien. Pour la demande sensible au temps, le prix n'est pas primordial et s'efface derrière des critères tenant à la localisation de l'aéroport – à proximité des grands centres politiques ou

---

<sup>476</sup> « La sûreté et la sécurité » sont « la préoccupation majeure des passagers tant à l'arrivée qu'au départ. » : CONSEIL NATIONAL DU TOURISME – Section qualité, accueil et NTIC, *L'accueil dans les aéroports français – pour une « fluidité » active et prévenante – sécurité, information, qualité*, Mai 2004, 33p., pp.14 et 25-26 (annexes 1 et 2) ; « Les gestionnaires se [consacrent principalement] au développement des équipements et à la modernisation technique des sites [pour] répondre aux exigences de sécurité (...) » : *ibid.*, p.11 ; nous soulignons.

économiques – et à la qualité des services<sup>477</sup>. Il s'agit de bénéficier d'un temps terrestre de voyage de qualité, par une durée réduite et/ou par un certain niveau de confort.

141. Du point de vue de la demande sensible au temps, la durée du voyage est déterminante de l'attractivité de l'offre de service de transport aérien d'un transporteur. Composée d'un temps aérien précédé et suivi d'un temps terrestre, la durée du voyage dépend non seulement du temps passé dans l'avion au cours de l'opération de vol<sup>478</sup> et donc du transporteur lui-même, mais également du temps passé dans les aéroports d'origine et d'arrivée. Ainsi les attentes des passagers ne sont-elles pas limitées au temps aérien du voyage, mais concernent-elles également les aéroports qui, en tant que lieu du temps terrestre du voyage, participent de la compétitivité du transporteur *major*. Pour les transporteurs désireux de séduire cette demande, le montant des redevances aéroportuaires n'est pas par conséquent un critère décisif. Le niveau de qualité de l'aéroport ne doit pas, de manière négative, être inférieur à celui du service propre du transporteur aérien<sup>479</sup> et doit, de manière positive, être au moins équivalent à celui du service propre du transporteur aérien ; du point de vue du transporteur *major*, la qualité d'un aéroport dépend de sa capacité à permettre une durée de voyage minimale et un confort maximal. Faisant siennes les attentes de la demande sensible au temps, le transporteur *major* oriente son choix vers un aéroport d'origine ou de destination de qualité permettant un temps terrestre de voyage optimal – en termes de durée et de confort<sup>480</sup>.

L'aéroport représente, en tant que lieu du voyage par lequel les passagers transitent, un élément déterminant de la compétitivité du transporteur. Agent technique de réalisation ainsi qu'alpha et oméga du voyage, l'aéroport participe tant de la production que de la substance même du service.

---

<sup>477</sup> GRARD Loïc, « Le périmètre de la législation européenne sur les redevances aéroportuaires est validé : grands aéroports et aéroports principaux (CJUE, 12/05/2011) », *Revue de droit des transports*, Juillet-Août 2011, n°7-8, pp.20-22, p.20, points 43 et 44 ; THIBAUT Michel et LECLERC Anaïs, *Air France – L'art du voyage*, Gallimard Découvertes, Septembre 2008, 127p.

<sup>478</sup> Mais également, pour ce qui concerne la durée globale du voyage « porte à porte », de la situation géographique de l'aéroport ; voir *supra*.

<sup>479</sup> « [Le] degré de satisfaction [des voyageurs] se mesure à l'aune du maillon le plus faible de la chaîne de services. » : CONSEIL NATIONAL DU TOURISME – Section qualité, accueil et NTIC, *L'accueil dans les aéroports français – pour une « fluidité » active et prévenante – sécurité, information, qualité*, Mai 2004, 33p., pp.11 et 20.

<sup>480</sup> On trouve en doctrine le terme « circuité », comme « variable de confort et de commodité » : MOLIN Bénédicte, *op.cit.*, pp.50 et ss.

## PARAGRAPHE 2. L'appréhension de l'aéroport comme composante du service de transport aérien

Pour les *majors*, l'aéroport est un élément constitutif du service de transport aérien qui participe d'une part à la substance du service par son implantation géographique (A) et d'autre part à la qualité du temps aéroportuaire en tant que résultat d'un ensemble de services de gestion (B).

### A. L'importance du territoire d'implantation comme origine ou destination d'une liaison

142. Un transporteur *major* dont le réseau est élaboré autour d'un *hub* peut se développer de trois manières, en développant les liaisons aériennes à partir, vers ou transitant par son *hub*. S'il choisit de développer des liaisons directes au départ ou à destination de son *hub*, il développe respectivement le trafic d'export et d'import vers ou depuis une ville donnée, ce qui implique de faire le choix d'un aéroport de destination ou d'origine donné. En développant ainsi des liaisons directes, le transporteur *major* étoffe son réseau de nouveaux points d'origine et de destination pour des passagers dont les aéroports de destination ou d'origine ne sont pas le *hub* mais d'autres aéroports du réseau. Ainsi la zone de chalandise pour une liaison donnée correspond-elle à la combinaison de plusieurs zones de chalandise, l'une autour du *hub* et d'autres autour d'autres aéroports du réseau, vers ou depuis lesquels voyagent les passagers. Par ailleurs, il se peut que le transporteur *major* développe des liaisons indirectes, combinant liaisons court-, moyen- et long-courrier, par le choix simultané d'une ville d'origine et d'une ville de destination, ce qui implique le choix simultané d'un aéroport d'origine et d'un aéroport de destination – qui ne sont pas le *hub*, aéroport de transit ou de transfert ou d'origine ou de destination bis.

143. Du point de vue de la demande passagers affaires à laquelle le transporteur *major* répond principalement, la substituabilité des villes au départ ou à l'arrivée est faible, dans la mesure où la cause du voyage réside dans le besoin professionnel d'aller dans telle ou telle ville à partir de la ville actuelle de séjour, temporaire ou permanent. Du point de vue de la demande de passagers loisir à laquelle répond le *major*, la substituabilité des villes de départ et d'arrivée est également faible puisque la cause du voyage n'est pas le tourisme en soi –

comme c'est aujourd'hui le cas pour la demande de passagers loisir à laquelle répond le transporteur *low cost* –, mais l'envie de visiter tel ou tel lieu défini ou de rendre visite à tel ou tel membre de la famille ou ami.

144. Comme toute activité liée à une technologie récente, l'aviation commerciale est, à ses débuts, réservée à une clientèle réduite et fortunée. Au moment de la libéralisation, si plusieurs décennies ont passé, l'accès à ce moyen de transport reste relativement onéreux. Réservé aux classes supérieures, le transport aérien a des airs d'activité de luxe. L'avion n'est pas alors un moyen de transport banal que l'on décide de prendre sur un coup de tête. Qu'il s'agisse d'un voyage d'affaire ou d'un voyage de loisir, le prix élevé a pour effet d'affiner la demande, de rendre la substituabilité à l'arrivée quasi-nulle. Si l'on décide de voyager, c'est pour régler une affaire importante dans telle ville ou pour se rendre dans telle ville dans un but donné – qu'il s'agisse de la visiter ou d'y retrouver des proches, famille ou amis. En tant que facteurs de production, ce sont donc les aéroports situés à proximité des grands centres urbains qui permettent de répondre en substance à ce type de demande.

Peu substituables du point de vue de la demande à laquelle le transporteur *major* répond, les villes d'origine et de destination orientent son observation primaire vers un territoire donné. Celle-ci aboutit à l'identification d'un cercle d'attractivité autour d'une ville d'origine ou de destination donnée, au sein duquel l'attractivité secondaire du ou des aéroports présents est à vérifier, par l'évaluation de la qualité du service public aéroportuaire.

## B. L'importance du service public aéroportuaire pour la qualité du temps aéroportuaire

145. Faisant en principe émerger un seul cercle d'attractivité primaire autour d'un seul lieu de départ ou d'arrivée, le transporteur *major* évalue pour le choix d'un aéroport d'origine ou de destination l'attractivité secondaire du ou des aéroports présents dans cet unique cercle. A côté de l'implantation géographique de l'aéroport, qui est une donnée substantielle de réponse à une demande de voyage, la qualité du temps aéroportuaire est une donnée permettant la satisfaction et la fidélisation éventuelle de la demande. Aux yeux des passagers, le temps de voyage au sol fait en effet partie de l'expérience globale du voyage aérien. Ainsi la

qualité du service de transport aérien dépend-elle à leurs yeux notamment de la qualité du temps de voyage au sol. C'est pourquoi les *majors* s'intéressent, en particulier pour le choix de leur *hub*, à la qualité de l'aéroport, en particulier du service public aéroportuaire.

146. En tant que résultat du service public aéroportuaire, l'aéroport doit permettre, par la qualité des services rendus par le gestionnaire, un temps aéroportuaire, qui est le temps passé dans l'aéroport tant côté aérogare que côté piste, le plus court et le plus confortable possible. Le service public aéroportuaire influe sur l'organisation au sol des transporteurs et à ce titre sur la combinaison du temps effectivement passé au sol et du confort ressenti par les passagers – soit le temps aéroportuaire. Composé de temps d'activité et de temps d'inactivité pendant lesquels le passager attend, le temps effectivement passé à l'aéroport peut être source d'un confort ou d'un inconfort plus ou moins grand. A cet égard, la qualité du service public aéroportuaire détermine la capacité de l'aéroport à constituer pour le transporteur un accessoire de rentabilité en permettant la satisfaction des passagers et donc leur attraction ou leur fidélisation, en particulier côté aérogare où se situent la plupart des temps d'attente, tant pour les passagers au départ ou à l'arrivée que pour ceux en transit. Plus ces temps d'attente sont longs, plus l'impact d'un accueil de qualité sur la satisfaction des passagers est grand<sup>481</sup>. Or ces temps d'attente dépendent d'une combinaison de facteurs, parmi lesquels l'organisation personnelle du passager et la fonction de l'aéroport dans le voyage du passager ; sur un aéroport d'origine ou d'arrivée, ils dépendent de l'organisation personnelle du passager<sup>482</sup> et de l'efficacité du transporteur – tant côté aérogare que côté piste – tandis qu'ils dépendent de l'efficacité du transporteur sur un aéroport de transit ou de transfert.

147. Attirés par les aéroports de qualité permettant un temps de voyage optimal, en termes de durée et de confort, les *majors* choisissent en général les aéroports situés près des grands centres urbains. Ayant une importance et une fonction différenciées, les aéroports du réseau d'un transporteur *major* n'ont pas tous la même place dans le voyage des passagers, ni donc le même poids sur la compétitivité du transporteur. Mettant de l'ordre dans le réseau « Chicago », les *majors* élaborent post-libéralisation un réseau adapté à une demande

---

<sup>481</sup> A cet égard la sensibilité des passagers en transit ou en transfert sur un *hub* semble maximale.

<sup>482</sup> Pouvant être orientée, au départ, par les consignes du transporteur concernant les délais de présentation à l'enregistrement et l'embarquement.

majoritaire existante de transport aérien long-courrier entre grandes villes en attribuant aux aéroports qui le soutiennent une importance différenciée, le *hub* – plateforme de correspondance – en étant le cœur. En tant que point potentiel de départ, d'arrivée ou de transfert ou transit des passagers, le *hub* est un lieu incontournable du temps terrestre de voyage dont les caractéristiques déterminent la capacité du transporteur *major* à se différencier d'un concurrent auprès de la demande sensible au temps. A l'échelle du réseau d'un transporteur *major*, le *hub* est l'aéroport sur lequel tous les passagers sont amenés à demeurer, pour une durée variant selon son rôle dans leur voyage et éventuellement selon leur organisation personnelle. Pour le transporteur *major* en concurrence avec d'autres transporteurs pour la séduction d'une demande sensible au temps, les caractéristiques de son *hub* sont donc, en ce qu'elles influent sur le temps terrestre du voyage qui importe à ce type de demande, déterminantes de sa compétitivité.

148. En tant qu'aéroport de départ ou d'arrivée, le *hub* participe du temps pré- ou post-aéroportuaire du voyage, temps objectif moyen qui correspond au temps moyen nécessaire pour accéder à l'aéroport d'origine depuis un point d'origine, situé autour de l'aéroport d'origine dans une zone appelée « zone de chalandise »<sup>483</sup>, ou pour accéder à la ville d'arrivée depuis l'aéroport d'arrivée. En tant qu'aéroport de transfert ou de transit<sup>484</sup>, le *hub* participe du temps aéroportuaire, temps subjectif qui correspond au temps passé à l'aéroport pondéré par le degré de confort perçu par le passager au cours des temps d'attentes que comporte ce temps passé à l'aéroport. Le temps aéroportuaire est en principe réduit sur les aéroports autres que le *hub*, aéroports d'origine et d'arrivée ; il dépend de l'organisation des passagers sur les premiers et de la qualité des services d'assistance en escale tenant en particulier à la délivrance des bagages sur les seconds<sup>485</sup>.

---

<sup>483</sup> En vieux français, la chalandise désigne l'affluence de clients ; cercle imaginaire dont le centre est l'entité dont on mesure l'attractivité, la zone de chalandise comprend des cercles concentriques allant décroissant en termes de densité de population. Autour d'un aéroport, le transporteur aérien s'intéresse en général aux trois premiers cercles comprenant, selon une méthode isochrone, les passagers potentiels situés à 30 minutes, 1 heure et 2 heures de temps de trajet ; PAVLYUK Dmitry, « Airport benchmarking and spatial competition: a critical review », *Transport and Telecommunication*, 2012, Vol.13, n°2, pp.123-137, p.130.

<sup>484</sup> Un passager en transit est un passager qui se trouve à bord d'un aéronef atterrissant à un aéroport au cours de son voyage et qui poursuit ce voyage sur ce même aéronef, avec un numéro de vol identique ; un passager en transfert poursuit son voyage avec un autre aéronef.

<sup>485</sup> Cette étape peut parfois tout de même allonger le temps d'attente de manière significative.

149. Déterminant de l'attractivité du service de transport aérien des *majors* du point de vue de la demande sensible au temps, le temps aéroportuaire dépend du service public aéroportuaire. En France, le service public aéroportuaire peut être assumé par le propriétaire de l'aéroport lui-même ou confié à une autre entité, indépendante ou non<sup>486</sup>. Emportant concession du domaine public<sup>487</sup>, la concession aéroportuaire confiée à un tiers le service public aéroportuaire<sup>488</sup> prend la forme d'un contrat administratif<sup>489</sup> accompagné d'un cahier des charges<sup>490</sup>. Qu'il s'agisse du propriétaire lui-même ou du délégataire agissant conformément aux conditions définies dans le cahier des charges, il s'agit pour le gestionnaire d'aéroport de gérer l'aéroport dans l'intérêt général, c'est-à-dire en favorisant l'exploitation d'aéronefs pour le transport aérien<sup>491</sup>, activité permettant le développement d'objectifs d'intérêt général tels que l'aménagement du territoire et le développement économique soit la croissance et l'emploi<sup>492</sup>.

150. Notion plurielle en droit français, les « services publics aéroportuaires » sont définis comme étant « les services rendus aux exploitants d'aéronefs et à leurs prestataires de services à l'occasion de l'usage de terrains, d'infrastructures, d'installations, de locaux et d'équipements aéroportuaires fournis par l'exploitant d'aérodrome, dans la mesure où cet usage est directement nécessaire, sur l'aérodrome, à l'exploitation d'aéronefs ou à celle d'un service de transport aérien »<sup>493</sup>. Le service public aéroportuaire est un ensemble de services

---

<sup>486</sup> Article L.6321-1 du code des transports : « L'exploitation des aérodromes relevant de la compétence de l'Etat peut être assurée en régie ou confiée à un tiers. » ; on parle de concession aéroportuaire – elle peut être unilatérale ou conventionnelle.

<sup>487</sup> Il convient de noter que ce concept n'existe pas dans tous les systèmes juridiques de l'Union européenne ; il s'agit là d'un point de vue de juriste français.

<sup>488</sup> Dans le cadre des concessions aéroportuaires, la convention conclue emporte à la fois concession de service public et concession du domaine public. Le contrat conclu est à la fois une convention de délégation de service public et une convention de gestion : voir l'ouvrage collectif *La propriété en mutation : quels effets de la transition vers l'économie de marché*, Colloque franco-tchèque Tempus, Publications de l'Université de Rouen n°219, 28/04/1997, 158p., p128.

<sup>489</sup> Si on parle à l'époque de concession d'outillage public (décret du 06 mai 1955, JORF du 27 mai 1955, p.5416), on parle aujourd'hui de contrat administratif (article 5 de l'ordonnance n°2016-65 du 29 janvier 2016 citée par l'article L.1411-1 du CGCT codifiant la jurisprudence du CE, Décision du 15/04/1996, Préfet des Bouches-du-Rhône c/ Commune de Lambesc, 168325).

<sup>490</sup> Article R.223-2 du code de l'aviation civile ; le cahier des charges type aujourd'hui en vigueur date de 2007 (décret n°2007-244 du 23 février 2007).

<sup>491</sup> Article L.6400-1 du code des transports : « Le transport aérien consiste à acheminer par aéronef d'un point d'origine à un point de destination des passagers, des marchandises ou du courrier ».

<sup>492</sup> « L'aéroport est un outil de développement économique (...) et un outil d'aménagement du territoire » : CHAPIER-GRANIER Nadège, *op.cit.*, pp.20-21.

<sup>493</sup> Article R.224-1 du code de l'aviation civile.

que le gestionnaire d'aéroport rend à deux types d'utilisateurs : ceux dont l'utilisation de l'aéroport a pour but l'exploitation d'aéronefs et ceux dont l'utilisation de l'aéroport a pour but une activité nécessaire à l'exploitation d'aéronefs. Il s'agit d'une part des exploitants d'aéronefs et d'autre part de leurs prestataires de services. Les exploitants d'aéronefs sont les transporteurs aériens de passagers, les transporteurs de fret et poste et les opérateurs de transport public. Les prestataires de services de ces exploitants d'aéronefs sont les prestataires de services d'assistance en escale, compris comme l'ensemble des services utiles aux exploitants d'aéronefs entre l'atterrissage et le décollage<sup>494</sup>. Il peut s'agir d'entreprises spécialisées ou de transporteurs aériens fournissant des services d'assistance en escale à des tiers, utilisateurs bénéficiant ainsi à double titre des services du gestionnaire d'aéroport. Les transporteurs aériens peuvent par ailleurs s'auto-assister<sup>495</sup>.

151. Le service public aéroportuaire consiste pour le gestionnaire d'aéroport à permettre la fourniture de services de transport aériens par la mise à disposition des infrastructures aéroportuaires, soit un ensemble de services rendus par le gestionnaire d'aéroport aux utilisateurs. Côté piste, les services rendus sont ceux permettant le décollage, l'atterrissage et le stationnement des aéronefs par leurs exploitants. Dit accessoire, le service de balisage est utile aux transporteurs au moment de l'atterrissage. Côté aérogare, les services rendus aux transporteurs sont ceux permettant l'accueil des passagers. Le gestionnaire d'aéroport procède à l'affectation des transporteurs aériens<sup>496</sup>, à l'allocation des installations et matériels

---

<sup>494</sup> Les services d'assistance en escale recouvrent l'ensemble des services qui sont nécessaires pour un avion de ligne entre son arrivée sur un aéroport et son départ (définition présentée dans l'avis 05-A-13 du 24/06/2005 relatif à l'acquisition France Handling par la société Vinci Services Aéroportuaires, point 18) ; on distingue les prestations rendues « côté piste » (60%) des prestations rendues « côté aérogare » (40%) (décision 1999/326/CE de la Commission du 27 avril 1999 relative à l'application de l'article 9 de la directive 96/67/CE du Conseil à l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulles, JOCE n°L124 du 18 mai 1999, pp.14-27 ; Cons. Conc., 97-A-24, avis du 12/11/1997 relatif à deux projets de décret modifiant le code de l'aviation civile et portant transposition en droit interne des dispositions de la directive 96/67/CE du Conseil du 15/10/1996 relative à l'accès au marché de l'assistance en escale dans les aéroports de la Communauté.

<sup>495</sup> L'auto-assistance s'entend de la fourniture directe par un transporteur aérien à lui-même d'une ou plusieurs catégories de services d'assistance, à l'exclusion de tout contrat, ayant pour objet la prestation de tels services, passé avec un tiers et sous quelque dénomination que ce soit (article R.216-1 CAC) ; Cons. Conc., 97-A-24, avis du 12/11/1997.

<sup>496</sup> Entre les aérogares d'un même aéroport et, le cas échéant, entre aéroports d'un système aéroportuaire après avis du transporteur concerné et, en cas de changement d'aéroport, après avis conforme du ministre chargé de l'aviation civile : articles 16, 24 et 53 du cahier des charges type de 1997 (Décret n°97-547 du 29 mai 1997, JORF n°124 du 30 mai 1997, p.8268).

et locaux d'exploitation<sup>497</sup>, informe les passagers et apporte une assistance à certaines catégories de passagers tels que les passagers à mobilité réduite. C'est de cet ensemble de services en particulier, rendus côté aérogare, que dépendent à la fois l'efficacité des transporteurs dans l'accueil des passagers et le confort ressenti par ces derniers.

Caractéristiques du service public aéroportuaire et caractéristiques du service de transport aérien se confondent ainsi aux yeux des passagers et deviennent, en tant que critère caché de différenciation, une variable clé de la compétitivité du transporteur aérien, déterminante de sa rentabilité.

## *SECTION II. L'attraction des majors par l'amélioration de la qualité du temps terrestre du voyage*

En charge du service public aéroportuaire, le gestionnaire dispose d'un levier d'action important en faveur de l'amélioration de la qualité du temps aéroportuaire (PARAGRAPHE 1), qui ne dépend toutefois pas que de lui (PARAGRAPHE 2).

### *PARAGRAPHE 1. Apparition de l'objectif d'amélioration de la qualité du service public aéroportuaire*

Face à une demande sensible au temps, l'enjeu est d'améliorer la qualité du temps aéroportuaire, tant côté piste (B) que côté aérogare (A).

#### *A. Côté aérogare : amélioration du service d'accueil du public*

152. Côté aérogare, il s'agit pour le gestionnaire d'améliorer la qualité objective en réduisant les temps d'attente et la qualité subjective en améliorant le confort offert au passager. S'il n'est

---

<sup>497</sup> Dès lors qu'elle sert la fourniture de services de transport aérien, la mise à disposition du domaine public aéroportuaire relève du service public aéroportuaire en contrepartie duquel la redevance versée constitue une redevance pour services rendus – bien qu'elle soit couramment appelée redevance domaniale ; c'est ce que s'accordent à dire les acteurs de terrain parmi lesquels Isabelle Lelieur et Pierre-Jean Carol : LELIEUR Isabelle, *Entretien*, 03/07/2017 ; CAROL Pierre-Jean, *Entretien*, Toulouse, 07/07/2017.

pas à l'origine des temps d'attente<sup>498</sup>, le gestionnaire d'aéroport en est en quelque sorte l'organisateur<sup>499</sup>. En tant que gestionnaire, il est en mesure d'aménager l'espace afin de réduire les temps d'attente que subissent les passagers côté aérogare à l'occasion des opérations de contrôle ou lors de la réception des bagages. D'un point de vue structurel, des travaux d'extension de la capacité peuvent être envisagés à moyen ou long terme. L'agrandissement des espaces permet d'optimiser les flux. Toutefois, l'extension quantitative de l'espace, si elle peut permettre de fluidifier les flux de passagers et de réduire les temps d'attente, n'est pas toujours souhaitable du point de vue du gestionnaire d'aéroport en raison de l'intensité très contrastée de ces flux. L'occupation par vagues de l'espace, due à la succession de périodes de pointe et de creux, limite la pertinence d'un agrandissement de l'espace disponible qui, s'il était utile en période d'affluence, ne représenterait qu'une surcapacité d'autant plus importante en période de faible fréquentation. La solution que les gestionnaires semblent privilégier consiste à améliorer la gestion des espaces existants, notamment en faveur d'une réduction objective des temps d'attente, principalement en vue d'améliorer le confort offert aux passagers. Il s'agit d'améliorer la qualité du service d'accueil des passagers, composante du service public aéroportuaire.

153. En France, l'apparition dans l'esprit du gestionnaire de préoccupations nouvelles à côté de celles, fondamentales, de la sécurité et de la sûreté aérienne peut être observée formellement dans le texte des cahiers des charges consignants les obligations incombant aux gestionnaires d'aéroports délégataires de service public. Alors que dans le premier cahier des charges type de 1955, prévoyant les obligations des CCI gestionnaires des aéroports, la partie consacrée à l'exploitation mentionne principalement des obligations relatives à la sécurité<sup>500</sup>, le cahier des charges type de 1997 ouvre la possibilité d'une prise en compte de la qualité des services rendus<sup>501</sup> pour l'établissement du niveau des redevances.

---

<sup>498</sup> Ceux-ci dépendent principalement de l'activité des prestataires d'assistance en escale – que peut cela dit assumer le gestionnaire d'aéroport lui-même – telle que la prise en charge des bagages ainsi que des services régaliens tels que la sécurité, la sûreté et la douane.

<sup>499</sup> Pour le gestionnaire d'aéroport, l'enjeu de l'amélioration est global et passe par une amélioration de l'ensemble des services.

<sup>500</sup> Voir le titre IV intitulé « Exploitation » du cahier des charges type de 1955 les articles 21, 22, 23 et 24.

<sup>501</sup> Article 5 du cahier des charges type de 1997 (décret n°97-547 du 29 mai 1997 portant approbation du cahier des charges type et de la convention de concession type applicables aux concessions accordées par l'État pour la construction, l'entretien et l'exploitation des aérodromes).

154. A l'échelle européenne, la Commission européenne attire l'attention dès 1990 sur la nécessité d'un service public aéroportuaire de qualité « satisfaisante »<sup>502</sup> et efficace en ce que celui-ci « détermine pour une part importante la qualité du service de transport aérien ».

155. Avec l'achèvement de la libéralisation, les gestionnaires d'aéroports se saisissent de la question de la qualité du service public aéroportuaire et lancent dès 1998 une « démarche de Qualité globale »<sup>503</sup>, première d'une longue série d'initiatives en faveur d'une amélioration de la qualité du service public aéroportuaire<sup>504</sup> – auxquelles participe le CNCA (Conseil national des clients aériens). Le constat est le suivant : « le passager attend un service de qualité »<sup>505</sup> – le concept de qualité renvoyant implicitement à l'idée d'un temps aéroportuaire optimal, en termes de durée et de confort – objectivement et subjectivement. Cette tendance à l'amélioration de la qualité du service public aéroportuaire est nettement renforcée par la suite.

156. A compter de 2002, les enjeux de « gouvernance, de qualité de service et de modernisation » émergent<sup>506</sup> ; à côté de la sécurité et de la sûreté aérienne, l'objectif de qualité apparaît progressivement dans l'esprit des gestionnaires d'aéroports européens<sup>507</sup>, l'OACI recommandant le respect de normes de qualité<sup>508</sup>. En 2003, avec le changement de sa présidence, ADP entreprend d'améliorer la qualité de son service public aéroportuaire<sup>509</sup>. Des efforts pour l'amélioration de la qualité du service public aéroportuaire sont également entrepris à cette époque sur des aéroports de province tels que Strasbourg, Nice, Marseille,

---

<sup>502</sup> Proposition de règlement (CEE) du Conseil relatif à la procédure de consultation entre aéroports et usagers des aéroports et aux principes de tarification aéroportuaire, COM (90) 100 final, JOUE n°C147 du 16 juin 1990, p.6.

<sup>503</sup> CONSEIL NATIONAL DU TOURISME – Section qualité, accueil et NTIC, *L'accueil dans les aéroports français – pour une « fluidité » active et prévenante – sécurité, information, qualité*, Mai 2004, 33p., p.13.

<sup>504</sup> « En mai 2000 [sont] lancées les 1ères Assises nationales de la Qualité en Aéroport qui [aboutissent] à la signature d'une charte rassemblant 10 propositions d'engagements généraux. » : *ibid.*, pp.12-13 et 27 (annexe 3).

<sup>505</sup> *ibid.*, p.17.

<sup>506</sup> VILLARD Philippe, *op.cit.*, p.64 ; nous soulignons.

<sup>507</sup> « préoccupations qualitatives » « satisfaction du « client commun ». » : CONSEIL NATIONAL DU TOURISME – Section qualité, accueil et NTIC, *L'accueil dans les aéroports français – pour une « fluidité » active et prévenante – sécurité, information, qualité*, Mai 2004, 33p., p.11 ; nous soulignons.

<sup>508</sup> OACI, *Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne*, Doc 9082, 2004.

<sup>509</sup> « Pierre Graff et (...) Hubert du Mesnil » souhaitent entreprendre « un effort renouvelé et déterminé dans le sens de la qualité » : CONSEIL NATIONAL DU TOURISME – Section qualité, accueil et NTIC, *L'accueil dans les aéroports français – pour une « fluidité » active et prévenante – sécurité, information, qualité*, Mai 2004, 33p., p.17.

Lyon, Bordeaux et Toulouse<sup>510</sup>.

157. Si le développement du trafic sert *in fine* la rentabilité du gestionnaire d'aéroport et celle du transporteur aérien, il constitue en soi un objectif d'intérêt général que les pouvoirs publics ont précisément à cœur de protéger par la régulation des niveaux de qualité et de tarif du service public aéroportuaire<sup>511</sup>. Ainsi le législateur français prévoit-il en 2005 la possibilité d'une régulation de la qualité et des tarifs du service public aéroportuaire rendu sur certains aéroports, par le biais d'un CRE conclu entre le gestionnaire d'aéroport et l'Etat pour une durée de cinq ans<sup>512</sup>. Il s'agit de garantir, de manière positive, un certain niveau de qualité du service public aéroportuaire<sup>513</sup> et de limiter, de manière négative, toute tendance à une disproportion entre le niveau de qualité des services rendus et le niveau des tarifs demandés en contrepartie de ces services. Au-delà de la dérégulation, la main de l'Etat reste présente à travers cet outil de « rerégulation ».

158. Cette évolution de l'importance de l'enjeu de la qualité dans l'activité du gestionnaire d'aéroport se lit dans la rédaction du cahier des charges type actuellement en vigueur<sup>514</sup> ; l'évolution des occurrences du terme « qualité », passées de 1 à 14 entre 1997 et 2007, ainsi que l'introduction d'un chapitre entièrement consacré à la « qualité de service »<sup>515</sup> témoignent de la diffusion de cette préoccupation. Cette évolution dans la rédaction du cahier

---

<sup>510</sup> Il s'agit notamment d'un « service accueil information (...) trilingue » à Strasbourg, de la « formation des personnels » à Strasbourg, Bordeaux, Nice et Marseille, d'une meilleure gestion des capacités à Marseille, d'un « [renforcement de] la fluidité des contrôles » et de l'amélioration de l'affichage à Lyon ainsi que de « l'amélioration du confort des passagers » à Toulouse : *ibid.*, pp.30-32.

<sup>511</sup> LODGE Martin, « Regulation, the regulatory state and european politics », *West european politics*, vol. 31, n°1, 2008, pp.280-301, pp.282-283.

<sup>512</sup> Article 9§2 de la loi n°2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports, JORF n°93 du 21 avr. 2005, p.6969, codifié plus tard dans le code des transports, article L.6325-2 ; BEYRIE Pierre, *Le changement du régime de gestion des aéroports régionaux français – Une privatisation à deux échelles qui va bouleverser le secteur aérien*, Mémoire sous la direction de BONNAFOUS Alain et PEGUY Pierre-Yves, Université de Lyon, 08/09/2008, 51p., pp.21 et 23 ; voir *supra*.

<sup>513</sup> La recherche de rentabilité peut amener un affaiblissement de la qualité du service public aéroportuaire, par exemple par la centralisation des postes d'inspection filtrage ou d'autres éléments pour la réduction des coûts, ce qui peut éventuellement entraîner un temps d'attente plus long pour les passagers et donc une qualité moindre.

<sup>514</sup> « meilleurs délais » (articles 13§2 et 17a), « améliorer l'utilisation des infrastructures » (article 14§2), « adapter », « faciliter », rendre « aisée » l'expérience du passager et du public (article 23), « améliorer l'offre de services aux passagers et au public » (article 27) : décret n°2007-244 du 23 février 2007 relatif aux aérodromes appartenant à l'Etat et portant approbation du cahier des charges type applicable à la concession de ces aérodromes, JORF n°48 du 25 févr. 2007 p.3444, texte n° 8 ; nous soulignons.

<sup>515</sup> Chapitre 6 : articles 51 à 53 du cahier des charges type de 2007.

des charges applicable à l'activité du gestionnaire d'aéroport s'inscrit dans le prolongement de la réforme de 2005. Après son introduction comme préoccupation facultative, la qualité devient un objectif impératif dans la poursuite duquel le gestionnaire d'aéroport est tenu à l'exécution de certaines obligations, telles que la définition d'un « programme de développement et de contrôle de la qualité des différents services relevant de son exploitation, actualisé chaque année »<sup>516</sup> « pour promouvoir l'amélioration de la qualité globale des services rendus »<sup>517</sup>, ainsi que la mesure de la qualité<sup>518</sup>. Intégré dans les CRE conclus entre certains grands aéroports et l'Etat ou dans le cahier des charges annexé aux concessions aéroportuaires, l'objectif de qualité peut également faire l'objet, sur les plus petits aéroports, d'accords de qualité dont la définition relève de l'action conjointe du gestionnaire d'aéroport et des usagers dans le cadre de la commission consultative économique, conformément à ce que prévoit l'article R.224-3-2 du code de l'aviation civile<sup>519</sup>.

159. Objectif ambivalent, l'amélioration de la qualité dépend tout à la fois d'actions objectives et de la perception qu'en ont les destinataires, en l'occurrence les passagers – « clients communs » des gestionnaires d'aéroports et des transporteurs aériens<sup>520</sup>. S'il convient donc du point de vue du gestionnaire de mettre en œuvre des actions permettant d'offrir au passager un confort maximal pendant un temps d'attente minimal<sup>521</sup>, cet effort d'amélioration objective de la qualité n'est rien sans une mesure de son ressenti subjectif par le passager. Dans la perspective de l'amélioration de la qualité de service, la combinaison d'une action de fond et d'une action de mesure est bénéfique. Sans mesure de ses résultats, l'action est aveugle et éventuellement inadaptée. Afin de la rendre le plus efficace possible, l'action

---

<sup>516</sup> « [auquel] il associe ses fournisseurs, ses sous-traitants et les entreprises ayant une activité sur l'aérodrome » : article 51 du cahier des charges type de 2007.

<sup>517</sup> Article 51 du cahier des charges type de 2007.

<sup>518</sup> Articles 27 et 52§1 du cahier des charges type de 2007.

<sup>519</sup> Article R.224-3-2 du code de l'aviation civile (modifié par décret, n°2016-825 du 23/06/2016).

<sup>520</sup> « Sous l'effet conjugué de la concurrence internationale et des exigences de qualité croissantes des voyageurs, les acteurs de la communauté aéroportuaire ont pris conscience de la nécessité de considérer les voyageurs comme des « clients communs » » : CONSEIL NATIONAL DU TOURISME – Section qualité, accueil et NTIC, *L'accueil dans les aéroports français – pour une « fluidité » active et prévenante – sécurité, information, qualité*, Mai 2004, 33p., p.11 ; nous soulignons.

<sup>521</sup> Le double objectif qui sous-tend l'amélioration de la qualité du service public aéroportuaire est celui-ci : réduction du temps d'attente et augmentation du confort dans un rapport optimal. Les problèmes des passagers et les solutions souhaitées relèvent toujours de ces deux composantes : « simple », « accès facile », « temps réel », « temps d'attente » « retards », « ne pas perdre de temps », « contrôles (...) plus rapides », « traitement accéléré », « confort », qu'il soit question d' « information », de « signalétique » ou de « fluidité » : *ibid.*, pp.15-23 et 25-27 (annexes 1-3).

doit être soumise à une analyse critique proactive. Résultats du passé et prescriptions pour le futur, les mesures sont essentielles. L'idée est d'objectiver la notion de qualité du service public aéroportuaire, en la faisant reposer sur des certifications<sup>522</sup> et en faisant reposer sa mesure sur un ensemble d'indicateurs<sup>523</sup>. A ce titre et conformément à ce que prévoient les textes, des enquêtes sont menées, non pas auprès des transporteurs – usagers –, auxquels le gestionnaire d'aéroport est pourtant réputé rendre les services, mais auprès des passagers<sup>524</sup>. Les services rendus par le gestionnaire d'aéroport relevant de l'accueil des passagers avant et après leur voyage les concernent directement. Au départ, à l'arrivée, en transit ou en transfert c'est bien le « passager », et non le transporteur, qui est sensible, au sens étymologique du terme, à la qualité du service public aéroportuaire : il perçoit, au cours du temps passé côté aérogare, un niveau de qualité donné qu'il est en mesure d'exprimer par l'évaluation d'indicateurs de satisfaction<sup>525</sup>. Tandis que fiabilité et disponibilité peuvent être appréciées par toute personne, la satisfaction eu égard aux services rendus dépend de la personne bénéficiaire de ces services, qu'il convient donc d'interroger afin de mesurer la qualité de ces derniers. Les passagers sont dès lors, en tant que consommateurs « finals » de l'aéroport, entendu comme l'ensemble des services rendus par le gestionnaire d'aéroport côté aérogare, les mieux placés pour en évaluer la qualité. Depuis 2006, ADP fixe dans le cadre d'un contrat pluriannuel une liste des indicateurs permettant l'évaluation de la qualité des services rendus<sup>526</sup>, qui a vocation à s'enrichir au fil du temps<sup>527</sup>.

160. La qualité du service public aéroportuaire côté aérogare n'est ainsi pas une préoccupation directe du transporteur ; elle est un critère de différenciation secondaire des aéroports en ce qu'elle participe de l'expérience de voyage du passager, client direct du transporteur. C'est afin de répondre aux attentes des passagers que le transporteur est attentif à la qualité du service public aéroportuaire côté aérogare – service d'accueil – qui, aux yeux

---

<sup>522</sup> *Ibid.*, p.18 ; UAF, *Référentiel de certification des services*, RE/UAF/01, 31/05/2007, 37p.

<sup>523</sup> CONSEIL NATIONAL DU TOURISME – Section qualité, accueil et NTIC, *L'accueil dans les aéroports français – pour une « fluidité » active et prévenante – sécurité, information, qualité*, Mai 2004, 33p., pp.18-19 et 32.

<sup>524</sup> Article 27 du cahier des charges type de 2007 ; nous soulignons ; CRE entre l'État et ADP – 2016-2020, 86p., pp.50-60 (annexe2).

<sup>525</sup> Article 52§2 du cahier des charges type de 2007.

<sup>526</sup> La liste actuelle des indicateurs comprend « sept indicateurs « standards de qualité » dont cinq sont des indicateurs de disponibilité et deux des indicateurs de satisfaction » ainsi que « trois indicateurs « d'excellence », correspondant à des indicateurs de satisfaction » : CRE entre l'État et ADP – 2016-2020, 86p., p.10.

<sup>527</sup> *Ibid.*, p.11 ; les CRE entre l'Etat et les gestionnaires des aéroports de Toulouse et Lyon contiennent des indicateurs similaires.

desdits passagers, est assimilé au service de transport aérien que le transporteur offre. Répondant à une demande sensible au temps plus qu'au prix, les transporteurs *majors* sont attentifs à la qualité du service public aéroportuaire, qui participe de la qualité globale du voyage du point de vue de la demande. Les passagers concentrent côté aérogare la volonté commune des transporteurs et du gestionnaire d'aéroport d'améliorer la qualité perçue. Servant le même consommateur final, le passager, client commun dont l'avis compte, le gestionnaire d'aéroport et le transporteur intègrent peu à peu à leurs stratégies respectives le souci de la qualité porté sur un même « objet » : l'aéroport comme résultat du service public aéroportuaire, côté aérogare.

161. L'évaluation de la qualité de la gestion aéroportuaire par le passager intéresse donc le transporteur et le gestionnaire d'aéroport, inscrits dans un cercle vertueux. Pour le transporteur, le choix d'un « aéroport de qualité » correspond au choix d'un aéroport dont les services côté aérogare sont perçus par les passagers comme des services de qualité. Le transporteur, à l'écoute des attentes des passagers, choisit un aéroport pour la qualité de sa gestion ; pour le bien de production de qualité qu'il constitue, résultat de la qualité de sa gestion – pensée par le gestionnaire. Pour le gestionnaire d'aéroport, l'amélioration de la qualité du service public aéroportuaire est un enjeu de plus en plus important, permettant la satisfaction conjointe des transporteurs et des passagers<sup>528</sup> – ou des premiers face aux seconds. Outre son amélioration effective, la communication au sujet de l'amélioration de la qualité du service public aéroportuaire par le gestionnaire permet l'accroissement de son attractivité<sup>529</sup> – indirecte aux yeux des passagers, qui perçoivent le temps aéroportuaire comme un élément du voyage. Les usagers peuvent quant à eux soumettre des observations ou des réclamations à propos des services rendus par le gestionnaire d'aéroport<sup>530</sup>. Attentif aux attentes des usagers, le gestionnaire d'aéroport est ainsi soumis à leur évaluation, tout comme à celle de l'État – dans la personne du ministre chargé de l'aviation civile et de celle du ministre de l'économie et des finances – auquel il est tenu de présenter « un compte rendu » annuel relatif à « l'exécution de ses missions de service public » comportant « notamment une

---

<sup>528</sup> DE MONTRICHER Nicole, « La modernisation en transition : Le cas aéroports de paris entre 1979 et 1991 », *Revue française d'administration publique*, 2004, vol. 111, n° 3, pp. 501-515, dans VILLARD Philippe, *op.cit.*, p.10.

<sup>529</sup> CONSEIL NATIONAL DU TOURISME – Section qualité, accueil et NTIC, *L'accueil dans les aéroports français – pour une « fluidité » active et prévenante – sécurité, information, qualité*, Mai 2004, 33p., p.19.

<sup>530</sup> Article 53 du cahier des charges type de 2007.

analyse de la qualité de service »<sup>531</sup>.

162. Depuis plusieurs années, transporteurs et gestionnaires travaillent donc ensemble à l'amélioration qualitative du service public aéroportuaire. En 2014, l'IATA et l'ACI ont conçu un outil de mesure objective du « niveau de service aéroportuaire »<sup>532</sup> – côté aérogare – basé sur l'appréciation du rapport entre l'espace disponible par personne et le temps maximal d'attente par passagers dans une file d'attente<sup>533</sup>. En outre, l'IATA et l'ACI élaborent une réflexion intéressante quant au degré de qualité à rechercher. Au lieu d'une course à l'agrandissement des espaces et la réduction des temps d'attente, menant inévitablement à une forme de gaspillage contre-productif<sup>534</sup>, il est recommandé au gestionnaire d'aéroport de parvenir à un rapport « optimum » entre espace et temps, afin de satisfaire sans les dépasser inutilement les attentes des passagers – et celles, liées, des transporteurs.

163. Il apparaît que ce rapport espace/temps n'est pas à lire de manière uniforme. Pour la gestion des passagers au départ ou à l'arrivée pour lesquels le temps passé à l'aéroport est accessoire au voyage, la variable temps prend le pas sur la variable espace – plus ou moins fortement selon la sensibilité au temps du passager. Le passager sensible au temps a en principe à cœur, à tous les stades du temps terrestre, « aéroportuaire », de son voyage, de perdre le moins de temps possible<sup>535</sup>. Dans ce cadre, le rapport espace/temps est révélateur

---

<sup>531</sup> Article 75 du cahier des charges type de 2007.

<sup>532</sup> L'outil est appelé en anglais, langue originale : « airport level of service concept » : IATA&ACI, *Airport Development Reference Manual (ADRM) – 10ème édition*, mars 2014, 12p.

<sup>533</sup> « « The new LoS framework is reflected in a space-time concept to be used for defining the LoS at processing facilities and corresponding waiting areas. The space axis defines the amount of space available per occupant. The time axis denotes the maximum waiting time for passengers in queue. » ; il s'agit d'un nouveau concept, le précédent s'appuyant sur la variable unique du temps : IATA&ACI, *Airport Development Reference Manual (ADRM) – 10ème édition*, Mars 2014, 12p., p.5 ; « IATA levels of service for airport's terminals refer to the amount of floor space available per passenger in different parts of the airport (e.g. check-in queue area, or wait/circulate area). Level of service C is defined as good on a scale of A to E, which means the condition of stable flows, acceptable brief delays, good level of comfort at the airport » : décision C(2013) 6986 final, Ryanair/Dublin Airport Authority and Aer Lingus, COMP 39.886, 17/10/2013 (Pas de publication officielle), note de bas de page n°9, point 9.

<sup>534</sup> A laquelle incitait l'outil précédent qui établissait un lien nécessaire entre taille et qualité et suggérait la poursuite du niveau le plus élevé de qualité (A) – et donc de taille : IATA&ACI, *Airport Development Reference Manual (ADRM) – 10ème édition*, Mars 2014, 12p., p.6.

<sup>535</sup> La « fluidité des procédures d'arrivée ou de départ » est identifiée en France comme la deuxième préoccupation des passagers, qui attendent une « signalisation adaptée », souhaitent « perdre le moins de temps possible » au cours des contrôles dont ils « comprennent largement la nécessité », veulent retrouver leurs bagages dans des « délais raisonnables », « éviter les files d'attente » et « un service (...) rapide » : CONSEIL NATIONAL DU

du degré d'agacement ou de contentement du passager. L'espace disponible influe objectivement sur le temps « passé », réellement écoulé, et subjectivement sur le temps « perdu », tel que perçu par le passager. Autrement dit, l'espace n'est pas évalué dans l'absolu, mais pour sa capacité à ne pas faire perdre de temps au passager qui voyage – espace et temps entretenant un rapport de cause à effet<sup>536</sup>. Dès lors, l'observation d'un mauvais résultat en termes de temps est le moteur d'une modification de l'espace, d'un agrandissement.

164. Pour la gestion des passagers en escale – transit ou transfert – pour lesquels le temps passé à l'aéroport fait partie du voyage, c'est au contraire la variable espace qui prend le pas sur la variable temps qui n'en est en fait plus une. Dans ce cadre, le rapport espace/temps est révélateur de confort et/ou de divertissement du passager. Le temps que le passager se voit contraint de passer à l'aéroport l'amène à percevoir l'espace comme un lieu de séjour dont il attend un certain confort et/ou divertissement – plus ou moins grand selon le temps à « tuer ». L'espace est évalué pour lui-même, pour sa qualité entendue négativement comme n'étant pas source de nuisance<sup>537</sup> et positivement comme source de confort et/ou de divertissement<sup>538</sup> voire d'utilité, d'ergonomie (espaces de travail). Pas de surprise à cet égard à voir par exemple dans la liste des indicateurs d'ADP un indicateur relatif à la propreté<sup>539</sup>. Dans ce cadre, l'observation d'un mauvais résultat en termes de satisfaction relative aux espaces amène non pas à des changements touchant au temps d'escale par le transporteur – qui s'efforce de toutes façons de les éviter – mais à des changements touchant aux espaces eux-mêmes par le gestionnaire.

---

TOURISME – Section qualité, accueil et NTIC, *L'accueil dans les aéroports français – pour une « fluidité » active et prévenante – sécurité, information, qualité*, Mai 2004, 33p., pp.14-15.

<sup>536</sup> « [Le temps] occupe une place fondamentale dans la perception du passager, particulièrement sensible désormais à tout ce qui peut occasionner des retards. Tout doit donc être fait pour améliorer la « fluidité », tant au stade de la réception qu'à celui des transferts de passagers et de bagages. » : *ibid.*, p.8.

<sup>537</sup> « L'ambiance générale est importante et dépend » par exemple des « nuisances sonores » : *ibid.*, p.16.

<sup>538</sup> Le confort du passager dépend de l'« ambiance générale » sur laquelle jouent l'« éclairage », la « luminosité », les « couleurs et décorations », l'attitude du personnel, d'éventuelles « animations », la modernité et la propreté des lieux (« toilettes, couloirs, halls d'attente », etc...); ainsi les passagers sont « très sensibles » au « confort », en particulier « les passagers en correspondance dont les temps d'attente peuvent être longs ». « Es-pace, lieux de rencontre, sièges en nombre suffisant, espaces de jeux pour les enfants, documentations, salles de repos, espace de silence, espace de travail, prises électriques (...), réseaux Internet... sont des éléments importants d'un accueil réussi. ». Pour divertir le passager, la présence de commerces et de services est un « élément important » qui participe « fortement à l'impression ressentie d'un bon accueil » : *ibid.*, pp.16 et 17 ; nous soulignons.

<sup>539</sup> CRE entre l'État et ADP – 2016-2020, 86p., p.10 ; c'est un aspect que le CNT prend également en considération dans la liste des facteurs d'amélioration du confort des passagers : voir *supra*.

165. Ainsi, il apparaît que la qualité de l'aéroport, telle que perçue par le passager côté aérogare, est une question de temps et *in fine* d'espace. Les gestionnaires d'aéroport ont compris cela et ont aujourd'hui à cœur d'améliorer l'expérience des passagers en termes de confort, soit d'optimiser le rapport entre temps d'attente et qualité des services<sup>540</sup>, notamment par l'adaptation des infrastructures aéroportuaires aux attentes des transporteurs – qui sont indirectement celles des passagers que gestionnaire et transporteur ont à cœur d'attirer.

166. Entre le service d'accueil et l'intégration verticale, la voie privilégiée par les gestionnaires d'aéroport est donc notamment celle de l'amélioration qualitative de l'espace par l'aménagement des aérogares en fonction des standards de qualité auxquels les *majors*, pour lesquels l'aéroport est un *hub*, habituent leurs clients. Face aux transporteurs *majors* exigeants dont la clientèle elle-même a des attentes précises concernant la qualité des infrastructures d'accueil côté aérogare, la stratégie du gestionnaire peut consister à aménager et réserver des salons d'attente aux clients de ces transporteurs. Une telle mesure constitue selon les cas la réponse à un souhait de voir la qualité améliorée voire une condition *sine qua non* d'entrée en relation. Les gestionnaires ont ainsi volontiers recours à l'aménagement de salons d'attente dédiés à un transporteur donné afin que soit accru le confort du passager au cours du temps aéroportuaire d'attente. Le gestionnaire de l'aéroport de Toulouse tient par exemple compte de ce type d'enjeu dans ses relations, y compris voire surtout précontractuelles, avec les transporteurs du Golfe face auxquels l'absence d'un salon dit *premium* présentant certaines caractéristiques peut être synonyme de perte d'opportunité<sup>541</sup>. Le gestionnaire de l'aéroport d'Orly a mis en place un salon *business*<sup>542</sup> et le gestionnaire de l'aéroport d'Amsterdam Schiphol a récemment fait le choix d'aménager un nouveau terminal dont l'ouverture est prévue pour 2023, à la fois en vue de traiter un plus grand nombre de

---

<sup>540</sup> « à l'horizon 2019/2020, l'ensemble du parcours du passager depuis son entrée sur la plateforme jusqu'à son embarquement sera optimisé : (...) simplification du parcours passager ; développement de la qualité de l'offre commerciale dans une approche orientée vers le confort des passagers ; (...) [amélioration de] la fluidité et [des] temps de passage au contrôle. (...) » : DUCLOS François, « Bordeaux-Mérignac va s'améliorer », *Air Journal*, 30/06/2016 ; nous soulignons.

<sup>541</sup> CAROL Pierre-Jean, *Entretien*, Toulouse, 07/07/2017.

<sup>542</sup> DUCLOS François, « Un nouvel espace business à Orly-Sud », *Air Journal*, 24/02/2017.

passagers et pour améliorer la qualité du temps aéroportuaire des passagers<sup>543</sup>. Les transporteurs peuvent même aller jusqu'à passer des accords avec les gestionnaires pour la construction ou la gestion conjointe de terminaux<sup>544</sup>.

Côté aérogare, le gestionnaire améliore la qualité du service d'accueil des passagers pour un temps aéroportuaire agréable. Côté piste, il s'agit d'améliorer la sécurité à travers les services permettant le décollage, l'atterrissage et le stationnement pour garantir la fiabilité du service de transport aérien.

## B. Côté piste : amélioration de la sécurité

167. Côté piste, les services rendus par le gestionnaire d'aéroport concourent, plus qu'à l'amélioration de la qualité au sens strict, à la fourniture de services techniques complexes tels que le service de transport aérien, et répondent à des préoccupations tenant à la sécurité aérienne, qui concernent les passagers en tant que clients du transporteur. Perçue comme une exigence fondamentale ou comme une composante de la qualité du service de transport aérien<sup>545</sup>, la sécurité est au cœur des stratégies d'aménagement de l'aéroport côté piste.

168. Les préoccupations relatives à la qualité que peuvent avoir les passagers côté piste concernent, sur le tarmac, l'accès à l'avion et, dans l'avion, le vol en lui-même, soit les services fournis par le transporteur et éventuellement par son prestataire de services d'assistance en escale<sup>546</sup>. Ce sont ainsi les gestionnaires qui sont directement en charge de la qualité des

---

<sup>543</sup> « The new building will open in 2023 and will allow 14 million more passengers to travel through the airport annually. (...) The design solution contributes to excellent processing, it provides optimal support to passengers (...) We are looking forward to welcoming airlines and passengers in the new terminal and adjacent new pier. » : AIRPORTS INTERNATIONAL, « Schiphol presents new terminal », *AirportsInternational.com*, 13/09/2017.

<sup>544</sup> « La recherche d'accords de partenariat a pour objectif de permettre aux compagnies aériennes de développer les avantages résultant de la complémentarité et de réaliser des économies notamment sur les coûts de maintenance et de commercialisation, tout en conservant leur indépendance. (...) Tel est le cas pour le projet de construction par Japan Airlines, Lufthansa et Air France d'un nouveau terminal à l'aéroport Kennedy de New-York. » : VELLAS François, *op.cit.*, pp.98-99 (voir tableau) ; la question de la qualification juridique de ces salons se pose parfois : dès lors qu'ils sont gérés par une entité tierce et qu'un prix doit être payé à cette dernière pour y accéder, s'agit-il toujours du service public d'accueil des passagers ou bien d'une activité commerciale procédant d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public ?

<sup>545</sup> A ce sujet, voir *infra*, comment le juge européen fait de la sécurité une composante de la qualité : partie II, titre I, chapitre II, section I, paragraphe 2.

<sup>546</sup> *Catering*, par exemple.

services fournis par le transporteur côté piste, *a fortiori* si le gestionnaire, outre le fait qu'il assume le service public aéroportuaire, est le prestataire d'assistance en escale du transporteur. C'est ce qui explique le choix d'une mesure objective de la qualité par indicateurs de fiabilité et de disponibilité des installations aéroportuaires<sup>547</sup> ; afin d'aider le gestionnaire d'aéroport dans cette tâche, l'OACI publie un guide<sup>548</sup>. La disponibilité des installations côté piste est un paramètre important pour le transporteur lors de la circulation au sol et du stationnement, avant le décollage et après l'atterrissage, ainsi que pour la prise en charge des bagages. Pour la Cour des comptes, la disponibilité n'est pas, à proprement parler, un indicateur de qualité mais plutôt un indicateur binaire de fonctionnement – oui ou non<sup>549</sup>. C'est l'appréciation de la sécurité aérienne qui se lit par ailleurs dans l'appréciation de la fiabilité des installations côté piste, qui se joue notamment au décollage et à l'atterrissage. Il ne semble dès lors pas opportun de parler de qualité à propos des services rendus par le gestionnaire d'aéroport pour permettre des opérations techniques risquées telles que le décollage et l'atterrissage<sup>550</sup>. L'évaluation de ces services répond à une logique binaire qui ne laisse pas de place à la nuance : ou bien les opérations de décollage et d'atterrissage sont possibles en toute sécurité, ou bien elles ne le sont pas. En ce sens, le terme fiabilité est pertinent ; pour autant, il ne saurait constituer un indicateur de qualité, au sens strict. Du point de vue du transporteur, il n'y a pas d'évaluation qualitative possible à ce stade<sup>551</sup>. Du point de vue du passager, l'évaluation qualitative est possible, mais elle porte alors non pas sur les services rendus par le gestionnaire d'aéroport mais sur le service fourni par le transporteur, et

---

<sup>547</sup> « Le concessionnaire met en œuvre et exploite un système d'information relatif à la qualité des services rendus. Ce système est constitué d'indicateurs mesurant la fiabilité et la disponibilité des installations et services aéroportuaires que le concessionnaire fournit aux passagers, au public et aux transporteurs aériens, ainsi que la satisfaction des usagers. (...) Lorsque l'aérodrome [n'accueille pas un trafic aérien commercial annuel de plus de 500 000 passagers,] le concessionnaire définit, dans un délai de deux ans à compter du jour où le présent cahier des charges lui est applicable, et en concertation avec les usagers intéressés, des indicateurs reflétant la qualité des services rendus. » : article 52§2 du cahier des charges type de 2007 ; nous soulignons.

<sup>548</sup> OACI, *ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services – Doc 9082*, 2012, 38p., p.1-2 ; « la sécurité, la qualité des services, la productivité et l'efficacité par rapport aux coûts » : OACI, *Manuel sur l'économie des aéroports – Doc 9562*, 2013, 162p., pp.3-8.

<sup>549</sup> « réserves sur les choix des indicateurs de qualité de service mesurant les obligations de performance attendus d'ADP et annexés au CRE », perçus comme des indicateurs de conformité qui « traduisent le fait qu'ADP doit fournir des équipements en état de marche plutôt » qu'ils ne correspondent à « de réels indicateurs de qualité ». Elle recommande de « privilégier [des indicateurs] qui indiquent réellement la qualité de service fournie par l'entreprise » : COUR DES COMPTES, *Les aéroports français face aux mutations du transport aérien – rapport public thématique*, La documentation française, Juillet 2008, 220 p., pp.89-96.

<sup>550</sup> Voir *infra*.

<sup>551</sup> Au sujet de l'évolution du rapport entre les enjeux de sécurité et de qualité, voir *infra* : partie II, titre I, chapitre II, section I, paragraphe 2.

le critère principal d'évaluation demeure celui de la sécurité.

169. Autour du décollage et de l'atterrissage, opérations complexes, la principale préoccupation demeure, pour tous les acteurs concernés – passagers, transporteurs et gestionnaires d'aéroports – la sécurité. La fiabilité des installations côté piste n'apparaît pas comme un indicateur de qualité, mais plutôt comme un indicateur de sécurité, ce qui est incomparable. La « qualité » du service public aéroportuaire côté piste est en tous cas un enjeu qui concerne directement le transporteur et qui peut être évaluée de manière objective.

170. Côté piste, le gestionnaire d'aéroport peut en outre procéder à l'extension quantitative de l'espace et en particulier des pistes, ce qui constitue, beaucoup plus qu'une réponse aux attentes des passagers, une mesure structurelle nécessaire au traitement d'un certain type de liaisons aériennes ; l'allongement des pistes permet d'attirer des transporteurs opérant un trafic long-courrier, et l'agrandissement global permet d'accueillir un plus grand nombre de transporteurs. D'un point de vue substantiel, l'aéroport doit permettre au transporteur et globalement au gestionnaire de traiter un certain type et une certaine quantité de trafic. Ainsi les transporteurs *majors* ont-ils besoin pour l'opération de vols long-courrier de pistes assez longues, ce paramètre dépendant non seulement des infrastructures mais aussi de la répartition spatio-temporelle du trafic.

171. Le gestionnaire de *hub* adapte les infrastructures au modèle économique du transporteur *major* l'ayant choisi<sup>552</sup> dont l'activité consiste à séduire une demande passagers sensible au temps. Ainsi l'aménagement d'infrastructures de qualité permet-elle au transporteur d'améliorer la qualité du temps aéroportuaire et par contagion de son service auprès du passager, en réduisant les temps de trajet pour accéder à l'avion et en améliorant le confort ; il peut par exemple s'agir de mettre à disposition du transporteur une passerelle d'embarquement reliant l'aérogare à l'avion, ce qui correspond côté piste à un stationnement de l'avion dit « au contact ». La concurrence entre gestionnaires de *hubs* n'est donc pas une

---

<sup>552</sup> « CDG n'aurait pas la taille mondiale qu'il a s'il n'avait pas les correspondances d'Air France, et on est calé sur le modèle économique d'Air France. » : propos tirés d'un entretien avec un cadre dirigeant d'ADP : cités dans VILLARD Philippe, *op.cit.*, p.95.

concurrence par les prix<sup>553</sup>, mais dépend de la qualité des infrastructures et des services rendus ainsi que de la possibilité pour les transporteurs de faire un maximum de correspondances en un minimum de temps<sup>554</sup>. Elle n'est importante, selon l'autorité française de la concurrence, « que dans la mesure où [les aéroports] représentent un point de correspondance pour d'autres destinations »<sup>555</sup>.

Etant perçu par les passagers comme un temps, terrestre, du voyage offert par le transporteur, l'aéroport intéresse le transporteur *major* à la fois comme infrastructure et pour les services dont il procède, procurant au passager un bien-être plus ou moins grand<sup>556</sup>.

L'accroissement de l'attractivité de l'aéroport facteur de production et de rentabilité face aux transporteurs *majors* passe donc par une amélioration de la qualité du service public aéroportuaire ou bien par l'adaptation des infrastructures – pour une amélioration, au sens large, de la qualité de l'aéroport. A l'écoute des attentes des transporteurs aériens et, à travers eux, des passagers, le gestionnaire d'aéroport envisage, afin d'améliorer le ratio temps/espace côté aérogare et afin d'accroître sa capacité côté piste, des travaux d'extension combinés à une meilleure gestion des capacités existantes, cette dernière solution primant généralement la première<sup>557</sup> ; il s'agit d'œuvrer à la satisfaction des passagers au sol, qui dépend de la qualité

---

<sup>553</sup> « la concurrence tarifaire résiduelle entre aéroports ne joue pas pour ceux d'entre eux qui jouissent d'une rente de situation parce qu'ils desservent une destination touristique majeure ou un pôle économique incontournable. » : ANC, 16-A-10, avis du 03/05/2016 concernant un projet de décret relatif aux redevances aéroportuaires, point 28.

<sup>554</sup> ANC, 10-A-04, avis du 22/02/2010 relatif à une demande d'avis de l'Association pour le maintien de la concurrence sur les réseaux et infrastructures (AMCRI) sur les problèmes de concurrence pouvant résulter de la privatisation des aéroports français.

<sup>555</sup> Citation de l'arrêt du Tribunal TPICE, Arrêt du 12/12/2000, Aéroports de Paris c/ Commission (T-128/98, ECLI :EU :T :2000 :290) ; ANC, 10-A-04, avis du 22/02/2010.

<sup>556</sup> Pour les « grands aéroports européens », « la qualité de l'offre à la fois pour les compagnies et pour la clientèle est devenue essentielle » : VARLET Jean, « Les grands aéroports internationaux français (Roissy, Orly, Satolas, Nice) : enjeux et retombées territoriales », *Annales de Géographie*, 1997, t. 106, n°593-594, pp.155-182, p.159 ; il convient toutefois de noter que libéralisation est synonyme de concurrence et que la différenciation du produit par les prix devient, sur les lignes principales sur lesquelles opèrent les *majors*, une préoccupation qui peut faire du « prix » des services rendus par les gestionnaires d'aéroports un critère important de différenciation secondaire : COMMISSARIAT GENERAL A LA STRATEGIE ET A LA PROSPECTIVE, *Les compagnies aériennes européennes sont-elles mortelles ? Perspectives à vingt ans*, sous la présidence d'ABRAHAM Claude, Juillet 2013, 142p., en particulier p.19.

<sup>557</sup> « Comme elle ne peut s'étendre hors de ses limites actuelles, FAG a entamé une politique d'amélioration continue des installations existantes, remodelant la configuration de l'aéroport et reconstruisant les locaux. » : décision 98/190/CE de la Commission du 14 janvier 1998 relative à une procédure d'application de l'article 86 du traité CE (IV/34.801 FAG – Flughafen Frankfurt/Main AG), JOCE n°L72 du 11 mars 1998, pp.30-50, point 15.

de l'aéroport, tant côté piste que côté aérogare, soit du rapport entre le temps passé à attendre – temps aéroportuaire – et le confort ressenti<sup>558</sup>. Pour satisfaire au mieux les clients des transporteurs *majors*, le gestionnaire pense l'aménagement des infrastructures pour atteindre un rapport optimal entre l'espace qui est offert, tant d'un point de vue quantitatif que qualitatif, et le temps durant lequel cet espace est occupé. Il s'agit d'offrir aux passagers un temps de voyage au sol de qualité.

La qualité du service public aéroportuaire est un enjeu fort pour le gestionnaire d'aéroport, qui englobe peu à peu tous les pans de son activité. Ces dernières années, on note que les objectifs de sécurité, de sûreté et de qualité convergent et tendent à se fondre pour ne former plus qu'un objectif global de satisfaction des passagers. Ainsi les gestionnaires d'aéroports associent-ils tous les partenaires du service public aéroportuaire à la poursuite de l'objectif de satisfaction des passagers, qu'il s'agisse de partenaires contractuels en charge de la fourniture d'un service économique ou de services de l'Etat en charge de la fourniture de services régaliens. On note ainsi l'émergence d'une pratique d'évaluation des services régaliens tels que le contrôle aux postes d'inspection filtrage<sup>559</sup>. Il est intéressant de noter l'exemple de la conclusion d'un accord de qualité entre le gestionnaire de l'aéroport de Marseille Provence et la PAF<sup>560</sup> en 2016<sup>561</sup>. La frontière entre service régalien et service économique est de plus en plus fine et tend ainsi à s'effacer.

La qualité d'un aéroport ne dépend pas de la seule action de son gestionnaire. Il s'agit d'un enjeu global déterminé par des facteurs macroscopiques qui dépassent le cadre de l'aéroport.

## PARAGRAPHE 2. Le caractère global de l'objectif d'amélioration de la qualité

La qualité d'un aéroport dépend du rapport espace/temps, dont l'amélioration ne dépend pas

---

<sup>558</sup> Emergence du souci de la qualité dans les aéroports européens au début des années 2000 : UCCEGA, *Le livre blanc des grands aéroports régionaux français*, Novembre 2002, 54p., p.39.

<sup>559</sup> A l'occasion d'un voyage de Paris-CDG à Milan-Malpensa en décembre 2017, il a pu être relevé à l'aéroport de Milan-Malpensa l'existence de bornes d'évaluation de la qualité du service d'inspection filtrage entre le PIF et les magasins *duty free*.

<sup>560</sup> Police aux frontières.

<sup>561</sup> TOURMAG, « Aéroport Marseille Provence : accord avec la PAF sur la qualité de service aux passagers », 05/07/2016.

uniquement du gestionnaire puisqu'elle dépasse le secteur aéroportuaire et les frontières nationales. La réduction du temps pré-aéroportuaire dépend notamment du maillage modal immédiat (A), tandis que l'accroissement de l'espace aéroportuaire dépend des politiques européennes (B).

#### A. L'importance du maillage modal

172. Il se trouve que le temps terrestre du voyage n'est pas limité au temps aéroportuaire. La durée du voyage comprend en effet le temps de vol, qui dépend du transporteur, le temps aéroportuaire, qui dépend des caractéristiques dynamiques de l'aéroport comme résultat du service public aéroportuaire<sup>562</sup>, et le temps pré- et post-aéroportuaire, qui dépend des caractéristiques pseudo-statiques de l'aéroport comme infrastructure technique. Outre le temps aéroportuaire, le temps pré- ou post-aéroportuaire est déterminant de la qualité d'un aéroport du point de vue des passagers sensibles au temps. Cela dit, si les caractéristiques tenant à l'accessibilité d'un aéroport d'origine, ou à la facilité de le quitter pour rejoindre la ville d'arrivée pour ce qui concerne un aéroport d'arrivée, peuvent être incluses dans l'appréciation de la qualité de l'aéroport en tant que résultat d'un service de gestion déterminant du temps pré- ou post-aéroportuaire, ce sont des caractéristiques sur lesquelles l'influence du gestionnaire d'aéroport est limitée voire nulle. Donnée pseudo-statique qui ne dépend pas directement du gestionnaire d'aéroport, l'accessibilité<sup>563</sup> d'un aéroport d'origine depuis un point de sa zone de chalandise et la facilité de transfert entre un aéroport d'arrivée et une ville d'arrivée dépendent, outre des moyens personnels dont disposent les passagers, des infrastructures et des moyens de transport terrestre public ou privé disponibles et donc de la combinaison de politiques publiques et d'initiatives privées<sup>564</sup>. L'accessibilité et la facilité

---

<sup>562</sup> Voir *supra*.

<sup>563</sup> « L'accessibilité peut être définie comme un potentiel d'opportunités d'interactions caractérisant un lieu ou une fonction (...) L'accessibilité physique correspond aux distances (...). L'accessibilité fonctionnelle (...) prend en compte la distance-temps (...) » : DELABROSSE Samuel, *Aéroports régionaux et secondaires en France et intégration européenne*, Mémoire de D.E.A. sous la direction de THOREZ P., Université du Havre, 2003, 85p., p.39 ; PARLEMENT EUROPEEN, *Rapport sur un plan d'action pour renforcer les capacités, l'efficacité et la sécurité des aéroports en Europe*, 2007/2092 (INI), A6-0349/2007, 27/09/2007, 32p., p.30, point 5.

<sup>564</sup> L'accessibilité d'un aéroport peut par exemple dépendre de l'existence et des caractéristiques d'une offre de services de transport ferroviaire : COMMISSION EUROPEENNE, Communication du 24/01/2007, *Un plan d'action pour renforcer les capacités, l'efficacité et la sécurité des aéroports en Europe*, COM (2006) 819 final, 16p., pp.9-

de transfert dépendent enfin également et simplement de la situation géographique relative de l'aéroport, c'est-à-dire de sa proximité avec la ville desservie.

173. Désireux de séduire les attentes de la demande sensible au temps, le transporteur *major* s'intéresse non seulement à la qualité du service public aéroportuaire, déterminante de la qualité du temps aéroportuaire, mais aussi à la proximité des aéroports avec la ville à d'origine ou la ville à desservir, déterminante de la qualité du temps pré- ou post-aéroportuaire. Il choisit un aéroport dont la proximité avec la ville d'origine ou d'arrivée et la qualité du service public aéroportuaire permettent par un accueil de qualité la séduction des attentes de la demande sensible au temps tenant à la qualité du voyage<sup>565</sup> et par là le développement de sa rentabilité propre.

L'amélioration de la qualité du temps aéroportuaire dépend de la gestion des capacités aéroportuaires qui, si elle intéresse individuellement chaque gestionnaire, représente un défi d'avenir à l'échelle de l'Union européenne.

#### B. L'enjeu européen de la gestion des capacités aéroportuaires

174. Le modèle de gestion des *hubs* tel qu'il se développe est basé sur un paradoxe tenant à l'attraction de passagers sensibles au temps dans un cadre spatio-temporel susceptible de générer des retards en raison de la fonction même de l'aéroport et de sa localisation proche des grands centres urbains – caractéristique qui le rend justement attractif du point de vue de ce type de demande<sup>566</sup>. S'ils sont désignés comme étant deux problèmes différents, la capacité et la qualité forment en réalité un seul et même problème : celui de l'espace, paramètre duquel découlent tous les autres. L'extension – à la marge – et la meilleure gestion des capacités sont donc indispensables pour le développement du trafic et *in fine* pour la poursuite des objectifs d'intérêt général. C'est pourquoi la saturation crainte appelle l'intervention des

---

11 ; PARLEMENT EUROPEEN, *Rapport sur un plan d'action pour renforcer les capacités, l'efficacité et la sécurité des aéroports en Europe*, 2007/2092 (INI), A6-0349/2007, 27/09/2007, 32p., p.4, point J.

<sup>565</sup> Basique, l'attente tenant à la sécurité relève pour le transporteur de l'exigence dont l'opportunité est indiscutable. Le transporteur aérien doit satisfaire à cette exigence et réfléchit seulement au moyen d'y parvenir.

<sup>566</sup> OCDE, CEMT (Conférence européenne des ministres des transports), *Les aéroports : des plaques tournantes multimodales*, Table ronde 126, 2005, 182p., p.89.

pouvoirs publics. Phénomène observé depuis les débuts de la libéralisation<sup>567</sup>, la saturation des capacités aéroportuaires est un problème d'envergure européenne qui touche aux enjeux d'intérêt général relatifs à l'environnement et au développement économique<sup>568</sup>.

175. En parallèle des organisations de transporteurs et de gestionnaires d'aéroports, la Commission européenne œuvre donc à une meilleure gestion des capacités aéroportuaires pour un développement optimal du trafic aérien, vecteur d'externalités positives ; depuis 2011, elle élabore un « paquet » de mesures intitulé « *better airports* »<sup>569</sup>. Face à une série de problèmes que rencontrent les aéroports et aux prévisions d'augmentation sensible du trafic aérien<sup>570</sup>, et face au constat qu'ils sont essentiels pour la croissance, l'emploi et la mobilité au sein de l'Union européenne, la Commission européenne décide d'agir pour de meilleurs aéroports européens, c'est-à-dire pour accroître la capacité, réduire les retards et améliorer la qualité des services offerts – ou plutôt rendus – aux passagers. Il s'agit de mesures portant sur la qualité des services fournis aux passagers et aux transporteurs au sol avant et après l'atterrissage (manipulation des bagages, enregistrement, ravitaillement en carburant...), sur la transparence des décisions en matière de bruit lié aux aéroports, ainsi que sur l'efficacité du système complexe de créneaux de décollage et d'atterrissage qui s'applique à chaque vol. L'enjeu est de garantir l'utilisation efficace des capacités existantes dans les aéroports saturés de l'Union européenne, tout en optimisant les avantages pour la clientèle et en favorisant la concurrence<sup>571</sup>.

---

<sup>567</sup> La libéralisation a eu pour effet « l'accroissement des fréquences de vol plutôt que » l'« augmentation de la taille des avions », ce qui implique une « plus grande utilisation des (...) [aéroports]. » « la contestabilité du secteur » est « mal assurée en Europe, essentiellement à cause de la pénurie des ressources aéroportuaires. » : MOLIN Bénédicte, *op.cit.*, pp.12 et 17.

<sup>568</sup> JANKOVEC Olivier, *Paris Air Forum*, 11/07/2014.

<sup>569</sup> COMMISSION EUROPEENNE, « « Better airports » package launched », MEMO/11/857, 01/12/2011 ; COMMISSION EUROPEENNE, Communication du 24/01/2007, *Un plan d'action pour renforcer les capacités, l'efficacité et la sécurité des aéroports en Europe*, COM (2006) 819 final, 16p. ; DECOSTER François et VERSINI Frédéric, *UE : la politique des transports – vers une mobilité durable*, La documentation française, 16/10/2009, 160p., pp.67-69.

<sup>570</sup> « Le trafic aérien mondial (...) [devrait], entre maintenant et 2030, (...) de nouveau doubler. Les 3,1 milliards de passagers transportés par les compagnies aériennes en 2013 devraient croître à environ six milliards d'ici 2030, et le nombre de départs devrait passer de 32 millions en 2013 à quelque 60 millions en 2030. » : OACI, *Rapport annuel 2013 – Le monde du transport aérien*, 2014 ([http://www.icao.int/annual-report-2013/Pages/FR/the-world-of-air-transport-in-2013\\_FR.aspx](http://www.icao.int/annual-report-2013/Pages/FR/the-world-of-air-transport-in-2013_FR.aspx), consulté pour la dernière fois le 10/04/2020) ; nous soulignons.

<sup>571</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/transport/air\\_transport/l24085\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/transport/air_transport/l24085_fr.htm) (consulté pour la dernière fois le 10/04/2020).

176. Dans ce cadre, gestionnaire d'aéroport et transporteur aérien font actuellement pression pour une réforme de la répartition temporelle des flux. En effet, le gestionnaire d'aéroport est pour l'heure largement spectateur de la répartition temporelle des flux d'avions côté piste et de ceux, liés en amont et en aval, de passagers côté aérogare. Cet aspect « temps » échappe, des deux côtés, au gestionnaire d'aéroport. Interdépendants, les flux côté aérogare et côté piste dépendent des horaires d'exploitation des transporteurs dont le choix revient en principe aux transporteurs eux-mêmes et par exception, sur les aéroports saturés dits coordonnés ou entièrement coordonnés, à un régulateur indépendant<sup>572</sup> – en France, la COHOR<sup>573</sup>.

177. Lorsque la saturation génère des retards importants, l'Etat peut décider d'encadrer les opérations des transporteurs aériens sur la plateforme concernée en imposant la coordination de l'ensemble des services aériens de l'aéroport. En France, quatre aéroports font l'objet d'une telle coordination : Paris Charles-de-Gaulle, Orly, Lyon et Nice. Une fois la coordination d'un aéroport décidée, la DGAC établit « des paramètres de coordination » pour déterminer le nombre maximal de mouvements autorisés par heure, voire par tranche de 10 minutes. Cela se traduit par un volume de créneaux horaires attribuable aux transporteurs desservant la plateforme<sup>574</sup>. L'attribution des créneaux horaires s'effectue par saison aéronautique : hiver (novembre à mars) et été (avril à octobre). Cette attribution obéit à des règles européennes, selon une procédure neutre et transparente garantissant la stabilité des services aériens existants et la possibilité de développer de nouveaux services. Ainsi, les nouveaux arrivants bénéficieront d'une attribution prioritaire de créneaux horaires alors que les transporteurs aériens ayant des « droits historiques » verront leurs créneaux horaires reconduits s'ils les

---

<sup>572</sup> Règlement (CEE) n°95/93/CEE du Conseil du 18 janvier 1993 fixant des règles communes en ce qui concerne l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports de la Communauté, JOCE n°L14 du 22 janvier 1993, pp.1-6 ; un créneau horaire est une heure prévue d'arrivée ou de départ disponible ou attribuée à un mouvement d'aéronef, à une date et à une heure précises, dans un aéroport européen coordonné ou entièrement coordonné, c'est-à-dire encombré ou très encombré ; COMMISSION EUROPEENNE, « MEPs to vote on "Better Airports" Package », MEMO/12/947, 06/12/2012, page 3.

<sup>573</sup> Chaque pays d'Europe a un coordonnateur. En France, c'est la COHOR, l'association pour la coordination des horaires, association indépendante qui regroupe les principales compagnies et les aéroports de Paris, Nice et Lyon, aéroports dits entièrement coordonnés : [http://www.entrevoisins.org/aerien/gestion-espace-aerien/gestion\\_creneaux\\_horaires/default.aspx](http://www.entrevoisins.org/aerien/gestion-espace-aerien/gestion_creneaux_horaires/default.aspx) (consulté pour la dernière fois le 10/04/2020).

<sup>574</sup> DGAC MAGAZINE, « Créneaux horaires – pour une utilisation optimale des aéroports », *DGAC Magazine*, n°365, Janvier 2013, 31p., p.8.

utilisent au moins à hauteur de 80%<sup>575</sup>. Sur les aéroports saturés dits coordonnés, le paramètre temporel de son activité échappe donc au transporteur aérien qui se soumet, conformément à la réglementation européenne, à un système d'attribution indépendante de créneaux horaires.

178. A travers une telle réforme, il est donc notamment question d'instaurer un mécanisme de répartition des créneaux horaires fondé sur le marché<sup>576</sup>, sur le modèle de ce qui a été mis en place pour les quotas d'émission de gaz à effet de serre, qui s'achètent et se vendent entre transporteurs aériens, et d'instaurer des standards de qualité en matière d'assistance en escale<sup>577</sup>.

179. Depuis 2011, ce train de réforme est toujours en discussion. La proposition de réforme de la procédure d'attribution des créneaux horaires, en particulier, est bloquée au Conseil en raison de discussions relatives au territoire de Gibraltar. Après publication de la proposition de révision en décembre 2011 et adoption d'une position générale par le Conseil en octobre 2012, le Parlement européen a adopté en décembre 2012 une première position après première lecture dans laquelle il a soumis des mesures additionnelles tenant au renforcement de l'indépendance des coordonnateurs et de la transparence de la procédure d'attribution. Le Parlement proposait d'introduire une obligation du coordonnateur de prouver son indépendance financière vis-à-vis des entités concernées telles que les prestataires de services ou transporteurs opérant à l'aéroport et le gestionnaire. Le Parlement avait par ailleurs rejeté la proposition d'augmenter le seuil d'utilisation des créneaux à 85% et d'accroître le nombre minimum de créneaux hebdomadaires pour l'attribution prioritaire. Dans sa résolution du 16 février 2017, le Parlement européen a exhorté le Conseil et les Etats membres à faire progresser les différents dossiers qui se trouvaient dans l'impasse<sup>578</sup>. La Commission a quant

---

<sup>575</sup> *Ibid.*, p.9.

<sup>576</sup> « Les mesures proposées en matière de créneaux devraient permettre au système de prendre en charge 24 millions de passagers supplémentaires par an d'ici à 2025, ce qui représente 5 milliards d'euros pour l'économie européenne et pourrait déboucher sur la création de jusqu'à 62 000 emplois au cours de la période 2012-2025. Cinq aéroports européens fonctionnent actuellement à pleine capacité : Düsseldorf, Francfort, Londres Gatwick, Londres Heathrow et Milan Linate. Au rythme actuel, le nombre de grands aéroports européens se trouvant dans cette situation pourrait être de dix-neuf en 2030, y compris notamment Paris CDG, avec des conséquences très importantes pour les retards et les encombrements. » : COMMISSION EUROPEENNE, Communiqué de presse du 01/12/2011, IP/11/1484.

<sup>577</sup> *Ibid.*

<sup>578</sup> PARLEMENT EUROPEEN, Résolution du 16 février 2017, « Stratégie de l'aviation pour l'Europe », (2016/2062).

à elle exhorté le Conseil et le Parlement européen à adopter rapidement la proposition afin de permettre une utilisation optimale des aéroports les plus fréquentés pour le bénéfice du développement économique de l'Union européenne. Le 24 septembre 2019, le comité TRAN a décidé d'entamer des négociations interinstitutionnelles. La Commission a intégré la proposition dans l'annexe III au programme de travail de 2020<sup>579</sup> sous la rubrique intitulée « Une Europe adaptée à l'ère du numérique ». Le 13 mars 2020, face à la pandémie de Covid-19, la Commission européenne a proposé la suspension de l'application du règlement n°95/93<sup>580</sup> jusqu'au 30 juin 2020. Le Conseil a adopté sa position le 20 mars 2020, modifiant les règles afin de déroger au principe de « *use it or lose it* » jusqu'au 24 octobre 2020. Le Parlement a annoncé en séance extraordinaire le 26 mars 2020 la saisine de la commission parlementaire à ce sujet. Les propositions relatives à l'assistance en escale et au bruit sont elles aussi bloquées.

Pour les acteurs eux-mêmes, c'est évident, l'amélioration de la qualité est un enjeu de taille ; par l'amélioration de la qualité de son aéroport, le gestionnaire accroît sa compétitivité propre, celle du transporteur *major* l'ayant choisi pour *hub* ainsi que leur compétitivité de couple à l'échelle européenne et mondiale. Or il s'agit également d'un enjeu de taille pour l'Union européenne dans son ensemble. En effet, les passagers des transporteurs opérant sur les aéroports européens venant du monde entier, les aéroports représentent les portes d'entrée et/ou de sortie de l'Union européenne ; il convient dès lors de donner aux passagers la meilleure image possible, tant à l'arrivée qu'au départ<sup>581</sup>. L'amélioration de la qualité des services rendus par le gestionnaire d'aéroport est donc un enjeu majeur, tant pour les acteurs économiques que pour l'image de l'Union européenne en tant que destination touristique – et individuellement pour chaque Etat membre<sup>582</sup>.

---

<sup>579</sup> COMMISSION EUROPEENNE, Communication du 29 janvier 2020, *Programme de travail de la Commission pour 2020 – Une Union plus ambitieuse*, COM (2020) 37 final, 12p.

<sup>580</sup> Règlement n°95/93/CEE du 18 janvier 1993 fixant des règles communes en ce qui concerne l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports de la Communauté, JOCE n°L14 du 22 janv. 1993, p.1.

<sup>581</sup> La Commission européenne souligne par exemple qu'il convient pour le gestionnaire d'« assurer des conditions d'accueil des touristes correctes » : affaire « Carcassonne », SA. 33962, Lettre d'invitation à présenter des observations du 04/04/2012, JOUE n°C254 du 23 août 2012, pp.11-49, point 37.

<sup>582</sup> C'est sur cette idée qu'est basée l'action du groupe de travail français créé en 2003 par le CNT (Conseil national du tourisme) à la demande du ministre du Tourisme Léon Bertrand : « Le passage par l'aéroport est la première impression [que les passagers] ont de la France ; c'est aussi la dernière, qui influera certainement sur leur envie plus ou moins forte d'y revenir ! » : CONSEIL NATIONAL DU TOURISME – Section qualité, accueil et NTIC, *L'accueil dans les aéroports français – pour une « fluidité » active et prévenante – sécurité, information, qualité*, Mai 2004,

---

33p., p.8 ; « Les aéroports français comptent (...) établir des plans d'action ambitieux (...) afin de (...) montrer une image positive et accueillante de la France. » : *ibid.*, p.32.

Héritiers du réseau « Chicago » de liaisons aériennes résultant des accords bilatéraux conclus avant la libéralisation, les transporteurs *majors* opèrent chacun un ensemble de liaisons court, moyen- et long-courrier. Libres de réorganiser ce réseau, ils font, plus que le choix positif d'aéroports sur lesquels opérer, un choix négatif d'abandon de telle ou telle liaison aérienne pour un meilleur remplissage des avions<sup>583</sup>. Le transporteur *major* envisage les liaisons court- et moyen-courrier comme autant d'apports en passagers pour les liaisons long-courrier et réorganise son réseau en conséquence. Faisant converger les premières vers un point d'arrivée qui est le point de départ des secondes, le transporteur met au point un réseau en étoile autour d'un aéroport central appelé **hub**. Cet aéroport dit « pivot » concentre l'arrivée de liaisons **feeder**<sup>584</sup> court- et moyen-courrier et le départ de liaisons long-courrier entre grandes villes et constitue à ce titre l'aéroport le plus important du réseau dit en **hub and spoke**<sup>585</sup> ; il s'agit en général d'un grand aéroport desservant une grande ville<sup>586</sup>. Dans les années 1990, de nombreux transporteurs historiques font d'une ville donnée le cœur de leur réseau commercial de liaisons aériennes et de l'aéroport qui la dessert le cœur de leur réseau technique en y polarisant leur activité, notamment en y « basant » leurs avions.

Il est à noter que c'est en général dans le prolongement d'une relation établie dans le cadre de traités bilatéraux qu'un transporteur *major* initie une relation directe avec un gestionnaire d'aéroport, qui lui permet de poursuivre l'exploitation de vols qui constituaient déjà la majeure partie de son activité ; transporteur national *major* et gestionnaire de l'aéroport desservant la capitale d'un Etat donné forment ainsi, au cœur d'un réseau en étoile, un couple économique au service de l'intérêt particulier du transporteur, de l'intérêt général de l'Etat de tutelle du gestionnaire d'aéroport<sup>587</sup> et de l'intérêt privé du gestionnaire.

---

<sup>583</sup> VELLAS François, *op.cit.*, p.72 ; VARLET Jean, « La déréglementation du transport aérien et ses conséquences sur les réseaux et sur les aéroports », *Annales de Géographie*, t. 106, n°593-594, 1997. pp. 205-217, pp.208-209 ; DECKER Myriam, *op.cit.*, pp.50-51 ; COUR DES COMPTES, *Les aéroports français face aux mutations du transport aérien – rapport public thématique*, La documentation française, Juillet 2008, 220 p., p.14.

<sup>584</sup> Liaison, ligne ou trafic également dit « d'apport » ou de « rabatement ».

<sup>585</sup> FAYOLLE Corinne, « La dérégulation du transport aérien en Europe. (1987-1997) », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, 1/2003 (n°209), pp.75-89, p.77.

<sup>586</sup> Le « hub naturel » d'une compagnie est « en général celui qui dessert la capitale politique ou économique » : MOLIN Bénédicte, *op.cit.*, p.24.

<sup>587</sup> FAYOLLE Corinne, « La dérégulation du transport aérien en Europe. (1987-1997) », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, 1/2003 (n°209), pp.75-89, p.80.

Entre gestionnaires de *hub* et entre transporteurs *majors*, c'est une concurrence de couple qui se joue, plus qu'une concurrence individuelle. Partageant un intérêt commun tenant au développement du trafic, gestionnaire d'aéroport et transporteur *major* ont à cœur d'accroître « en couple » leur attractivité face aux passagers et donc leur compétitivité face aux autres couples *hub-major*<sup>588</sup> pour le développement, *in fine*, de leur rentabilité<sup>589</sup>. Afin d'améliorer leur compétitivité de couple face à la demande passagers, gestionnaires de *hub* et transporteurs *majors* ne misent pas sur une concurrence par les prix<sup>590</sup> ; ils œuvrent de façon concertée à une amélioration de la qualité du service public aéroportuaire. Ainsi, le couple gestionnaire – transporteur espère parvenir à un développement du trafic permettant un accroissement direct des revenus du transporteur et un accroissement indirect des revenus du gestionnaire d'aéroport par l'augmentation des recettes aéronautiques d'une part et extra-aéronautiques d'autre part, selon une pondération dépendant du *portfolio* de transporteurs et de liaisons de l'aéroport en question ainsi que – cet élément découlant du premier – du type de demande passagers traité, correspondant à un potentiel de consommation variable. Le gestionnaire de *hub* met ainsi en œuvre une stratégie principale d'amélioration de la qualité de l'aéroport qu'il gère<sup>591</sup> – que peut compléter une stratégie secondaire d'adaptation des infrastructures et du service public aéroportuaire à des transporteurs *low cost*.

Dans ce rapport entre gestionnaire d'un *hub* et transporteur *major*, la question de l'équilibre peut se poser<sup>592</sup>. S'il semble que le gestionnaire mette tout en œuvre afin de permettre le

---

<sup>588</sup> « concurrence entre les compagnies nationales par leur hub respectif interposé » : *ibid.*, p.37.

<sup>589</sup> « Air France et Aéroports de Paris ont des intérêts communs et réciproques : la bonne santé économique de la première contribue à celle du deuxième, et les capacités du deuxième participent à la puissance commerciale de la première » : VILLARD Philippe, *op.cit.*, pp.105-106.

<sup>590</sup> Ni entre gestionnaires d'aéroports pour l'attraction d'un transporteur *major* ; « chaque *hub* est celui d'une compagnie aérienne » : ANC, 10-A-04, avis du 22/02/2010 relatif à une demande d'avis de l'Association pour le maintien de la concurrence sur les réseaux et infrastructures (AMCRI) sur les problèmes de concurrence pouvant résulter de la privatisation des aéroports français, page 8 ; « les grandes compagnies aériennes sont le plus souvent des clients captifs de leur « hub » et ne sont pas en mesure de faire jouer la concurrence sur les tarifs des redevances aéroportuares. » : ANC, 10-A-04, avis du 22/02/2010, page 8 ; sur ce point, Gérard Borel (ACI Europe) affirme que ce sont des informations auxquelles les transporteurs veulent avoir accès : BOREL Gérard, *Entretien*, Bruxelles, 21/09/2015.

<sup>591</sup> Dont la définition découle notamment d'opérations de *benchmarking*, c'est-à-dire de l'analyse comparative des forces et faiblesses initiales de l'aéroport géré par rapport aux aéroports concurrents : ACI, *Guide to airport performance measures*, Février 2012, 55p.

<sup>592</sup> « ADP entretient des relations déséquilibrées avec Air France, son client principal, et se développe à l'ombre de ce dernier » : DE MONTRICHER Nicole, *Le modèle « Aéroports de Paris »*, Paris, Rapport dactylographié pour l'OIP, l'ANVI et Aéroports de Paris, 1993, p.87, cité dans VILLARD Philippe, *op.cit.*, p. 108.

développement du trafic sur son aéroport tant dans son intérêt que dans celui du transporteur, il n'en reste pas moins que ce dernier ne dispose pas d'une grande marge de manœuvre dès lors qu'il a fait le choix d'établir son *hub* sur un aéroport donné. En effet, le fait de changer de *hub* représente pour le transporteur *major* un coût considérable<sup>593</sup>. L'équilibre de ce type de relation dépend de la proportion de trafic en correspondance apportée par le transporteur au *hub* ainsi que du poids de ce dernier dans les négociations avec le gestionnaire, qui dépend quant à lui directement de l'appartenance à telle ou telle alliance<sup>594</sup>. Les *majors* s'associent dans le cadre d'alliances afin de négocier des conditions favorables d'utilisation des infrastructures. Le transporteur Air France, par exemple, est membre de l'alliance *Skyteam*, grâce à laquelle il a obtenu l'utilisation d'un terminal dédié<sup>595</sup>.

Résultant de la réorganisation de leur réseau par les *majors*, un réseau fantôme d'aéroports et de liaisons potentielles inexploité apparaît. Conformément au vieil adage, ce « vide » est instantanément comblé par l'apparition de transporteurs qui en font leur réseau, au sein duquel les aéroports sont d'égale importance : les transporteurs *low cost*. Tout autant que les transporteurs *majors*, les transporteurs *low cost* dépendent dans leur activité des caractéristiques de l'aéroport sur lequel ils opèrent. Pour les *majors* désireux de répondre à une demande de passagers affaires, la faible substituabilité de la ville à desservir du point de vue de la demande restreint d'emblée le choix de l'aéroport d'origine ou de destination à un seul cercle d'attractivité, autour d'une ville donnée, tandis qu'une plus grande substituabilité du point de vue de la demande de passagers loisir à laquelle répond le transporteur *low cost* laisse le choix relativement ouvert entre plusieurs cercles d'attractivités, autour de plusieurs villes. Face au choix qui s'offre à eux, les transporteurs *low cost* parviennent à faire de l'aéroport un accessoire personnalisé de rentabilité en négociant avec le gestionnaire une réduction des coûts de touchée.

---

<sup>593</sup> ANC, 10-A-04, avis du 22/02/2010, page 8.

<sup>594</sup> « 75% du trafic d'ADP est du trafic point à point (contre seulement 25% en correspondance), ce qui diminue la dépendance d'ADP face à Air France et aux contraintes du *hub* alors que la réciproque est fautive. Mais l'alliance *Skyteam*, dont Air France est membre, a obtenu de bonnes conditions autres que tarifaires comme l'utilisation d'un terminal dédié » : ANC, 10-A-04, avis du 22/02/2010 relatif à une demande d'avis de l'Association pour le maintien de la concurrence sur les réseaux et infrastructures (AMCRI) sur les problèmes de concurrence pouvant résulter de la privatisation des aéroports français, page 8.

<sup>595</sup> *Ibid.*



## CHAPITRE II. Les relations entre *low cost* et base aéroportuaire : négociation d'un partenariat

Opérant à partir des aéroports desquels les *majors* sont absents, les transporteurs *low cost* font le pari de se différencier par les prix et adoptent une stratégie tout à fait intéressante tenant à banaliser le service de transport aérien alors marqué par le sceau du luxe. Ils répondent à une demande de voyage loisir court- et moyen-courrier sensible au prix ou séduisent la sensibilité au prix d'une demande existante ou nouvelle. Ce ne sont donc pas d'abord les territoires qui orientent la définition de l'offre des *low cost*, mais l'évaluation du tarif du service public aéroportuaire (SECTION I) et sa négociation avec le gestionnaire (SECTION II).

### *SECTION I. L'attractivité d'un service public aéroportuaire bon marché du point de vue des low cost*

Pas plus que les *majors* les *low cost* ne peuvent-ils se passer de l'aéroport pour fournir leur service de transport aérien. Empêchés par d'importantes barrières à l'entrée, les transporteurs *low cost* n'ont qu'une possibilité réduite d'accéder aux grands aéroports sur lesquels opèrent les *majors*<sup>596</sup>. S'orientant vers les aéroports desquels les *majors* sont absents, les *low cost* s'écartent également de la demande à laquelle les *majors* répondent : ils ne cherchent pas à concurrencer frontalement les *majors* pour la séduction de la demande existante majoritaire sensible au temps mais cherchent plutôt à séduire la demande sensible au prix ou la sensibilité au prix de la demande passagers, existante ou nouvelle, éclipsée jusqu'alors (PARAGRAPHE 1). En tant que coûts de production, les aéroports constituent un facteur déterminant du succès de cette stratégie de développement (PARAGRAPHE 2).

#### PARAGRAPHE 1. La stratégie de séduction de la sensibilité au prix des passagers

180. La polarisation de l'offre des *majors* sur les grands aéroports est, pour l'émergence d'une offre concurrente, une donnée à double tranchant : si elle restreint l'accès des nouveaux entrants aux grands aéroports sur lesquels les *majors* sont établis, elle facilite l'accès aux

---

<sup>596</sup> Voir *supra*.

aéroports plus petits desquels ils sont absents ou sur lesquels ils sont moins présents. En effet, la combinaison sur les grands aéroports où se concentre l'offre des *majors* d'une concentration temporelle de l'offre et d'un système conservateur d'allocation des créneaux horaires favorable aux transporteurs en place forme une barrière à l'entrée rendant le marché auquel l'aéroport, facilité essentielle, donne accès pour la fourniture de services de transport aérien faiblement contestable par les nouveaux entrants<sup>597</sup>.

181. Nouveaux entrants face aux transporteurs *majors* établis, les transporteurs *low cost* renoncent à une concurrence frontale sur les grands aéroports et adoptent une stratégie dite d'évitement ou de niche en développant une offre en contrepoint de celle des *majors*<sup>598</sup> composée de liaisons court- et moyen-courrier<sup>599</sup>. Pour le transporteur *low cost*, le développement passe par l'établissement de liaisons aériennes directes, court- ou moyen-courrier, dans le but de répondre à une demande existante ou de susciter une demande nouvelle. S'il fait concurrence à un transporteur *major* en répondant à une demande existante, de passagers affaires ou loisir, la substituabilité entre les villes d'origine et de destination est par définition inexistante et le choix des aéroports d'origine et de destination est à faire parmi ceux présents autour des villes de la liaison que le transporteur *low cost* concurrence.

182. Au lieu de faire concurrence aux *majors* dans la séduction de la sensibilité au temps de la demande existante, le transporteur *low cost* tente d'« effacer » de cette demande l'attente tenant au confort en proposant un service procédant d'une nouvelle conception du voyage. Selon la demande passagers, l'importance relative de la substance et du prix du service de transport aérien varie. C'est, globalement, la conception même qu'elle a du transport aérien qui détermine les caractéristiques sur lesquelles l'attention de la demande se porte. Ainsi, la

---

<sup>597</sup> « La principale barrière sur le marché du transport aérien est la rareté des créneaux horaires. » : PONS Jean-François (Commission européenne), *Concurrence et libéralisation dans le secteur des transports*, Colloque de l'AFEC (Association française d'études de la concurrence), Paris, 03/04/2001, 10p., p.4 ; COMBE Emmanuel, *Le low cost*, La Découverte, 2011, 122p., pp.47 et 62 ; OCDE, CEMT (Conférence européenne des ministres des transports), *Les aéroports : des plaques tournantes multimodales*, Table ronde 126, 2005, 182p., p.54 ; VELLAS François, *op.cit.*, p.67.

<sup>598</sup> ZEMBRI Pierre, « Structure des réseaux de transport et déréglementation », *Flux*, n°62, Octobre – Décembre 2005, pp.21-30, p.25.

<sup>599</sup> « La déréglementation a remodelé les réseaux : il y a une distinction plus nette entre long-courrier, moyen-courrier et desserte régionale » : COMMISSARIAT GENERAL A LA STRATEGIE ET A LA PROSPECTIVE, *Les compagnies aériennes européennes sont-elles mortelles ? Perspectives à vingt ans*, sous la présidence d'ABRAHAM Claude, Juillet 2013, 142p., en particulier p.41.

demande qui perçoit le service de transport aérien comme une expérience pouvant procurer un certain bien-être s'intéresse plus à sa substance qu'à son prix. Au contraire, la demande excluant du transport aérien la notion de bien-être fait du prix un critère majeur de choix. Il est à noter cela dit que la réalité peut être plus complexe, l'orientation de la demande pouvant être multifactorielle et résulter d'une attention combinée à la substance et au prix. Au contraire, la demande qui ne place pas la durée du voyage au premier rang de ses attentes mais plutôt le prix acceptera, selon les caractéristiques du service en vol, de décoller d'un aéroport moins accessible et d'atterrir sur un aéroport moins proche de la ville d'arrivée. On parle couramment, par référence au motif du voyage, de demande de voyage loisir<sup>600</sup>, par opposition à la demande de voyage d'affaire supposée typiquement sensible au temps<sup>601</sup>.

183. Mettant l'accent sur la dimension fonctionnelle du service de transport aérien, c'est comme si le transporteur *low cost* vidait de sa substance le service tel qu'offert par le transporteur *major*. Contrairement aux *majors* qui conçoivent le service qu'ils proposent comme une fin en soi, les *low cost* placent leur offre dans le contexte plus large du voyage, perçu comme la véritable fin recherchée, à l'égard duquel le service offert est un « moyen de transport »<sup>602</sup>. Le transporteur *low cost* rompt avec l'idée que voyage et confort puissent ou doivent nécessairement être associés : il présente le voyage comme un moyen d'accéder au confort, duquel ce dernier ne fait pas nécessairement partie. Faisant du confort, et de tout ce qui n'est pas essentiel à l'opération technique de transport aérien, une option, il définit ce qu'on pourrait appeler un service « nu » de transport aérien, sûr mais « sans fioritures »<sup>603</sup>, bon marché<sup>604</sup>. Si des attentes tenant au confort ou plus largement à la qualité du service de

---

<sup>600</sup> PAPY Romain, *op.cit.*, p.44 ; « les touristes sont moins sensibles au moment de leur voyage (jour de la semaine, heure de la journée) qu'au prix » : DOGANIS Rigas, *La dynamique du transport aérien à la fin du XX<sup>ème</sup> siècle*, Février 2004, 24p., p.12 ; « passagers voyageant pour motifs personnels, sensibles au prix » : *ibid.*, p.15 ; il convient d'ajouter que la sensibilité au temps doit être entendue, outre en termes absolus, en termes de durée du voyage effectué.

<sup>601</sup> Voir *supra*.

<sup>602</sup> En tant qu'étape essentielle du déplacement, le voyage est en principe perçu comme un « moyen », le renversement de cette perception faisant figure d'exception – bien qu'elle relève toutefois du lieu commun, tiré de la religion bouddhiste : « Il n'y a pas de chemin qui mène au bonheur, le bonheur est le chemin ».

<sup>603</sup> En anglais, le modèle *low cost* est aussi appelé « no frills ».

<sup>604</sup> « La redéfinition des besoins des consommateurs permet de simplifier la conception, la production et la commercialisation des produits et services, ce qui conduit en retour à faire baisser les coûts de production et, par effet de translation, les prix : toute la cohérence du modèle *low cost* réside dans cet enchaînement en 4 étapes. Dans le cas de l'aérien, on peut même y ajouter une cinquième étape : la baisse des prix conduit à une hausse marquée des volumes. » : COMBE Emmanuel, *Le low cost*, La Découverte, 2011, 122p., p.6.

transport aérien demeurent, elles ne s'expriment plus en termes absolus mais en termes relatifs de rapport qualité/prix<sup>605</sup>. La force de l'offre de transport aérien *low cost* réside à ce titre dans son caractère modulable : le passager qui le souhaite peut étoffer le service par l'achat d'options en accroissant le niveau de confort. Les transporteurs *low cost* ne perçoivent pas la demande comme une donnée statique mais comme un flux dynamique dont le moteur le plus puissant serait la recherche d'un produit à prix réduit, ou au meilleur rapport qualité/prix. Au cœur de l'appréhension de la demande et de la définition de l'offre, c'est la recherche du prix – et donc du coût – bas qui donne à ce modèle économique son nom : *low cost*. C'est une révolution dans l'appréhension de la demande dont la portée dépasse les limites du secteur du transport aérien<sup>606</sup>.

184. A l'écart des grands aéroports, en contrepoint des réseaux existants des *majors*, les *low cost* cherchent à capter une partie de la demande existante<sup>607</sup> à laquelle répond le modèle *major*<sup>608</sup> – qu'il s'agisse d'une demande « globale » ou d'« acheminement » – en piquant sa sensibilité – marginale – au prix, et à susciter une demande nouvelle jusqu'alors « bridée » par le niveau des prix pratiqués par les *majors*<sup>609</sup> par l'offre de services de transport aérien bon

---

<sup>605</sup> « Le modèle élitiste qui avait régi les cinquante premières années de l'industrie [du transport aérien], avec son parfum de luxe et de rareté, s'est évaporé. Pour les nouveaux consommateurs de transport aérien, prendre l'avion est aussi banal que prendre le train ou le bus, surtout pour les courtes et moyennes distances. Le consommateur n'attend plus un service de très haut niveau, sophistiqué et onéreux, mais le meilleur rapport qualité/prix, le prix le plus bas possible et le plus de simplicité possible. » : DOGANIS Rigas, *La dynamique du transport aérien à la fin du XX<sup>ème</sup> siècle*, Février 2004, 24p. ; nous soulignons.

<sup>606</sup> Initiée dans le domaine de la distribution alimentaire, cette « révolution », spectaculaire dans le domaine des transports aériens, fait des émules et touche aujourd'hui presque tous les secteurs économiques, de la téléphonie aux services de transport privé à la demande en passant par les services d'hôtellerie. Modèle d'une offre en contrepoint de l'offre traditionnelle, le *low cost* est le symbole de la contestation des monopoles naturels. Mal perçue par les acteurs en place quand elle ne se limite pas à une offre de niche mais qu'elle déploie un véritable pouvoir de contestation, l'offre *low cost* fait parfois polémique. Exercice normal de la concurrence ou concurrence déloyale, la question est régulièrement posée à propos de cette offre. Catalyseur potentiel d'une forme de *dumping social* pour les uns, pourvoyeur de bénéfices nets aux consommateurs pour les autres, le modèle *low cost* porte en lui des enjeux de société qui dépassent le cadre d'un secteur économique donné. Récemment reposée avec force à propos de l'émergence d'une offre *low cost* de services de transport privé à la demande, la question de l'« ubérisation » de différents secteurs économiques – du nom de la société *low cost* Uber – est élevée par certains commentateurs à celle de l'« ubérisation » – entendue comme un phénomène négatif – de la société toute entière.

<sup>607</sup> La « demande *low cost* de substitution » reporte « son choix d'un bien ou service traditionnel vers le produit *low cost* » : COMBE Emmanuel, *Le low cost*, La Découverte, 2011, 122p., pp.92-93.

<sup>608</sup> Pour faire concurrence aux *majors*, « les *low cost* peuvent capter une partie de la clientèle d'affaires, cible privilégiée des compagnies traditionnelles » : COMBE Emmanuel, *Le low cost*, La Découverte, 2011, 122p., pp.47-48.

<sup>609</sup> Les *low cost* créent des services qui sont « more accessible for EU citizens who in the past were priced out of this market. » : ATAG (Air Transport Action Group), *Aviation benefits beyond borders – Driving european connectivity and growth*, Octobre 2012, 8p., p.2.

marché<sup>610</sup>.

185. Les liaisons aériennes sont établies de manière indépendante, l'intérêt de chacune étant évalué de manière absolue et non en relation avec les autres. S'il n'est pas exclu qu'elles puissent alimenter d'autres liaisons opérées par le même ou par un autre transporteur, et offrent ainsi des possibilités de correspondance, celles-ci ne sont pas offertes en tant que telles et ne sont pas assurées ; il revient à chaque passager d'organiser son vol et de procéder à la récupération et au réenregistrement de ses bagages entre deux vols<sup>611</sup>. Les transporteurs *low cost* ont tendance à élaborer un réseau de liaisons point à point « spontané » non pensé pour créer des synergies<sup>612</sup>, au sein duquel les aéroports ont une importance uniforme de traitement de trafic direct, aucun ne jouant le rôle de pivot de correspondance.

186. Cela dit, les transporteurs *low cost* élisent un ou plusieurs aéroports de « résidence » sur lesquels ils basent leurs avions. Alors qu'on parle de *hub* pour désigner l'aéroport « résidence » d'un transporteur *major*, c'est le terme de « base » qui s'est imposé pour désigner le ou les aéroports sur lesquels un transport *low cost* « fait dormir » ses avions. Il est intéressant de noter qu'un transporteur *major* a en principe un seul *hub*, qui revêt une importance stratégique au sein de son réseau aérien, tandis qu'un transporteur *low cost* dispose de bases aériennes multiples dont l'importance est fonctionnelle.

187. Par ailleurs, le transporteur *low cost* s'adresse à une demande latente de passagers loisir pour lesquels, si elle est limitée entre villes d'origine, la substituabilité entre villes de destination peut être relativement grande<sup>613</sup>. Il définit ainsi une offre originale pour susciter

---

<sup>610</sup> « demande *low cost* d'induction » : COMBE Emmanuel, *Le low cost*, La Découverte, 2011, 122p., p.94.

<sup>611</sup> « structure inédite de réseau en étoile ne ménageant pas de correspondances (les compagnies parlent alors de « base » et non de « hub »), adoptée par la quasi-totalité des « low cost » européennes : le transporteur se concentre sur le point à point et ne se crée pas de facteur récurrent de retard » : ZEMBRI Pierre, « Structure des réseaux de transport et déréglementation », *Flux*, n°62, Octobre – Décembre 2005, pp.21-30, p.25 ; « Toutefois, certains aéroports affichent sur leur programme de vols l'addition de deux liaisons *low cost* » de la même manière qu'ils affichent « les liaisons de compagnies traditionnelles qui elles sont en mesure d'assurer la continuité d'un vol. » : DELABROSSE Samuel, *Aéroports régionaux et secondaires en France et intégration européenne*, Mémoire de D.E.A. sous la direction de THOREZ P., Université du Havre, 2003, 85p., p.48.

<sup>612</sup> Soit « un ensemble de tronçons juxtaposés » : DELABROSSE Samuel, *Aéroports régionaux et secondaires en France et intégration européenne*, Mémoire de D.E.A. sous la direction de THOREZ P., Université du Havre, 2003, 85p., p.46.

<sup>613</sup> « alors que Dublin n'est pas équivalente à Porto pour un homme d'affaires, les deux villes sont (...) « substituables » pour le touriste *low cost* » : COMBE Emmanuel, *Le low cost*, La Découverte, 2011, 122p., p.95.

une demande nouvelle. Le transporteur *low cost* parvient à capter une partie de la demande de voyage d'affaire en séduisant non pas directement le passager, consommateur du service de transport aérien, mais l'entreprise qui l'emploie, souvent payeur du service. Identifiant pour la fourniture d'un même service l'existence de deux interlocuteurs aux sensibilités différentes, le payeur non-consommateur étant naturellement plus sensible au prix que le passager non-payeur, le transporteur *low cost* s'adresse aux employeurs des passagers, auxquels les transporteurs *majors* ne s'étaient pas adressés jusqu'alors – ils le feront plus tard en créant les programmes de fidélité. Rompant avec le système établi des programmes de fidélité, les transporteurs *low cost* élaborent une offre de voyage d'affaire originale qui ne s'adresse plus aux voyageurs eux-mêmes. Largement financés par les entreprises, les voyages d'affaire sont perçus par les *low cost* comme une manne à double fond, les passagers d'affaire d'un jour pouvant être des passagers loisir le lendemain ; les programmes de fidélité, dans lesquels les passagers d'affaire « entrent » aux frais de leur entreprise, doivent permettre, en toute logique, de fidéliser ces passagers tant pour d'autres voyages d'affaire que pour des voyages de loisir. La force des *low cost* est qu'ils ne concurrencent pas véritablement les *majors* mais qu'ils façonnent une offre totalement nouvelle puisqu'elle ne concerne pas nécessairement les mêmes liaisons, le long-courrier *low cost* étant pratiquement inexistant, et ne s'adresse plus aux passagers eux-mêmes mais aux entreprises qui paient ces voyages, auxquelles personne ne s'était adressé jusqu'alors.

Désireux de séduire la sensibilité au prix de la demande passagers, existante ou nouvelle, les transporteurs *low cost* opèrent selon un modèle de grande rationalité économique qui consiste à identifier et limiter les coûts afin d'être en mesure d'offrir un service bon marché. A cet égard, les transporteurs *low cost* perçoivent les aéroports comme un coût de production du service de transport aérien.

## PARAGRAPHE 2. L'appréhension de l'aéroport comme coût de production du service de transport aérien

188. Facilité essentielle, l'aéroport est un facteur de production incontournable du service de transport aérien. Non gratuit, l'usage de l'aéroport représente pour tous les transporteurs

un coût de production<sup>614</sup>. D'importance égale au sein du réseau du transporteur *low cost*, les aéroports participent chacun de ces coûts de production.

189. Rendu possible par le service public aéroportuaire, en particulier par la mise à disposition des infrastructures aéroportuaires, l'usage de l'aéroport rend l'utilisateur redevable<sup>615</sup> du paiement de redevances dites pour services rendus<sup>616</sup>. Il existe trois types de redevances principales perçues en contrepartie des trois types de services rendus principaux :

- Les services rendus côté piste obligent l'utilisateur au paiement de redevances dites d'atterrissage<sup>617</sup> et de stationnement<sup>618</sup> ;
- Les services rendus côté aérogare obligent l'utilisateur au paiement d'une redevance dite passagers<sup>619</sup>.

Ces redevances sont dites aéroportuaires ou aéronautiques<sup>620</sup> et sont à distinguer des redevances extra-aéronautiques parmi lesquelles les redevances domaniales<sup>621</sup>, contrepartie

---

<sup>614</sup> Les « charges aéroportuaires » font partie des « coûts d'exploitation » que les *low cost* cherchent à réduire : DECKER Myriam, *op.cit.*, p.95.

<sup>615</sup> Article R.224-1 du code de l'aviation civile ; article R.224-4 du code de l'aviation civile.

<sup>616</sup> Article L.6325-1 du code des transports ; « Constituent des redevances pour services rendus des redevances perçues en contrepartie de services rendus ou de l'utilisation d'un ouvrage instituant un lien étroit entre paiement et service » : CAA Paris, Arrêt du 09/12/1997, Ministre de l'Outre-Mer c/ Commune de Faa'a, 96PA02017 97PA01053 97PA01476 ; nous soulignons.

<sup>617</sup> Le décollage et l'atterrissage sont compris comme une seule opération (comprenant également la circulation au sol) : Article R.224-2, al.1 du code de l'aviation civile (en vigueur du 22/07/2005 au 28/02/2009) ; ADP, *Tarifs des redevances pour services rendus visées aux articles R. 224-1 et R. 224-2 du code de l'aviation civile pour les aéroports Paris – Charles-de-Gaulle, Paris – Orly, Paris – Le Bourget*, 2015, 11p. ; certains gestionnaires d'aéroports incluent la redevance balisage dans le calcul de la redevance d'atterrissage : Aéroport Nice Côte d'Azur, *Tarifs des redevances pour services publics aéroportuaires*, 2016, 48p., p.19 ; OACI, *Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne*, Doc 9082, 19/09/2012, 35p., pp.24 et 27.

<sup>618</sup> Article R.224-2 al.1 du code de l'aviation civile.

<sup>619</sup> *Ibid.*

<sup>620</sup> « Les redevances aéronautiques, dont la liste est fixée à l'article R.224-2 CAC, sont principalement constituées par la redevance d'atterrissage, la redevance passagers, la redevance de stationnement et la redevance carburant. (...) » : ANC, 10-A-04, avis du 22/02/2010 relatif à une demande d'avis de l'Association pour le maintien de la concurrence sur les réseaux et infrastructures (AMCRI) sur les problèmes de concurrence pouvant résulter de la privatisation des aéroports français, page 24 ; « les redevances aéroportuaires rémunèrent les services rendus par les gestionnaires d'aéroports aux compagnies aériennes en lien avec l'atterrissage, le décollage, le stationnement et la prise en charge des passagers et du fret. » : ANC, 16-A-10, avis du 03/05/2016 concernant un projet de décret relatif aux redevances aéroportuaires, point 5 ; nous soulignons.

<sup>621</sup> Si les règles en matière de créance domaniale peuvent s'appliquer aux redevances pour services rendus, il ne s'agit pas de redevances domaniales mais de redevances aéronautiques. Les redevances domaniales quant à elles ne constituent pas des redevances pour services rendus : CAA Bordeaux, Arrêt du 16/02/1998, Société Nouvelle Air Martinique c/ CCI de Martinique, 96BX32512.

de l'occupation du domaine public aéroportuaire.

190. Pour les transporteurs *low cost* désireux de séduire la sensibilité au prix de la demande passagers, existante et nouvelle, le tarif du service public aéroportuaire représente un coût qui est une variable clé de compétitivité, déterminante de leur productivité et de leur rentabilité. Du point de vue du transporteur *low cost*, l'attractivité de l'aéroport dépend de sa capacité à lui permettre de fournir un service de transport aérien à un prix attractif du point de vue de la demande, existante ou nouvelle. Du point de vue de la demande existante, l'attractivité du prix du service offert par le transporteur *low cost* doit être telle qu'elle éclipse ses attentes classiques tenant à la durée et au degré de confort du voyage. Du point de vue de la demande nouvelle, l'attractivité du prix du service offert par le transporteur *low cost* doit être telle qu'elle fasse tomber la barrière financière qui bloquait jusqu'alors son effectivité.

191. Le transporteur *low cost* a ainsi pour stratégie centrale la réduction des coûts<sup>622</sup>, permettant celle des prix<sup>623</sup>. Déterminé notamment par le coût de l'aéroport en tant que résultat du service public aéroportuaire, le prix du service de transport aérien séduit effectivement la sensibilité de la demande passagers et permet un développement important du trafic<sup>624</sup>, relevant largement d'une demande nouvelle<sup>625</sup> non pas sensible au prix au sens strict mais tout simplement inexistante en tant que telle jusqu'alors, pour laquelle le niveau du prix n'est pas un critère de différenciation entre deux offres mais un frein ou une invitation au voyage qui rend celui-ci impossible ou possible<sup>626</sup>. L'activité des transporteurs *low cost*

---

<sup>622</sup> « Deux catégories de coûts composent le coût total d'exploitation des compagnies aériennes : les coûts directs d'exploitation et les coûts indirects d'exploitation » soit respectivement « les dépenses de personnel navigant technique (PNT), carburant, lubrifiants, assurances » et « les coûts du matériel volant » ainsi que « les coûts d'étapes » (dépenses au sol qui concernent l'aéroport), « les services offerts en vol aux passagers », les « frais commerciaux et de réservation » et les « frais généraux administratifs » : VELLAS François, *op.cit.*, pp.50-53 ; nous soulignons.

<sup>623</sup> COMBE Emmanuel, *Le low cost*, La Découverte, 2011, 122p., p.22.

<sup>624</sup> « (...) la baisse des prix conduit à une hausse marquée des volumes. » : COMBE Emmanuel, *Le low cost*, La Découverte, 2011, 122p., p.6.

<sup>625</sup> En 2004, près de 60% de la demande résultant d'une baisse du prix du billet provenait de nouveaux clients (EL-FAA (European Low Fares Airline Association)) : COMBE Emmanuel, *Le low cost*, La Découverte, 2011, 122p., p.94.

<sup>626</sup> Les chiffres montrent que la baisse des tarifs induit une augmentation de la demande, ce qui correspond donc à la création d'une demande : RAMOS PEREZ David, « Análisis del proceso de liberalización del mercado comunitario de transporte aéreo (1993-2008) », *Ekonomiaz*, n°73, 1er trimestre 2010, pp.178-216, p.193 ; « Les compagnies *low cost* [proposent] un type d'offre de transport différent de celui des compagnies traditionnelles (...) » : DELABROSSE Samuel, *Aéroports régionaux et secondaires en France et intégration européenne*, Mémoire de D.E.A. sous la direction de THOREZ P., Université du Havre, 2003, 85p., p.39.

transforme ainsi le rapport des hommes au voyage aérien, une nouvelle fois après la possibilité technique de « voler » offerte à l'Homme par l'apparition de l'avion, en leur apportant la possibilité de s'offrir un vol – rendu banal. L'aéroport est pour le transporteur *low cost* un facteur de productivité catalyseur de trafic pourvoyeur de revenus.

192. Faisant siennes les attentes de la demande sensible au prix, le transporteur *low cost* évalue les aéroports présents dans les différents cercles d'attractivité primaire selon le degré de productivité qu'ils sont en mesure de lui procurer à raison de leur coût<sup>627</sup> et de leurs caractéristiques structurelles. Le tarif du service public aéroportuaire constitue un critère de comparaison de l'attractivité secondaire des aéroports d'origine ou de destination, l'aéroport au tarif le plus bas étant le plus attractif du point de vue du transporteur *low cost*. En outre, en tant qu'infrastructure permettant l'exploitation d'aéronefs, l'aéroport représente une ressource spatio-temporelle dont le niveau de disponibilité, et *a contrario* de congestion, influe sur son attractivité secondaire. La fréquence d'exploitation que permet l'agencement des infrastructures combiné aux créneaux temporels de décollage et d'atterrissage constitue un critère de comparaison de l'attractivité secondaire des aéroports d'origine ou de destination, l'aéroport le moins congestionné étant le plus attractif du point de vue du transporteur *low cost*<sup>628</sup>.

193. Attirés par les aéroports bon marché non congestionnés, les transporteurs *low cost* choisissent en général les aéroports éloignés des grands centres urbains<sup>629</sup> desquels les *majors*

---

<sup>627</sup> « il est incontesté que les compagnies aériennes à bas coûts exigent de la part des gestionnaires d'aéroports des redevances aéroportuaire réduites, en raison de leur propre politique des prix vis-à-vis des passagers, qui résulte d'une stratégie axée sur des volumes élevés et des prix attractifs. » « Elles peuvent (...) exercer une pression accrue sur les gestionnaires d'aéroports pour bénéficier des redevances aéroportuaire les plus réduites possible. » : décision 2015/506/UE de la Commission du 20 février 2014 concernant les mesures prises par l'Allemagne en faveur Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH et de différentes compagnies aériennes – SA.15376, JOUE n°L89 du 1<sup>er</sup> avr. 2015, pp.1-36, point 154.

<sup>628</sup> « Les *low cost* s'implantent en général sur des aéroports non congestionnés plutôt que sur de grandes plateformes. Le choix d'un tel aéroport permet d'abord aux compagnies *low cost* d'effectuer des demi-tours plus rapides, sans être perturbés par des retards en chaîne. » : COMBE Emmanuel, *Le low cost*, La Découverte, 2011, 122p., p.16 et p.21.

<sup>629</sup> « Ryanair explique son rejet des grandes plates-formes de sa stratégie principalement parce qu'elles ne lui permettent pas des fréquences de rotation élevées et présentent des redevances d'usage plus élevées. » : DE-LABROSSE Samuel, *Aéroports régionaux et secondaires en France et intégration européenne*, Mémoire de D.E.A. sous la direction de THOREZ P., Université du Havre, 2003, 85p., p.35 ; DECKER Myriam, *op.cit.*, p.98 ; les « aéroports secondaires, (...) qui ne sont pas situés à proximité d'un centre urbain, peuvent s'avérer plus attrayants pour les compagnies dites « à bas prix ». En effet, ces compagnies aériennes s'adressent à une clientèle dont les exigences sont, en principe, différentes de celles de la clientèle d'affaires et qui est plus sensible au prix des

sont absents, et développent leur activité en contrepoint de ces derniers<sup>630</sup>, offrant un service concurrent moins cher, relativement bon marché, ou original peu cher, absolument bon marché. Forts de la substituabilité des villes d'origine et de destination du point de vue de la demande passagers à laquelle ils désirent répondre, les transporteurs *low cost* sont en mesure de négocier le tarif du service public aéroportuaire avec les gestionnaires des aéroports sur lesquels ils envisagent d'opérer une liaison aérienne, cette négociation étant déterminante de la définition de l'offre<sup>631</sup>.

En contrepoint des réseaux des *majors*, les gestionnaires des petits aéroports, dont la faible attractivité géographique explique le relatif abandon, ont tout intérêt à consentir aux transporteurs *low cost* qui en font la demande une réduction du tarif du service public aéroportuaire.

## *SECTION II. L'attraction des low cost par la réduction des coûts de touchée*

---

billets et davantage disposée à effectuer des trajets plus longs entre la ville desservie et l'aéroport. » : GRARD Loïc, « Le périmètre de la législation européenne sur les redevances aéroportuaires est validé : grands aéroports et aéroports principaux (CJUE, 12/05/2011) », *Revue de droit des transports*, Juillet-Août 2011, n°7-8, pp.20-22, p.21, point 49.

<sup>630</sup> Pour séduire la demande affaires, les transporteurs *majors* ont intérêt à « proposer des vols au départ et à destination d'un aéroport principal » alors que les transporteurs *low cost* répondent à « une demande plus sensible aux prix des vols et davantage disposée à effectuer des transferts plus longs entre la ville et l'aéroport. » : Avocat général MENGZZI, Conclusions présentées le 16 décembre 2010, C-176/09 Luxembourg c/ Parlement et Conseil (ECLI :EU :C :2010 :776), point 64.

<sup>631</sup> Selon Lufthansa, « le marché potentiel est le choix déterminant, ensuite les conditions techniques offertes par les prestataires » : Cons. Conc., 05-A-13, avis du 24/06/2005 relatif à l'acquisition France Handling par la société Vinci Services Aéroportuaires.

Les infrastructures aéroportuaires étant pour les transporteurs un facteur de production (produit intermédiaire)<sup>632</sup> – et non un produit final<sup>633</sup> – les redevances aéroportuaires représentent un coût de production auquel ils sont très attentifs<sup>634</sup>. Si leur niveau intéresse tous les transporteurs aériens en tant que coût de production, les redevances aéroportuaires sont pour les transporteurs *low cost* un axe stratégique central ; ayant à cœur de séduire la sensibilité au prix d'une demande existante et d'une demande court- et moyen-courrier nouvelle, le transporteur *low cost* perçoit l'aéroport comme un coût à réduire pour être en mesure d'offrir un service de transport aérien bon marché. Les gestionnaires des aéroports dits « secondaires » ou « sous-utilisés » sur lesquels les transporteurs *low cost* envisagent d'opérer sont en ainsi concurrence pour la fourniture d'un service public aéroportuaire attractif. Cette concurrence est induite par les attentes des transporteurs *low cost*, dont l'offre est réputée plus volatile et qui sont guidés en premier lieu par la recherche des coûts aéroportuaires les plus faibles, embrassant les possibilités de choix d'aéroport d'une manière très large.

Afin d'accroître sa compétitivité, le gestionnaire d'aéroport dispose de deux moyens d'action principaux tenant à l'adaptation *ad hoc* du service public aéroportuaire (PARAGRAPHE 1) et à l'adaptation des infrastructures à l'objectif de productivité à la base du modèle économique du transporteur *low cost* (PARAGRAPHE 2).

#### PARAGRAPHE 1. La réduction contractuelle du niveau des tarifs d'utilisation des aéroports sous-utilisés

194. Contrairement au transporteur *major* qui, pour le développement de sa rentabilité,

---

<sup>632</sup> Les facteurs de production sont les ressources, matérielles ou non, utilisées dans le processus de production de biens et de services. ; « les ressources mises en œuvre, dénommées aussi facteurs de production, désignent le travail, le capital technique (installations, machines, outillages...), les capitaux engagés, les consommations intermédiaires (matières premières, énergie, transport...), ainsi que des facteurs moins faciles à appréhender bien qu'extrêmement importants, tels que le savoir-faire accumulé. » : définition de l'INSEE (Institut national de la statistique et des études économiques), <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/productivite.htm> (consulté pour la dernière fois le 15/02/2016).

<sup>633</sup> « La production désigne les biens et/ou les services produits. » : définition de l'INSEE (Institut national de la statistique et des études économiques), <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/productivite.htm> (consulté pour la dernière fois le 15/02/2016).

<sup>634</sup> « [Au] sein même des compagnies opérant sur les plateformes parisiennes, les dirigeants reconnaissent que les frais d'exploitation entre ADP et ses concurrents sont comparés avant de décider de l'ouverture d'une nouvelle ligne ou de l'ajout d'une rotation supplémentaire. » : VILLARD Philippe, *op.cit.*, p.48.

cherche à instaurer avec un gestionnaire d'aéroport en particulier, celui de son *hub*, une relation privilégiée basée sur la poursuite d'un intérêt commun tenant au développement du trafic, le transporteur *low cost* a intérêt à instaurer avec tous les gestionnaires d'aéroports de son réseau des relations exclusives basées sur une promesse mutuelle, le développement du trafic étant promis au gestionnaire d'aéroport en contrepartie d'un service public aéroportuaire bon marché. Ce sont ainsi les gestionnaires d'aéroports sous-utilisés – en situation de concurrence plus ou moins grande dans une zone de chalandise donnée – qui, pour l'attraction de transporteurs *low cost* vecteurs du développement de « leur » aéroport par l'accroissement voire la « construction » du trafic, se livrent à la contractualisation des conditions tarifaires du service public aéroportuaire<sup>635</sup> – ce qui, potentiellement, place le transporteur cocontractant dans une situation privilégiée vis-à-vis de ses concurrents et peut éventuellement poser un problème au regard du droit de la concurrence<sup>636</sup>.

195. Cette pratique est la conséquence directe du mouvement de polarisation des *majors* sur les grands aéroports. Ayant fait le choix d'opérer principalement sur des grands aéroports pour répondre à la demande majoritaire, les transporteurs *majors* choisissent en particulier une ville, un aéroport, un *hub* : le cœur de leur réseau<sup>637</sup> ; post-libéralisation, les transporteurs historiques opèrent ainsi un mouvement de retrait des liaisons les moins denses. Souhaitant répondre à la demande majoritaire, ils tournent le dos aux aéroports dont la situation géographique absolue n'est pas majoritairement considérée comme attractive du point de vue de la demande. Ce faisant, ils font apparaître une frontière abstraite entre des aéroports absolument attractifs, en tant qu'agents techniques de desserte de lieux attractifs, et des aéroports moins, peu, voire pas attractifs, desservant des villes pour lesquelles la demande de voyage, en particulier au départ, est relativement faible. Face aux couples *hub-major* qui traitent l'essentiel du trafic, les transporteurs *low cost* et les gestionnaires d'aéroports sous-utilisés ont pour intérêt commun la construction du trafic par la séduction d'une demande non sensible au temps. En effet, la situation géographique absolue et relative des aéroports sous-

---

<sup>635</sup> Approved charges included in civil contracts with airlines (à Munich) : ZÜRNSTEIN Markus, *Funding of airports from the view of an airport operator*, Présentation, Flughafen München GmbH, 17/09/2013, 19p., p.7.

<sup>636</sup> Voir *infra* : partie II, titre II.

<sup>637</sup> « loin de se répartir équitablement sur l'ensemble des aéroports », les *majors* et leurs passagers « délaissent les aéroports secondaires et régionaux pour se concentrer autour de quelques grands « hubs » » : DECKER Myriam, *op.cit.*, p.98.

utilisés est telle qu'elle ne permet pas d'opérer des liaisons attractives du point de vue d'une demande sensible au temps, marquée par une faible substituabilité à l'arrivée. Il s'agit pour les *low cost*, et dans l'intérêt des gestionnaires d'aéroports sous-utilisés, de séduire la demande passagers par les prix – soit captation d'une demande existante jusqu'alors séduite par l'offre *major* soit création d'une demande nouvelle jusqu'alors freinée par des prix trop élevés<sup>638</sup>.

196. Percevant le retard d'attractivité des aéroports sous-utilisés comme une donnée à exploiter pour le développement d'un modèle rentable, le transporteur *low cost* fait le choix structurel d'opérer sur ces aéroports<sup>639</sup> pour y développer un trafic d'export. Primairement substituables – du point de vue géographique – ces aéroports sont différenciés par les transporteurs *low cost* selon le niveau du tarif du service public aéroportuaire dont ils sont le résultat permanent<sup>640</sup>. Publics et collectifs, les tarifs des aéroports<sup>641</sup> peuvent aisément être comparés par le transporteur *low cost*, à l'aune de ce qu'on pourrait appeler un tarif empirique de référence<sup>642</sup>. Faisant ainsi dépendre le choix effectif d'un de ces aéroports du niveau du tarif du service public aéroportuaire établi, le transporteur *low cost* met ces derniers en concurrence passive<sup>643</sup>. Pour autant, le tarif du service public aéroportuaire est en principe public et collectif et ne sert pas directement l'intérêt privé d'un transporteur en particulier ;

---

<sup>638</sup> Voir *supra*.

<sup>639</sup> « Le choix d'aéroports secondaires jusque-là peu fréquentés [relève d'une logique d'évitement] : on s'affranchit des coûts de traitement jugés prohibitifs des grands aéroports et de leur saturation constante, génératrice de retards et de moindre productivité des appareils. En revanche, il ne s'agit pas d'alimenter un réseau intercontinental (les grandes compagnies, organisées en alliances, bénéficient d'un monopole de fait à cette échelle) : les nouveaux entrants travaillent à leur échelle, sur des marchés bien précis. Ils peuvent viser la clientèle point à point sans correspondance, moins sensible à la fréquence et à la qualité de service qu'aux prix (les touristes par exemple), en Europe. (...) » : ZEMBRI Pierre, « Les compagnies *low cost* et les territoires : une diversité croissante de stratégies, des effets dont la pérennité n'est pas assurée », *Géocarrefour*, 2005, cité dans ZEMBRI Pierre, « Structure des réseaux de transport et déréglementation », *Flux*, n°62, Octobre – Décembre 2005, pp.21-30, pp.25-26.

Certains transporteurs considérés comme relevant d'un modèle économique « hybride » tels qu'*EasyJet* intègrent partiellement ces aéroports sous-utilisés à leur réseau, opérant également sur des grands aéroports en concurrence frontale avec les *majors*, tandis que d'autres transporteurs relevant à 100% du modèle *low cost* tels que Ryanair organisent leur réseau autour de petits aéroports moins attractifs.

<sup>640</sup> Voir *supra*.

<sup>641</sup> « La notion de tarif évoque un « prix » particulier appliqué à une catégorie d'usagers pour une prestation déterminée, généralement déterminé de manière unilatérale et sous la forme d'un barème préétabli et publié » : CONSEIL D'ETAT, *Redevances pour service rendu et redevances pour occupation du domaine public*, 24/10/2002, 104p, p.11.

<sup>642</sup> Il est à noter que la comparaison des tarifs entre aéroports – gestionnaires d'aéroports – d'une zone géographique donnée est pseudo-relative en ce qu'elle se fait à l'aune d'une référence façonnée par l'observation non pas des seuls aéroports pertinents mais de l'ensemble des aéroports appartenant à une même « classe » ; voir *supra*.

<sup>643</sup> Voir *supra* : partie I, titre I, chapitre I, section II, paragraphe 2.

essentiel à l'activité de fourniture de services de transport aérien, le service public aéroportuaire est accessible aux transporteurs aériens à un tarif uniforme qui ne permet en principe ni d'accroître ni de restreindre leur compétitivité. En effet, s'il peut conférer un avantage concurrentiel inter-aéroports, le tarif public est en principe une donnée neutre à l'échelle d'un aéroport donné<sup>644</sup>.

197. Dès lors, afin d'accroître sa compétitivité vis-à-vis d'un transporteur concurrent opérant sur le même ou sur un autre aéroport, le transporteur *low cost* est favorable à une forme d'approfondissement de la concurrence par l'adaptation contractuelle des conditions financières d'usage des infrastructures. Face à des tarifs publics collectifs annuels, le transporteur *low cost* cherche, pour se différencier des autres transporteurs et accroître sa compétitivité, le tarif le moins élevé possible. Ce n'est évidemment pas une réduction collective unilatérale du niveau des redevances aéroportuaires qui intéresse le transporteur *low cost*, mais bien une réduction contractuelle qui ne profite qu'à lui, individuellement, pour l'amélioration de sa productivité, de sa compétitivité et *in fine* de sa rentabilité. Cherchant à se différencier par les prix, les transporteurs *low cost* ont intérêt à nouer avec les gestionnaires d'aéroports des relations contractuelles privilégiées pour la réduction du coût que représente le service public aéroportuaire.

198. Objets d'un choix binaire, les gestionnaires d'aéroports sont tributaires de la capacité des infrastructures qu'ils gèrent à représenter pour le transporteur *low cost* un accessoire de productivité. Face à ce rapport nouveau des transporteurs *low cost* à l'aéroport comme coût de production à réduire pour accroître productivité et revenus, le gestionnaire d'aéroport souhaitant améliorer son attractivité secondaire procède à une adaptation du niveau des redevances aéroportuaires. Il s'agit non pas d'une adaptation *a priori* du niveau des redevances à des attentes qui seraient typiques des transporteurs *low cost*, mais bien d'adaptations *ad hoc* aux attentes particulières d'un transporteur donné à attirer sur l'aéroport géré. Formellement, l'acte administratif unilatéral du gestionnaire d'aéroport, document de référence de ses relations avec les usagers – en France –, est remplacé, entre celui-ci et un transporteur donné, par un contrat de droit privé. En substance, le niveau public et collectif des redevances établi

---

<sup>644</sup> A ce sujet, voir l'analyse du juge : partie II, titre II, chapitre I, section II, paragraphe 2, B.

par le gestionnaire d'aéroport est négocié à la baisse pour la formation d'un niveau privé individuel profitant au seul transporteur cocontractant du gestionnaire d'aéroport<sup>645</sup>.

199. Dans les faits, ce sont les transporteurs qui vont vers les gestionnaires d'aéroports pour solliciter un niveau individuel, contractuel, réduit de redevances aéroportuaires. A la recherche de tarifs de redevances aéroportuaires les plus bas possibles, les transporteurs *low cost* couplent à la phase d'observation des aéroports une phase de négociation individuelle des tarifs avec les gestionnaires. Le choix définitif de l'aéroport – voire donc de la liaison à opérer – est ainsi concomitant à l'observation des caractéristiques des aéroports du « marché aéroportuaire »<sup>646</sup>. S'approchant des gestionnaires de ces aéroports sous-utilisés, le transporteur *low cost* fait dépendre le choix effectif d'un de ces aéroports de la négociation de ses conditions tarifaires d'utilisation, créant une concurrence active entre gestionnaires d'aéroports<sup>647</sup> favorable à l'amélioration de sa propre compétitivité<sup>648</sup>.

200. Face aux aéroports sous-utilisés, les transporteurs *low cost* disposent d'un poids certain qui les amène globalement à dominer les négociations avec les gestionnaires. La polarisation des *majors* sur les aéroports attractifs ainsi que la mobilité des transporteurs placent par hypothèse les gestionnaires d'aéroports en situation de faiblesse. Cette inversion des perspectives dans la relation avec le gestionnaire d'aéroport, fondement même du modèle *low cost*, est justement rendue possible par la polarisation de l'activité des *majors* sur les grands aéroports, qui affaiblit d'autant plus les petits aéroports, moins attractifs. Face à plusieurs aéroports peu attractifs dans une même zone géographique, le transporteur *low cost* est en mesure de mener des négociations multiples, faisant jouer entre les gestionnaires une forme

---

<sup>645</sup> « Ce nouveau phénomène de négociation des redevances aéroportuaires se substitue à l'application de barèmes fixes. Les nouveaux transporteurs rechercheront les aéroports où il existe une capacité excédentaire importante pour tenter de négocier des réductions. Les exploitants d'aéroports évalueront s'ils peuvent tirer un gain net d'augmentation de leur volume d'activité. Un excédent de capacité peut être la conséquence d'un surinvestissement dans le passé, de l'utilisation des aéroports comme outils de développement local et régional par les administrations municipales et provinciales et les chambres de commerce et d'industrie, de la conversion d'anciens aéroports militaires en aéroports civils ou d'un accroissement des investissements du secteur privé dans le secteur aéroportuaire. » : OCDE, CEMT (Conférence européenne des ministres des transports), *Les aéroports : des plaques tournantes multimodales*, Table ronde 126, 2005, 182p., p.51.

<sup>646</sup> Voir *supra* : partie I, titre I, chapitre I, section II, paragraphe 1.

<sup>647</sup> Voir *supra* : partie I, titre I, chapitre I, section II, paragraphe 2.

<sup>648</sup> OCDE, CEMT (Conférence européenne des ministres des transports), *Les aéroports : des plaques tournantes multimodales*, Table ronde 126, 2005, 182p., p.49.

de concurrence par les prix<sup>649</sup>. Le transporteur *low cost* est véritablement en mesure d'influer sur les conditions d'utilisation des aéroports sur lesquels il envisage d'opérer, de les adapter à ses attentes.

201. En France en particulier, le paysage aéroportuaire donne l'ascendant aux transporteurs *low cost* dans ces négociations contractuelles du tarif du service public aéroportuaire ; l'immovibilité des petits aéroports due au soutien politique local dont ils bénéficient, leur concentration, leur abandon par les *majors* et leur absence de rentabilité conséquente donnent aux transporteurs *low cost* un certain pouvoir dans la mise en place de relations avec les gestionnaires ; on parle d'effet d' « aubaine ». Perçus comme peu voire pas attractifs par les *majors* en raison de leur éloignement, relatif, des villes à desservir et/ou en raison de la qualité moindre du service public aéroportuaire, de nombreux aéroports français sont sous-utilisés. En raison d'un maillage aéroportuaire dense<sup>650</sup>, une même zone de chalandise peut contenir plusieurs aéroports sous-utilisés dont les gestionnaires ont pour but non pas le développement du trafic au sens strict mais son apparition, son existence même sur leur plateforme. Cette situation d'« abandon » d'aéroports au sein d'une zone de chalandise représente pour les *low cost* qui souhaitent concurrencer les *majors*, directement ou indirectement, une opportunité de développement de leur activité.

202. Contraints de composer avec une faible attractivité « naturelle », les gestionnaires d'aéroports sous-utilisés approchés par les transporteurs *low cost* n'ont d'autre choix que de jouer le jeu de la réduction des redevances aéroportuaires, le développement du trafic dépendant de l'établissement d'un transporteur. S'est donc développée au moment de la libéralisation une pratique nouvelle de fixation des conditions financières d'accès aux aéroports par voie contractuelle. Tournant la faible attractivité d'un aéroport abandonné à son avantage, le transporteur *low cost* se place face au gestionnaire comme l'unique entreprise

---

<sup>649</sup> Décision 2015/506/UE de la Commission du 20 février 2014 concernant les mesures prises par l'Allemagne en faveur Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH et de différentes compagnies aériennes – SA.15376, JOUE n°L89 du 1<sup>er</sup> avr. 2015, pp.1-36, point 154 ; voir *supra*.

<sup>650</sup> La France compte en 2004 « 143 aéroports en service » : CONSEIL NATIONAL DU TOURISME – Section qualité, accueil et NTIC, *L'accueil dans les aéroports français – pour une « fluidité » active et prévenante – sécurité, information, qualité*, Mai 2004, 33p., p.9.

désireuse d'y opérer<sup>651</sup>. Cet argument suffirait à lui seul au transporteur à exercer une pression sur le gestionnaire. En effet, quand bien même le transporteur *low cost* ne disposerait d'aucune autre option pour la desserte d'une ville donnée, plusieurs circonstances le placeraient en tout état de cause en position de force face au gestionnaire d'aéroport. En premier lieu, et de manière simple, la préexistence de l'aéroport et de son gestionnaire rend une éventuelle inactivité problématique ; en charge d'un service public, le gestionnaire a pour raison d'être le développement de son aéroport. Par ailleurs, la mobilité distingue fondamentalement le transporteur du gestionnaire d'aéroport. Cette caractéristique essentielle du transporteur lui donne l'ascendant sur le gestionnaire dans la mesure où son activité n'est pas, *a priori*, liée à un territoire donné. Le transporteur a la faculté de déterminer un lieu d'activité puis d'en changer. Sa demande peut donc se porter sur un aéroport puis sur un autre. Cette donnée se trouve, au fur et à mesure du développement du modèle *low cost*, renforcée par la possibilité qui existe pour le gestionnaire d'aéroport de constater – et de craindre – cette « volatilité » structurelle, caractéristique de l'offre *low cost*, non liée à un aéroport en particulier ni même à une zone géographique – qui la rend par ailleurs, aux yeux des transporteurs concurrents, imprévisible. Faisant dépendre la détermination des liaisons qu'ils souhaitent opérer du coût de production que représente le service public aéroportuaire, les transporteurs *low cost* sont connus pour la volatilité temporelle et géographique de leur offre. L'effet performatif de certaines postures du transporteur *low cost* lui permet de convaincre le gestionnaire. Prétendant, soit de manière explicite, soit par des signaux informels, ne pas dépendre de tel ou tel gestionnaire auquel il s'adresse, le transporteur *low cost* exerce une pression sur tout un ensemble de gestionnaires qu'il met ainsi en concurrence<sup>652</sup>.

203. Invention des transporteurs *low cost*, *Ryanair* en particulier, cette pratique a fait de la fourniture du service de transport aérien une activité biface, exécution simultanée de deux contrats dans lesquels le transporteur est à la fois vendeur et créancier. Fournisseur de voyage auprès des passagers, le transporteur vend des titres de transport à un prix donné. Pourvoyeur de trafic, le transporteur « vend » celui-ci comme un facteur d'externalités positives favorables

---

<sup>651</sup> Sur un aéroport n'intéressant pas d'autres transporteurs, le transporteur aérien désireux d'y opérer « bénéficie d'une marge de manœuvre qu'[il] n'aurait sans doute pas connue sur d'autres aéroports plus convoités. » : MOLIN Bénédicte, *op.cit.*, p.46.

<sup>652</sup> Voir *supra*.

à l'intérêt général. Il « vend » par ailleurs des passagers-consommateurs, catalyseurs indirects de bénéfiques, non pas à un prix donné mais contre un rabais sur redevances.

204. Plaçant le transporteur face au gestionnaire d'aéroport comme une chance unique de développement, le modèle *low cost* opère une subtile inversion des perspectives : c'est le gestionnaire qui devient redevable envers le transporteur, alors même que dans cette relation bilatérale c'est lui qui fournit un service et non le transporteur. Invoquant le potentiel de développement qu'il amène avec lui, le transporteur parvient quasiment à occulter qu'il repose sur l'usage même des infrastructures aéroportuaires. En s'obligeant formellement au traitement d'un trafic d'une importance donnée et pour une durée donnée, le transporteur parvient à faire coïncider son intérêt propre, le développement du trafic, avec celui du gestionnaire d'aéroport. Vendant en somme l'idée d'un potentiel de développement, le transporteur réussit le tour de force d'obtenir une réduction de ses coûts de production pour le développement de sa propre activité.

205. C'est cette pratique de négociation contractuelle des redevances que les gestionnaires ont le plus largement adoptée<sup>653</sup>, l'amélioration de leur attractivité secondaire étant dans ce cadre la cause autant que l'effet du contrat. Le gestionnaire parvient à attirer un transporteur donné en lui offrant non plus un service public standard, mais un service aux tarifs modulés, réduits bien entendu. Et dans le cadre de ces modulations contractuelles, c'est bien le gestionnaire qui répond aux attentes du transporteur. Les transporteurs *low cost* mettent ainsi en concurrence les aéroports pour l'accueil des passagers, incitant globalement les gestionnaires, pour la réduction des tarifs, à accroître et évaluer leur propre efficacité<sup>654</sup>.

206. Ne pouvant être le transporteur numéro 1 sur un aéroport attractif donné, le transporteur *low cost* cherche à être le numéro 1 sur tous les aéroports, moins attractifs, sur lesquels il opère. Au lieu de faire d'un unique gestionnaire son interlocuteur privilégié, comme

---

<sup>653</sup> Cette affirmation est à tempérer à l'aune de la pratique décisionnelle de la Commission européenne en matière d'aides d'Etat (voir *infra*) ; le gestionnaire de l'aéroport de Berlin Schönefeld a par exemple fait le choix de ne plus conclure aucun contrat avec les transporteurs qui opèrent sur sa plateforme : FRIEDRICH Jana, *Entretien*, Berlin, 27/06/2016.

<sup>654</sup> OCDE, CEMT (Conférence européenne des ministres des transports), *Les aéroports : des plaques tournantes multimodales*, Table ronde 126, 2005, 182p., p.52.

le font les *majors*, le transporteur *low cost* est globalement l'interlocuteur privilégié du gestionnaire. Ainsi, si de son point de vue tous les aéroports se valent, il est, du point de vue des gestionnaires avec lesquels il entre en relation, un transporteur de choix voire le seul. Tandis que les *majors* ont en général une base unique appelée *hub*, les *low cost* sont en général le transporteur unique d'un aéroport.

207. L'intelligence de la stratégie *low cost* est de parvenir ainsi à contester, au sens économique du terme, l'activité des transporteurs historiques pourtant largement monopolistique, en tirant de services de transport aérien bon marché une rentabilité parfois supérieure à celle des *majors*. Certains parlent d'une rentabilité « en dehors du marché » basée non pas sur les passagers mais sur les aéroports<sup>655</sup>. C'est, plus qu'une concurrence entre transporteurs, une concurrence entre modèles économiques qui semble s'opérer, à travers laquelle on peut même percevoir la confrontation de deux époques : jugé peu efficient, le modèle *major* semble presque appartenir au passé tandis que la « démocratisation » du transport aérien pour laquelle le *low cost* est acclamé fait figure de modernité – ce qui n'exclut pas, loin s'en faut, les critiques.

208. Ayant perçu l'opportunité que représentaient, après la libéralisation, les aéroports moins attractifs, le transporteur *low cost* a adopté une méthode d'appréhension de la demande comme flux dynamique qu'il est en mesure de manipuler. Il a ainsi fait émerger une offre composite en contrepoint de l'offre traditionnelle, composée d'un volet qui la concurrence<sup>656</sup> et d'un volet « original », qu'il façonne en se livrant à une négociation contractuelle avec les gestionnaires du niveau des redevances pour services rendus. Coût de production pour le transporteur *low cost*, l'aéroport apparaît à rebours comme le résultat de l'activité du gestionnaire. S'intéressant aux caractéristiques secondaires, dynamiques, de l'aéroport, le transporteur *low cost* place dans les mains du gestionnaire la faculté d'influer, à son égard, sur l'attractivité de son aéroport, ainsi que sur sa propre compétitivité. Entre les mains des gestionnaires, les tarifs des redevances pour services rendus sont donc une variable de la rentabilité des transporteurs *low cost*.

---

<sup>655</sup> CAROL Pierre-Jean, *Entretien*, Toulouse, 07/07/2017.

<sup>656</sup> Cette offre vise à « voler » aux *majors* une demande pour laquelle les attentes historiques en matière de qualité s'effacent derrière l'attractivité d'un prix bas, d'un bon ou meilleur rapport qualité/prix.

Pour satisfaire les attentes des transporteurs *low cost* tenant à la réduction des coûts de production du service de transport aérien, les gestionnaires peuvent se livrer à une adaptation individuelle des conditions financières d'utilisation des infrastructures ou à une adaptation structurelle des infrastructures pour une simplification des services rendus permettant, *in fine*, une adaptation publique des conditions financières d'utilisation. Si le premier type d'adaptation concerne en général les gestionnaires de petits aéroports sous-utilisés, le second est largement le fait des gestionnaires de grands aéroports.

## PARAGRAPHE 2. La simplification structurelle du service d'accueil du public des grands aéroports

Côté aérogare, le gestionnaire d'aéroport peut faire le choix d'adapter les infrastructures au modèle *low cost* en créant des terminaux spéciaux dits *low cost* caractérisés par une simplification des services et une modulation correspondante – publique – du niveau des redevances aéroportuaires dites passagers<sup>657</sup> – dues en contrepartie du service d'accueil, composante du service public aéroportuaire. Il s'agit d'une adaptation générale et tangible de l'aéroport au modèle *low cost* par la mise au point d'une nouvelle catégorie de service d'accueil, simplifié et bon marché<sup>658</sup>. Ce type d'adaptation est souvent opéré par les gestionnaires d'aéroports principaux désireux de satisfaire, outre les transporteurs *majors* basés sur leur plateforme qui génèrent l'essentiel du trafic, les transporteurs *low cost*<sup>659</sup> dont l'intérêt économique réside dans la capacité à apporter du trafic d'alimentation des liaisons long-courrier opérées par les *majors*<sup>660</sup>. Aujourd'hui, alors que les gestionnaires de petits

---

<sup>657</sup> Les *low cost* veulent des redevances réduites quitte à avoir des services plus sobres, soit des aérogares peu coûteuses et des temps d'escale plus courts pas supérieurs à 25 minutes : OCDE, CEMT (Conférence européenne des ministres des transports), *Les aéroports : des plaques tournantes multimodales*, Table ronde 126, 2005, 182p., p.53 ; « un aéroport secondaire permet de réduire le montant des (...) redevances » : COMBE Emmanuel, *Le low cost*, La Découverte, 2011, 122p., p.16.

<sup>658</sup> Les redevances représentent pour une compagnie aérienne classique environ 8%, contrôle aérien inclus : DOGANIS Rigas, *La dynamique du transport aérien à la fin du XX<sup>ème</sup> siècle*, Février 2004, 24p., p.7.

<sup>659</sup> « On a une compagnie basée, traditionnelle, avec laquelle notre sort est lié. [C'est un client très important, mais] tous les clients doivent être égaux. Nous devons très bien servir notre client traditionnel parce que c'est lui qui donne sa dimension de *hub* à une de nos plateformes. Nous devons très bien servir nos autres clients parce que c'est intéressant pour nous [d'ouvrir de nouvelles lignes pour attirer plus de passagers et offrir de nouvelles possibilités de correspondances.] » : DE ROMANET Augustin, *Paris Air Forum*, 11/07/2014.

<sup>660</sup> « Lorsqu'ils sont présent sur des aéroports principaux, les *low cost* opèrent souvent à partir de terminaux simplifiés, à l'image du terminal MP2 de Marseille ou du terminal Saint-Exupéry 3 de Lyon, afin de réduire le

aéroports sous-utilisés continuent d'œuvrer au développement de leur trafic en attirant des transporteurs *low cost*, les gestionnaires des grands aéroports ne peuvent en effet plus se contenter de jouer le rôle de *hub* pour un transporteur *major* donné : ils doivent attirer tout un ensemble d'autres transporteurs<sup>661</sup>, notamment par l'aménagement de terminaux *low cost*<sup>662</sup>. Selon le gestionnaire de l'aéroport de Bruxelles-national, un terminal *low cost* fonctionne selon cinq principes : simplicité et flexibilité, usage maximum de l'équipement, procédures simplifiées pour les passagers et les bagages, niveaux de services adaptés à un environnement *low cost* et termes d'utilisation spécifiques (peu d'espace pour les passagers, pas d'escalator ni d'ascenseur sauf pour les passagers à mobilité réduite, deux comptoirs *check in* maximum par vol...) <sup>663</sup>.

209. S'ils sont désignés dans la doctrine et la jurisprudence comme des terminaux *low cost*, il convient de souligner que le principe d'égalité de traitement des usagers et d'accès au service public impose au gestionnaire d'aéroport de ne pas restreindre l'accès à ces terminaux aux seuls transporteurs *low cost*. L'enjeu de ces installations réside dans la faculté pour le gestionnaire de moduler à la baisse le niveau des redevances passagers, adapté au niveau de qualité réduit du service d'accueil du public<sup>664</sup>. Le Conseil d'Etat a eu l'occasion d'affirmer que les redevances passagers doivent « être fonction des coûts d'investissement et d'exploitation de l'aérogare ainsi que de la qualité du service qui y est rendu (...) »<sup>665</sup>. Cette faculté du gestionnaire de faire varier la qualité du service d'accueil du public a été consacrée dans la

---

montant des redevances. A titre d'exemple, sur un vol Lyon-Bordeaux, les *taxes* d'aéroport représentent 42€ par billet au départ du terminal général contre 30€ au départ du terminal *low cost* » Billi : COMBE Emmanuel, *Le low cost*, La Découverte, 2011, 122p., p.17.

<sup>661</sup> « The times when airports could simply and only rely on their national flag carrier for traffic growth are over. By changing the rules of the game for airlines, the liberalisation policy of the EU also had a direct and far reaching impact on airports. No longer constrained by route, capacity and pricing restrictions, airlines now have access to a European-wide airport superstore in which to shop for the best deal. This means that airports, whatever their size, are actively competing with each other to attract and retain new customers – passengers, airlines and shippers. » : ACI EUROPE, *An outlook for Europe's airports – facing the challenges of the 21st century*, 2010, 38p., p.6 ; « Il nous fallait un modèle économique plus adapté à l'actualité : il y a une vraie concurrence entre les acteurs, ADP doit se mettre au niveau, avec un nouveau modèle économique » : propos rapportés d'un entretien avec un cadre dirigeant d'ADP dans VILLARD Philippe, *op.cit.*, p.48.

<sup>662</sup> Voir *supra*.

<sup>663</sup> LAWSON Philippe, « Les compagnies clouent le terminal *low cost* », *La libre Belgique*, 22/05/2009.

<sup>664</sup> « L'aérogare à bas tarif mp2 offre des services simplifiés et permet de proposer une offre tarifaire différenciée » : décision 2016/1698/UE de la Commission du 20 février 2014, Aéroport de Marseille-Provence et compagnies utilisatrices de l'aéroport, JOUE n°L260 du 27 sept. 2016, pp.1-60, point 193.

<sup>665</sup> CE, Décision du 26/12/2008, Société Air France contre CCI de Marseille-Provence, 312426.

directive de 2009<sup>666</sup>, et doit être exercée dans le respect du principe d'égalité de traitement<sup>667</sup>. Le gestionnaire d'aéroport perçoit ainsi pour les services rendus côté aérogare des redevances passagers dont le montant peut varier, soit selon les caractéristiques des passagers<sup>668</sup>, soit selon les caractéristiques des services fournis<sup>669</sup> sur telle ou telle aérogare – ces tarifs étant publics et collectifs.

210. Dans les faits, les *majors* estiment ne pas bénéficier du même accès que les *low cost* à ces infrastructures<sup>670</sup>. *Brussels Airlines* a pu considérer que le terminal *low cost* de l'aéroport de Bruxelles-national créait « une distorsion de concurrence entre Brussels Airlines et les compagnies à bas tarifs<sup>671</sup> qui vont arriver » et a affirmé vouloir « réclamer les mêmes traitements »<sup>672</sup>. Le ministre wallon André Antoine en charge de la politique aéroportuaire avait alors souligné « le mécontentement des compagnies classiques qui ne comprennent pas les éventuels avantages [que les gestionnaires] veulent offrir aux compagnies *low cost* »<sup>673</sup>. Force est de constater que le terminal *low cost* apparaît, plus que comme une offre *low cost* de services aéroportuaires, comme une forme de récompense envers les transporteurs *low cost* capables de générer un certain volume de trafic, en même temps que comme une réponse aux attentes des transporteurs *low cost*. Autrement dit, il semble qu'il s'agit bel et d'une

---

<sup>666</sup> Voir *supra*.

<sup>667</sup> « Les États membres prennent les mesures nécessaires pour permettre à l'entité gestionnaire d'aéroport de faire varier la qualité et le champ de certains services, terminaux ou éléments de terminaux de l'aéroport dans le but d'offrir des services personnalisés ou de dédier un terminal ou élément de terminal à un usage particulier. Le niveau des redevances aéroportuaires peut être différencié en fonction de la qualité et du champ de ces services et de leurs coûts ou de toute autre justification objective et transparente. Sans préjudice de l'article 3, les entités gestionnaires d'aéroports restent libres de fixer de telles redevances aéroportuaires différenciées » : article 10§1 intitulé « Différenciation des services » de la directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires, JOCE n°L70 du 14 mars 2009, pp.57-62 ; 15<sup>ème</sup> considérant de ladite directive ; article R.224-2 CAC al.1 du code de l'aviation civile : « Sur un même aérodrome, le tarif applicable à une même catégorie de passagers est identique pour toutes les aérogares. Toutefois, pour les aérogares mises en service après le 1er août 2005, des tarifs différenciés pourront être fixés en fonction des coûts d'investissement et d'exploitation afférents à ces aérogares et de la qualité de service ».

<sup>668</sup> Selon leur origine ou leur destination ; CE, 2<sup>ème</sup> et 7<sup>ème</sup> sous-sections réunies, 04/04/2008, Société Ryanair Ltd, 298926.

<sup>669</sup> Article L.6325-1 du code des transports ; CE, 211331, SCARA c/ ADP, 11/01/2002.

<sup>670</sup> Brussels Airlines, qui estime proposer des vols *low cost* (offre b-light à 49€), affirme vouloir bénéficier d'un accès aux terminaux *low cost* plutôt que d'être contrainte de demeurer dans des terminaux standards : STANDAERT Olivier, « Bruxelles élargit son horizon *low cost* », *La libre Belgique*, 09/02/2008.

<sup>671</sup> Confusion « bas tarifs », « bas coûts ».

<sup>672</sup> LAWSON Philippe, « Brussels Airlines : « Que l'ex-BIAC réponde à nos demandes ! », *La libre Belgique*, 16/02/2008.

<sup>673</sup> LAWSON Philippe, « Le *low cost* terminal à Brussels Airport est un investissement hasardeux », *La libre Belgique*, 26/05/2009.

adaptation du service public aéroportuaire aux attentes des transporteurs *low cost* et non d'une offre universelle. Formellement, les gestionnaires d'aéroports ne peuvent toutefois exclure *a priori* les transporteurs *majors* de l'accès aux terminaux *low cost*<sup>674</sup>. Il est néanmoins possible de s'interroger sur la fonction de soutien au modèle *low cost* d'une telle adaptation des infrastructures par le gestionnaire.

211. Après Marseille<sup>675</sup>, Copenhague, Rome, Bordeaux et Lyon<sup>676</sup>, le gestionnaire de l'aéroport de Toulouse a récemment engagé des travaux pour la mise en place d'un terminal *low cost*, promettant cinq positions avion en « faux contact » et des rotations en vingt minutes seulement<sup>677</sup>. Le gestionnaire de l'aéroport de Nice prévoit l'ouverture d'un terminal devant permettre de faciliter et d'accélérer le traitement des passagers, rejetant pour autant la qualification de « *low cost* »<sup>678</sup>. En Allemagne, le gestionnaire de l'aéroport de Francfort prévoit l'ouverture d'un terminal *low cost* en 2021<sup>679</sup>. L'organisation temporelle de son activité, et à travers elle la capacité aéroportuaire, est pour le transporteur *low cost* un élément clé de sa stratégie.

212. Les pouvoirs publics perçoivent la dimension politique, ajoutée à la dimension économique, des effets attachés au développement d'un terminal *low cost*, qui est synonyme non seulement de développement pour un aéroport à travers l'implantation de transporteurs

---

<sup>674</sup> La BAC a par exemple déclaré : « Toutes les compagnies sont les bienvenues à condition d'accepter les principes inhérents aux opérations dans le terminal *low cost* » : LAWSON Philippe, « Le *low cost* terminal à Brussels Airport est un investissement hasardeux », *La libre Belgique*, 26/05/2009.

<sup>675</sup> Le terminal *low cost* mp2 de Marseille a été mis en service le 25/10/2006. Selon Wilfried VAN ASSCHE, PDG de Brussels Airport, les terminaux *low cost* des aéroports de Schiphol et de Marseille sont « forcément des exemples à suivre » : LAWSON Philippe, « Zaventem : le hall *low cost* dans 3 ans ? », *La libre Belgique*, 28/03/2007.

<sup>676</sup> « Plusieurs aéroports de province ont créé des terminaux *low cost* afin de réduire le montant des taxes aéroportuaires à l'image de Marseille qui a lancé le terminal MP2 en novembre 2006 ou plus récemment de Bordeaux qui a inauguré en mai 2010 un nouveau terminal *low cost* dénommé Billi. » : COMBE Emmanuel, *Le low cost*, La découverte, 2011, 122p., p.15.

<sup>677</sup> LA DEPECHE, « L'aéroport [de Toulouse] va construire une nouvelle aérogare dès l'an prochain », *La dépêche*, 13/01/2017 ; LEBAS Alain, « L'aéroport Toulouse-Blagnac se lance dans de grands chantiers », *Air Journal*, 15/01/2017 ; RENAUD Jérôme, « Extension de l'aéroport de Toulouse : la première pierre est posée », *Airinfo*, 28/06/2017 ; l'aérogare a été inaugurée le 9 octobre 2018.

<sup>678</sup> BOVAS Michel, « L'aéroport Nice Côte d'Azur lance les études d'un terminal « middle-cost » pour une livraison en 2018 ou 2019 », *Tourmag*, 23/01/2012 ; voir également le site de l'aéroport de Nice.

<sup>679</sup> BLUE SWAN DAILY, « Frankfurt Airport's third terminal construction is under way and a LCC provision has been built in », *Blue Swan Daily*, 03/05/2019, <https://blueswandaily.com/frankfurt-airports-third-terminal-construction-is-under-way-and-a-lcc-provision-has-been-built-in/> (consulté pour la dernière fois le 10/04/2020) ; DUCLOS François, « Une nouvelle jetée pour le *low cost* à Francfort », *Air Journal*, 21/08/2017.

mais aussi de développement pour la région desservie<sup>680</sup>. Gestionnaires d'aéroports régionaux et transporteurs *low cost* forment ainsi, à tous points de vue, une « équipe gagnante », grâce à un environnement non congestionné, des rotations très rapides et des niveaux de redevances réduits qui permettent la croissance de concert du transporteur et du gestionnaire<sup>681</sup>. De manière générale, la pression que peuvent exercer les *low cost* sur les gestionnaires d'aéroports est perçue par certains comme une donnée positive incitant ces derniers à améliorer l'efficacité de leur gestion en limitant notamment les dépenses d'équipements<sup>682</sup>.

Les deux principaux types de relations peuvent être décrits par référence au type d'offre pour le développement duquel celles-ci sont établies. Face aux transporteurs libres de choisir leur aéroport, les gestionnaires cherchent à développer le trafic affaires par l'attraction des transporteurs *majors* ou le trafic loisir par l'attraction des transporteurs *low cost*. Les gestionnaires de grands aéroports œuvrent donc d'une part à l'amélioration globale de la qualité de service pour l'attraction des *majors* répondant à une demande passagers affaires sensible au temps et d'autre part à l'adaptation structurelle de leurs infrastructures d'accueil du public côté aérogare pour l'attraction de transporteurs *low cost*. Les gestionnaires de petits aéroports sous-utilisés œuvrent quant à eux à la réduction globale du prix du service pour l'attraction des *low cost* répondant à une demande passagers loisir – sensible au prix. Il s'agit toutefois d'une classification qui ne doit pas occulter l'existence d'autres relations, moins typiques.

Pour le gestionnaire d'un *hub*, les relations nouées avec tout autre transporteur que le transporteur principal, *low cost* ou *major*, sont certes importantes mais confondues dans un ensemble formé par « le reste » des relations. L'effort d'adaptation structurelle de l'infrastructure aéroportuaire côté aérogare qui peut être fourni par le gestionnaire d'un grand

---

<sup>680</sup> Le ministre wallon André Antoine en charge de la politique aéroportuaire considère que « [le] projet de terminal *low cost* témoigne de la jalousie que nourrit la Flandre face au développement des aéroports régionaux wallons » : LAWSON Philippe, « Le *low cost* terminal à Brussels Airport est un investissement hasardeux », *La libre Belgique*, 26/05/2009.

<sup>681</sup> Voir l'avis exprimé par les autorités belges : décision 2004/393/CE de la Commission du 12 février 2004 concernant les avantages consentis par la Région wallonne et Brussels South Charleroi Airport à la compagnie aérienne Ryanair lors de son installation à Charleroi, JOCE n°L137 du 30 avr. 2004, pp.1-62, point 86.

<sup>682</sup> OCDE, CEMT (Conférence européenne des ministres des transports), *Les aéroports : des plaques tournantes multimodales*, Table ronde 126, 2005, 182p., p.52.

aéroport pour satisfaire les attentes des *low cost* est toutefois présenté dans cette étude. Pour le transporteur qui développe un réseau en *hub and spoke*, le *hub* a une importance particulière que n'ont pas les autres aéroports ; les relations avec les gestionnaires de ces derniers ne sont donc pas, individuellement, aussi importantes que la relation avec le gestionnaire du *hub*. Pour le gestionnaire d'une base *low cost*, la relation avec le transporteur basé peut être l'unique relation qu'il entretient avec un transporteur ; s'il en existe d'autres, le caractère « basé » du transporteur est en tout état de cause déterminant de leur importance relative. Il est par ailleurs rare de voir un transporteur *major* générer un volume substantiel de trafic sur une base *low cost*. Pour le transporteur basé, la relation avec le gestionnaire d'aéroport est révocable et ne constitue souvent qu'une relation parmi d'autres, bien qu'une base aéroportuaire représente toujours un enjeu stratégique de taille. Diverses, les stratégies économiques des gestionnaires d'aéroports se dessinent selon les caractéristiques de leurs aéroports, l'ACI Europe identifiant celles d'élaboration d'un réseau aéroportuaire<sup>683</sup>, du *hub* d'alliance<sup>684</sup>, de la ville aéroportuaire<sup>685</sup>, du port multimodal<sup>686</sup>, de l'aéroport comme destination finale<sup>687</sup>, de l'aéroport spécialisé dans le traitement du trafic d'affaires<sup>688</sup> et de la base *low cost*<sup>689</sup>.

---

<sup>683</sup> Airport network : co-ordinated airport group at national and/or regional level (AENA (Spain), LFV (Sweden), PPL (Poland), Manchester airport group (UK)) : ACI EUROPE, *An outlook for Europe's airports – facing the challenges of the 21st century*, 2010, 38p., p.8.

<sup>684</sup> Alliance anchor hub : hub where the major airline alliance groups connect (London-Heathrow, Paris CDG, Frankfurt) : *ibid.*

<sup>685</sup> Airport city : airport that provides all major services of a city, without leaving the site (Munich, Zurich : New business models for airports) : *ibid.*

<sup>686</sup> Multi-modal port : airport city with strong intermodal connections (Amsterdam Schiphol) : *ibid.*

<sup>687</sup> Airport as final destination : airport that provides a retail/service centre for their own community (Athens) : *ibid.*

<sup>688</sup> Business traffic : airport that tailors to business traffic (scheduled and/or non-scheduled) (Lond City, Farnborough, Le Bourget) : *ibid.*

<sup>689</sup> Low cost base : airport that focuses on low cost airlines (Bergamo, Charleroi, London Stansted) : *ibid.*

## TRANSITION PARTIE I – PARTIE II

Pour le transporteur, l'aéroport est le double objet de son choix et de celui de ses passagers. Il s'agit à la fois un facteur de production et de l'élément constitutif du service de transport aérien que ses passagers potentiels demandent. Cela est vrai tant pour la demande de voyage affaires que pour la demande de voyage loisir. Le transporteur aérien qui envisage d'exploiter une liaison aérienne se livre pour ce faire au choix d'un aéroport d'origine et d'un aéroport de destination. Il n'est donc pas maître de l'attractivité globale du voyage dont la liaison qu'il opère peut, qui plus est, ne représenter qu'une portion. Le choix d'un aéroport est un choix stratégique, d'autant plus que l'activité du transporteur aérien ne se limite pas à la fourniture d'un service de transport aérien mais consiste au contraire à mettre en place une série de services de transport aérien formant *in fine* un réseau. S'il cherche à mettre en place, individuellement, des liaisons optimales, le transporteur aérien cherche de façon complémentaire à élaborer un réseau de liaisons optimal, soit une multitude combinée de services de transport aérien aux caractéristiques optimales. En d'autres termes, le transporteur aérien ne se contente pas de choisir deux aéroports et un avion ; il choisit N fois deux aéroports et un avion. Le choix d'opérer telle ou telle liaison et la définition du réseau de liaisons sont interdépendants ; qu'il place le réseau global ou chaque liaison individuellement au cœur de sa réflexion, le transporteur a à l'esprit ces deux paramètres et intègre le choix d'un aéroport pour l'opération d'une liaison dans une réflexion stratégique globale. Fruit du choix structurel *a priori* d'un modèle économique, ces choix répétés en dessinent une confirmation<sup>690</sup>. Facteur de production, élément de définition du produit et de la stratégie commerciale du transporteur aérien, l'aéroport est véritablement au cœur des préoccupations du transporteur aérien, comme ont pu le confirmer de nombreux entretiens avec des acteurs de terrain<sup>691</sup>.

---

<sup>690</sup> En effet, s'ils sont parfois présentés pêle-mêle, les critères de choix d'un aéroport et d'un gestionnaire par un transporteur donné dépendent de son modèle économique. Ainsi, l'affirmation suivante de la Commission est certes exacte mais ignore l'impact du modèle économique du transporteur sur le mécanisme de choix décrit : « Les compagnies aériennes comparent les aéroports sur la base de facteurs tels que le type de services aéroportuaires proposés et les clients concernés, la population ou l'activité économique, la congestion, la possibilité d'accès routier ainsi que le niveau des charges et les conditions commerciales générales d'utilisation de l'infrastructure et des services aéroportuaires » : décision 2015/1824/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant les mesures prises par l'Allemagne en faveur de l'aéroport de Niederrhein (Weeze) et de Flughafen Niederrhein GmbH — SA.19880 et SA.32576 (ex NN/2011, ex CP/2011), JOUE n°L269 du 15 oct. 2015, pp.1-46, point 187.

<sup>691</sup> Entretiens menés avec les services des aéroports de Strasbourg-Entzheim, Munich et Lorient par exemple.

Auparavant, les relations entre gestionnaires d'aéroports et transporteurs aériens étaient le résultat de relations interétatiques bilatérales formalisées par voie de traité. Libre de choisir les aéroports sur lesquels il souhaite produire ses services de transport aérien, le transporteur aérien détient aujourd'hui l'initiative des relations avec les gestionnaires d'aéroports. Le transporteur *major* articule un ensemble de relations publiques accessoires autour d'une relation privilégiée avec un gestionnaire d'aéroport principal appelé *hub* tandis que le transporteur *low cost* conclut un ensemble de relations « privées » avec des gestionnaires d'aéroports d'égale importance au sein de son réseau, pour lesquels il représente un partenaire privilégié voire essentiel, cette asymétrie étant la clé de la force du modèle *low cost*. Le transporteur *low cost* peut également choisir de faire concurrence aux *majors* sur les grands aéroports, bien que la tendance soit à l'évitement et non à la concurrence frontale.

Le gestionnaire n'est toutefois pas passif dans la mise en place de ces relations. En charge du lieu potentiel d'exercice de leur activité par les transporteurs, il est en mesure d'orienter le choix de ces derniers par l'attention qu'il porte à leurs attentes<sup>692</sup>. Soumis à la pression qu'exercent sur eux les transporteurs, les gestionnaires agissent comme des entreprises en situation de concurrence<sup>693</sup> pour offrir aux transporteurs un service attractif, adapté aux attentes des passagers, clients communs au service desquels sont orientées les relations<sup>694</sup>.

---

<sup>692</sup> « les compagnies aériennes traditionnelles » et « les compagnies aériennes à bas coût » ont « des exigences différentes en matière de services aéroportuaires » : PARLEMENT EUROPEEN, *Rapport du 27/09/2007 sur un plan d'action pour renforcer les capacités, l'efficacité et la sécurité des aéroports en Europe*, 2007/2092 (INI), A6-0349/2007, 32p., p.4, point I.

<sup>693</sup> « (...) airports are now run like businesses focused on air connectivity development, operational efficiency, service quality, revenue diversification and sustainable investments » « Increased competitive forces have pushed airports of all sizes to fight for route development and traffic growth, to become leaner and more efficient, to boost service quality and to find the optimal means of financing investments. » : GARCIA Marisa, « Eu airports increasingly turn to private investment to compete with global counterparts », *Skift*, 08/03/2016 ; « airports are increasingly operated as "normal" businesses in a competitive environment, although the situation of hundreds of airports in the EU is very diverse. » : COMMISSION EUROPENNE, SEC (2011) 391 final, *Commission staff working document Accompanying the White Paper – Roadmap to a single european transport area – towards a competitive and resource-efficient transport system*, 28/03/2011, 127p., point 501, page 118 ; « émergence d'éléments de compétition entre les plates-formes aéroportuaires visant à attirer les compagnies, par une qualité supérieure des prestations à des niveaux de redevances moins élevés » : GRARD Loïc, *Du marché unique des transports aériens à l'espace aérien communautaire, contribution à l'étude du droit positif et prospective juridique*, Thèse dactylographiée, sous la direction du Professeur Jean-Claude GAUTRON, Bordeaux I, 1992, 784p., p.656.

<sup>694</sup> Pour les transporteurs qui traitent principalement du trafic passagers, les services concernant l'accueil des passagers sont importants ; selon Singapore Airlines, « les transitaires sont à Roissy, pas à Orly », ces deux aéroports ne sont donc pas substituables : Cons. Conc., 05-A-13, avis du 24/06/2005 relatif à l'acquisition France Handling par la société Vinci Services Aéroportuaires.

L'activité de gestion ne consiste donc plus seulement à offrir la possibilité d'utiliser l'aéroport ; il s'agit d'offrir un service attractif – plus attractif que celui offert par d'autres gestionnaires substituables<sup>695</sup>.

Pour la séduction d'une demande *passagers* sensible au temps, le gestionnaire d'un *hub* agit pour le renforcement de l'attractivité du transporteur *major* qui y est basé en procédant au développement de la qualité, notamment par la création de salons dédiés, tout en maintenant les redevances aéronautiques à un niveau acceptable. Pour la séduction d'une demande *passagers* sensible au prix, les aéroports sous-utilisés ont, en raison de leur concentration dans une même zone de chalandise, en particulier en France, une substituabilité objective ainsi qu'une substituabilité subjective du point de vue des transporteurs *low cost*, qui incitent les gestionnaires à adapter individuellement, par voie contractuelle, le tarif du service public aéroportuaire. Le gestionnaire d'un petit aéroport sous-utilisé qui souhaite développer son trafic et sa rentabilité en accueillant des liaisons court- et moyen-courrier cherche donc à satisfaire les attentes des transporteurs *low cost* par la contractualisation des conditions tarifaires d'usage de son aéroport. Le gestionnaire d'un grand aéroport peut également chercher à attirer certains transporteurs *low cost* par l'aménagement de terminaux dédiés.

Chaque gestionnaire d'aéroport, en fonction de ses opportunités de développement, va axer son développement sur tel ou tel segment de transport aérien, ce qui revient *in fine* au soutien de tel ou tel modèle économique<sup>696</sup>. A l'échelle d'un aéroport donné, l'adaptation des infrastructures à l'un ou l'autre modèle peut être source de tensions entre les transporteurs<sup>697</sup>. Il se peut toutefois que le gestionnaire d'aéroport s'intéresse tout à la fois au modèle *low cost* en aménageant un terminal *low cost* et au modèle *major* en aménageant un terminal afin de

---

<sup>695</sup> Airports compete with « reasonably attractive alternative airports » : ZÜRNSTEIN Markus, *Funding of airports from the view of an airport operator*, Présentation, Flughafen München GmbH, 17/09/2013, 19p., p.14.

<sup>696</sup> MENEGO Karine, « Aéroport de Pau Béarn : la Commission enquête sur les subventions versées à Ryanair », *La gazette des communes*, 27/01/2012 ; La CCI de Pau-Béarn choisit par exemple d'« [axer] [son] développement sur le voyage d'affaire, pas sur le tourisme.

<sup>697</sup> « Brussels Airport démontre qu'elle a de l'argent à investir au profit des compagnies *low cost*, qu'elle fasse de même pour celles qui assurent des vols long-courriers, lesquels sont son principal créneau. » « L'ex BIAC (BAC) est encore actionnaire chez nous » : LAWSON Philippe, « Brussels Airlines : « Que l'ex-BIAC réponde à nos demandes ! » », *La libre Belgique*, 16/02/2008 ; les *majors* considèrent que « les charges aéroportuaires doivent diminuer pour tous [les] utilisateurs » et que le gestionnaire d'aéroport ne devrait pas « investir dans un seul *business model* qui sera au détriment des utilisateurs actuels » : LAWSON Philippe, « Les compagnies clouent le terminal *low cost* », *La libre Belgique*, 22/05/2009.

répondre à la demande d'une alliance, comme c'est par exemple le cas du gestionnaire de l'aéroport de Zaventem qui souhaite construire un terminal *low cost* ainsi que le terminal NT2 pour la Star Alliance<sup>698</sup>. Les investissements dans l'aménagement des aéroports représentent un enjeu primordial, tant pour les transporteurs *low cost* que pour les transporteurs *majors*, ce que le gestionnaire d'aéroport a compris<sup>699</sup>. Outre la rentabilité du gestionnaire et du transporteur, la construction d'un terminal *low cost* par un gestionnaire sert aussi le développement de la région desservie. En témoigne le commentaire du ministre wallon André Antoine en charge de la politique aéroportuaire, qui prend très à cœur la concurrence de l'aéroport de Zaventem, en Flandre : « Le projet de terminal *low cost* témoigne de la jalousie que nourrit la Flandre face au développement des aéroports régionaux wallons »<sup>700</sup>. A la concurrence économique entre gestionnaires d'aéroports et entre transporteurs peut ainsi s'ajouter une concurrence politique entre localités.

L'enjeu de toute relation entre gestionnaire d'aéroport et transporteur aérien est l'accès à l'aéroport pour la fourniture de services de transport aérien. L'activité conjointe des transporteurs et gestionnaires d'aéroports sert, outre les intérêts privés de ces derniers, l'intégration européenne en favorisant la libre circulation des biens, des capitaux, des services et des personnes. Outil et objet de la politique commune des transports, le transport aérien est un facteur clé de croissance<sup>701</sup>, d'emploi<sup>702</sup>, de mobilité et de cohésion économique et

---

<sup>698</sup> LAWSON Philippe, « Zaventem : remise à neuf en 2020 », *La libre Belgique*, 03/02/2010.

<sup>699</sup> Selon Pierre Merlin, l'aérogare représente la majeure partie des investissements dans les grands aéroports internationaux – jusqu'aux trois quarts : MERLIN Pierre, *op.cit.*, p.20 ; « In 2011, European airports invested approximately 7,3 billion on capital investment on construction projects, creating jobs and building new infrastructure. » : ATAG (Air Transport Action Group), *Aviation benefits beyond borders – Driving european connectivity and growth*, Octobre 2012, 8p., p.5

<sup>700</sup> « Brussels Airport s'est lancé dans un scénario concurrentiel et ça ne nous fait pas peur » : LAWSON Philippe, « Le low cost terminal à Brussels Airport est un investissement hasardeux », *La libre Belgique*, 26/05/2009.

<sup>701</sup> « The air transport industry contributes about 70 billion € to the GDP of the EU. » : Eurostat 2012.

<sup>702</sup> On distingue classiquement les emplois directs, indirects et induits : COUR DES COMPTES, *Les aéroports français face aux mutations du transport aérien – rapport public thématique*, La documentation française, Juillet 2008, 220 p., p.9 ; ACI EUROPE, « Europe on course for becoming aviation-disabled, say airports », Press release, 21/06/2012, 2p., p.1 ; « Today, aviation in the EU accounts for 4,1% of the bloc's GDP and supports 8,97 million jobs. » : ACI EUROPE, « European Aviation standing up for the EU – Celebrating the 60th Anniversary of the Treaty of Rome », 24/03/2017.

sociale<sup>703</sup> au sein de l'Union européenne<sup>704</sup>. L'intégration des marchés nationaux de transport aérien a pour effet d'amplifier la force d'intégration de l'activité de transport aérien elle-même, dont le développement participe du développement économique et social de l'Union européenne<sup>705</sup>.

A la croisée des intérêts privés et de l'intérêt général, les relations entre transporteurs aériens et gestionnaires d'aéroports font l'objet d'une régulation *ex post* devant garantir le succès de la libéralisation.

---

<sup>703</sup> PARLEMENT EUROPEEN, Résolution du 14/02/1995 sur la communication de la Commission intitulée « L'aviation civile européenne vers des horizons meilleurs » (A4-0012/95), point D ; « Over 820 million passengers used EU airports in 2011, this is roughly one third of all passengers worldwide. » : Eurostat 2012 ; COMMISSION EUROPEENNE, *Horizon 2020 – Work programme 2014-2015 – Smart, green and integrated transport*, 2013, 95p., p.10 ; BIEBER Roland, MAIANI Francesco et DELALOYE Marie, *Droit européen des transports – dossiers de droit européen*, Bruylant, 10/12/2013, 316p., p.67.

<sup>704</sup> « Transport networks are, and will remain, a key element of Europe's single market : the heart of the supply chain, providing free flows of goods and people. » : BULC Violeta, *Hearing by the European Parliament – Introductory statement of Commissioner-designate Violeta Bulc – Transport*, 20/10/2014, 10p., p.4.

<sup>705</sup> GRARD Loïc, « La Commission européenne publie un Livre Blanc Transport ambitieux – 10 objectifs – 40 domaines d'action – 130 initiatives concrètes », *Revue de droit des transports*, Mai 2011, p.1 ; BULC Violeta, *Answers to the European Parliament questionnaire to the Commissioner-designate Violeta Bulc – Transport*, 20/10/2014, 7p., p.4 ; ACI EUROPE, « European Aviation standing up for the EU – Celebrating the 60th Anniversary of the Treaty of Rome », 24/03/2017.

COMMISSION EUROPEENNE, *Horizon 2020 – Work programme 2014-2015 – Smart, green and integrated transport*, 2013, 95p., pp.6-7 ; BULC Violeta, *Hearing by the European Parliament – Introductory statement of Commissioner-designate Violeta Bulc – Transport*, 20/10/2014, 10p., pp.2-3 ; « Airports in the EU serve around 12 314 routes. Nearly 23% percent of EU trade with other parts of the world is carried by air – over 650 billion € in 2010. And EU passengers make up 23% of the global total. » : ATAG (Air Transport Action Group), *Aviation benefits beyond borders – Driving european connectivity and growth*, Octobre 2012, 8p., p.2.

## PARTIE II. REGULATION DES RELATIONS ENTRE GESTIONNAIRES ET TRANSPORTEURS : LA PROTECTION DU MARCHÉ DES SERVICES DE TRANSPORT AÉRIEN

Volet juridictionnel de la libéralisation, complémentaire du volet réglementaire, la régulation a pour rôle de garantir l'effectivité de la libéralisation par le contrôle et l'éventuelle sanction des comportements.

La relation entre transporteur aérien et gestionnaire d'aéroport, au cœur de laquelle se règle la question de l'utilisation de l'aéroport, permet le développement du transport aérien et sert tout à la fois la cohésion économique, sociale et territoriale au sein de l'Union européenne et la rentabilité des opérateurs économiques qui en sont les parties prenantes. Alors qu'il était à l'époque garant de la protection de l'intérêt général, le gestionnaire d'aéroport intègre avec la dérégulation un nouvel objectif de recherche de rentabilité qu'il appartient désormais aux autorités de régulation de réguler.

Les règles européennes de concurrence constituent la réponse juridique aux divers objectifs de la politique de la concurrence de l'Union européenne, politique clé dans la construction européenne. L'objectif fondamental de développement économique oriente les « sous-objectifs » qui sont poursuivis dans le cadre de cette politique, tels que la croissance, l'emploi et le bien-être des consommateurs<sup>706</sup>. Les règles européennes de concurrence sont composées de deux volets, l'un sanctionnant les pratiques anticoncurrentielles, l'autre sanctionnant les aides d'Etat incompatibles avec le marché intérieur. L'application du premier volet, dit *antitrust*, doit permettre le fonctionnement de l'Union européenne, c'est-à-dire favoriser la croissance et l'emploi, ainsi que le fonctionnement du marché<sup>707</sup> par la garantie d'une concurrence libre

---

<sup>706</sup> Voir par exemple la déclaration de Margrethe VESTAGER au sujet de l'affaire Francfort-Hahn, SA. 43260 : « Fair competition is essential for consumers, jobs and growth – also for air transport operators. » ; la dernière partie de cette déclaration peut surprendre, le droit de la concurrence n'ayant pas *a priori* pour objectif de protéger les concurrents, mais au contraire de protéger le jeu de la concurrence – au détriment, éventuellement, de tel ou tel concurrent.

<sup>707</sup> L'Union européenne tout entière s'est créée autour de la notion érigée en objectif fondamental de marché ; article 3 du TUE : « L'Union établit un marché intérieur. Elle œuvre pour le développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social (...) ».

et non faussée entre les entreprises<sup>708</sup>. Elle sert globalement « l'intérêt des citoyens et consommateurs »<sup>709</sup> – et non celui des concurrents eux-mêmes<sup>710</sup> – en favorisant l'innovation, l'augmentation de la qualité et la diminution du prix des produits. Il s'agit de la régulation des concentrations, ententes et abus de position dominante. L'absence d'opérations de concentration ou d'entente entre transporteur et gestionnaire et la faible quantité de contentieux en matière d'abus de position dominante par le gestionnaire dont les effets pourraient nuire aux transporteurs rend peu pertinente l'analyse détaillée des affaires *antitrust* dans le cadre de cette étude visant à la compréhension des relations entre gestionnaires et transporteurs. Il est toutefois intéressant d'observer que la sanction de l'abus de position dominante est un canal de régulation parmi d'autres permettant la protection des marchés connexes du marché des services de transport aérien (TITRE PRELIMINAIRE). L'application du volet aides d'Etat doit quant à elle permettre la formation d'un marché unique dans un secteur donné et son fonctionnement. Il s'agit d'admettre et d'accueillir le jeu de la concurrence grâce auquel le marché, concurrentiel, émerge et devient accessible, sonnait en principe le glas des protectionnismes nationaux, barrières à l'entrée. L'étude de la jurisprudence en la matière permet de comprendre que la protection des marchés sur lesquels opèrent gestionnaires et transporteurs impose la prise en compte de leur imbrication<sup>711</sup>, rendant nécessaire la régulation des relations financières entre Etat et gestionnaire (TITRE I), ces dernières pouvant être déterminantes des relations financières s'établissant entre gestionnaire et transporteur (TITRE II).

---

<sup>708</sup> La « concurrence implique la liberté pour deux partenaires d'entrer dans une relation d'échange. Chacun est libre de proposer ses services ou ses biens, chacun est libre de les accepter ou de les refuser. La libre concurrence s'assimile donc à la liberté contractuelle. Parler du domaine de la concurrence c'est donc parler du domaine de la liberté contractuelle. » : SALIN Pascal, *op.cit.*, p.108.

<sup>709</sup> Le but des règles de concurrence est d' « éviter que les entraves aux échanges d'origine étatique que le traité a supprimées ne soient remplacées par des obstacles d'origine privée et assurer au bénéfice de tous le meilleur fonctionnement possible de l'économie de marché. » : CLEMENT Bernard, *op.cit.*, p.92 ; « ensure that markets work in the interests of citizens and consumers » : VESTAGER Margrethe, « Setting priorities in antitrust », Discours tenu à Bruxelles, 01/02/2016.

<sup>710</sup> « Les règles de concurrence ne visent (...) pas à empêcher la disparition de concurrents, mais bien plutôt à encadrer le processus de sélection, afin de s'assurer qu'il profite aux consommateurs, à la fois en termes de prix, de variété et de qualité des produits. » : COMBE Emmanuel, *La politique de la concurrence*, La découverte, 2008, 120p., pp.3 et 77 ; voir *supra* : « Le droit antitrust protège la concurrence, pas les concurrents » : DEZOBRY Guillaume, *op.cit.*, p.283.

<sup>711</sup> Le marché dit « des services aéroportuaires » peut être considéré, au vu de la qualité de facilité essentielle de l'aéroport, comme le marché amont de celui des services de transport aérien – marché aval sur lequel opèrent les transporteurs ; voir *supra*.

## TITRE PRELIMINAIRE. LA PROTECTION ACCESSOIRE DU MARCHE DES SERVICES DE TRANSPORT AERIEN : LES DECISIONS EN MARGE DE LA JURISPRUDENCE AIDES D'ETAT

213. Les mesures prises par le gestionnaire pour l'organisation de la mise à disposition des infrastructures aéroportuaires peuvent être sanctionnées dès lors qu'elles sont constitutives :

- De discrimination au sens du droit français ;
- De refus d'accès à une facilité essentielle au sens de la théorie prétorienne – américaine – des facilités essentielles<sup>712</sup> ;
- D'abus de position dominante au sens du droit des pratiques anticoncurrentielles ;
- D'entrave à la liberté de prestation de service au sens du traité (article 59 TFUE) ;
- D'aide d'Etat au sens du droit des aides d'Etat.

214. La lecture de la jurisprudence laisse apparaître une tendance à l'application du droit des aides d'Etat pour l'examen de telles mesures ; l'analyse du contentieux en la matière est au cœur des développements de la présente partie<sup>713</sup>. De façon accessoire, la Commission et le juge, français et européen, ont pu adopter l'un des autres angles d'analyse énoncés ci-dessus pour sanctionner des pratiques du gestionnaire d'aéroport susceptibles de menacer le bon fonctionnement du marché des services de transport aérien.

215. Le fait pour le gestionnaire d'accorder à un ou plusieurs transporteurs des conditions tarifaires particulières d'utilisation des infrastructures aéroportuaires peut être perçu comme une atteinte au principe de libre prestation de service, contraire au bon fonctionnement du marché des services de transport aérien. La Commission et la Cour analysent par exemple certaines mesures de réduction du niveau de redevances passagers à l'aune du principe de libre prestation de service, par une lecture combinée de l'article 3, paragraphe 1, du règlement n°2408/92 et des principes généraux découlant de l'article 59 du traité<sup>714</sup>. Si un transporteur

---

<sup>712</sup> Il convient de ne pas confondre les expressions « facilité essentielle » et « théorie des facilités essentielles ».

<sup>713</sup> Voir *infra* : partie II, titre I et titre II.

<sup>714</sup> CJCE, Arrêt du 26/06/2001, Commission c/ Portugal (C-70/99, ECLI :EU :C :2001 :355), points 11, 12 et 22.

requérant a par ailleurs invoqué devant la Cour de cassation une atteinte à la liberté de prestation de service d'un gestionnaire pour la fixation du niveau de redevances aéroportuaires, soit une atteinte à la liberté tarifaire<sup>715</sup>, cette base juridique reste relativement peu invoquée pour le contrôle du comportement des gestionnaires d'aéroports.

216. Bien plus souvent, il est question d'abus de position dominante. De manière originale, la Cour a combiné les notions de discrimination et d'abus de position de dominante afin de qualifier le comportement d'une entreprise gestionnaire d'aéroport effectuant une différenciation du niveau de la redevance d'atterrissage en fonction de la nationalité<sup>716</sup>. Elle a recherché et évoqué, conformément à la lettre du traité, l'application de « conditions inégales à des prestations équivalentes » avant de parler de « traitement discriminatoire »<sup>717</sup>. Elle a ainsi affirmé qu'un seuil de déclenchement du système de rabais des redevances élevé, ne pouvant concerner que quelques partenaires particulièrement importants de l'entreprise en position dominante, ou l'absence de linéarité de l'augmentation des taux de rabais avec les quantités peuvent constituer, à défaut de justifications objectives, des indices d'un traitement discriminatoire<sup>718</sup> et conclu que « le système en cause présente un caractère discriminatoire »<sup>719</sup>. Il est intéressant de noter que dans cette affaire, l'avocat général avait invité la Commission à expliquer son choix d'invoquer, dans la décision attaquée, les règles de concurrence plutôt que la liberté de prestation de services<sup>720</sup>.

217. Devant la Commission, *Ryanair* a contesté l'existence d'une obligation pour le gestionnaire de respecter un principe de non-discrimination dans le traitement des transporteurs clients, en raison du fait qu'il n'aurait pas de position dominante ni sur le marché européen, ni sur le marché national ou encore régional de services aéroportuaires<sup>721</sup>. Cette affirmation selon laquelle l'existence d'une position dominante conditionnerait l'applicabilité du principe de non-discrimination semble discutable. En droit français par exemple, le principe d'égalité

---

<sup>715</sup> Avocate générale ROUSSEL, Conclusions présentées le 15 octobre 2018, CE n°408789, 6p., p.6.

<sup>716</sup> CJCE, Arrêt du 29/03/2001, Portugal c/ Commission (C-163/99, ECLI :EU :C :2001 :189), point 46.

<sup>717</sup> *Ibid.*, points 52 et 53.

<sup>718</sup> *Ibid.*, point 53.

<sup>719</sup> *Ibid.*, point 57.

<sup>720</sup> Avocat général MISCHO, Conclusions présentées le 19 octobre 2000, C-163/99 Portugal c/ Commission (ECLI :EU :C :2000 :576), points 16 et 35.

<sup>721</sup> Décision 2018/10/UE du 20 février 2014, concernant l'affaire SA. 18855 – Danemark Accord de 1999 conclu entre la société aéroportuaire d'Aarhus et Ryanair, JOUE n°L3 du 6 janv. 2018, pp.9-23, point 55.

de traitement des usagers, qui interdit le traitement différencié injustifié de situations objectivement identiques – discriminatoire –, est un principe général du droit administratif étranger à toute considération tenant à la situation concurrentielle de l'entité en cause et applicable par hypothèse aux relations entre administration et usagers. En 2002, le Conseil d'Etat a considéré qu'une modulation du niveau de la redevance d'atterrissage selon le lieu de destination des passagers était possible, dans la mesure où elle correspond à une différence de situation tenant à la variation de surfaces occupées et à l'utilisation que font les passagers des installations<sup>722</sup>. Le Conseil constitutionnel a admis en 2005 une modulation des tarifs des redevances pour services rendus ; le service rendu aux usagers était le même, mais le Conseil constitutionnel a considéré que les situations de ceux-ci étaient objectivement différentes et que la différenciation était justifiée par une considération d'intérêt général<sup>723</sup>. Il a par ailleurs estimé que la compensation limitée entre prestations qui concourent à un même service global était possible, à condition que le total ne soit pas supérieur au coût des prestations<sup>724</sup>. En 2008, le Conseil d'Etat a confirmé cette possibilité et sa conformité au droit français<sup>725</sup>, ainsi qu'au droit de l'Union, en particulier aux dispositions interdisant l'abus de position dominante<sup>726</sup>. Il a estimé que « [les] taux de redevance peuvent varier selon les aéroports », notamment « selon la zone géographique de destination du vol qu'ils effectuent », eu égard notamment aux conditions du transit au sein des aérogares et aux installations de contrôle requises<sup>727</sup>. Il a souligné que la modulation du niveau de redevance doit « s'appliquer à l'ensemble des compagnies aériennes desservant la destination »<sup>728</sup>. Cet arrêt peut être vu comme une réponse à la question qui avait été posée devant la Cour administrative d'appel de Nancy, de savoir dans quelles conditions des modulations tarifaires de redevances peuvent être mises en œuvre sans qu'elles aboutissent à une discrimination et tout en étant conformes à l'intérêt général<sup>729</sup>.

---

<sup>722</sup> CE, 211331, SCARA c/ ADP, 11/01/2002.

<sup>723</sup> CC, 2005-513 DC, 14/04/2005, point 16 : la fixation de tarifs différents ne retire pas le caractère de redevances pour services rendus.

<sup>724</sup> CC, 2005-513 DC, 14/04/2005, point 17.

<sup>725</sup> Référence à l'article 224-2 du code de l'aviation civile : CE, 298926, Ryanair c/ Etat (ministre des transports), 04/04/2008.

<sup>726</sup> Référence aux articles 82 et 86§1 TCE : CE, 298926, Ryanair c/ Etat (ministre des transports), 04/04/2008.

<sup>727</sup> CE, 2<sup>ème</sup> et 7<sup>ème</sup> sous-sections réunies, 04/04/2008, Société Ryanair Ltd, 298926.

<sup>728</sup> *Ibid.*

<sup>729</sup> CAA Nancy, 06NC00924, Aéroport de Bâle-Mulhouse c/ Air France, 19/11/2007.

218. Une certaine confusion semble exister entre les notions d'abus de position dominante et de discrimination. Peut-être convient-il de réserver la qualification d'abus de position dominante aux cas dans lesquels l'acte du gestionnaire, qui peut certes avoir un effet discriminatoire pour un ou plusieurs usagers, sert son intérêt économique. La qualification de discrimination « pure » pourrait, elle, être réservée aux cas dans lesquels le gestionnaire est désintéressé du marché sur lequel se déploient les effets de l'acte discriminatoire. Il est possible de considérer que l'abus de position dominante constitue une entrave à l'accès à un marché, tandis que la mesure discriminatoire constitue une entrave à l'accès au domaine public – le domaine public pouvant certes être l'interface d'un marché. Le lien entre discrimination et abus de position dominante peut en tout état de cause difficilement être ignoré. L'auteur Bernard Clément est d'avis que la discrimination est anticoncurrentielle par essence<sup>730</sup>.

219. L'analyse du Conseil de la concurrence selon laquelle le gestionnaire d'aéroport serait en position dominante sur le marché de l'accès aux installations aéroportuaires<sup>731</sup> lui conférant une position dominante dont l'abus serait à sanctionner<sup>732</sup> en vertu du droit de la concurrence peut être contestée ; on pourrait lui préférer celle selon laquelle le gestionnaire d'aéroport est détenteur d'une facilité essentielle dont l'accès peut être régulé par l'application de la théorie prétorienne des facilités essentielles<sup>733</sup>.

220. Abus de position dominante, accès à une facilité essentielle et discrimination sont trois notions qui ne sont pas distinguées avec clarté par la Commission et le juge, français et européen. La Commission n'accueille pas favorablement l'invocation de la théorie des facilités essentielles. Elle a pu contester l'argument de *Ryanair* dans une affaire, selon lequel les services aéroportuaires offerts devaient être qualifiés de vente liée<sup>734</sup>, affirmant que « *the mere fact*

---

<sup>730</sup> CLEMENT Bernard, *op.cit.*, p.25.

<sup>731</sup> Cons. Conc., 98-D-34, décision du 02/06/1998 relative à la situation de la concurrence sur le marché des services d'assistance en escale à l'aéroport d'Orly et sur le marché des locaux et espaces nécessaires aux activités des compagnies aériennes mis à leur disposition par Aéroports de Paris sur l'aéroport d'Orly, pages 2, 4, 18 et 22 ; voir également Cons. Conc., 98-D-77, décision du 15/12/1998 relative à des pratiques mises en œuvre par les aéroports de Paris dans le secteur de l'hôtellerie à la périphérie de l'aéroport de Paris - Roissy-Charles-de-Gaulle, page 12.

<sup>732</sup> Cons. Conc., 98-D-34, décision du 02/06/1998, pages 18, 21 et 22.

<sup>733</sup> DEZOBRY Guillaume, *op.cit.* ; LEPIECE Annabelle, « Transport & access to facilities : an overview of EU and national case law », *e-Competitions – National competition laws bulletin*, n°67411, 13p., p.1.

<sup>734</sup> Décision C(2013) 6986 final, Ryanair/Dublin Airport Authority and Aer Lingus, COMP 39.886, 17/10/2013 (Pas de publication officielle), point 113.

*that a service is not provided at a price that is considered appropriate by a customer, does not result in an abusive and manifest incapability to satisfy demand* »<sup>735</sup>. L'autorité française de concurrence semble quant à elle hésiter puisqu'elle parle d'abus de position dominante pour qualifier le refus opposé à TAT<sup>736</sup> par ADP et le transfert de TAT vers une autre aéroport tandis qu'elle qualifie de décision administrative dont il ne lui appartient pas de connaître la décision de transfert – acte relatif à l'occupation du domaine public –, qui relève selon elle de la compétence du juge administratif<sup>737</sup>. Plus tard, la Cour d'appel de Paris qualifie également d'abus de position dominante une pratique du gestionnaire qu'elle désigne comme discriminante sur un marché sur lequel il est en position dominante ou détient le monopole, qui ne saurait être justifiée par sa brièveté ou des considérations liées à la gestion du service<sup>738</sup>.

221. Comme pour les transporteurs aériens, l'interdiction d'abus de position dominante s'applique sans exemption possible aux gestionnaires d'aéroports. En revanche, le recours à la théorie des facilités essentielles peut amener le juge à écarter la qualification même d'abus, dépendante de l'impact du refus d'accès sur le fonctionnement du marché en question<sup>739</sup>. Outil de régulation, et à ce titre de sanction en aval d'un comportement anticoncurrentiel, la théorie des facilités essentielles est utilisée par les juges dans le silence du droit de la propriété intellectuelle afin de corriger certains déséquilibres. Ainsi, le juge applique cette théorie dite des facilités essentielles afin d'imposer au détenteur d'une facilité essentielle, en l'absence de toute prescription légale, d'en ouvrir l'accès<sup>740</sup>. Les aéroports au sens large<sup>741</sup> sont des facilités

---

<sup>735</sup> *Ibid.*, point 122.

<sup>736</sup> Transport Aérien Transrégional : transporteur français.

<sup>737</sup> Décision de regroupement des activités du groupe Air France dans l'aéroport d'Orly Ouest et de transfert de plusieurs compagnies aériennes dans l'aéroport d'Orly Sud : Cons. Conc., 98-D-34, décision du 02/06/1998 relative à la situation de la concurrence sur le marché des services d'assistance en escale à l'aéroport d'Orly et sur le marché des locaux et espaces nécessaires aux activités des compagnies aériennes mis à leur disposition par Aéroports de Paris sur l'aéroport d'Orly.

<sup>738</sup> « La pratique discriminatoire d'ADP sur ce marché (des infrastructures de l'aéroport d'Orly) sur lequel il détient un monopole, constitutive d'abus de position dominante, ne saurait être justifiée par des contraintes liées à la gestion du service ni par la relative brièveté de la période de temps au cours de laquelle cette pratique a eu lieu. » ; CA de Paris, Arrêt du 23/09/2003, TAT European Airlines c/ ADP, 2002/18852.

<sup>739</sup> « Le refus d'accès à une facilité essentielle n'est pas anticoncurrentiel en tant que tel, mais doit être apprécié à l'aune de son impact sur le degré de concurrence régnant sur le marché de l'activité » : DEZOBRY Guillaume, *op.cit.*, p.287 ; voir *infra*.

<sup>740</sup> « The essential facility doctrine can be viewed as a method for imposing a duty to share one's intellectual property, in cases in which intellectual property law does not, but should, impose such an obligation » : Thomas COTTER, cité dans DEZOBRY Guillaume, *op.cit.*, p.266.

<sup>741</sup> « Where the facility consists of physical infrastructure (port, airport, etc.), access may cover not only the infrastructure itself, but also « collateral » facilities or services indispensable for the proper use of the basic infrastructure » : HATZOPOULOS, cité dans DEZOBRY Guillaume, *op.cit.*, p.276.

essentielles dont l'accès est ainsi régulé par les juges. Dans leur relation avec les transporteurs souhaitant faire usage du bien dont ils sont propriétaires, les gestionnaires d'aéroports disposent d'une liberté limitée ; le refus abusif d'accès à l'aéroport opposé à tel ou tel transporteur ou tout autre opérateur économique est soumis à sanction afin de préserver une concurrence libre et non faussée sur les marchés concernés.

Se pose en filigrane la question suivante : l'organisation de l'accès aux infrastructures aéroportuaires relève-t-elle aujourd'hui absolument d'une activité économique, soumise dans tous ses aspects aux règles de concurrence ?

La Commission et le juge européen contrôlent les relations financières entre l'Etat et les gestionnaires (TITRE I) ainsi que les relations financières entre gestionnaires et transporteurs (TITRE II).

## TITRE I. LA PROTECTION EN AMONT DU MARCHÉ DES SERVICES DE TRANSPORT AÉRIEN : LE CONTRÔLE DES MESURES D'AIDE AU GESTIONNAIRE

Si elle peut de prime abord paraître sans pertinence eu égard au sujet de la présente étude, l'analyse de la jurisprudence relative aux mesures d'aide au gestionnaire permet en réalité de comprendre comment s'opère la régulation des relations financières entre Etats et gestionnaires, elles-mêmes déterminantes des relations entre gestionnaires et transporteurs qui sont au cœur de cette étude. Qualifié d'entreprise par le juge (CHAPITRE I), le gestionnaire d'aéroport voit ses relations financières avec l'Etat contrôlées par l'application du droit des aides d'Etat (CHAPITRE II).

### CHAPITRE I. La qualification du gestionnaire d'entreprise

Avant de trancher la question de la qualification du gestionnaire (SECTION II), le juge définit la notion d'entreprise (SECTION I).

#### *SECTION I. La notion d'entreprise au sens du droit européen de la concurrence : définition par référence à la notion d'activité économique*

222. La notion d'entreprise est une notion clé du régime européen de la concurrence. En effet, l'« entreprise » est le destinataire formel de l'ensemble des règles européennes de concurrence<sup>742</sup>. Pour autant, sa substance n'est pas définie par les traités<sup>743</sup>, les rédacteurs ayant sans doute souhaité éviter d'enfermer la notion dans un cadre susceptible de se muer en car-

---

<sup>742</sup> Aujourd'hui : articles 101 à 109 du TFUE.

<sup>743</sup> Ce n'est pas, à proprement parler, une catégorie juridique : « il est important de noter que les catégories de choses, de personnes ou d'événements ne constituent pas forcément des catégories juridiques, même si elles sont définies ou employées par le droit. » : Oliver Wendell HOLMES, « The Path of the Law », *Collected Legal Papers*, New York, Harcourt, Brace and Howe, 1920, pp.167-196, cité dans CUMYN Michelle, « Les catégories, la classification et la qualification juridiques : réflexions sur la systématisme du droit », *Les cahiers de droit*, Volume 52, n°3-4, Septembre-Décembre 2011, pp.351-378.

can au fil des phénomènes de libéralisation. Il revient donc au juge un double travail de définition et d'interprétation de la notion d'entreprise pour en faire une catégorie juridique<sup>744</sup> opérationnelle<sup>745</sup>.

223. C'est entre 1962 et 1991 que le juge œuvre, au gré des affaires, à l'élaboration d'une définition de la notion d'entreprise. A cette époque, les libéralisations successives entraînent le juge dans un mouvement d'élargissement du champ d'application du droit communautaire de la concurrence. A ce titre, l'année 1991, date de l'arrêt de principe consacrant une définition de l'entreprise en droit de la concurrence, correspond à un tournant dans la construction européenne libérale au vu des objectifs fixés par l'Acte unique européen.

224. Face au silence des traités, le juge européen donne en 1962 une première définition de la notion d'entreprise, qu'il considère comme « étant constituée par une organisation unitaire d'éléments personnels, matériels et immatériels, rattachés à un sujet juridiquement autonome, et poursuivant d'une façon durable un but économiquement déterminé »<sup>746</sup>.

225. Ce n'est que deux décennies plus tard, en 1984, que le juge étoffe cette première définition et pose l'idée d'une définition fonctionnelle de la notion d'entreprise, faisant reposer la qualification non pas sur la personnalité juridique de l'entité considérée mais sur l'existence d'une unité économique même constituée de plusieurs personnes juridiques<sup>747</sup>.

---

<sup>744</sup> Une catégorie juridique « regroupe deux ensembles qui se superposent, et qu'elle met en relation : un ensemble de situations factuelles, d'une part, et un ensemble de règles de droit qui forment un régime juridique, d'autre part. La catégorie juridique est l'interface entre ces deux ensembles qui la constituent. Elle est considérée par les juristes tantôt dans sa dimension factuelle (le type de situation factuelle dont il est question), tantôt dans sa dimension juridique (le régime juridique rattaché à la catégorie). » : CUMYN Michelle, « Les catégories, la classification et la qualification juridiques : réflexions sur la systématisme du droit », *Les cahiers de droit*, Volume 52, n°3-4, Septembre-Décembre 2011, pp.351-378, p.369.

<sup>745</sup> Selon Niklas Luhmann, la jurisprudence est au cœur du système juridique : CUMYN Michelle, « Les catégories, la classification et la qualification juridiques : réflexions sur la systématisme du droit », *Les cahiers de droit*, Volume 52, n°3-4, Septembre-Décembre 2011, pp.351-378, pp.292-296, p.362.

<sup>746</sup> CJCE, Arrêt du 13/07/1962, Mannesmann AG c/ Haute Autorité (19/61, ECLI :EU :C :1962 :31).

<sup>747</sup> « la notion d'entreprise, placée dans un contexte de droit de la concurrence, doit être comprise comme désignant une unité économique du point de vue de l'objet de l'accord en cause même si, du point de vue juridique, cette unité économique est constituée de plusieurs personnes, physiques ou morales » : CJCE, Arrêt du 12/07/1984, Hydrotherm (170/83, ECLI :EU :C :1984 :271), point 11.

226. En 1985, le juge voit dans l'activité de l'opérateur *British Telecom* de mise à disposition d'installations de télécommunication, relevant *a priori* du service public, une « activité d'entreprise soumise comme telle aux obligations de l'article 86 du traité »<sup>748</sup>. Tenant compte de l'évolution induite par la libéralisation nationale partielle concernant l'opérateur historique, le juge reconnaît une activité jusqu'alors considérée comme relevant d'une mission de service public comme une activité d'entreprise soumise comme telle au droit communautaire de la concurrence, avant même sa libéralisation à l'échelle communautaire qui n'interviendra qu'une dizaine d'années plus tard<sup>749</sup>.

227. En 1987, le juge donne une définition de l'activité économique comprise comme une caractéristique, fonctionnelle, permettant l'identification d'une entreprise publique. Afin de garantir l'égalité de traitement entre entreprises privées et entreprises publiques et l'application équitable des règles du traité CEE concernant les aides<sup>750</sup> il importe que soient identifiées parmi les activités d'entités publiques celles qui sont de nature économique<sup>751</sup>. Il s'agit de déterminer les activités pour lesquelles ces entités peuvent être considérées comme des entreprises publiques dont les relations financières avec l'Etat, propriétaire ou pouvoir public, doivent être transparentes et contrôlées. C'est ainsi la première fois que le juge établit un lien entre les notions d'entreprise et d'activité économique. La notion d'activité économique n'étant pas définie par les textes, le juge en donne alors sa définition : il s'agit d' « (...) offrir des biens et des services sur le marché »<sup>752</sup>. En l'espèce, après l'avoir examinée, le juge voit dans une partie de l'activité de l'organe public agissant dans le secteur des tabacs manufacturés<sup>753</sup> une activité économique, et identifie l'organe lui-même comme étant une entreprise

---

<sup>748</sup> CJCE, Arrêt du 20/03/1985, *Italie c/ Commission* (41/83, ECLI :EU :C :1985 :120), point 18.

<sup>749</sup> Directive 96/19/CE de la Commission du 13 mars 1996, modifiant la directive 90/388/CEE en ce qui concerne la réalisation de la pleine concurrence sur le marché des télécommunications, 2ème considérant.

<sup>750</sup> Objectif de la directive 80/723/CEE de la Commission, du 25 juin 1980, relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques, JOCE n°L195 du 29 juill. 1980, pp.35-37.

<sup>751</sup> CJCE, Arrêt du 16/06/1987, *Commission c/ Italie* (118/85, ECLI :EU :C :1987 :283), points 7 et 8 ; décision 1999/198/CE de la Commission du 10 février 1999 relative à une procédure d'application de l'article 86 du traité (IV/35.767 – *Ilmailulaitos/Luftfartsverket*), JOCE n°L69 du 16 mars 1999, pp.24-30, point 22 ; CJCE, Arrêt du 18/03/1997, *Diego Cali & Figli Srl c/ Servizi ecologici porto di Genova SpA (SEPG)* (C-343/95, ECLI :EU :C :1997 :160), points 16-18.

<sup>752</sup> CJCE, Arrêt du 16/06/1987, *Commission c/ Italie* (118/85, ECLI :EU :C :1987 :283), point 7.

<sup>753</sup> Il s'agit de l'AAMS (*Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato*).

publique<sup>754</sup>. Le juge lie donc l'opération de qualification d'une entité d'entreprise à la reconnaissance de la nature économique de son activité.

228. Par la recherche des contours du champ d'application d'un texte de droit dérivé<sup>755</sup>, le juge amorce la définition des contours du champ d'application du droit primaire de la concurrence et laisse entrevoir la possibilité qu'ils ne coïncident pas absolument avec ceux de l'entité observée. La soumission d'une entité donnée au droit communautaire de la concurrence peut donc être partielle.

229. C'est un arrêt de 1991 qui consacre la définition de la notion d'entreprise. Ainsi, « dans le contexte du droit de la concurrence, (...) la notion d'entreprise comprend toute entité exerçant une activité économique, indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de financement »<sup>756</sup>. Comme il l'avait esquissé en 1987, le juge lie clairement la notion d'entreprise à celle d'activité économique. Dans cet arrêt, la notion d'activité économique n'est pas définie et il n'est pas non plus fait référence à la définition de 1987. En effet, au lieu d'affirmer comme en 1987 qu'une entité publique peut exercer une activité économique en offrant des biens ou des services sur le marché, le juge inverse la proposition afin d'affirmer qu'une activité peut être économique quand bien même elle est en principe exercée par une entité publique, dès lors qu'elle n'est pas « réservée » aux entités publiques<sup>757</sup>. Ainsi, si une entité publique peut en principe être une entreprise – en vertu de la définition prétorienne de la notion d'entreprise –, une activité qui serait nécessairement exercée par une entité publique ne peut être économique. Autrement dit, une entité publique exerçant une activité

---

<sup>754</sup> CJCE, Arrêt du 16/06/1987, Commission c/ Italie (118/85, ECLI :EU :C :1987 :283), point 16.

<sup>755</sup> Directive 80/723/CEE de la Commission, du 25 juin 1980, relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques, JOCE n°L195 du 29 juill. 1980, pp.35-37.

<sup>756</sup> Après la définition relativement vague de 1962 (« une organisation unitaire d'éléments personnels, matériels et immatériels » : CJCE, Arrêt du 13/07/1962, Mannesmann AG c/ Haute Autorité (19/61, ECLI :EU :C :1962 :31), la Cour donne une définition plus précise de la notion d'entreprise qu'elle lie à celle d'activité économique : CJCE, Arrêt du 23/04/1991, Höfner et Elser c/ Macrotron (C-41/90, ECLI :EU :C :1991 :161), point 21 ; cette solution sera reprise par la Cour : CJCE, Arrêt du 19/01/1994, SAT Fluggesellschaft c/ Eurocontrol (C-364/92, ECLI :EU :C :1994 :7), point 18 ; nous soulignons.

<sup>757</sup> CJCE, Arrêt du 23/04/1991, Höfner et Elser c/ Macrotron (C-41/90, ECLI :EU :C :1991 :161), point 22 ; la Cour adoptera une position similaire à propos d'organisations sanitaires fournissant des services sur le marché du transport d'urgence et du transport de malades : CJCE, Arrêt du 25/10/2001, Ambulanz Glöckner c/ Landkreis Südwestpfalz (C-475/99, ECLI :EU :C :2011 :577), point 20 ; pour une critique de cette analyse dite du « critère comparatif » qui permettrait une qualification large, voir : Avocat général POIARES MADURO, Conclusions présentées le 10 novembre 2005, C-205/03P FENIN c/ Commission (ECLI :EU :C :2006 :666), point 12.

ayant toujours été et étant nécessairement exercée par une entité publique ne peut être une entreprise, en ce que l'activité en question ne peut être économique. De manière symétrique, il est possible d'estimer que l'affirmation selon laquelle une activité peut être exercée par une entité privée – ou par une entité autre que publique – contient la reconnaissance que l'activité en question comporte un but lucratif, ce qui constituerait un critère de reconnaissance de son caractère économique. *A contrario* donc, si elle peut ou a pu être exercée par une entité privée, une activité peut être économique, et l'entité qui l'exerce peut être identifiée comme étant une entreprise. En l'espèce, il s'agissait en 1991 d'une activité de placement de main d'œuvre exercée par une entité publique – un office public pour l'emploi – qui relevait *a priori* non pas de la fourniture de biens ou de services sur un marché mais du service public de l'emploi. Le juge définit la notion d'entreprise par référence à celle d'activité économique ; il fait reposer la reconnaissance de l'applicabilité du droit européen de la concurrence sur un critère matériel d'identification de l'entreprise qui en est le destinataire formel<sup>758</sup>.

230. Cette définition est un dessin à la fois positif et négatif des contours de l'entreprise. D'une manière positive, elle fait reposer la caractérisation d'une entreprise sur celle de l'exercice par l'entité observée d'une activité économique. Le cœur de la définition prétorienne de la notion d'entreprise est l'« activité économique », qui ne dépend pas, à rebours, de la caractérisation de l'existence d'une entreprise. Il serait en effet vain de chercher à définir l'activité économique par la reconnaissance du critère organique de l'entreprise, puisque c'est précisément l'inverse qu'il est question de faire<sup>759</sup>. D'une manière négative, la caractérisation d'une entreprise n'est affectée ni par le statut juridique ni par le mode de financement de l'entité observée. L'exclusion explicite par le juge du mode de financement comme critère de qualification apparaît comme une assimilation prétorienne du principe clé de neutralité du traité qui

---

<sup>758</sup> Le juge français reprend cette solution de manière incidente : « c'est la nature économique de l'activité affectée et non la qualité de l'opérateur ou la forme selon laquelle il intervient qui détermine l'application des règles de concurrence » : CA de Paris, 1ère chambre, section H, Arrêt du 08/02/2000, Académie d'architecture, 1999/08533.

<sup>759</sup> « Il semble à la fois sans intérêt et incohérent de s'attacher à sa qualification organique pour décider de l'applicabilité du droit de la concurrence. (...) Il paraît beaucoup plus pertinent d'éviter l'étape de la dénomination de l'organe, pour s'en tenir au seul examen de l'activité litigieuse, comme le fait parfois le juge (La Cour de cassation a par exemple jugé récemment que « la Cour d'appel, qui a exactement relevé que les caisses de congés payés remplissent une fonction de caractère exclusivement social et n'exercent pas d'activité économique, a décidé à bon droit que les articles 81 et 82 du traité instituant la Communauté européenne ne sont pas applicables en l'espèce », Cass. Soc., 21 janvier 2009, n° 07-12411). » : BERNARD Elsa, « L'« activité économique », un critère d'applicabilité du droit de la concurrence rebelle à la conceptualisation », *Revue internationale de droit économique*, De Boeck, 2009/3, t.XXIII, pp.353-385, point 4.

« ne préjuge en rien le régime de la propriété dans les Etats membres »<sup>760</sup>. Ainsi, peuvent indifféremment être reconnues comme étant une entreprise une entité financée par de l'argent public et une entité financée par de l'argent privé. En outre, l'exclusion explicite par le juge du statut juridique de l'entité en cause comme critère de qualification correspond quant à elle à la reprise et à la confirmation de l'idée d'une définition fonctionnelle de la notion d'entreprise, et contient l'expression de la possibilité de reconnaître l'applicabilité du droit européen de la concurrence à des entités qui n'ont pas le statut de société. La notion d'entreprise, utile à l'appréciation de l'applicabilité du droit européen de la concurrence, est définie par le juge qui comprend et observe l'émergence de comportements d'entreprise là où le Droit entendu au sens d'un corpus législatif n'en voit pas ; le juge définit ainsi l'entreprise comme pouvant être identifiée là où précisément le Droit ne la voit pas, c'est-à-dire indépendamment du statut juridique de l'entité observée et à qualifier. Le juge pourrait par exemple tout à fait, sur la base de cette définition, reconnaître l'existence d'une entreprise là où il est établi en Droit qu'existe un établissement public.

231. Cette définition prétorienne contient en elle sa proactivité. Elle fonde l'extensivité de son champ d'identification, qui postule quant à elle celle du champ d'application du droit européen de la concurrence<sup>761</sup>. Elle bouscule l'archétype de l'entreprise en tant qu'entité ayant le statut de société et étant financée par de l'argent privé. Le critère matériel de l'« activité économique » permet d'étendre le spectre des entités susceptibles d'être des entreprises aux yeux du juge, et en conséquence celui des entités soumises au droit européen de la concurrence.

232. Avant de se trouver confronté aux évolutions engendrées par la libéralisation des transports aériens européens achevée en 1997, le juge a l'occasion, au gré des affaires soumises à sa connaissance à partir de cet arrêt de 1991, d'affiner sa compréhension du critère clé de reconnaissance de l'applicabilité du droit européen de la concurrence qu'est l'exercice d'une activité économique ; se référant systématiquement aux définitions prétoriennes des

---

<sup>760</sup> Article 345 du TFUE.

<sup>761</sup> Voir *infra*.

notions d'activité économique et d'entreprise, le juge européen poursuit son travail d'exclusion ou d'inclusion dans leur champ d'identification des activités dont il a connaissance.

233. En 1998, le juge européen rappelle que le statut juridique d'une entité ne peut, conformément à la définition prétorienne de la notion d'entreprise, constituer une limite au champ d'application et donc à l'applicabilité du droit européen de la concurrence. Il perçoit ainsi comme économique l'activité des expéditeurs en douane<sup>762</sup>, et conclut à l'applicabilité du droit de la concurrence à l'organisme en cause, le CNSD<sup>763</sup>, rappelant que « le statut de droit public d'un organisme national tel que le CNSD ne fait pas obstacle à l'application de l'article 85 du traité. »<sup>764</sup> – après avoir fait explicitement référence à la « jurisprudence constante » relative à la notion d'entreprise<sup>765</sup>. Il généralise par ailleurs de manière incidente la définition de l'activité économique formulée pour la première fois en 1987<sup>766</sup> : « Constitue une activité économique toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné »<sup>767</sup>. Deux ans plus tard, le juge aura à se prononcer à nouveau à propos de cette activité. S'appuyant sur la solution dégagée en 1998<sup>768</sup>, le juge confirmera alors que « le CNSD est une association d'entreprises au sens de l'article 85 du traité » tel que défini par le juge<sup>769</sup>, indépendamment donc de son statut public<sup>770</sup>.

---

<sup>762</sup> CJCE, Arrêt du 18/06/1998, Commission c/ Italie (C-35/96, ECLI :EU :C :1998 :303), point 37 : les expéditeurs « offrent, contre rémunération, des services consistant à effectuer des formalités douanières (...) ainsi que (...) des services relevant des domaines monétaire, commercial et fiscal. En outre, ils assument les risques financiers afférents à l'exercice de cette activité. ».

<sup>763</sup> Consiglio nazionale degli spedizionieri doganali (Conseil national des expéditeurs en douane).

<sup>764</sup> CJCE, Arrêt du 18/06/1998, Commission c/ Italie (C-35/96, ECLI :EU :C :1998 :303), point 40.

<sup>765</sup> *Ibid.*, point 36.

<sup>766</sup> Voir *supra*.

<sup>767</sup> CJCE, Arrêt du 18/06/1998, Commission c/ Italie (C-35/96, ECLI :EU :C :1998 :303), point 36 ; la Cour reprendra cette solution : « constitue une activité économique toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné » : CJCE, Arrêt du 12/09/2000, Pavlov et autres (aff. jointes C-180/98 à C-184/98, ECLI :EU :C :2000 :428), point 74 ; CJCE, Arrêt du 25/10/2001, Ambulanz Glöckner c/ Landkreis Südwestpfalz (C-475/99, ECLI :EU :C :2011 :577), point 19 ; CJCE, Arrêt du 19/02/2002, J.C.J. Wouters et autres (C-309/99, ECLI :EU :C :2002 :98), point 47 ; nous soulignons.

<sup>768</sup> CJCE, Arrêt du 18/06/1998, Commission c/ Italie (C-35/96, ECLI :EU :C :1998 :303), point 37 cité dans TPICE, Arrêt du 30/03/2000, Consiglio Nazionale degli Spedizionieri Doganali c/ Commission (T-513/93, ECLI :EU :T :2000 :91), points 37 et 38.

<sup>769</sup> Rappel de la jurisprudence constante sur ce point : TPICE, Arrêt du 30/03/2000, Consiglio Nazionale degli Spedizionieri Doganali c/ Commission (T-513/93, ECLI :EU :T :2000 :91), point 36.

<sup>770</sup> *Ibid.*, point 39.

234. Se fondant dans chacune de ces affaires sur les apports de principe qu'elle a elle-même pu dégager en 1987 et en 1991 à propos des notions d'activité économique et d'entreprise, la Cour élève au rang de jurisprudence constante les définitions prétoriennes de ces notions, qui deviennent une source du droit de l'Union que juge européen et juges nationaux ne peuvent ignorer. Une activité peut ainsi être qualifiée d'économique :

- Si elle consiste à fournir des biens ou des services sur un marché<sup>771</sup> ;
- Indifféremment de sa finalité<sup>772</sup> (dès lors qu'il s'agit d'offre de biens ou de services) ;
- A moins qu'elle ne relève de l'exercice de prérogatives de puissance publique<sup>773</sup>.

La notion d'entreprise étant définie par le juge en référence à la notion d'activité économique, la question de l'applicabilité du droit européen de la concurrence revient pour le juge à celle de la caractérisation d'une entreprise, catégorie juridique prétorienne, par celle d'une activité économique – exercée par l'entité considérée.

235. S'il est clair, à l'époque de la libéralisation des transports aériens européens, que le transporteur aérien exerce une activité économique et constitue une entreprise au sens juridique du terme, la question se pose pour ce qui concerne le gestionnaire d'aéroport, qui assumait jusqu'alors un service public étranger à toute considération d'ordre économique. Du rapport nouveau des transporteurs aériens à l'aéroport découle une évolution inévitable de l'activité du gestionnaire d'aéroport. Alors qu'il sert en principe l'intérêt général en permettant le développement du transport aérien, le service public aéroportuaire cristallise avec la libéralisation les intérêts privés des transporteurs aériens. L'aéroport n'est plus seulement un morceau de territoire d'un Etat souverain, sa porte d'entrée et de sortie, sa vitrine, mais devient une donnée économique pour le transporteur, un facteur de production et un accessoire

---

<sup>771</sup> CJCE, Arrêt du 16/06/1987, Commission c/ Italie (118/85, ECLI :EU :C :1987 :283), point 7.

<sup>772</sup> Qu'elle serve ou non un but lucratif : CJCE, Arrêt du 23/04/1991, Höfner et Elser c/ Macrotron (C-41/90, ECLI :EU :C :1991 :161), point 22 ; CJCE, Arrêt du 17/02/1993, Poucet et Pistre c/ AGF et Cancava (C-159/91 et C-160/91, ECLI :EU :C :1993 :63), points 18 et 19 ; CJCE, Arrêt du 16/11/1995, FFSEA (Fédération française des sociétés d'assurance) e.a. c/ Ministère de l'Agriculture et de la Pêche (C-244/94, ECLI :EU :C :1995 :392), point 21 ; le juge confirmera cette position selon laquelle une entreprise n'a pas nécessairement un but lucratif : CJCE, Arrêt du 21/09/1999, Albany (C-67/96, ECLI :EU :C :1999 :430), point 85 ; CJCE, Arrêt du 21/09/1999, Brentjens' (C-115/97 à C-117/97, ECLI :EU :C :1999 :434), point 85 ; CJCE, Arrêt du 21/09/1999, Drijvende Bokken (C-219/97, ECLI :EU :C :1999 :437), point 75.

<sup>773</sup> CJCE, Arrêt du 19/01/1994, SAT Fluggesellschaft c/ Eurocontrol (C-364/92, ECLI :EU :C :1994 :7), point 30 ; voir *infra*.

de rentabilité. Avant d'être un élément clé de la relation entre son gestionnaire et le transporteur qui le choisit, l'aéroport est une donnée concurrentielle déterminant en premier lieu les rapports entre transporteurs. Ainsi le gestionnaire d'aéroport gère-t-il un facteur de production du transporteur, par hypothèse accessoire de compétitivité et de rentabilité – élément stratégique pour le transporteur.

L'activité du gestionnaire d'aéroport participant de la détermination des conditions de concurrence entre transporteurs aériens sur le marché des transports aériens européens, le juge est saisi de la question de l'applicabilité au gestionnaire des règles de concurrence et par là même de la question, centrale, de la nature de l'activité du gestionnaire d'aéroport. En quelques années, le juge tranche et qualifie cette activité d'économique et le gestionnaire d'aéroport d'entreprise.

## *SECTION II. La qualification de l'activité de gestion aéroportuaire d'économique*

Se référant à la définition prétorienne de la notion d'entreprise, le juge examine entre 1998 et 2002 la question de l'applicabilité du droit de la concurrence au gestionnaire d'aéroport et tranche dans un arrêt de principe. S'intéressant de plus en plus à la question de la soumission des services publics aux règles de concurrence, le juge interroge l'évolution de ceux-ci vers des activités de nature économique.

S'agissant des activités de réseau, le juge reconnaît dès 1985 l'applicabilité du droit européen de la concurrence à l'activité de mise à disposition d'installations de télécommunications<sup>774</sup> et, en 1997, le caractère économique de l'activité d'offre d'accès à l'infrastructure ferroviaire<sup>775</sup>. A la fin des années 1990, le chemin parcouru est tel que le service public aéroportuaire, indispensable à la fourniture du service de transport aérien sur le marché européen dont la libéralisation est en voie d'achèvement, est susceptible de faire l'objet d'une lecture analogue par le juge, qui pourrait voir dans l'activité de mise à disposition d'infrastructures

---

<sup>774</sup> Voir *supra*.

<sup>775</sup> Le juge reconnaît l'existence d'un « sous-marché » « des services ferroviaires » « distinct du marché des transports ferroviaires en général », sur lequel est offerte « la mise à disposition de locomotives, leur traction et l'accès à l'infrastructure ferroviaire » : TPICE, Arrêt du 21/10/1997, *Deutsche Bahn c/ Commission* (T-229/94, ECLI :EU :T :1997 :155), point 55.

aéroportuaires une activité économique. Dès lors qu'il aurait à se prononcer sur la nature de l'activité du gestionnaire d'aéroport, le juge pourrait identifier l'exercice d'une activité économique et percevoir en conséquence le gestionnaire d'aéroport comme une entreprise, soumise au droit européen de la concurrence.

En 1998, les transporteurs aériens donnent précisément au juge l'occasion de se prononcer sur la nature de l'activité du gestionnaire d'aéroport et sur la question de l'applicabilité à son égard du droit de la concurrence. Le gestionnaire d'aéroport européen est-il une entreprise au sens du droit de la concurrence, conforme à sa définition et soumise à son régime ? Faut-il qualifier le gestionnaire d'aéroport d'entreprise exerçant une activité économique ?

*A priori*, le statut du gestionnaire d'aéroport ne le classe pas par hypothèse dans la catégorie des entreprises. S'appuyant sur la définition prétorienne de la notion d'entreprise, le juge procède en deux temps à la qualification du gestionnaire d'aéroport européen :

- Juge français et juge européen hésitent dans un premier temps à qualifier l'activité du gestionnaire d'aéroport d'économique (PARAGRAPHE 1) ;
- Puis, juge européen et juge français tranchent, chacun à leur manière, en faveur de la qualification du gestionnaire d'aéroport d'entreprise (PARAGRAPHE 2).

#### PARAGRAPHE 1. L'hésitation des juges

236. Afin de répondre à la question de la qualification du gestionnaire d'aéroport, les juges et autres autorités compétentes s'attachent à qualifier son activité, soit globalement soit en s'intéressant séparément à telle ou telle activité. Avant d'être modifiée par les effets de la libéralisation des transports aériens européens, l'activité des gestionnaires d'aéroports européens apparaissait de manière univoque comme l'exécution d'une mission de service public. La caractérisation et la qualification de la situation d'un gestionnaire d'aéroport était alors chose aisée pour le juge, français, qui en 1976 considérait que l'activité de gestion d'installations ayant le caractère d'ouvrages publics par ADP était une mission de service public

relevant de la compétence de la juridiction administrative<sup>776</sup>.

237. Première à se prononcer après la libéralisation en 1998, la Commission européenne qualifie l'activité de « mise à disposition d'infrastructures aéroportuaires pour le décollage et l'atterrissage d'aéronefs » du gestionnaire d'aéroport, soit le service public aéroportuaire<sup>777</sup>, de « service d'intérêt général »<sup>778</sup>. Elle ne parle ni d'activité économique, ni d'entreprise.

238. Le Conseil de la concurrence s'intéresse à l'activité de répartition des transporteurs aériens, relevant de la gestion du domaine public. S'il considère que l'activité en question procède formellement « d'actes relatifs à l'occupation du domaine public, dont l'appréciation ne relève que de la juridiction administrative », il estime qu'il s'agit en substance d'une « activité de nature économique entrant dans le champ d'application de l'article 53 de l'ordonnance »<sup>779</sup>. Le Conseil de la concurrence rejette le moyen d'incompétence soulevé par les défendeurs<sup>780</sup>, affirmant *a contrario* sa compétence pour connaître de la pratique de « concertation mise en œuvre par la compagnie nationale Air France (...) et ADP »<sup>781</sup> dont il affirme qu'elle « avait un objet et a pu avoir un effet anticoncurrentiel »<sup>782</sup>. Reconnaisant implicitement l'applicabilité du droit français de la concurrence, l'autorité sanctionne globalement « les pratiques mises en œuvre par ADP (...) et les sociétés du groupe Air France (...) », qui « avaient pour objet et ont pu avoir pour effet de conférer aux sociétés du groupe

---

<sup>776</sup> TC, Arrêt du 13/12/1976, Epoux Zaoui / ADP (Aéroports de Paris), 02038 : ayant à trancher la question de la compétence juridictionnelle, c'est une évidence plutôt qu'un raisonnement qui mène le juge à la conclusion que la juridiction administrative est compétente et que le gestionnaire d'aéroport ADP (Aéroports de Paris) exerce une mission de service public et rend aux usagers des services administratifs ; en l'espèce, l'affaire avait trait à une activité de gestion d'installations ayant le caractère d'ouvrages publics.

<sup>777</sup> Voir *supra*.

<sup>778</sup> Décision 98/190/CE de la Commission du 14 janvier 1998 relative à une procédure d'application de l'article 86 du traité CE (IV/34.801 FAG – Flughafen Frankfurt/Main AG), JOCE n°L72 du 11 mars 1998, pp.30-50, point 102 (cite CJCE, Arrêt du 19/05/1993, Corbeau (C-320/91, ECLI :EU :C :1993 :198), point 19).

<sup>779</sup> Cons. Conc., 98-D-34, décision du 02/06/1998 relative à la situation de la concurrence sur le marché des services d'assistance en escale à l'aéroport d'Orly et sur le marché des locaux et espaces nécessaires aux activités des compagnies aériennes mis à leur disposition par Aéroports de Paris sur l'aéroport d'Orly, page 15.

<sup>780</sup> *Ibid.*

<sup>781</sup> « dans ces conditions, et alors que n'est pas en cause l'appréciation directe de la légalité d'actes relatifs à l'occupation du domaine public, dont l'appréciation ne relève que de la juridiction administrative », le Conseil se déclare compétent pour apprécier les pratiques concertées entre ADP et Air France préalables à la décision administrative de regroupement des activités du groupe Air France dans l'aérogare d'Orly Ouest et de transfert de plusieurs compagnies dans l'aérogare d'Orly Sud : *ibid.*

<sup>782</sup> *Ibid.*, page 21.

Air France un avantage dans la concurrence (...) »<sup>783</sup>. Le Conseil commence ainsi à saisir l'évolution de l'activité du gestionnaire d'aéroport, qui est en mesure d'influer sur les conditions d'activité des transporteurs<sup>784</sup>.

239. Quelques jours seulement après cette décision de l'autorité française de la concurrence, la Commission qualifie d'« activité d'entreprise au sens de l'article 86 du traité »<sup>785</sup> les services de gestion rendus par ADP aux entreprises d'assistance en escale – auxquelles il délivre un agrément et dont il contrôle la qualité des services<sup>786</sup>. En l'espèce, l'activité qui intéresse la Commission est celle de mise à disposition du domaine public, rémunérée par les redevances dites commerciales et domaniales<sup>787</sup>. Relevant formellement de conventions commerciales conclues entre le gestionnaire d'aéroport et les prestataires de services d'assistance en escale<sup>788</sup>, les services de gestion rendus ont trait à des activités « d'autorisation et de contrôle des activités qui se déroulent sur les infrastructures aéroportuaires »<sup>789</sup> et de « mise à disposition des usagers, sous le régime d'occupation temporaire du domaine public, des terrains, ouvrages et installations des aéroports »<sup>790</sup>. Après avoir fait référence à la définition prétorienne de la notion d'entreprise<sup>791</sup>, la Commission se réfère à la définition complémentaire de la notion d'activité économique<sup>792</sup>. Les critères formels de l'applicabilité du droit européen de la concurrence sont d'ordre à la fois organique et matériel, avec cette particularité que le critère matériel est un critère primaire d'identification du critère organique et de reconnaissance de l'applicabilité du droit européen

---

<sup>783</sup> *Ibid.*, page 22.

<sup>784</sup> Selon Air France, l'« efficacité des compagnies est en grande partie conditionnée par l'organisation de leurs services au sol. » : *ibid.*, point 6.

<sup>785</sup> « [L]a Commission estime qu'ADP [(Aéroports de Paris)] détermine les conditions d'activité des prestataires d'assistance en escale qu'il agrée et que ces activités constituent des activités d'entreprise au sens de l'article 86 du Traité. » : décision 98/513/CE de la Commission du 11 juin 1998 relative à une procédure d'application de l'article 86 du traité (IV/35.613 – Alpha Flight Services / Aéroports de Paris), JOCE n°L230 du 18 août 1998, pp.10-27, point 55 ; nous soulignons.

<sup>786</sup> *Ibid.*, point 54.

<sup>787</sup> *Ibid.*, point 95.

<sup>788</sup> « ADP négocie de sa propre initiative des conventions commerciales avec les prestataires de services » : décision 98/513/CE de la Commission du 11 juin 1998 relative à une procédure d'application de l'article 86 du traité (IV/35.613 – Alpha Flight Services / Aéroports de Paris), JOCE n°L230 du 18 août 1998, pp.10-27, point 54.

<sup>789</sup> Décision 98/513/CE de la Commission du 11 juin 1998 relative à une procédure d'application de l'article 86 du traité (IV/35.613 – Alpha Flight Services / Aéroports de Paris), JOCE n°L230 du 18 août 1998, pp.10-27, points 56 et 95.

<sup>790</sup> *Ibid.*, points 52 et 95.

<sup>791</sup> *Ibid.*, point 49.

<sup>792</sup> *Ibid.*, point 50.

de la concurrence. Ainsi, la reconnaissance de l'applicabilité du droit européen de la concurrence passe par la caractérisation d'une activité économique – cœur du raisonnement<sup>793</sup> –, la qualification d'entreprise étant contenue dans l'équivalence perçue entre activité économique et « [activité] d'entreprise »<sup>794</sup>. Il est important de souligner toutefois que, s'il est possible de parler de qualification organique, le recours à la notion d'entreprise n'est pas lié aux caractéristiques de la personne qui exerce l'activité économique mais bien à l'activité économique elle-même.

240. La qualification d'une entité d'« entreprise » étant liée à la qualification préalable de son activité d'« économique », le spectre de la qualification organique ne peut dépasser le cadre de la qualification matérielle ; dès lors que seule une partie de l'activité de l'entité en question est économique, la qualification d'« entreprise » se limite à cette facette « économique » de l'entité. Ainsi donc, la reconnaissance de l'applicabilité du droit européen de la concurrence concerne non pas nécessairement l'entité qualifiée d'entreprise tout entière, mais la ou les activités économiques que ladite entité exerce – et seules cette ou ces activités perçues comme étant économiques<sup>795</sup>, pour autant que celles-ci soient détachables d'autres activités non économiques exercées par l'entité considérée. Le fait qu'une entité n'exerce pas exclusivement une ou plusieurs activités de nature économique n'empêche pas qu'elle soit qualifiée d'entreprise par le juge. Une entreprise est donc une « *entité exerçant [notamment] une activité économique* »<sup>796</sup>. Ce n'est pas une notion absolue mais une notion relative, qui dépend de l'interprétation que fait le juge de l'activité considérée, exercée par l'entité à qualifier. A la lumière de la définition prétorienne de la notion d'entreprise et de celle de la notion d'activité économique, qu'elle rappelle, la Commission identifie dans l'activité d'ADP une activité économique, critère matériel d'identification d'une entreprise. La conclusion de l'applicabilité du droit européen de la concurrence est contenue dans la formule laconique « au sens de l'article 86 du traité ».

---

<sup>793</sup> Voir *supra*.

<sup>794</sup> Décision 98/513/CE de la Commission du 11 juin 1998 relative à une procédure d'application de l'article 86 du traité (IV/35.613 – Alpha Flight Services / Aéroports de Paris), JOCE n°L230 du 18 août 1998, pp.10-27, point 55 ; BERNARD Elsa, « L'« activité économique », un critère d'applicabilité du droit de la concurrence rebelle à la conceptualisation », *Revue internationale de droit économique*, De Boeck, 2009/3, t.XXIII, pp.353-385, point 4.

<sup>795</sup> Décision 98/513/CE de la Commission du 11 juin 1998 relative à une procédure d'application de l'article 86 du traité (IV/35.613 – Alpha Flight Services / Aéroports de Paris), JOCE n°L230 du 18 août 1998, pp.10-27, point 50 ; voir *supra*.

<sup>796</sup> Nous soulignons.

241. Fin 1998, le Conseil de la concurrence s'intéresse une fois de plus à l'activité du gestionnaire d'aéroport de mise à disposition du domaine public aéroportuaire – à des entreprises du secteur hôtelier. Confirmant la position adoptée précédemment, il déclare son incompétence formelle, affirmant qu'une décision par laquelle ADP refuse ou autorise l'occupation du domaine public « revêt le caractère d'un acte administratif dont l'appréciation de la légalité ne relève que de la juridiction administrative »<sup>797</sup>. Pour autant, il voit dans la substance d'un tel acte, que lui révèle sa finalité, une substance dont elle peut connaître<sup>798</sup>. En l'espèce, tout en rappelant la nature administrative des décisions de répartition prises par ADP, le Conseil démontre qu'elles comportent une dimension économique l'intéressant : en ce qu'elles sont prises « en l'espèce par ADP en vue d'exercer une activité de production, de distribution ou de services au sens de l'article 53 de l'ordonnance du 1er décembre 1986[,] (...) le Conseil de la concurrence est compétent pour apprécier, au regard des dispositions du Titre III de cette ordonnance, les décisions par lesquelles ADP a refusé de satisfaire la demande des hôtels situés à la périphérie de son domaine et tendant à bénéficier de l'implantation d'une signalisation dans l'aérogare ». S'il reconnaît qu'il s'agit formellement d'actes administratifs dont il ne peut connaître, le Conseil de la concurrence assimile la prise de telles décisions par le gestionnaire d'aéroport ADP à une activité dont la dimension est – c'est là une confirmation de sa propre position<sup>799</sup>, à laquelle il se réfère – économique. Il affirme « que l'activité d'ADP, qui consiste à mettre à la disposition d'opérateurs économiques, directement ou indirectement et en contrepartie de redevances, des installations (...) » « est une activité de service au sens de l'article 53 de l'ordonnance du 1er décembre 1986 »<sup>800</sup>. Interrogé sur les éventuels effets anticoncurrentiels des décisions de refus en cause, le Conseil de la concurrence répond à la question de l'applicabilité du droit de la concurrence : notant que les

---

<sup>797</sup> Cons. Conc., 98-D-77, décision du 15/12/1998 relative à des pratiques mises en œuvre par les aéroports de Paris dans le secteur de l'hôtellerie à la périphérie de l'aéroport de Paris - Roissy-Charles-de-Gaulle, page 10 ; même solution que précédemment : Cons. Conc., 98-D-34, décision du 02/06/1998 relative à la situation de la concurrence sur le marché des services d'assistance en escale à l'aéroport d'Orly et sur le marché des locaux et espaces nécessaires aux activités des compagnies aériennes mis à leur disposition par Aéroports de Paris sur l'aéroport d'Orly, page 15 ; voir *supra*.

<sup>798</sup> « cette décision n'en est pas moins prise en l'espèce par ADP en vue d'exercer une activité de production, de distribution ou de services au sens de l'article 53 de l'ordonnance du 1er décembre 1986 » « il suit de là que le Conseil de la concurrence est compétent pour apprécier » ces « décisions » d'ADP : Cons. Conc., 98-D-77, décision du 15/12/1998, page 10.

<sup>799</sup> Voir *supra* : Cons. Conc., 98-D-34, décision du 02/06/1998.

<sup>800</sup> Cons. Conc., 98-D-77, décision du 15/12/1998, pages 10 et 2 ; nous soulignons.

décisions en cause « ne sauraient avoir d'effet sensible sur aucun marché de dimension communautaire »<sup>801</sup>, le Conseil affirme l'inapplicabilité du droit européen de la concurrence et la seule applicabilité du droit français de la concurrence<sup>802</sup>. Par cette décision, le Conseil de la concurrence réaffirme que l'activité de mise à disposition du domaine public aéroportuaire du gestionnaire d'aéroport ADP est de nature économique, et qu'il est à ce titre compétent pour en connaître, quand bien même l'activité relèverait formellement d'actes de nature administrative.

242. En un an, à l'occasion de trois affaires, l'applicabilité du droit de la concurrence – français ou européen – a été reconnue par trois fois, chaque fois à propos du gestionnaire d'aéroport ADP, qualifié d'entreprise. Dans ces affaires, c'est l'activité de mise à disposition du domaine public aéroportuaire qui intéresse le juge, qui la qualifie d'économique et qualifie par conséquent le gestionnaire d'aéroport d'entreprise à laquelle le droit de la concurrence, français ou européen, est applicable. Au cœur de ces trois affaires, ADP conteste l'analyse émergente selon laquelle son activité de gestionnaire d'aéroport peut être perçue comme économique ou d'entreprise et ainsi se voir appliquer le droit européen de la concurrence. Il conteste en parallèle les deux décisions du Conseil de la concurrence<sup>803</sup> et celle de la Commission européenne<sup>804</sup>.

243. Après la décision du Conseil de la concurrence de juin 1998<sup>805</sup>, ADP forme donc un recours devant la Cour d'appel de Paris, qui confirme l'analyse du juge de première instance en affirmant qu'« ADP exerce une activité de services, de nature économique, telle que celles visées par l'article 53 de l'ordonnance du 01/12/1986 »<sup>806</sup>, de « fourniture proprement dite d'installations aéroportuaires »<sup>807</sup>. La Cour d'appel de Paris complète cette analyse par une

---

<sup>801</sup> *Ibid.*, page 11.

<sup>802</sup> *Ibid.*

<sup>803</sup> Cons. Conc., 98-D-34, décision du 02/06/1998 relative à la situation de la concurrence sur le marché des services d'assistance en escale à l'aéroport d'Orly et sur le marché des locaux et espaces nécessaires aux activités des compagnies aériennes mis à leur disposition par Aéroports de Paris sur l'aéroport d'Orly.

<sup>804</sup> Décision 98/513/CE de la Commission du 11 juin 1998 relative à une procédure d'application de l'article 86 du traité (IV/35.613 – Alpha Flight Services / Aéroports de Paris), JOCE n°L230 du 18 août 1998, pp.10-27, voir *supra*.

<sup>805</sup> Cons. Conc., 98-D-34, décision du 02/06/1998 ; voir *supra*.

<sup>806</sup> CA de Paris, 1<sup>ère</sup> chambre, section H, arrêt du 23/02/1999 relatif au recours formé (...) contre une décision n 98-D-34 du Conseil de la concurrence en date du 02/06/1998.

<sup>807</sup> *Ibid.* ; nous soulignons.

précision intéressante : le fait que le gestionnaire d'aéroport soit investi de prérogatives de puissance publique ou gère une partie du domaine public est sans incidence sur la qualification de son activité de fourniture d'installations aéroportuaires d'économique<sup>808</sup>. C'est là le rappel du caractère non exclusif de la qualification d'une activité d'économique et partant de son auteur d'entreprise : c'est l'affirmation qu'une activité donnée peut être qualifiée d'économique malgré l'exercice par son auteur de prérogatives de puissance publique pour une autre activité, par conséquent non économique.

244. Saisi dans cette affaire, le Tribunal des conflits<sup>809</sup> a adopté une solution en contradiction totale avec la Cour d'appel de Paris et l'autorité nationale de la concurrence. Au contraire de cette dernière qui admet de dissocier l'acte formel par lequel le gestionnaire d'aéroport ADP exécute l'entente conclue avec le transporteur Air France et l'entente pour l'appréciation de laquelle elle se déclare compétente, le Tribunal des conflits perçoit ces pratiques concertées entre ADP et Air France comme indissociables des décisions dont il estime qu'elles procèdent. S'intéressant à l'activité de gestion du domaine public par le gestionnaire d'aéroport, le Tribunal des conflits estime que l'entente dont il est question en l'espèce, entre ADP et Air France, procède en effet de la réorganisation des aéroports d'Orly dont il la juge par conséquent indissociable. Cette position du Tribunal des conflits n'est pas le fruit d'une démonstration mais elle est présentée comme une évidence, comme en témoigne la formule laconique « sont en réalité indissociables ». Les décisions tenant à la réorganisation impliquant l'usage de prérogatives de puissance publique<sup>810</sup>, le Tribunal des conflits reconnaît la compétence de la juridiction administrative pour en apprécier la légalité et écarte ainsi complètement l'applicabilité du droit français de la concurrence à ce pan de l'activité du gestionnaire d'aéroport. Si le Conseil de la concurrence et la Cour d'appel de Paris avaient souligné leur incompétence formelle à connaître d'actes de gestion du domaine public, ils n'avaient pas clairement détaché de leur substance leur compétence à connaître de l'activité

---

<sup>808</sup> « ADP exerce une activité de services, de nature économique, telle que celles visées par l'article 53 de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 1986, peu important au regard de ce texte, qui fait expressément entrer dans son champ d'application les activités de production, de distribution et de services émanant de personnes publiques, que le gestionnaire soit investi de prérogatives de puissance publique ou gère une partie du domaine public. » : *ibid.* ; nous soulignons.

<sup>809</sup> La Cour d'appel de Paris a en effet rejeté le déclinatoire de compétence déposé par le préfet et a décidé de surseoir à statuer dans l'attente de la décision du Tribunal des conflits.

<sup>810</sup> Ces décisions « se rattachent à la gestion du domaine public » et « constituent l'usage de prérogatives de puissance publique » : TC, 18/10/1999, ADP et Air France contre TAT European Airlines, 03174.

du gestionnaire d'aéroport. Le Tribunal des conflits juge détachable de l'appréciation de la légalité de ces actes administratifs l'appréciation de l'obligation imposée par le gestionnaire à un transporteur d'avoir recours, au lieu de s'auto-assister, aux services d'assistance en escale du gestionnaire lui-même. Susceptible de constituer un abus de position dominante, cette pratique relève selon le Tribunal des conflits de l'appréciation de la juridiction judiciaire<sup>811</sup>. Ce sont là les effets anticoncurrentiels potentiels d'une « pratique » du gestionnaire d'aéroport, et non la substance même de son activité, qui fondent la compétence de la juridiction judiciaire. Le Tribunal des conflits confirme dans cette affaire une jurisprudence ancienne<sup>812</sup> ainsi que l'analyse de la Cour selon laquelle la qualification de l'activité d'une entité d'économique n'est pas exclusive dès lors qu'une telle activité est dissociable d'activités impliquant l'usage de prérogatives de puissance publique qui, elles, sont d'autorité publique et donc exclues du champ d'application des règles de concurrence<sup>813</sup>.

245. Dans le cadre du recours formé par ADP contre la décision du Conseil de la concurrence de décembre 1998<sup>814</sup>, la Cour d'appel de Paris va quant à elle conclure à l'applicabilité du droit

---

<sup>811</sup> A propos de l'applicabilité du droit interne de la concurrence au gestionnaire d'aéroport à travers l'analyse de cet arrêt, voir : BRETON Jean-Marie, « Le droit de la concurrence entre régulations nationale et communautaire : dispositif et problématique contentieuse », pp.53-65, pp.62-65 in OKAMBA Emmanuel, *Mondialisation, concurrence et compétitivité*, 15/04/2005 ; voir *supra* : partie II, titre préliminaire.

<sup>812</sup> Le Tribunal des conflits juge que, si le Conseil de la concurrence est compétent pour les litiges relatifs aux activités de production, de distribution et de services des personnes publiques, les litiges relatifs aux actes pris par une personne publique en vue de déterminer le mode de gestion d'un service public relèvent du juge administratif. Le Tribunal des conflits retient que l'organisation du service public ne constitue pas une activité de distribution et de services, mais un acte administratif sans conséquence sur le libre jeu de la concurrence. La justification de l'incompétence du juge judiciaire repose sur le fait que l'acte administratif, en l'espèce une convention de délégation de service public, n'est pas par lui-même susceptible d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence sur le marché : TC, 06/06/1989, Préfet de la région Ile de France, 02578, <http://www.tribunal-conflits.fr/decisions-quelques-grands-arrets.html> (consulté pour la dernière fois le 10/04/2020) ; TC, 04/11/1996, Datasport, 03038.

<sup>813</sup> CJCE, Arrêt du 16/06/1987, Commission c/ Italie (118/85, ECLI :EU :C :1987 :283) ; la Cour reprendra cette solution : CJCE, Arrêt du 16/03/2004, AOK Bundesverband e.a. (C-264/01, C-306/01, C-354/01 et C-355/01, ECLI :EU :C :2004 :150), point 58 ; « la circonstance qu'une entité dispose, pour l'exercice d'une partie de ses activités, de prérogatives de puissance publique n'empêche pas, à elle seule, de la qualifier d'entreprise au sens du droit communautaire de la concurrence pour le reste de ses activités économiques (...). En effet, la qualification d'activité relevant de l'exercice des prérogatives de puissance publique ou d'activité économique doit être faite à part pour chaque activité exercée par une entité donnée » : CJCE, grande chambre, Arrêt du 01/07/2008, MOTOE c/ Elliniko Dimosio (C-49/07, ECLI :EU :C :2008 :376), point 25 ; CJCE, Arrêt du 26/03/2009, SELEX Sistemi Integrati SpA c/ Commission des Communautés européennes et Eurocontrol (C-113/07P, ECLI :EU :C :2009 :191), points 72 et ss. ; COMMISSION EUROPEENNE, *Communication relative à la notion d'« aide d'Etat » visée à l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, JOUE n°C262 du 19 juill. 2016, pp.1-50, p.5, point 18.

<sup>814</sup> Cons. Conc., 98-D-77, décision du 15/12/1998 relative à des pratiques mises en œuvre par les aéroports de Paris dans le secteur de l'hôtellerie à la périphérie de l'aéroport de Paris - Roissy-Charles-de-Gaulle.

français de la concurrence<sup>815</sup>. Alors qu'ADP soutient que le Conseil de la concurrence n'est pas compétent pour connaître de l'affaire, affirmant que l'activité en cause relève de la gestion du domaine public et que seule la juridiction administrative est compétente pour connaître des actes de gestion du domaine public, la Cour d'appel de Paris confirme la décision du Conseil de la concurrence en affirmant au contraire de l'argument d'ADP que l'activité de mise à disposition par le gestionnaire d'aéroport de moyens de signalisations contre redevance à des entreprises spécialisées est une activité économique<sup>816</sup>. Articulée autour du versement d'une redevance par son partenaire, l'activité du gestionnaire d'aéroport est perçue par le juge comme une activité économique ne relevant pas – la formule est répétée, comme un écho à la décision contraire du Tribunal des conflits – d'une prérogative de puissance publique. L'activité d'ADP étant une activité économique, la Cour d'appel de Paris conclut à l'applicabilité du droit français de la concurrence et confirme en l'explicitant la compétence du Conseil de la concurrence pour connaître de l'activité du gestionnaire d'aéroport de mise à disposition du domaine public.

246. Ainsi le juge de renvoi français est-il amené à se prononcer, à l'occasion de deux affaires concernant ADP, à propos de la nature de l'activité du gestionnaire. Alors que le Tribunal des conflits considère que l'activité de répartition spatiale des transporteurs implique l'usage de prérogatives de puissance publique qui en fait une activité non économique, la Cour d'appel de Paris considère que la mise à disposition d'outils de signalisation à des opérateurs économiques est une activité économique étrangère de tout usage de prérogatives de puissance publique, à laquelle le droit de la concurrence est applicable.

247. Reprenant la solution dégagée par le Tribunal des conflits, la Cour de cassation affirme que les décisions prises pour l'exercice d'une mission de service public qui impliquent l'usage de prérogatives de puissance publique ne relèvent pas de la compétence du Conseil de la concurrence, quand bien même elles seraient constitutives d'une activité de production ou de

---

<sup>815</sup> CA de Paris, 1ère chambre, section H, arrêt du 08/02/2000 relatif au recours formé (...) contre une décision n°98-D-77 du Conseil de la concurrence en date du 15/12/1998.

<sup>816</sup> Insistant sur la perception par ADP d'une contrepartie sous forme de redevance, la Cour d'appel de Paris considère que ce dernier, « en octroyant des moyens de signalisations sur la plate-forme contre redevances aux hôtels du site, n'exerce pas dans le cadre de cette activité une mission de service public relevant de prérogatives de puissance publique, mais une activité de prestation de services à laquelle l'ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 1986 s'applique » : *ibid.* ; nous soulignons ; voir *supra* : partie II, titre préliminaire.

distribution de services<sup>817</sup>. Ne revenant pas au fond sur la réalité en l'espèce de l'usage de prérogatives de puissance publique puisqu'elle ne connaît pas des faits, la Cour de cassation se prononce en droit et distingue dès lors deux hypothèses. Faisant d'une part l'hypothèse d'une activité impliquant l'usage de prérogatives de puissance publique, elle conclut à l'incompétence du Conseil de la concurrence pour en connaître. Cela signifie par extension que l'exercice de prérogatives de puissance publique ou d'une mission de service public exclut absolument la qualification d'une activité d'économique et par là la reconnaissance de l'applicabilité du droit de la concurrence et la compétence de la juridiction judiciaire. Faisant au contraire l'hypothèse de l'absence de l'usage de prérogatives de puissance publique « ou » d'une activité exercée « [en dehors de la] mission » de service public, la Cour de cassation affirme que l'appréciation d'une telle activité peut au contraire relever de la compétence de la juridiction judiciaire<sup>818</sup>, laissant plus clairement entendre qu'une activité exercée dans le cadre d'une mission de service public échapperait à la connaissance du juge judiciaire. C'est la présence ou l'absence de l'usage de prérogatives de puissance publique qui détermine l'incompétence ou la compétence de la juridiction judiciaire. Il revient au juge de préciser la portée de cette solution de la Cour de cassation.

248. Quelques mois après la Cour de cassation, le Tribunal de première instance des Communautés européennes se prononce dans une affaire examinée en premier ressort par la Commission<sup>819</sup>, sur requête du gestionnaire d'aéroport ADP qui conteste l'analyse selon laquelle il exercerait une activité économique et demande l'annulation de la décision de la Commission<sup>820</sup> qui qualifiait d'« activités d'entreprise » son activité de gestion du domaine public<sup>821</sup>. Est ainsi posée à nouveau la question de la nature de l'activité de mise à disposition du domaine public aéroportuaire du gestionnaire. ADP conteste globalement la nature économique de son activité en soutenant en particulier que son activité d'administration du domaine public n'aurait ni le même objet ni la même nature qu'une activité à caractère

---

<sup>817</sup> Ccass., com., Arrêt du 16/05/2000, NAVSA, 98-11800.

<sup>818</sup> « il en est autrement lorsque ces organismes interviennent par leurs décisions hors de cette mission ou ne mettent en œuvre aucune prérogative de puissance publique » : Ccass., com., Arrêt du 16/05/2000, NAVSA, 98-11800.

<sup>819</sup> Décision 98/513/CE de la Commission du 11 juin 1998 relative à une procédure d'application de l'article 86 du traité (IV/35.613 – Alpha Flight Services / Aéroports de Paris), JOCE n°L230 du 18 août 1998, pp.10-27.

<sup>820</sup> Voir *supra*.

<sup>821</sup> Voir *supra*.

industriel et commercial ; elle comporterait l'exercice de prérogatives de puissance publique qui feraient de lui un « pouvoir public » plutôt qu'une « entreprise publique »<sup>822</sup>. Cela serait en outre confirmé par l'exigence de la signature d'une convention d'occupation du domaine public ; ADP s'appuie là sur une jurisprudence alors récente de la Cour d'appel de Paris<sup>823</sup>. Le gestionnaire considère en outre que c'est à tort que la Commission cherche à se fonder sur le droit français pour justifier qu'il puisse être qualifié d'entreprise<sup>824</sup>. ADP s'appuie à cet égard sur la décision du Tribunal des conflits selon laquelle la gestion du domaine public relève de l'exercice d'une prérogative de puissance publique et n'est pas une activité économique au sens de la législation française sur la concurrence<sup>825</sup>. ADP se réfère, pour étayer sa position, à un arrêt plus ancien du Tribunal des conflits<sup>826</sup>.

249. Le Tribunal a donc à trancher la question de la qualification d'ADP d'entreprise<sup>827</sup>. Le Tribunal tranche en rappelant et en suivant la jurisprudence constante au sujet de la notion d'entreprise et de la notion, liée, d'activité économique<sup>828</sup>. Il rappelle que la caractérisation d'une entreprise et la reconnaissance de l'applicabilité du droit européen de la concurrence qui en découle sont liées non pas à une entité mais à un type d'activité dont une entité est l'auteur, précisément une activité économique, c'est-à-dire éventuellement à une partie seulement de l'activité d'une entité donnée. L'applicabilité du droit de la concurrence à une entité peut donc être « partielle », l'exercice d'une activité non économique n'excluant pas la qualification d'une entité d'entreprise eu égard à la seule activité économique et sa soumission

---

<sup>822</sup> TPICE, Arrêt du 12/12/2000, Aéroports de Paris c/ Commission (T-128/98, ECLI :EU :T :2000 :290), point 98.

<sup>823</sup> « l'arrêt de la cour d'appel de Paris du 20 janvier 1998 (...) aurait expressément jugé qu'une décision concernant l'occupation du domaine public et ses modalités, notamment le paiement d'une redevance, ne relève pas d'une activité de services soumis au droit français de la concurrence. La distinction entre « administration » et « gestion » du domaine public introduite par la Commission dans son mémoire en défense n'aurait donc aucun fondement. » : *ibid.*, point 102.

<sup>824</sup> *ibid.*, point 101.

<sup>825</sup> *ibid.*

<sup>826</sup> « dans son arrêt du 13 décembre 1976 (époux Zaoui/Aéroport de Paris), le Tribunal des conflits a jugé que « l'Aéroport de Paris est chargé d'une mission de service public et gère des installations ayant le caractère d'ouvrages publics. Ces installations, utilisées par les requérants (époux X...) pour se rendre à l'embarquement, ne sont pas des services à caractère industriel et commercial mais des services à caractère administratif. » » : *ibid.*, point 103.

<sup>827</sup> « Le requérant soutient qu'il n'est pas une entreprise au sens de l'article 86 du traité. » : *ibid.*, point 106.

<sup>828</sup> CJCE, Arrêt du 23/04/1991, Höfner et Elser c/ Macrotron (C-41/90, ECLI :EU :C :1991 :161), point 21 ; CJCE, Arrêt du 17/02/1993, Poucet et Pistre c/ AGF et Cancava (C-159/91 et C-160/91, ECLI :EU :C :1993 :63), point 17 ; CJCE, Arrêt du 18/06/1998, Commission c/ Italie (C-35/96, ECLI :EU :C :1998 :303), points 7 et 36 ; TPICE, Arrêt du 12/12/2000, Aéroports de Paris c/ Commission (T-128/98, ECLI :EU :T :2000 :290), point 107.

au droit de la concurrence<sup>829</sup>. Le Tribunal estime ainsi que la « gestion d'installations relevant du domaine public » par ADP n'empêche pas que ce dernier puisse être perçu comme une entreprise au sens du droit européen de la concurrence<sup>830</sup>. Le Tribunal établit qu'aucune qualification n'est à écarter avant d'évoquer précisément la nécessité d'apprécier la nature de l'activité en cause d'ADP<sup>831</sup>. Le périmètre de l'activité considérée est justement un élément sur lequel le requérant estime que la Commission européenne a, au fond, fait une confusion. Ayant à se prononcer sur l'activité rémunérée par « les redevances litigieuses », c'est à tort que la Commission aurait identifié les « services de gestion des aéroports » comme étant constitutifs de cette activité. Selon ADP, la Commission se serait prononcée sur ces services<sup>832</sup>, constitutifs semble-t-il du service public aéroportuaire, au lieu de se prononcer sur l'activité de gestion du domaine public aéroportuaire<sup>833</sup>. Le Tribunal estime qu'il « convient donc de déterminer d'abord quelles sont les activités en cause » avant de déterminer si elles « constituent ou non des activités de nature économique »<sup>834</sup>. Avant d'en apprécier la nature, le Tribunal détermine quelle est l'activité en cause. Selon le Tribunal, ce sont les activités de « gestion et d'exploitation des aéroports parisiens » qui constituent les activités en cause en l'espèce<sup>835</sup>. Il convient de noter la distinction binaire faite entre ces activités et celles « purement administratives »<sup>836</sup> qui, semble-t-il, ne couvre pas l'ensemble des activités du gestionnaire d'aéroport<sup>837</sup>.

---

<sup>829</sup> « Il convient également de préciser que les dispositions du traité en matière de concurrence restent applicables aux activités d'un organisme qui sont détachables de celles qu'il exerce en tant qu'autorité publique (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 11 juillet 1985, Commission/Allemagne, 107/84, Rec. p. 2655, points 14 et 15). » : TPICE, Arrêt du 12/12/2000, Aéroports de Paris c/ Commission (T-128/98, ECLI :EU :T :2000 :290), point 108.

<sup>830</sup> « [La] circonstance qu'ADP soit un établissement public placé sous l'autorité du ministre chargé de l'aviation civile et qu'il assure la gestion d'installations relevant du domaine public ne saurait exclure à elle seule qu'il puisse, en l'espèce, être considéré comme une entreprise au sens de l'article 86 du traité. » : *ibid.*, point 109.

<sup>831</sup> « Il convient donc de déterminer (...) [si les activités en cause] constituent ou non des activités de nature économique. » : *ibid.*, point 110.

<sup>832</sup> Services dont le requérant soutient, à titre subsidiaire, qu'ils « ne lui confèrent pas la qualité d'entreprise » : *ibid.*, point 106.

<sup>833</sup> « Le requérant (...) fait valoir, en substance, que la Commission a dénaturé l'activité en cause en ce sens que les redevances litigieuses seraient dues en contrepartie d'une occupation privative du domaine public et non des services de gestion des aéroports qu'il assure. Or, l'administration du domaine public ne saurait constituer une activité économique. » : *ibid.*

<sup>834</sup> *Ibid.*, point 110.

<sup>835</sup> *Ibid.*, point 112.

<sup>836</sup> « Il convient de faire une distinction entre, d'une part, les activités purement administratives d'ADP, notamment les missions de police, et, d'autre part, les activités en cause (...) » : *ibid.*, point 112 ; nous soulignons.

<sup>837</sup> Il paraît préférable de distinguer l'activité de service public aéroportuaire et celle de mise à disposition du domaine public à des bénéficiaires qui ne contribuent pas directement au transport aérien et ne sont donc pas des usagers du service public aéroportuaire.

250. Le Tribunal cherche donc à déterminer si ADP est l'auteur d'une activité d'entreprise<sup>838</sup>. N'appréciant pas directement l'activité du gestionnaire d'aéroport, le juge déduit de la nature économique de l'activité des usagers du service public aéroportuaire la nature économique du gestionnaire, en particulier de l'activité de mise à disposition d'installations aéroportuaires<sup>839</sup>. Le fait que l'activité en cause puisse relever formellement d'un acte de nature administrative cèderait selon le juge devant sa « substance » économique<sup>840</sup>. Insistant sur la dimension de facilité essentielle de l'aéroport, le juge infère de sa fonction pour les usagers la nature économique de l'activité qui consiste à en permettre l'usage<sup>841</sup>. Il se réfère, au soutien de cette analyse, à deux arrêts, l'un jugeant que l'activité de gestion et de mise à disposition d'installations publiques de télécommunication constitue une « activité d'entreprise soumise aux obligations de l'article 86 du traité »<sup>842</sup> et l'autre affirmant que l'offre d'accès à l'infrastructure ferroviaire constitue une « activité de nature économique »<sup>843</sup>. Le propos du juge dans ces affaires est d'affirmer l'applicabilité du droit européen de la concurrence au gestionnaire d'une infrastructure de réseau. S'agissant du gestionnaire d'aéroport ADP, le Tribunal s'appuie par ailleurs sur un « indice supplémentaire permettant de qualifier [une activité] d'activité d'entreprise », à savoir « le fait [qu'elle] puisse être exercée par une entreprise privée »<sup>844</sup>. Le Tribunal arrive ainsi à la conclusion que les activités en cause du gestionnaire sont de nature économique, même si elles sont exécutées sur le domaine

---

<sup>838</sup> « Il convient maintenant d'examiner si ces services constituent une activité d'entreprise au sens de l'article 86 du traité. » : *ibid.*, point 119.

<sup>839</sup> « « la mise à disposition par ADP des installations aéroportuaires concourt à l'exécution, sur le domaine public, d'un ensemble de prestations de nature économique et participe ainsi à son activité économique. » : *ibid.*, point 120.

<sup>840</sup> *Ibid.*

<sup>841</sup> « La mise à la disposition des compagnies aériennes et des différents prestataires de services, moyennant le paiement d'une redevance dont le taux est fixé librement par ADP, d'installations aéroportuaires doit être considérée comme une activité de nature économique. » : *ibid.*, point 121 ; « De même, les installations des aéroports de Paris constituent une facilité essentielle en ce sens que leur utilisation est indispensable pour la fourniture de divers services, notamment d'assistance en escale. La gestion et la mise à disposition de ces installations pour la prestation de tels services constituent une activité de nature économique. » : *ibid.*, point 122 ; nous soulignons.

<sup>842</sup> CJCE, Arrêt du 20/03/1985, Italie c/ Commission (41/83, ECLI :EU :C :1985 :120), points 18 à 20, cité dans TPICE, Arrêt du 12/12/2000, Aéroports de Paris c/ Commission (T-128/98, ECLI :EU :T :2000 :290), point 123 ; voir *supra*.

<sup>843</sup> *Ibid.* ; voir *supra*.

<sup>844</sup> « Enfin, il y a lieu d'ajouter que le fait qu'une activité puisse être exercée par une entreprise privée constitue un indice supplémentaire permettant de qualifier l'activité en cause d'activité d'entreprise (voir, en ce sens, arrêt Höfner et Elser, précité, point 22) (...) » : TPICE, Arrêt du 12/12/2000, Aéroports de Paris c/ Commission (T-128/98, ECLI :EU :T :2000 :290), point 124.

public<sup>845</sup>, cette circonstance n'impliquant pas qu'il s'agisse d'une mission de puissance publique et n'excluant donc pas *a priori* la qualification d'activité économique<sup>846</sup>, qu'il retient en l'espèce. Citant les décisions du Conseil de la concurrence et du Tribunal des conflits<sup>847</sup>, le Tribunal valide la position de la Commission selon laquelle « la fixation, par ADP, des redevances commerciales et des conditions d'activités [...] prestataires constitue une activité d'entreprise au sens de l'article 86 du traité »<sup>848</sup>. Ce n'est pas véritablement la nature économique de l'activité du gestionnaire qui est identifiée mais l'influence que cette activité a sur l'exercice de leur activité par les entreprises qui accèdent à l'aéroport et utilisent celui-ci. Le Tribunal qualifie donc l'activité du gestionnaire d'aéroport ADP de mise à disposition d'installations aéroportuaires d'activité économique à laquelle le droit européen de la concurrence est applicable.

Deux ans plus tard, la Cour confirme cette analyse du Tribunal dont la portée sera précisée par la Commission européenne<sup>849</sup>.

## PARAGRAPHE 2. L'arrêt de principe « Aéroports de Paris »

251. Saisie par ADP, la Cour tranche la question de l'applicabilité du droit européen de la concurrence aux gestionnaires d'aéroports. Confirmant la position de la Commission, la Cour soutient que l'exercice de prérogatives de puissance publique n'exclut pas *a priori* la qualification d'une entité d'entreprise<sup>850</sup>, rappelant par là qu'une telle qualification peut être partielle en ce qu'elle se rattache à une activité<sup>851</sup> dont, conformément à la définition de la

---

<sup>845</sup> Cette solution rappelle celle retenue par la Cour d'appel de Paris : CA de Paris, 1<sup>ère</sup> chambre, section H, arrêt du 23/02/1999 relatif au recours formé (...) contre une décision n°98-D-34 du Conseil de la concurrence en date du 02/06/1998 ; voir *supra*.

<sup>846</sup> « Il ressort de cette analyse que les activités d'ADP en cause sont des activités de nature économique, certes exécutées sur le domaine public, mais qui ne relèvent pas, de ce fait, de l'exercice d'une mission de puissance publique. » : TPICE, Arrêt du 12/12/2000, Aéroports de Paris c/ Commission (T-128/98, ECLI :EU :T :2000 :290), point 125.

<sup>847</sup> TPICE, Arrêt du 12/12/2000, Aéroports de Paris c/ Commission (T-128/98, ECLI :EU :T :2000 :290), point 129.

<sup>848</sup> *Ibid.*, point 130.

<sup>849</sup> Voir *infra*.

<sup>850</sup> CJCE, Arrêt du 24/10/2002, Aéroports de Paris c/ Commission (C-82/01P, ECLI :EU :C :2002 :617), point 74 : la décision 98/513/CE de la Commission du 11 juin 1998 relative à une procédure d'application de l'article 86 du traité (IV/35.613 – Alpha Flight Services / Aéroports de Paris), JOCE n°L230 du 18 août 1998, pp.10-27, point 55 ; voir également : CJCE, Arrêt du 16/06/1987, Commission c/ Italie (118/85, ECLI :EU :C :1987 :283), point 7.

<sup>851</sup> CJCE, Arrêt du 24/10/2002, Aéroports de Paris c/ Commission (C-82/01P, ECLI :EU :C :2002 :617), point 80.

notion d'entreprise que la Cour rappelle<sup>852</sup>, la nature est à déterminer pour la qualification de son auteur<sup>853</sup>.

252. Rappelant la lecture du Tribunal distinguant les activités purement administratives des activités de gestion et d'exploitation des aéroports parisiens<sup>854</sup>, la Cour confirme sa position selon laquelle elle ne constitue pas une activité de police, étayant cette confirmation par l'absence d'invocation par ADP de l'exercice ou du rattachement de l'activité à l'exercice de prérogatives de puissance publique<sup>855</sup>. La Cour valide la qualification d'activité économique retenue par le Tribunal à propos de l'activité du gestionnaire d'aéroport de mise à disposition d'installations aéroportuaires<sup>856</sup> – activité déterminante des conditions d'exercice de l'activité des prestataires d'assistance en escale<sup>857</sup>, rejetant l'analyse d'ADP selon laquelle son activité relèverait, exclusivement, de l'exercice de prérogatives de puissance publique<sup>858</sup> et confirmant ainsi celle du Tribunal<sup>859</sup>. Cette étape du raisonnement franchie, la qualification d'entreprise et la reconnaissance de l'applicabilité du droit communautaire de la concurrence

---

<sup>852</sup> *Ibid.*, point 75.

<sup>853</sup> Pour déterminer si les activités en cause sont celles d'une entreprise au sens de l'article 86 du traité, il faut rechercher quelle est la nature de ces activités (voir notamment : CJCE, Arrêt du 19/01/1994, SAT Fluggesellschaft c/ Eurocontrol (C-364/92, ECLI :EU :C :1994 :7) ; CJCE, Arrêt du 24/10/2002, Aéroports de Paris c/ Commission (C-82/01P, ECLI :EU :C :2002 :617), point 75.

<sup>854</sup> CJCE, Arrêt du 24/10/2002, Aéroports de Paris c/ Commission (C-82/01P, ECLI :EU :C :2002 :617), point 76.

<sup>855</sup> « Le Tribunal a relevé au point 120 de l'arrêt attaqué que l'activité de gestionnaire des infrastructures aéroportuaires, par le biais de laquelle ADP détermine les modalités et les conditions d'activité des prestataires de services d'assistance en escale, ne saurait être qualifiée d'activité de police » : CJCE, Arrêt du 24/10/2002, Aéroports de Paris c/ Commission (C-82/01P, ECLI :EU :C :2002 :617), point 77.

<sup>856</sup> « mise à disposition des compagnies aériennes et des différents prestataires de services, moyennant le paiement d'une redevance dont le taux est fixé librement par ADP, d'installations aéroportuaires » : CJCE, Arrêt du 24/10/2002, Aéroports de Paris c/ Commission (C-82/01P, ECLI :EU :C :2002 :617), point 78.

<sup>857</sup> CJCE, Arrêt du 24/10/2002, Aéroports de Paris c/ Commission (C-82/01P, ECLI :EU :C :2002 :617), point 77 ; « même si les biens en question sont situés sur le domaine public et si leur gestionnaire est un établissement public doté de l'autonomie financière. » : avocat général MISCHO, Conclusions présentées le 21 février 2002, C-82/01P Aéroports de Paris c/ Commission (ECLI :EU :C :2002 :115), point 117 ; « ADP offre (...), à des opérateurs économiques, contre rémunération, un service qui consiste dans l'accès à des infrastructures. Or, il ressort d'une jurisprudence constante qu'est de nature économique toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné (CJUE, *Cisal di Battistello Venanzio*, C-281/00, 22/01/2002, point 23) » : avocat général MISCHO, Conclusions présentées le 21 février 2002, C-82/01P Aéroports de Paris c/ Commission (ECLI :EU :C :2002 :115), point 141.

<sup>858</sup> ADP considère que ses activités dépendent de l'exercice de prérogatives de puissance publique empêchant de le qualifier d'entreprise publique, citant l'arrêt *Bodson* du 4 mai 1988, *Bodson*, 30/87, (ECLI :C :1988 :225). « En application de cette jurisprudence, le Tribunal aurait dû considérer qu'ADP n'est pas une entreprise au sens de l'article 86 du traité. » : CJCE, Arrêt du 24/10/2002, Aéroports de Paris c/ Commission (C-82/01P, ECLI :EU :C :2002 :617), point 69.

<sup>859</sup> « c'est à juste titre que le Tribunal a, au point 124 de l'arrêt attaqué, rappelé que, selon la jurisprudence de la Cour, le fait qu'une activité puisse être exercée par une entreprise privée constitue un indice supplémentaire permettant de qualifier l'activité en cause d'activité d'entreprise. » : *ibid.*, point 82.

à l'égard du gestionnaire d'aéroport sont aisées ; l'exercice d'une activité économique, critère matériel, fondant la qualification de son auteur d'entreprise et l'entreprise étant à son tour le critère, organique, de l'applicabilité du droit de la concurrence, la Cour confirme, outre la qualification retenue par le Tribunal, la conclusion tenant à l'applicabilité du droit de la concurrence<sup>860</sup>.

253. Après les épisodes jurisprudentiels devant le juge de première et instance et le juge de renvoi, la Cour, plus haute instance juridictionnelle de l'Union européenne dont la jurisprudence ne peut être ignorée des juges nationaux, se prononce à son tour et tranche favorablement la question de l'applicabilité du droit européen de la concurrence au gestionnaire d'aéroport. Cet arrêt de la Cour marque un tournant dans l'appréciation de l'activité du gestionnaire d'aéroport et, au-delà, de sa personne. Avec cet arrêt, le gestionnaire d'aéroport devient une entreprise. Par hypothèse, le gestionnaire d'aéroport est une entreprise qui exerce une activité économique et est soumise au droit européen de la concurrence, sauf lorsqu'il met en œuvre des prérogatives de puissance publique<sup>861</sup>. L'absence de but lucratif n'excluant pas la qualification d'une activité d'économique dès lors qu'un tel but est présent dans l'activité d'une ou plusieurs autres entités<sup>862</sup>, ce sont tous les gestionnaires d'aéroports européens qui sont en principe concernés par cette jurisprudence et sont donc des entreprises, comme a pu le confirmer plus tard la Commission de façon explicite dans un document de travail<sup>863</sup>.

---

<sup>860</sup> Le Tribunal n'a donc pas violé l'article 86 du traité en ce qu'il a qualifié ADP d'entreprise : CJCE, Arrêt du 24/10/2002, *Aéroports de Paris c/ Commission* (C-82/01P, ECLI :EU :C :2002 :617), point 83.

<sup>861</sup> D'une manière générale, l'exercice de prérogatives de puissance publique écarte la qualification d'une activité d'économique, comme l'affirmait la Cour dès 1994 : voir *supra* ; voir ensuite : CJCE, grande chambre, Arrêt du 01/07/2008, *MOTOE c/ Elliniko Dimosio* (C-49/07, ECLI :EU :C :2008 :376), point 24 ; CJCE, Arrêt du 26/03/2009, *SELEX Sistemi Integrati SpA c/ Commission* (C-113/07P, ECLI :EU :C :2009 :191) point 70 ; TPIUE, Arrêt du 24/03/2011, *Mitteldeutsche Flughafen et Flughafen Leipzig Halle c/ Commission* (Aff. Jointes T-443/08 et T-455/08, ECLI:EU:T:2011:117), point 98 ; ANC, 12-D-21, Décision du 18/10/2012 relative à des pratiques relevées dans le secteur de la livraison de bagages à l'aéroport de Paris-Charles-de-Gaulle, point 48 ; CA de Paris, Arrêt du 27/02/2014, *Baggage Home c/ Aéroports de Paris (ADP)*, 2012/21174.

<sup>862</sup> Cela avait été affirmé en des termes différents à propos d'activités n'étant pas nécessairement exercées par des entités publiques ; plus récemment, la Cour a précisé cet apport : CJCE, grande chambre, Arrêt du 01/07/2008, *MOTOE c/ Elliniko Dimosio* (C-49/07, ECLI :EU :C :2008 :376), points 27-28.

<sup>863</sup> COMMISSION EUROPEENNE, *Analytical Grids on the application of State aid rules to the financing of infrastructure projects*, Septembre 2015, Grid n°2, p.2, point 5.

254. La portée de l'arrêt de la Cour de 2002 est précisée au gré des affaires dont le juge européen a connaissance dans les années qui suivent. Le juge élargit sa portée matérielle en rattachant la fixation du montant des redevances, déterminante de la compétitivité des transporteurs, en particulier *low cost*, à l'activité économique de gestion des infrastructures aéroportuaires, certaines pratiques menaçant de fausser le jeu de la concurrence<sup>864</sup>. En 2010, l'autorité française de la concurrence va à contresens de la jurisprudence européenne en soulignant que le « prix » des services rendus par le gestionnaire d'aéroport pour la mise à disposition d'installations aéroportuaires n'est pas fixé librement<sup>865</sup>.

255. En 2011, deux actionnaires publics de la société gestionnaire de l'aéroport de Leipzig en Allemagne contestent la qualification d'entreprise concernant les aéroports régionaux, pour ce qui concerne en particulier le financement de leur construction<sup>866</sup>, qui relèverait non pas d'une activité économique<sup>867</sup> mais de la politique des transports, de la politique économique et de la politique régionale<sup>868</sup>. Les requérants invoquent au soutien de cette analyse l'absence de perspective de rentabilité qui exclurait que la construction d'un aéroport régional soit qualifiée d'activité économique<sup>869</sup>, ainsi que le fait qu'une telle activité ait toujours été exercée par des établissements publics<sup>870</sup>. Ils rejettent en outre une qualification

---

<sup>864</sup> « Constitue une activité économique toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné. La fixation du montant des redevances d'atterrissage, ainsi que la garantie d'indemnisation qui s'y rattache, est une activité directement rattachable à la gestion des infrastructures aéroportuaires, laquelle constitue une activité économique. Les charges aéroportuaires fixées par une autorité publique doivent être considérées comme une rémunération des prestations de services rendues au sein de l'aéroport, nonobstant le fait que le lien direct et manifeste existant entre le niveau des charges et le service rendu aux usagers est faible. » : TPICE, Arrêt du 17/12/2008, Ryanair c/ Commission (T-196/04, ECLI :EU :T :2008 :585), point 85 ; confirmé par le juge français : « la gestion d'infrastructures aéroportuaires, même par une autorité publique, est une activité économique, à laquelle se rattache directement l'activité consistant à fixer le régime des redevances ou les redevances elles-mêmes. » : CE, Décision du 26/07/2011, Air France Régional Brit Air c/ CCI de Marseille-Provence, 329818 340540.

<sup>865</sup> « Le prix de ces services n'est pas librement fixé par l'exploitant mais établi par le biais de redevances réglementées par les pouvoirs publics. » : ANC, 10-A-04, avis du 22/02/2010 relatif à une demande d'avis de l'Association pour le maintien de la concurrence sur les réseaux et infrastructures (AMCRI) sur les problèmes de concurrence pouvant résulter de la privatisation des aéroports français, point 55 ; cela est en contradiction avec la jurisprudence faisant suite à l'arrêt fondateur de la Cour du 24/10/2002, Aéroports de Paris c/ Commission (C-82/01P, ECLI :EU :C :2002 :617), voir en particulier le point 78.

<sup>866</sup> TPIUE, Arrêt du 24/03/2011, Mitteldeutsche Flughafen et Flughafen Leipzig Halle c/ Commission (Aff. Jointes T-443/08 et T-455/08, ECLI:EU:T:2011:117), point 72.

<sup>867</sup> Au sujet de la qualification de l'activité de construction d'infrastructures aéroportuaires, voir *infra* : partie II, titre I, chapitre II, section I, paragraphe 1.

<sup>868</sup> TPIUE, Arrêt du 24/03/2011, Mitteldeutsche Flughafen et Flughafen Leipzig Halle c/ Commission (Aff. Jointes T-443/08 et T-455/08, ECLI:EU:T:2011:117), point 73.

<sup>869</sup> *Ibid.*, points 74-75.

<sup>870</sup> *Ibid.*, point 79.

globale du gestionnaire d'aéroport comme entreprise, considérant que son activité principale ne serait pas économique<sup>871</sup>. Le Tribunal retient toutefois que c'est à bon droit que la Commission a déduit de la qualification de l'activité de gestion des infrastructures celle de l'activité, indissociable<sup>872</sup>, de construction d'infrastructures qu'assurent les gestionnaires d'aéroports régionaux<sup>873</sup>. Auparavant considérée comme relevant de mesures de politique générale, la construction d'infrastructures est en l'espèce qualifiée d'activité économique<sup>874</sup>, et son auteur d'entreprise<sup>875</sup>, peu important qu'il ne s'agisse pas d'un opérateur privé et que la finalité ne soit pas la « rentabilité »<sup>876</sup>. Cette solution du Tribunal est confirmée en tous points par la Cour<sup>877</sup>.

256. A l'échelle nationale, le juge français reconnaît l'applicabilité du droit français de la concurrence à l'activité de mise à disposition du domaine public du gestionnaire, dès lors que l'occupation que ce dernier autorise est à des fins commerciales<sup>878</sup>.

257. Comme le transporteur, le gestionnaire d'aéroport est, en tant qu'entreprise auteur d'une activité économique, soumis au droit de la concurrence – pour autant que n'est pas en cause une activité relevant de l'usage de prérogatives de puissance publique. Pris dans le processus de libéralisation, le gestionnaire d'aéroport devenu gestionnaire d'un facteur de production et de rentabilité des transporteurs aériens voit son activité entrer dans le champ

---

<sup>871</sup> *Ibid.*, point 76.

<sup>872</sup> *Ibid.*, points 99-100.

<sup>873</sup> « sur le marché des services aéroportuaires régionaux. » : *ibid.*, point 93 ; « il n'y a pas lieu de dissocier l'activité consistant à construire ou à agrandir une infrastructure (...) de l'utilisation ultérieure qui en est faite », « le caractère économique ou non de l'utilisation ultérieure de l'infrastructure construite détermine nécessairement le caractère de l'activité d'extension » : *ibid.*, point 95 ; « les pistes d'atterrissage et de décollage sont des éléments essentiels pour les activités économiques menées par un exploitant d'aéroport. La construction de pistes d'atterrissage et de décollage permet ainsi à un aéroport d'exercer son activité économique principale, ou (...) de la développer. » : *ibid.*, point 96 ; cette jurisprudence rappelle une jurisprudence antérieure de la Cour : « Le Tribunal en a inféré à bon droit (...) qu'il n'y a pas lieu de dissocier l'activité d'achat du produit de l'utilisation ultérieure qui en est faite aux fins d'apprécier la nature de cette activité d'achat et que le caractère économique ou non de l'utilisation ultérieure du produit acheté détermine nécessairement le caractère de l'activité d'achat. » : CJCE, Arrêt du 11/07/2006, FENIN c/ Commission (C-205/03P, ECLI :EU :C :2006 :453), point 26.

<sup>874</sup> TPIUE, Arrêt du 24/03/2011, Mitteldeutsche Flughafen et Flughafen Leipzig Halle c/ Commission (Aff. Jointes T-443/08 et T-455/08, ECLI:EU:T:2011:117), points 103, 105 et 106.

<sup>875</sup> *Ibid.*, point 132.

<sup>876</sup> « Il en va d'ailleurs de même s'agissant de la qualification d'entreprise (...) » : *ibid.*, point 115.

<sup>877</sup> CJUE, Arrêt du 19/12/2012, Mitteldeutsche Flughafen et Flughafen Leipzig-Halle c/ Commission (C-288/11P, ECLI :EU :C :2012 :821), points 34, 40, 43-44 et 50.

<sup>878</sup> CE, section, Décision du 26/03/1996, Société EDA c/ Aéroports de Paris, 202260 ; CAA Paris, Arrêt du 07/02/2013, RATP, 10PA05686 et 11PA02805.

de régulation du droit de la concurrence – interne et européen. C’est cette reconnaissance par le juge des implications économiques de l’activité du gestionnaire d’aéroport qui a ouvert la voie à un processus parallèle de dérégulation de cette activité<sup>879</sup>.

258. Dans des affaires ultérieures, la Commission et le Tribunal ont à trancher, outre la question du principe de l’applicabilité, *ratione materiae*, du droit des aides d’Etat aux mesures d’aide aux gestionnaires d’aéroports, la question du cadre temporel de l’applicabilité, *ratione temporis*, du droit des aides d’Etat – la date d’adoption de la mesure examinée pouvant faire basculer celle-ci hors du champ d’application dudit régime.

259. Avant de s’intéresser en substance au contrôle des mesures d’aide au gestionnaire, il est en effet important de préciser le cadre temporel d’application du droit des aides d’Etat à de telles mesures. C’est à partir de 2004 que la Commission européenne a eu à se prononcer dans des affaires d’aides d’Etat aux transporteurs aériens et/ou aux gestionnaires d’aéroports. Résolue dans le cadre de problèmes de compétence juridictionnelle ou d’entente, la question de l’applicabilité des règles européennes de concurrence aux gestionnaires s’est posée à nouveau dans le cadre de l’examen de mesures de financement public – au moyen de ressources d’Etat et imputables à l’Etat – en faveur de gestionnaires d’aéroports. N’ayant plus à discuter la question alors tranchée de la nature de l’activité du gestionnaire d’aéroport, la Commission européenne s’est appuyée sur les apports de la jurisprudence établie pour se prononcer au sujet du point de départ temporel à retenir pour l’applicabilité du droit des aides d’Etat aux gestionnaires d’aéroports.

260. C’est dans la décision « Leipzig-Halle » que la Commission européenne a pu fixer le point de départ de l’applicabilité du droit des aides d’Etat aux gestionnaires d’aéroports en tant que bénéficiaires de mesures de soutien public à la date de l’arrêt de principe « Aéroports de Paris » du Tribunal du 12 décembre 2000<sup>880</sup> – ayant précisément reconnu la nature

---

<sup>879</sup> Voir *supra*.

<sup>880</sup> TPICE, Arrêt du 12/12/2000, Aéroports de Paris c/ Commission (T-128/98, ECLI :EU :T :2000 :290) ; voir à ce sujet les décisions de la Commission européenne relatives aux aides d’Etat : décision 2008/948/CE de la Commission du 23 juillet 2008 relative à des aides accordées par l’Allemagne à DHL et à l’aéroport de Leipzig/Halle, JOCE n°L346 du 23 déc. 2008, pp.1-36 ; décision 2013/693/UE de la Commission du 3 octobre 2012 concernant l’aide d’Etat SA. 23600 – C38/08 (ex NN 53/07) – Allemagne – Financement du terminal n°2 de l’aéroport de Munich,

économique de l'activité du gestionnaire d'aéroport ; cette position a été confirmée par le Tribunal<sup>881</sup>. L'arrêt « Aéroports de Paris » du Tribunal rendu le 12 décembre 2000 est ainsi considéré comme la date à partir de laquelle toute mesure de financement public en faveur du gestionnaire, dont l'activité est alors considérée comme économique<sup>882</sup>, peut être soumise au droit des aides d'Etat.

261. Dans la deuxième affaire « Leipzig-Halle » tranchée en 2014, l'Allemagne a pu affirmer qu'elle juge la référence à l'arrêt « Aéroports de Paris » du Tribunal inopérante en ce que cet arrêt ne porte pas sur l'interprétation de la notion d'entreprise ni sur la construction d'infrastructures aéroportuaires mais sur la sanction d'un abus de position dominante dans l'exploitation d'infrastructures aéroportuaires. Elle conteste par ailleurs l'autorité de chose jugée de l'arrêt « Leipzig-Halle » du Tribunal faisant alors l'objet d'un recours<sup>883</sup>. Ignorant cet argument, la Commission se réfère dans cette décision « Leipzig-Halle » à ces deux arrêts, affirmant de manière positive l'applicabilité du droit des aides d'Etat à compter du 12 décembre 2000, date de l'arrêt « Aéroports de Paris », alors qu'elle affirmait auparavant de manière négative que l'applicabilité ne pouvait être exclue à compter de cette date. Elle

---

JOUE n°L319 du 29 nov. 2013, pp.8-22, point 74 ; décision 2018/10/UE du 20 février 2014, concernant l'affaire SA. 18855 – Danemark Accord de 1999 conclu entre la société aéroportuaire d'Aarhus et Ryanair, JOUE n°L3 du 6 janv. 2018, pp.9-23 ; décision 2015/1227/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.22614 mise à exécution par la France en faveur de la Chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn, Ryanair, Airport Marketing Services et Transavia, JOUE n°L201 du 30 juill. 2015, pp.109-197 ; décision 2016/633/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.33961 mise à exécution par la France en faveur de la chambre de commerce et d'industrie de Nîmes-Uzès-Le Vigan, de Veolia Transport Aéroport de Nîmes, de Ryanair Limited et d'Airport Marketing Services Limited, JOUE n°L113 du 27 avr. 2016, pp.32-147 ; décision 2017/1149/UE de la Commission du 27 septembre 2016 concernant l'aide d'Etat SA.30931(11/C) (ex N 185/10) mise à exécution par la Roumanie pour les aéroports régionaux roumains, JOUE n°L166 du 29 juin 2017, pp.36-57 ; décision 2018/628/UE de la Commission du 11 novembre 2016 concernant l'aide d'Etat SA.24221 (2011/C) (ex 2011/NN) mise à exécution par l'Autriche en faveur de l'aéroport de Klagenfurt, de Ryanair et d'autres compagnies aériennes utilisant l'aéroport, JOUE n°L107 du 26 avr. 2018, pp.1-95.

<sup>881</sup> « il n'y avait plus lieu, *a priori*, d'exclure l'application au financement d'infrastructures aéroportuaires des dispositions relatives aux aides d'Etat » : TPIUE, Arrêt du 24/03/2011, Mitteldeutsche Flughafen et Flughafen Leipzig Halle c/ Commission (Aff. Jointes T-443/08 et T-455/08, ECLI:EU:T:2011:117), points 105 et 106.

<sup>882</sup> Les activités de gestion et d'exploitation d'aéroports, comprenant la fourniture de services aéroportuaires aux compagnies aériennes et aux différents prestataires de services dans un aéroport, constituent des activités économiques puisque, d'une part, « elles consistent dans la mise à disposition des compagnies aériennes et des différents prestataires de services d'installations aéroportuaires moyennant le paiement d'une redevance dont le taux est fixé librement par le gestionnaire lui-même et, d'autre part, elles ne relèvent pas de l'exercice de prérogatives de puissance publique et sont dissociables des activités se rattachant à l'exercice de ces dernières » : voir CJCE, Arrêt du 24/10/2002, Aéroports de Paris c/ Commission (C-82/01P, ECLI :EU :C :2002 :617).

<sup>883</sup> Décision 2015/1469/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.30743 – Allemagne – Financement de projets d'infrastructure à l'aéroport de Leipzig-Halle, JOUE n°L232 du 4 sept. 2015, pp.1-42, point 62.

affirme ainsi qu' « à compter de la date de l'arrêt « Aéroports de Paris » (12 décembre 2000), l'exploitation et la construction d'infrastructures aéroportuaires doivent être considérées comme relevant du contrôle des aides d'Etat »<sup>884</sup>. Le Tribunal confirmera cette position<sup>885</sup>.

262. Dans la décision Munich, la Commission européenne répond à l'Allemagne, qui invoque l'inapplicabilité des dispositions relatives aux aides d'Etat aux mesures en cause, antérieures à l'arrêt ADP du Tribunal<sup>886</sup>. Elle estime que « depuis l'arrêt « Aéroports de Paris » (12 décembre 2000), la construction et l'exploitation d'aéroports ne peuvent plus être considérées comme relevant de l'exercice, par une administration, d'une mission de puissance publique échappant au contrôle des aides d'Etat ». Ainsi, si elle n'affirme pas de manière positive que l'activité des gestionnaires d'aéroports devait avec certitude, dès cet arrêt du Tribunal, être considérée comme une activité de nature économique, elle souligne l'intégration négative dans le champ d'application du droit des aides d'Etat, par absence d'exclusion *a priori*, de l'activité des gestionnaires d'aéroports, reprenant ainsi l'apport de l'arrêt « Leipzig-Halle » du Tribunal. La Commission a pu confirmer cette position dans des décisions ultérieures, notamment en rappelant la qualification de l'activité du gestionnaire d'aéroport d'économique<sup>887</sup>. *A contrario*, toute mesure de soutien public en faveur d'un

---

<sup>884</sup> *Ibid.*, point 200 ; solution reprise dans une décision du même jour : décision 2015/1824/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant les mesures prises par l'Allemagne en faveur de l'aéroport de Niederrhein (Weeze) et de Flughafen Niederrhein GmbH — SA.19880 et SA.32576 (ex NN/2011, ex CP/2011), JOUE n°L269 du 15 oct. 2015, pp.1-46, point 139.

<sup>885</sup> TPIUE, Arrêt du 24/03/2011, Mitteldeutsche Flughafen et Flughafen Leipzig Halle c/ Commission (Aff. Jointes T-443/08 et T-455/08, ECLI:EU:T:2011:117), point 39.

<sup>886</sup> Décision 2013/693/UE de la Commission du 3 octobre 2012 concernant l'aide d'Etat SA. 23600 – C38/08 (ex NN 53/07) – Allemagne – Financement du terminal n°2 de l'aéroport de Munich, JOUE n°L319 du 29 nov. 2013, pp.8-22, points 38 et 70 ; l'Allemagne estime que ce n'est qu'à partir du moment où l'arrêt ADP de la Cour a été rendu [24/10/2002] que l'affaire a été définitivement tranchée et qu'une sécurité juridique a été créée : point 71 ; décision 2018/628/UE de la Commission du 11 novembre 2016 concernant l'aide d'Etat SA.24221 (2011/C) (ex 2011/NN) mise à exécution par l'Autriche en faveur de l'aéroport de Klagenfurt, de Ryanair et d'autres compagnies aériennes utilisant l'aéroport, JOUE n°L107 du 26 avr. 2018, pp.1-95, points 199-201.

<sup>887</sup> Décision 2016/633/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.33961 mise à exécution par la France en faveur de la chambre de commerce et d'industrie de Nîmes-Uzès-Le Vigan, de Veolia Transport Aéroport de Nîmes, de Ryanair Limited et d'Airport Marketing Services Limited, JOUE n°L113 du 27 avr. 2016, pp.32-147, point 557 ; décision 2012/63/UE de la Commission du 23 octobre 2011, Aides aux aéroports régionaux de Roumanie, SA. 30931, JOUE n°L30 du 2 févr. 2012, pp.21-22, point 74 ; décision 2016/788/UE de la Commission européenne du 1<sup>er</sup> octobre 2014 relative à l'aide d'Etat SA. 32833 – Allemagne – modalités de financement de l'aéroport de Francfort-Hahn mises en place de 2009 à 2011, JOUE n°L134 du 24 mai 2016, pp.1-45, point 101 ; décision 2015/1344/UE de la Commission européenne du 1<sup>er</sup> octobre 2014 relative à l'aide d'Etat SA. 18857 – Aide présumée octroyée à l'aéroport de Västerås et à Ryanair Ltd, JOUE n°L207 du 04 août 2015, pp.40-72, point 87 ; décision 2016/789/UE de la Commission européenne du 1<sup>er</sup> octobre 2014 relative à l'aide d'Etat SA.

gestionnaire d'aéroport antérieure à cette date du 12 décembre 2000 n'entre pas dans le champ d'application du droit des aides d'Etat<sup>888</sup>.

263. Le choix de la date de l'arrêt du Tribunal du 12 décembre 2000 peut sembler discutable ; l'Allemagne a par exemple considéré, dans l'affaire relative au terminal T2 de l'aéroport de Munich ainsi que dans l'affaire relative à l'aéroport de Francfort-Hahn tranchée en 2014, que ce n'est qu'à partir du moment où l'arrêt ADP de la Cour a été rendu, soit à partir du 24 octobre 2002, que l'affaire a été définitivement tranchée et qu'une sécurité juridique a été créée<sup>889</sup>. Les autorités françaises ont quant à elles estimé que l'insécurité juridique avait été levée avec l'entrée en vigueur des lignes directrices de la Commission de 2005<sup>890</sup>. Il est en effet possible de considérer que le choix, *ex post*, de la date de l'arrêt du Tribunal du 12

---

21121 mise à exécution par l'Allemagne concernant le financement de l'aéroport de Francfort-Hahn et les relations financières entre l'aéroport et Ryanair, JOUE n°L134 du 24 mai 2016, pp.46-134, points 295-297 ; décision 2016/287/UE de la Commission européenne du 15 octobre 2014 concernant l'aide d'Etat SA. 26500 accordée par l'Allemagne à Flughafen Altenburg-Nobitz GmbH et Ryanair Ltd, JOUE n°L59 du 04 mars 2016, pp.22-86, points 78 et 169 ; décision 2016/152/UE de la Commission du 1<sup>er</sup> octobre 2014 relative à l'aide d'Etat SA. 27339 mise à exécution par l'Allemagne en faveur de l'aéroport de Zweibrücken et des compagnies aériennes utilisant cet aéroport, JOUE n°L34 du 10 févr. 2016, pp.68-131, point 175 ; décision 2015/1071/UE de la Commission du 1<sup>er</sup> octobre 2014 relative à l'aide d'Etat SA. 26190 mise à exécution par l'Allemagne en faveur de l'aéroport de Sarrebruck et des compagnies aériennes utilisant cet aéroport, JOUE n°L179 du 08 juill. 2015, pp.1-53, point 180 ; décision 2015/1824/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant les mesures prises par l'Allemagne en faveur de l'aéroport de Niederrhein (Weeze) et de Flughafen Niederrhein GmbH — SA.19880 et SA.32576 (ex NN/2011, ex CP/2011), JOUE n°L269 du 15 oct. 2015, pp.1-46, points 192-193 ; décision 2015/1584/UE de la Commission européenne du 1<sup>er</sup> octobre 2014 concernant l'aide d'Etat SA. 23098 mise à exécution par l'Italie en faveur de Società di Gestione dell'Aeroporto di Alghero So.Ge.A.AL S.p.A. et de divers transporteurs aériens présents à l'aéroport d'Alghero, JOUE n°L250 du 25 sept. 2015, pp.38-121, point 255.

<sup>888</sup> « les conditions associées à l'utilisation des terrains ont été irrévocablement fixées avant l'arrêt Aéroports de Paris du Tribunal », la Commission n'a « pas compétence (...) pour examiner et remettre en cause cette mesure sur la base des dispositions relatives aux aides d'Etat » : décision 2013/693/UE de la Commission du 3 octobre 2012 concernant l'aide d'Etat SA. 23600 – C38/08 (ex NN 53/07) – Allemagne – Financement du terminal n°2 de l'aéroport de Munich, JOUE n°L319 du 29 nov. 2013, pp.8-22, point 124 ; décision 2018/10/UE du 20 février 2014, concernant l'affaire SA. 18855 – Danemark Accord de 1999 conclu entre la société aéroportuaire d'Aarhus et Ryanair, JOUE n°L3 du 6 janv. 2018, pp.9-23, point 74 ; décision 2015/1227/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.22614 mise à exécution par la France en faveur de la Chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn, Ryanair, Airport Marketing Services et Transavia, JOUE n°L201 du 30 juill. 2015, pp.109-197, point 486 ; décision 2018/628/UE de la Commission du 11 novembre 2016 concernant l'aide d'Etat SA.24221 (2011/C) (ex 2011/NN) mise à exécution par l'Autriche en faveur de l'aéroport de Klagenfurt, de Ryanair et d'autres compagnies aériennes utilisant l'aéroport, JOUE n°L107 du 26 avr. 2018, pp.1-95.

<sup>889</sup> Décision 2013/693/UE de la Commission du 3 octobre 2012 concernant l'aide d'Etat SA. 23600 – C38/08 (ex NN 53/07) – Allemagne – Financement du terminal n°2 de l'aéroport de Munich, JOUE n°L319 du 29 nov. 2013, pp.8-22, point 71 ; décision 2016/789/UE de la Commission européenne du 1<sup>er</sup> octobre 2014 relative à l'aide d'Etat SA. 21121 mise à exécution par l'Allemagne concernant le financement de l'aéroport de Francfort-Hahn et les relations financières entre l'aéroport et Ryanair, JOUE n°L134 du 24 mai 2016, pp.46-134, point 134.

<sup>890</sup> Décision 2015/1226/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.33963 mise à exécution par la France en faveur de la Chambre de commerce et d'industrie d'Angoulême, de la SNC-Lavalin, de Ryanair et de Airport Marketing Services, JOUE n°L201 du 30 juill. 2015, pp.48-108, point 49.

décembre 2000 est le résultat d'un raisonnement biaisé par la certitude alors acquise par la Commission de la confirmation de cet arrêt par la Cour en 2002. S'ils ne pouvaient plus, dès le 12 décembre 2000, exclure d'emblée leur soumission au droit des aides d'Etat, les gestionnaires d'aéroports ne pouvaient alors pas prévoir que l'applicabilité de ce régime à leur activité d'exploitation et de construction d'infrastructures aéroportuaires serait reconnue et confirmée par la Cour et que l'apport du Tribunal verrait ainsi sa portée étendue, d'un point de vue organique, à tous les gestionnaires d'aéroports européens – cers derniers devenant par là une nouvelle catégorie de destinataires du droit des aides d'Etat et du droit de la concurrence au sens large.

264. Quoi qu'il en soit, la Commission européenne a fixé le point de départ de l'applicabilité du droit des aides d'Etat aux mesures de financement public aux gestionnaires d'aéroports à la date de l'arrêt ADP du Tribunal du 12 décembre 2000.

Dans le cadre de l'examen des mesures de soutien aux gestionnaires d'aéroports qui ne sont pas antérieures au 12 décembre 2000 et des mesures de soutien aux transporteurs<sup>891</sup>, la Commission cherche à établir si les 4 critères, cumulatifs, de qualification de l'aide d'Etat énoncés à l'article 107, paragraphe 1, TFUE<sup>892</sup> sont remplis, c'est-à-dire si la mesure en cause :

- Emploie des ressources d'Etat ou est imputable à l'Etat ;
- Confère à certaines entreprises ou à la production de certains bien un avantage sélectif ;
- Fausse ou menace de fausser la concurrence ;
- Affecte les échanges entre Etats membres<sup>893</sup>.

Afin d'empêcher que le jeu de la concurrence ne soit faussé sur le marché des services de transport aérien, la Commission et le JUGE européen veillent à un examen rigoureux de toute

---

<sup>891</sup> Voir *infra* : partie II, titre II.

<sup>892</sup> Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

<sup>893</sup> Voir par exemple : décision 2012/63/UE de la Commission du 23 octobre 2011, Aides aux aéroports régionaux de Roumanie, SA. 30931, JOUE n°L30 du 2 févr. 2012, pp.21-22, point 68 ; affaire « La Rochelle », SA. 26494, Lettre d'invitation à présenter des observations du 08/02/2012, JOUE n°C130 du 4 mai 2012, pp.10-41, point 99 (cite C-222/04, point 129).

mesure de financement public en faveur d'un gestionnaire par une reconnaissance aisée de l'applicabilité du droit des aides d'Etat et un contrôle strict de la présence d'un avantage économique dans le chef du gestionnaire bénéficiaire d'une telle mesure.

## CHAPITRE II. Le contrôle large des mesures de financement des activités du gestionnaire

Par une interprétation large des textes, la Commission et le juge européen soumettent toujours plus d'activités du gestionnaire au droit des aides d'Etat, confirmant d'une part l'applicabilité du régime aux mesures de financement d'activités économiques (SECTION I) et étendant d'autre part le champ d'application de ce régime à certaines activités non économiques (SECTION II).

### *SECTION I. La reconnaissance classique de l'applicabilité du droit des aides d'Etat aux mesures de financement public d'une activité économique*

Saisis de plaintes concernant des mesures d'aide potentielle à l'investissement ou au fonctionnement à tel ou tel gestionnaire d'aéroport, la Commission et le juge européen étendent le champ d'application du droit des aides d'Etat par la confirmation de la jurisprudence établie (PARAGRAPHE 1) et la reconnaissance nouvelle du caractère économique d'activités tenant à la sécurité des opérations (PARAGRAPHE 2).

#### PARAGRAPHE 1. La confirmation de la nature économique de l'activité de construction d'infrastructures aéroportuaires

265. En 2011, le Tribunal juge l'activité de construction d'infrastructures aéroportuaires du gestionnaire comme étant indissociable de l'activité d'exploitation, qualifiée d'économique dans l'affaire « Aéroports de Paris » quelques années auparavant<sup>894</sup>. Depuis cet arrêt « Leipzig-Halle », la Commission, le Tribunal et la Cour confirment la nature économique de

---

<sup>894</sup> Voir *supra*.

l'activité de construction d'infrastructures aéroportuaires du gestionnaire, confirmant l'applicabilité du droit des aides d'Etat aux mesures de financement public de celle-ci. La jurisprudence est constante à ce sujet et la nature économique de l'activité de construction d'infrastructures aéroportuaires n'est *a priori* plus en discussion.

266. Depuis quelques années pourtant, la Commission fait face à la contestation de cette position établie dans le cadre d'affaires relatives à des mesures de financement public en faveur d'investissements du gestionnaire pour la construction d'infrastructures aéroportuaires.

267. En 2012, le gestionnaire de l'aéroport de Leipzig-Halle conteste devant la Cour l'applicabilité des règles relatives aux aides d'Etat aux mesures de financement de la construction de l'infrastructure d'un aéroport régional et donc la qualification de cette activité d'économique et de son auteur d'entreprise<sup>895</sup>. Il conteste en particulier la référence à l'arrêt « Aéroports de Paris », soulignant la différence de situation entre un grand aéroport international et un aéroport régional tel que Leipzig-Halle<sup>896</sup>. L'association ADV<sup>897</sup> représentant les intérêts des aéroports – et gestionnaires d'aéroports – allemands juge trop extensive l'interprétation de la notion d'activité économique par le Tribunal<sup>898</sup> et suggère de faire reposer cette qualification sur la rentabilité de l'activité analysée<sup>899</sup>. Elle est d'avis que la construction d'infrastructures aéroportuaires relève de l'exercice de la puissance publique<sup>900</sup>. Le gestionnaire de l'aéroport de Leipzig-Halle estime que la soumission du financement d'extension d'infrastructures au droit des aides d'Etat par le Tribunal est contraire au principe de subsidiarité et a pour effet de restreindre, par une extension des compétences de la Commission, les prérogatives des Etats membres en manière d'aménagement du territoire<sup>901</sup>. La Commission est quant à elle d'avis que les coûts de construction des installations utilisées par le gestionnaire correspondent à des coûts d'investissement normaux, que doit

---

<sup>895</sup> CJUE, Arrêt du 19/12/2012, Mitteldeutsche Flughafen et Flughafen Leipzig-Halle c/ Commission (C-288/11P, ECLI :EU :C :2012 :821), points 23 et 35.

<sup>896</sup> *Ibid.*, point 27.

<sup>897</sup> Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen.

<sup>898</sup> CJUE, Arrêt du 19/12/2012, Mitteldeutsche Flughafen et Flughafen Leipzig-Halle c/ Commission (C-288/11P, ECLI :EU :C :2012 :821), point 31.

<sup>899</sup> *Ibid.*, point 32.

<sup>900</sup> *Ibid.*, point 33.

<sup>901</sup> *Ibid.*, point 76.

normalement supporter une entreprise commerciale<sup>902</sup>. Le gestionnaire conteste l'analyse du Tribunal selon laquelle le fait qu'une activité ne soit pas assurée par des opérateurs privés ou qu'elle ne soit pas rentable ne sont pas des critères pertinents pour écarter la qualification d'activité économique<sup>903</sup>. Il conteste ce qu'il désigne comme une présomption de la nature économique de l'activité de construction de piste en cause, soulignant l'absence d'un marché pour une telle activité et contestant donc sa réalité économique<sup>904</sup>, pouvant se lire selon lui dans l'absence de perspectives de rentabilité<sup>905</sup>.

268. Validant la position du Tribunal<sup>906</sup>, la Cour affirme que ce dernier n'avait pas à rechercher s'il existait un marché spécifique pour l'activité de construction d'infrastructures aéroportuaires<sup>907</sup> et confirme que le caractère économique ou non d'une activité ne dépend pas du statut privé ou public de l'entité qui l'exerce, ni de la rentabilité de cette activité<sup>908</sup>. Cette solution sera ensuite reprise par la Commission.

269. En 2014, dans une affaire concernant une fois de plus l'aéroport de Leipzig-Halle, les autorités allemandes soulèvent la question de l'applicabilité du principe de l'investisseur privé en économie de marché pour l'évaluation d'investissements d'infrastructure et relatifs à l'infrastructure<sup>909</sup>. Il ne s'agit pas d'une contestation frontale de la jurisprudence établie, selon laquelle une telle activité est à qualifier d'économique et l'entité qui l'exerce d'entreprise, mais de la remise en cause à la fois plus subtile et plus fondamentale de l'opportunité du contrôle du comportement de l'auteur d'une mesure de financement en faveur d'une telle entreprise. Dans le cadre des procédures formelles d'examen qu'elle mène en application du droit des aides d'Etat, la Commission a développé un test dit de l'investisseur privé en

---

<sup>902</sup> *Ibid.*, point 34.

<sup>903</sup> *Ibid.*, point 15.

<sup>904</sup> *Ibid.*, point 28.

<sup>905</sup> *Ibid.*, point 29.

<sup>906</sup> *Ibid.*, points 39, 43 et 44.

<sup>907</sup> *Ibid.*, point 49.

<sup>908</sup> CJUE, Arrêt du 19/12/2012, *Mitteldeutsche Flughafen et Flughafen Leipzig-Halle c/ Commission* (C-288/11P, ECLI :EU :C :2012 :821), point 50 ; avocate générale KOKOTT, Conclusions présentées le 3 juillet 2014, C-302/13 *FlyLAL – Lithuanian Airlines* (ECLI :EU :C :2014 :2046), point 37 (référence à CJCE, Arrêt du 24/10/2002, *Aéroports de Paris c/ Commission* (C-82/01P, ECLI :EU :C :2002 :617) ; CJUE, Arrêt du 19/12/2012, *Mitteldeutsche Flughafen et Flughafen Leipzig-Halle c/ Commission* (C-288/11P, ECLI :EU :C :2012 :821), point 50).

<sup>909</sup> Décision 2015/1469/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.30743 – Allemagne – Financement de projets d'infrastructure à l'aéroport de Leipzig-Halle, JOUE n°L232 du 4 sept. 2015, pp.1-42, point 290.

économie de marché qui consiste à éprouver la rationalité économique de l'auteur d'une mesure de financement public agissant comme un opérateur économique, qu'il s'agisse d'une entité publique ou d'une entité privée<sup>910</sup>. Certaines parties interrogent l'applicabilité de ce test à l'Etat auteur de mesures de soutien à la construction d'infrastructures aéroportuaires, suggérant qu'il n'agit pas alors comme un opérateur économique mais comme une autorité publique. Le gestionnaire et les autorités allemandes considèrent que la Commission devrait plutôt examiner l'absence de discrimination<sup>911</sup>. Cet argument fait écho à un argument déjà avancé en 2008 par le tiers Jade Cargo dans la première affaire Leipzig-Halle<sup>912</sup>, la Commission européenne ayant alors considéré que « [l']application du principe de l'investisseur en économie de marché ne saurait être exclue pour la seule raison que le secteur privé ne participe pas au financement des infrastructures aéroportuaires »<sup>913</sup>. Employant la même formule qu'en 2008, la Commission oppose en 2014 aux parties que le principe de l'investisseur privé en économie de marché « ne peut être exclu au seul motif que le secteur privé ne s'intéresserait pas au financement d'infrastructures aéroportuaires »<sup>914</sup>.

270. La même année, les autorités françaises affirment que le test de l'investisseur privé en économie de marché ne serait pas adapté pour l'appréciation des mesures de financement public des infrastructures et de l'exploitation hors périmètre des activités régaliennes, les auteurs de ces mesures n'ayant pas pour seul objectif la recherche de rentabilité mais aussi la

---

<sup>910</sup> Au sujet du test de l'investisseur privé en économie de marché, voir *infra* : partie II, titre II, chapitre I, section II, paragraphe 1.

<sup>911</sup> Décision 2015/1469/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.30743 – Allemagne – Financement de projets d'infrastructure à l'aéroport de Leipzig-Halle, JOUE n°L232 du 4 sept. 2015, pp.1-42, points 140 et 290.

<sup>912</sup> « Un financement privé de cette infrastructure ayant dû être exclu, Jade Cargo International exprime son étonnement dans la mesure où la Commission exige que l'exploitant réalise des rendements tels qu'un investisseur privé les escompterait. » : décision 2008/948/CE de la Commission du 23 juillet 2008 relative à des aides accordées par l'Allemagne à DHL et à l'aéroport de Leipzig/Halle, JOCE n°L346 du 23 déc. 2008, pp.1-36, point 140.

<sup>913</sup> « [ce qui est, en tout état de cause, inexact : voir, par exemple, la construction de l'aéroport de Ciudad Real, en Espagne, détenu par des propriétaires privés]. » : décision 2008/948/CE de la Commission du 23 juillet 2008 relative à des aides accordées par l'Allemagne à DHL et à l'aéroport de Leipzig/Halle, JOCE n°L346 du 23 déc. 2008, pp.1-36, point 193.

<sup>914</sup> Décision 2015/1469/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.30743 – Allemagne – Financement de projets d'infrastructure à l'aéroport de Leipzig-Halle, JOUE n°L232 du 4 sept. 2015, pp.1-42, point 292.

poursuite d'objectifs d'intérêt général<sup>915</sup>. Sans répondre de manière explicite, la Commission semble contester cet argument puisqu'elle applique le test dans cette affaire. Cette question de l'applicabilité du test de l'investisseur privé en économie de marché ne fait en tout état de cause pas l'objet d'une prise de position claire de la Commission, dont la pratique décisionnelle est plus complète au sujet de la question de la caractérisation de l'avantage économique par l'application du test<sup>916</sup>.

271. Dans l'affaire Leipzig-Halle tranchée par la Commission en 2014, les autorités allemandes vont jusqu'à contester la qualification de l'activité de construction d'infrastructures aéroportuaires d'économique<sup>917</sup> avec l'argument que cette activité ne saurait intéresser un investisseur privé<sup>918</sup> au vu de son caractère non rentable<sup>919</sup> dû notamment à l'absence de liberté tarifaire du gestionnaire l'empêchant de fixer un tarif de redevances aéroportuaires à un niveau rémunérateur de l'investissement<sup>920</sup>. Elles suggèrent à ce titre l'exclusion de cette activité du champ d'application du contrôle des aides d'Etat<sup>921</sup>, invoquant la jurisprudence constante dans le contexte des services postaux universels selon laquelle « la création et le maintien d'un réseau ne sont pas conformes à une démarche purement commerciale »<sup>922</sup>. De manière générale, les autorités allemandes sont d'avis qu'il conviendrait d'« exclure automatiquement les investissements que les opérateurs privés n'entreprendraient pas du champ d'application des règles en matière d'aides d'Etat »<sup>923</sup>. Elles

---

<sup>915</sup> Décision 2015/1226/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.33963 mise à exécution par la France en faveur de la Chambre de commerce et d'industrie d'Angoulême, de la SNC-Lavalin, de Ryanair et de Airport Marketing Services, JOUE n°L201 du 30 juill. 2015, pp.48-108, point 55.

<sup>916</sup> Voir *infra*.

<sup>917</sup> Décision 2015/1469/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.30743 – Allemagne – Financement de projets d'infrastructure à l'aéroport de Leipzig-Halle, JOUE n°L232 du 4 sept. 2015, pp.1-42, point 58.

<sup>918</sup> Décision 2015/1824/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant les mesures prises par l'Allemagne en faveur de l'aéroport de Niederrhein (Weeze) et de Flughafen Niederrhein GmbH — SA.19880 et SA.32576 (ex NN/2011, ex CP/2011), JOUE n°L269 du 15 oct. 2015, pp.1-46, points 76 et 79.

<sup>919</sup> Décision 2015/1469/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.30743 – Allemagne – Financement de projets d'infrastructure à l'aéroport de Leipzig-Halle, JOUE n°L232 du 4 sept. 2015, pp.1-42, points 127, 139 et 291.

<sup>920</sup> *Ibid.*, points 60 et 161.

<sup>921</sup> Décision 2015/1824/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant les mesures prises par l'Allemagne en faveur de l'aéroport de Niederrhein (Weeze) et de Flughafen Niederrhein GmbH — SA.19880 et SA.32576 (ex NN/2011, ex CP/2011), JOUE n°L269 du 15 oct. 2015, pp.1-46, point 77.

<sup>922</sup> *Ibid.*, point 80.

<sup>923</sup> Décision 2015/1469/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.30743 – Allemagne – Financement de projets d'infrastructure à l'aéroport de Leipzig-Halle, JOUE n°L232 du 4 sept. 2015, pp.1-42, point 291.

suggèrent ainsi un renversement du critère d'applicabilité du droit des aides d'Etat, qui ne serait plus à chercher du côté du bénéficiaire mais de celui de l'auteur de la mesure en cause. Ne se contenant pas de contester l'applicabilité du test de l'investisseur privé en économie de marché, les autorités allemandes suggèrent qu'une mesure de financement émanant d'une entité qui n'agirait pas comme un opérateur économique ne saurait être soumise au contrôle du droit des aides d'Etat, quand bien même elle aurait pour objet ou pour effet de financer une activité économique.

272. Les autorités allemandes contestent plus largement la qualification d'entreprise pour les aéroports régionaux, du moins en ce qui concerne le financement des infrastructures aéroportuaires<sup>924</sup>, rejetant les apports des arrêts « Aéroports de Paris » et « Leipzig-Halle » du Tribunal au motif qu'il s'agissait d'une interprétation de l'article 102 et non 107 du TFUE pour l'un et parce qu'un recours était en cours pour l'autre<sup>925</sup>. Les autorités allemandes tentent ainsi, dans différentes affaires, de proposer l'idée de rentabilité comme nouveau critère de qualification d'une activité d'économique ; une activité donnée aurait, intrinsèquement, un caractère rentable ou non rentable qui devrait permettre d'écarter la qualification d'activité économique et l'applicabilité du droit des aides d'Etat à toute mesure de financement public la soutenant.

273. En réponse à ces arguments et une dizaine d'années après l'arrêt « Aéroports de Paris », la Commission juge nécessaire de rappeler que la nature économique d'une activité ne dépend pas de la question de savoir si cette activité engendre des bénéfices<sup>926</sup>, et que l'exploitation d'un aéroport constitue une activité économique dont la construction d'infrastructures aéroportuaires est indissociable<sup>927</sup>. La définition juridique de la notion d'activité économique est en principe étrangère à toute logique économique et se passe précisément de l'idée de rentabilité, une activité économique étant définie comme toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné<sup>928</sup>, l'absence de

---

<sup>924</sup> *Ibid.*, point 59.

<sup>925</sup> *Ibid.*, point 62.

<sup>926</sup> Décision 2016/1698 de la Commission du 20 février 2014 concernant les mesures SA.22932 mises à exécution par la France en faveur de l'aéroport de Marseille Provence et des compagnies aériennes utilisatrices de l'aéroport, JOUE n°L260 du 27 sept. 2016, pp.1-60, point 226.

<sup>927</sup> *Ibid.*, point 227.

<sup>928</sup> Voir *supra*.

rémunération ne permettant pas d'écarter une telle qualification<sup>929</sup>. Conservant cette compréhension purement juridique de la notion d'activité économique, la Commission européenne ignore les arguments avancés par les autorités allemandes tendant à écarter la qualification du gestionnaire d'aéroport d'entreprise et se réfère à la jurisprudence établie, c'est-à-dire aux arrêts « Aéroports de Paris » et « Leipzig-Halle » du Tribunal, rappelant encore une fois que le caractère rentable ou non rentable d'une activité n'est pas déterminant pour en déterminer la nature<sup>930</sup>. La Commission européenne estime que le financement des coûts d'investissement pour l'extension de piste, la construction d'une voie de circulation et d'aires de trafic, la construction d'un nouveau terminal affecté à l'aviation générale ou la construction d'un hangar polyvalent « permet à un gestionnaire d'aéroport d'exercer son activité économique principale et ne peut être dissocié de cette activité »<sup>931</sup>. Les activités nécessaires à l'exploitation commerciale de l'aéroport – parmi lesquelles la fourniture de services de dégivrage<sup>932</sup> – sont globalement qualifiées d'économiques.

274. Les activités ne pouvant être dissociées de l'activité économique principale du gestionnaire d'aéroport sont ainsi soumises, par une interprétation large de la notion d'entreprise et de celle d'activité économique, au contrôle du droit des aides d'Etat. Loin d'élargir l'interprétation de la notion d'activité relevant de l'exercice d'une mission de puissance publique comme avait pu le demander le Landkreis Nordsachsen<sup>933</sup>, la Commission européenne étend au contraire le champ de qualification des activités du gestionnaire d'économiques et donc le champ d'application du droit des aides d'Etat. Elle étend ce faisant la sanction du financement public des activités des gestionnaires d'aéroport.

275. La Commission confirme donc au gré des affaires l'apport de l'arrêt « Leipzig-Halle » selon lequel la construction d'une infrastructure aéroportuaire constitue une activité

---

<sup>929</sup> Dans cette décision, la Commission confirme son approche extensive de la notion d'activité économique en rejetant l'absence de rémunération des services aéroportuaires par les utilisateurs – leur fourniture à titre gratuit – comme critère d'exclusion de la qualification de l'activité de fourniture de ces services d'activité économique : décision 2015/1344/UE de la Commission européenne du 1<sup>er</sup> octobre 2014 relative à l'aide d'Etat SA. 18857 – Aide présumée octroyée à l'aéroport de Västerås et à Ryanair Ltd, JOUE n°L207 du 04 août 2015, pp.40-72, point 94.

<sup>930</sup> Décision 2015/1469/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.3074, point 237.

<sup>931</sup> *Ibid.*, points 216 et 245.

<sup>932</sup> *Ibid.*, point 238.

<sup>933</sup> *Ibid.*, point 157.

économique dont le financement public peut être contrôlé par l'application du droit des aides d'Etat<sup>934</sup>, tout comme le financement public de l'exploitation ultérieure de ladite infrastructure<sup>935</sup> dont l'utilisation est facturée par le gestionnaire<sup>936</sup>. La Commission est d'avis qu'« affirmer que construire et exploiter un aéroport ne constitue une activité économique qu'une fois que l'aviation commerciale y a été attirée avec succès mènerait à des conclusions inacceptables »<sup>937</sup>. En 2016, dans l'affaire Klagenfurt, la Commission se réfère à nouveau à l'arrêt « Leipzig-Halle » du Tribunal pour affirmer que l'activité de construction d'infrastructures ne peut être dissociée de l'activité de gestion aéroportuaire, qui est à qualifier d'économique, et que le droit des aides d'Etat lui est ainsi applicable. Elle ajoute que cette conclusion est indépendante de l'objectif poursuivi mais dépend des effets produits par la mesure en cause<sup>938</sup>.

A côté de cette confirmation franche de l'applicabilité du droit des aides d'Etat aux mesures de soutien public aux activités de construction d'infrastructures aéroportuaires des gestionnaires, validée par le Tribunal et la Cour, la Commission affirme à partir de 2014 que les mesures de financement public d'activités telles que la garantie de la sécurité des opérations *a priori* exclues du contrôle du droit des aides d'Etat peuvent y être soumises.

## PARAGRAPHE 2. L'affirmation de la nature économique de l'activité tenant à garantir la sécurité des opérations

276. La Commission européenne étend le champ de qualification de la notion d'activité économique à l'activité du gestionnaire tenant à garantir la sécurité, tantôt par l'affirmation

---

<sup>934</sup> Décision 2015/1226/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.33963 mise à exécution par la France en faveur de la Chambre de commerce et d'industrie d'Angoulême, de la SNC-Lavalin, de Ryanair et de Airport Marketing Services, JOUE n°L201 du 30 juill. 2015, pp.48-108, point 174.

<sup>935</sup> *Ibid.*, point 176.

<sup>936</sup> *Ibid.*, point 175 ; décision 2016/152/UE de la Commission du 1<sup>er</sup> octobre 2014 relative à l'aide d'Etat SA. 27339 mise à exécution par l'Allemagne en faveur de l'aéroport de Zweibrücken et des compagnies aériennes utilisant cet aéroport, JOUE n°L34 du 10 févr. 2016, pp.68-131, point 185.

<sup>937</sup> Décision 2016/152/UE de la Commission du 1<sup>er</sup> octobre 2014 relative à l'aide d'Etat SA. 27339 mise à exécution par l'Allemagne en faveur de l'aéroport de Zweibrücken et des compagnies aériennes utilisant cet aéroport, JOUE n°L34 du 10 févr. 2016, pp.68-131, point 185.

<sup>938</sup> Décision 2018/628/UE de la Commission du 11 novembre 2016 concernant l'aide d'Etat SA.24221 (2011/C) (ex 2011/NN) mise à exécution par l'Autriche en faveur de l'aéroport de Klagenfurt, de Ryanair et d'autres compagnies aériennes utilisant l'aéroport, JOUE n°L107 du 26 avr. 2018, pp.1-95, points 111 et 112.

qu'une telle activité fait partie de l'activité économique normale du gestionnaire d'aéroport, tantôt par l'exclusion de la qualification des coûts d'une telle activité comme relevant d'une mission de puissance publique<sup>939</sup>.

277. En 2008, la Commission était d'avis que l'activité de contrôle de la sécurité aérienne<sup>940</sup>, confiée en Allemagne par le Land au gestionnaire de l'aéroport de Francfort-Hahn rémunéré par le transfert de l'intégralité du produit de la redevance sécurité<sup>941</sup>, était de nature non économique. En 2014, la Commission affirme au contraire à plusieurs reprises que la garantie de la sécurité des opérations fait partie de l'activité économique normale du gestionnaire d'aéroport<sup>942</sup>, estimant que « la garantie de la sécurité des opérations dans un aéroport constitue un aspect normal de l'activité économique que suppose l'exploitation d'un aéroport »<sup>943</sup> et qu'elle ne constitue pas une activité relevant de l'exercice d'une mission de puissance publique, au motif que « [toute] entreprise souhaitant exploiter un aéroport doit garantir la sécurité d'installations telles que les pistes et les aires de trafic »<sup>944</sup>. Elle est d'avis que les coûts liés à cette activité, qu'il s'agisse des coûts de fonctionnement ou d'investissement, sont des coûts normaux du gestionnaire<sup>945</sup> qui ne peuvent être considérés comme relevant de l'exercice de prérogatives de puissance publique<sup>946</sup>. Elle considère que,

---

<sup>939</sup> L'ACI Europe avait, lors de la mise au point des lignes directrices de 2014 de la Commission européenne, invité à une qualification explicite de l'activité tenant à la sécurité comme non économique : ACI EUROPE, « ACI Europe Response to European Commission on its Communication on Draft EU Guidelines on State Aid to Airports and Airlines », 25/09/2013, Annexe 2.

<sup>940</sup> Affaire « Francfort-Hahn », SA. 21121, Lettre d'invitation à présenter des observations du 17/06/2008, JOUE n°C12 du 17 janv. 2009, pp.6-60, point 329.

<sup>941</sup> *Ibid.*, point 188.

<sup>942</sup> Décision 2015/1469/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.30743 – Allemagne – Financement de projets d'infrastructure à l'aéroport de Leipzig-Halle, JOUE n°L232 du 4 sept. 2015, pp.1-42, point 215 ; décision 2015/1071/UE de la Commission du 1<sup>er</sup> octobre 2014 relative à l'aide d'Etat SA. 26190 mise à exécution par l'Allemagne en faveur de l'aéroport de Sarrebruck et des compagnies aériennes utilisant cet aéroport, JOUE n°L179 du 08 juill. 2015, pp.1-53, point 191 ; décision 2016/152/UE de la Commission du 1<sup>er</sup> octobre 2014 relative à l'aide d'Etat SA. 27339 mise à exécution par l'Allemagne en faveur de l'aéroport de Zweibrücken et des compagnies aériennes utilisant cet aéroport, JOUE n°L34 du 10 févr. 2016, pp.68-131, point 194.

<sup>943</sup> Décision 2016/152/UE de la Commission du 1<sup>er</sup> octobre 2014 relative à l'aide d'Etat SA. 27339 mise à exécution par l'Allemagne en faveur de l'aéroport de Zweibrücken et des compagnies aériennes utilisant cet aéroport, JOUE n°L34 du 10 févr. 2016, pp.68-131, point 194.

<sup>944</sup> *Ibid.*

<sup>945</sup> « l'amélioration de la sécurité de l'exploitation de l'aéroport correspond aux coûts normaux d'une activité économique » : décision 2016/1944/UE de la Commission du 23 juillet 2014, Allemagne – Arrangements financiers relatifs à Flughafen Dortmund GmbH et aux barèmes de redevances aéroportuaires NERES et NEO, JOUE n°L302 du 9 nov. 2016, pp.1-61, point 207.

<sup>946</sup> Ni « les coûts d'exploitation encourus afin de garantir la sécurité des opérations aéroportuaires » ni « [les] investissements réalisés afin de garantir la sécurité des opérations aéroportuaires » : décision 2016/1944/UE de

d'une manière générale, « (...) les coûts liés aux exigences et aux normes réglementaires ne peuvent être considérés comme relevant de l'exercice d'une mission de puissance publique »<sup>947</sup>. Le transporteur *Ryanair* contestera cette analyse, affirmant que « les coûts de la sécurité ne devraient pas être considérés au titre de l'activité économique d'un aéroport »<sup>948</sup>.

278. Les mesures de financement public en faveur du gestionnaire des coûts d'exploitation ou des coûts d'investissement pour la construction d'infrastructures garantissant la sécurité des opérations peuvent donc être constitutives d'une aide d'Etat. Dans l'affaire Tarbes, par exemple, la Commission a admis comme une aide compatible avec le marché intérieur une subvention d'investissement d'un montant de 5,3 millions d'euros destinée à financer des travaux de mise en conformité avec des normes de sécurité de chaussées aéronautiques<sup>949</sup>.

279. Dans la droite ligne de la Commission, le Tribunal interprète de manière large la notion d'activité économique et fait de la sécurité l'une des composantes de la qualité du service de gestion permettant l'atterrissage, dans un arrêt remarqué relatif à la qualification d'une mesure de financement d'un équipement d'ILS<sup>950</sup> de catégorie III. Le Tribunal estime que le fait qu'une activité contribue au renforcement de la sécurité n'exclut pas que ladite activité puisse être qualifiée d'économique<sup>951</sup>. La garantie de la sécurité des opérations aériennes se fonde ainsi dans l'ensemble des services fournis par le gestionnaire pour permettre à un transporteur d'atterrir, comme la composante d'une activité économique. Que reste-t-il dès

---

la Commission du 23 juillet 2014, Allemagne – Arrangements financiers relatifs à Flughafen Dortmund GmbH et aux barèmes de redevances aéroportuaires NERES et NEO, JOUE n°L302 du 9 nov. 2016, pp.1-61, points 206 et 207 ; décision 2015/1071/UE de la Commission du 1<sup>er</sup> octobre 2014 relative à l'aide d'Etat SA. 26190 mise à exécution par l'Allemagne en faveur de l'aéroport de Sarrebruck et des compagnies aériennes utilisant cet aéroport, JOUE n°L179 du 08 juill. 2015, pp.1-53, points 196 et 197 (« les investissements engagés pour l'installation des clôtures autour de l'aéroport, la signalisation de la piste et l'extension des aires de sécurité d'extrémité de piste ne peuvent être considérés comme relevant de l'exercice d'une mission de puissance publique »).

<sup>947</sup> Décision 2015/1469/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.30743 – Allemagne – Financement de projets d'infrastructure à l'aéroport de Leipzig-Halle, JOUE n°L232 du 4 sept. 2015, pp.1-42, point 215.

<sup>948</sup> Décision 2018/628/UE de la Commission du 11 novembre 2016 concernant l'aide d'Etat SA.24221 (2011/C) (ex 2011/NN) mise à exécution par l'Autriche en faveur de l'aéroport de Klagenfurt, de Ryanair et d'autres compagnies aériennes utilisant l'aéroport, JOUE n°L107 du 26 avr. 2018, pp.1-95, point 120.

<sup>949</sup> COMMISSION EUROPEENNE, Affaire « Tarbes », SA. 42413, Décision de ne pas soulever d'objection du 25 septembre 2017, C (2017) 6302 final, JOUE n°C40 du 2 févr. 2018.

<sup>950</sup> *Instrument Landing System*.

<sup>951</sup> TPIUE, Arrêt du 25/01/2018, BSCA c/ Commission (T-818/14, ECLI :EU :T :2018 :33).

lors, pour ce qui concerne les services permettant l'atterrissage, de la mission de service public du gestionnaire ? Les services rendus pour l'atterrissage sont-ils à considérer comme des services purement économiques ? La mise en place d'un équipement d'ILS de catégorie III, si elle ne répond pas à une obligation légale, ne s'impose-t-elle pas au gestionnaire au titre de certains principes du droit national<sup>952</sup> ? Une telle activité ne relève-t-elle pas de l'exercice de prérogatives de puissance publique ?

280. Devant le Tribunal, le gestionnaire de l'aéroport de Charleroi conteste la qualification par la Commission des activités liées aux investissements et grosses réparations relatifs aux systèmes ILS et au balisage des pistes d'économiques. Le gestionnaire fait valoir que « l'ILS est un système permettant aux avions l'approche de la piste d'atterrissage par mauvaise visibilité » et, à ce titre, « un équipement indispensable à la navigation aérienne et à la sécurité, la sûreté et la mise en conformité des pistes et des installations ». Se référant au règlement européen qualifiant de non économique l'activité de fourniture de services de navigation aérienne, le gestionnaire affirme que l'investissement dans un équipement de type ILS, instrument nécessaire à la navigation aérienne, ne relève pas d'une activité de nature économique, peu important le caractère optionnel de cet équipement<sup>953</sup>.

281. La Commission estime en revanche que les services d'entretien et ceux liés à la sécurité du trafic au sol sont des services de nature économique, tout comme le suivi et l'enregistrement des vols ainsi que la planification des vols et le *marshaling*<sup>954</sup>. Le Tribunal confirme la position de la Commission dans cette affaire et se réfère à la décision de la Commission dans l'affaire Marseille-Provence, selon laquelle l'activité du gestionnaire tenant à garantir la sécurité d'exploitation ne pouvait être qualifiée de non économique<sup>955</sup>. Il affirme que la garantie de la sécurité du trafic au sol, y compris lors des atterrissages et décollages, « fait partie intégrante de l'exploitation commerciale de l'aéroport et est donc de nature

---

<sup>952</sup> Tel que le principe français de continuité du service public.

<sup>953</sup> TPIUE, Arrêt du 25/01/2018, BSCA c/ Commission (T-818/14, ECLI :EU :T :2018 :33), point 87.

<sup>954</sup> *Ibid.*, point 28 ; elle avait par ailleurs admis que les subventions liées aux services de protection contre l'incendie et aux services de sûreté ne constituaient pas des aides d'Etat : voir le même arrêt, point 27.

<sup>955</sup> Voir *supra* ; décision 2016/1698 de la Commission du 20 février 2014 concernant les mesures SA.22932 mises à exécution par la France en faveur de l'aéroport de Marseille Provence et des compagnies aériennes utilisatrices de l'aéroport, JOUE n°L260 du 27 sept. 2016, pp.1-60, point 245.

économique »<sup>956</sup>. Le Tribunal rappelle la fonction de l'ILS, qui est un « instrument d'approche au sol qui utilise le signal radio pour accroître la précision de l'atterrissage d'un avion approchant d'une piste d'atterrissage, permettant ainsi un atterrissage sans risque dans des conditions météorologiques défavorables »<sup>957</sup>. Il reconnaît que cet instrument contribue à la sécurité des atterrissages mais, soulignant son caractère optionnel et rejetant l'argument avancé par le gestionnaire, conteste l'utilité de celui-ci pour le contrôle et la police de l'espace aérien ou toute autre activité relevant de l'exercice de prérogatives de puissance publique. Le Tribunal affirme qu'il s'agit d'un accessoire de l'activité générale du gestionnaire, économique<sup>958</sup>, dont l'absence aurait pour seul effet d'affecter de manière négative la compétitivité du gestionnaire vis-à-vis de concurrents qui en seraient équipés<sup>959</sup>. Une telle position bouscule inévitablement la conception traditionnelle de la sécurité chez le transporteur. *A priori*, la sécurité n'est pas pour le transporteur un critère relatif de comparaison entre aéroports ou gestionnaires. C'est en principe une exigence fondamentale, en amont de tout choix d'un aéroport en tant que facteur de production et d'un gestionnaire en tant que partenaire. La sécurité comme composante de la qualité d'un service économique devient un facteur de compétitivité du gestionnaire, au même niveau que le prix et que les caractéristiques matérielles des services de gestion.

282. Le cœur du service d'atterrissage consisterait à permettre une utilisation des pistes dans des conditions météorologiques favorables, dans lesquelles l'ILS de catégorie III ne serait pas nécessaire. Affirmer qu'un tel équipement sert non pas à garantir mais à renforcer la sécurité revient à considérer que la norme météorologique serait le beau temps. Le mauvais temps qui justifie l'utilité de l'ILS de catégorie III serait l'exception. C'est la position que défend la Commission, qui perçoit le coût de la sécurité comme un coût normal dont la compensation par l'Etat pour un gestionnaire donné au sein d'un ordre juridique constitue une aide d'Etat. Selon la Commission, l'activité tenant à renforcer la sécurité ne relèverait pas de l'exercice de prérogatives de puissance publique<sup>960</sup>. Au contraire, le choix du gestionnaire d'investir dans

---

<sup>956</sup> TPIUE, Arrêt du 25/01/2018, BSCA c/ Commission (T-818/14, ECLI :EU :T :2018 :33), point 91.

<sup>957</sup> *Ibid.*, point 100.

<sup>958</sup> *Ibid.*, point 102.

<sup>959</sup> *Ibid.*, point 103.

<sup>960</sup> *Ibid.*, point 116.

un tel équipement relèverait d'une stratégie d'amélioration marginale de la qualité du service fourni par temps mauvais, et donc d'amélioration de sa compétitivité.

283. Pourtant, si la sécurité est garantie en l'absence de cet équipement par beau temps, force est de noter qu'elle ne l'est pas par mauvais temps. Ainsi, s'il apparaît accessoire à l'échelle d'un aéroport donné et contingent au vu du principe de beau temps, l'ILS de catégorie III est la condition *sine qua non* à tout atterrissage par faible visibilité, c'est-à-dire par mauvais temps d'un niveau donné – dont la définition relève de considérations techniques particulières non détaillées dans la présente étude. Si aucun aéroport, à l'intérieur d'une zone géographique donnée, n'est équipé de cet instrument, il devient impossible à un transporteur d'opérer un vol par faible visibilité. Le Tribunal, s'il reconnaît le caractère indispensable d'un tel équipement pour un atterrissage par mauvais temps, étend le champ d'utilisation d'un ILS de catégorie III à tout un ensemble d'aéroports. Il serait donc indispensable, non pas que chaque aéroport soit équipé mais qu'au moins un aéroport soit équipé dans une zone donnée. Le Tribunal note ainsi que l'absence d'ILS de catégorie III sur un aéroport donné peut amener les transporteurs, par temps mauvais, à rediriger leurs vols vers d'autres aéroports, équipés<sup>961</sup> ou à les annuler. Reste que, sur un aéroport donné, l'instrument revêt un caractère essentiel à l'opération d'atterrissage par mauvais temps, qui rend discutable sa désignation comme pur facteur de compétitivité.

284. S'il est en effet possible de considérer que, sur un aéroport équipé, la présence d'un ILS de catégorie III renforce *a priori* la sécurité des opérations, il convient d'admettre que l'absence d'ILS de catégorie III pour l'atterrissage par mauvais temps n'a pas de façon parallèle pour effet de faire varier à la baisse le degré de sécurité de l'opération d'atterrissage mais de la rendre impossible en privant par hypothèse le pilote de visibilité. C'est en effet non pas le passager qui profite directement de l'ILS de catégorie III mais le pilote. L'intérêt du passager réside bien entendu dans la possibilité qu'offre l'instrument au transporteur de respecter les termes du contrat de service de transport aérien, en rendant possible même par temps mauvais l'atterrissage sur le « bon » aéroport – celui désigné au contrat. Pour autant, est-il possible de considérer que le simple respect des termes du contrat améliore d'une

---

<sup>961</sup> *Ibid.*, point 103.

quelconque manière l'attractivité du transporteur face aux passagers actuels ou potentiels ?  
A *fortiori*, est-il possible de considérer que la compétitivité du gestionnaire face aux transporteurs puisse être affectée de manière positive par la présence d'un ILS de catégorie III, dont le seul bénéfice est la capacité à atterrir par mauvais temps, autrement dit l'exécution normale des opérations ?

285. Tout équipement nécessaire à la garantie de la sécurité, fût-ce dans des conditions particulières marginales, devrait semble-t-il – dans l'intérêt de la garantie impérative de la sécurité aérienne – être considéré comme un facteur de production du service de transport aérien et non comme un facteur de compétitivité du transporteur ou du gestionnaire. Eu égard au gestionnaire, cela revient à considérer que l'ILS de catégorie III ne constituerait pas *a priori* un facteur d'amélioration du service d'atterrissage, mais un équipement fondamental permettant de répondre à l'exigence de sécurité – *sine qua non*. Cela dit, la confirmation par le Tribunal de la qualification du financement public d'un tel instrument d'aide d'Etat apparaît comme la première étape vers une extension importante du champ de qualification de l'aide d'Etat à tout soutien public en faveur de la sécurité des opérations, et non de son seul « renforcement ».

286. Il s'agit là d'une remise en cause importante de la séparation traditionnelle de l'ensemble des enjeux de sécurité et de sûreté des enjeux économiques. C'est la fin du principe du financement par l'Etat de la sécurité aéroportuaire, la fin du principe du financement par l'Etat de la sûreté aéroportuaire étant elle aussi en marche selon certains observateurs<sup>962</sup>. Cette prise de position entérine une forme de désengagement de l'Etat eu égard aux enjeux de sécurité et de sûreté.

Outre la confirmation de l'applicabilité du droit des aides d'Etat aux mesures de financement public d'activités économiques, il est possible de lire dans la jurisprudence européenne l'affirmation de l'applicabilité du droit des aides d'Etat à certaines mesures de financement public d'activités non économiques.

---

<sup>962</sup> C'est ce qui ressort des entretiens menés avec les services compétents de différents gestionnaires d'aéroports français.

## *SECTION II. La reconnaissance originale de l'applicabilité du droit des aides d'Etat aux mesures de financement public d'une activité non économique*

287. Outre les mesures de financement public d'activités économiques, la Commission contrôle les mesures de soutien à l'exécution des missions régaliennes. Il est *a priori* difficile de percevoir en quoi les subventions accordées par l'Etat aux gestionnaires pour l'accomplissement de missions régaliennes pourraient constituer des aides d'Etat, ni même en quoi elles devraient être soumises au contrôle du droit des aides d'Etat. En effet, le financement des missions régaliennes incombe à l'Etat et il paraît dès lors exclu de considérer le transfert de fonds publics de l'Etat vers le gestionnaire, destiné à compenser les coûts engagés, comme une aide d'Etat. Pourtant, la Commission européenne a reconnu l'applicabilité du droit des aides d'Etat à ce type de mesures dans différentes affaires. Dans l'affaire Charleroi déjà, en 2004, la Commission avait perçu le risque de transfert en faveur d'un transporteur d'une éventuelle surcompensation de coûts de missions de service public dans le cadre d'un contrat commercial<sup>963</sup>, mettant ainsi en avant l'enjeu du contrôle des mesures de financement public en faveur des gestionnaires.

288. De manière générale, le droit des aides d'Etat trouve selon la Commission à s'appliquer dès lors qu'est en cause une mesure de financement public d'une activité, même non économique, dont les coûts incombent légalement à tous les gestionnaires d'un ordre juridique donné. La Commission considère que le financement public de coûts incombant légalement au gestionnaire d'aéroport est soumis au contrôle des aides d'Etat, quand bien même il s'agirait des coûts d'une activité relevant de l'exercice d'une mission de puissance publique, en raison de l'avantage économique que la mesure en cause est susceptible de conférer à son bénéficiaire<sup>964</sup>, sans préciser s'il s'agit par là de protéger le jeu de la

---

<sup>963</sup> Décision 2004/393/CE de la Commission du 12 février 2004 concernant les avantages consentis par la Région wallonne et Brussels South Charleroi Airport à la compagnie aérienne Ryanair lors de son installation à Charleroi, JOCE n°L137 du 30 avr. 2004, pp.1-62, point 176.

<sup>964</sup> Décision 2015/1469/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.30743 – Allemagne – Financement de projets d'infrastructure à l'aéroport de Leipzig-Halle, JOUE n°L232 du 4 sept. 2015, pp.1-42 :

- Point 247 : « Concernant les mesures d'infrastructure supplémentaires M9 qui ont trait à la reconstruction du point de contrôle I, à la construction d'un bâtiment de sûreté fonctionnel afin de répondre aux besoins de la police fédérale et régionale et des douanes, aux installations animalières et à la clôture d'enceinte de l'aéroport (y compris un système de vidéosurveillance numérique et des détecteurs de mouvement), la Commission estime que **ces activités peuvent relever de l'exercice d'une mission de puissance publique**. Cependant, dans la mesure où ces mesures relèvent de l'article 8, paragraphe 3, de la *LuftSiG*, selon cette

concurrence sur le *marché* des services aéroportuaires ou sur celui des services de transport aérien – ou les deux.

289. La Commission développe ainsi une pratique décisionnelle reposant sur la recherche d'une discrimination, relative, entre gestionnaires d'un ordre juridique donné, dont le bénéficiaire de la mesure en cause pourrait tirer profit dans le cadre de ses activités économiques – ce qui pourrait constituer, de manière indirecte, un avantage économique sur le *marché* des services aéroportuaires face aux transporteurs que tout gestionnaire souhaite attirer pour le développement du trafic sur sa plateforme. Sans constituer un avantage direct pour le gestionnaire, un tel financement est en effet susceptible d'améliorer sa compétitivité face aux transporteurs et vis-à-vis d'autres gestionnaires, le financement de l'activité amont hors marché ayant inévitablement des conséquences sur les conditions de concurrence aval sur le marché – fût-ce celui des services aéroportuaires ou des services de transport aérien. Si la Commission parle globalement de « discrimination », il convient en effet de considérer que cette recherche de discrimination correspond au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE à la recherche d'un avantage économique dans le chef du bénéficiaire de la mesure en cause, deuxième critère de qualification de l'aide d'Etat. A côté du test de l'investisseur privé en économie de marché pour la recherche d'un avantage économique dans le chef du gestionnaire bénéficiaire d'une mesure de financement public d'une activité économique, la Commission développe une autre forme de test, visant à examiner l'effet discriminatoire injustifié d'une mesure de financement public d'une activité non économique du gestionnaire au sein d'un ordre juridique donné. La Commission considère que « le financement public d'une activité non économique » ne doit pas « donner lieu à des discriminations injustifiées entre les [transporteurs] et les gestionnaires d'aéroports », une intervention des autorités

---

disposition de droit allemand, seuls les coûts liés à la mise à disposition et à l'entretien des espaces et des locaux qui sont nécessaires à l'exécution des activités conformément à l'article 5, de la *LuftSiG* peuvent être remboursés. **Tous les autres coûts doivent être supportés par l'exploitant de l'aéroport.** Par conséquent, dans la mesure où le financement public octroyé à FLH a soulagé celle-ci des coûts qu'elle devait supporter en vertu de l'article 8, paragraphe 3, de la *LuftSiG*, ce financement public n'est pas exempté du contrôle au titre des règles de l'Union en matière d'aides d'Etat. »

- Point 248 : « Concernant les coûts liés à l'utilisation du bâtiment de sûreté fonctionnel par le service météorologique allemand (mesure M9), la Commission estime, pour les raisons exposées au considérant 243, que **la couverture des coûts relatifs aux services météorologiques engagés par l'aéroport de Leipzig-Halle en vertu de l'article 27 septies de la *LuftVG* confère un avantage à l'aéroport de Leipzig-Halle, même si l'on peut considérer que les services météorologiques sont de nature non économique** ».

publiques qui allègerait les charges qui grèvent normalement le budget d'une entreprise pouvant être considérée comme un avantage. « Ainsi, lorsqu'un ordre juridique prévoit qu'il est d'usage pour les compagnies aériennes ou pour les gestionnaires d'aéroports de supporter des coûts de certains services, tandis que certaines compagnies aériennes ou certains gestionnaires d'aéroports, fournissant les mêmes services au nom des mêmes autorités publiques, ne supportent pas de tels coûts, il est possible que ces derniers bénéficient d'un avantage, même si les services en tant que tels sont considérés comme une activité non économique »<sup>965</sup>.

290. La Commission examine la présence d'un avantage économique dans le chef du gestionnaire, partant du principe que le financement public d'une activité non économique est susceptible de conférer un avantage à l'opérateur subventionné<sup>966</sup>. Elle formule les critères cumulatifs de l'absence d'avantage économique dans le cadre de l'examen d'une mesure de compensation des coûts des missions régaliennes exécutées par un gestionnaire, à savoir l'absence de surcompensation et l'absence de discrimination entre gestionnaires d'un ordre juridique donné<sup>967</sup>. Le financement public d'activités de nature non économique doit rester strictement limité à la compensation des coûts engendrés par celle-ci – ne pas entraîner de surcompensation – et ne pas conduire à une discrimination indue entre gestionnaires, l'allègement d'un coût normal en vertu de l'ordre juridique auquel appartient le gestionnaire

---

<sup>965</sup> Décision 2016/1944/UE de la Commission du 23 juillet 2014, Allemagne – Arrangements financiers relatifs à Flughafen Dortmund GmbH et aux barèmes de redevances aéroportuaires NERES et NEO, JOUE n°L302 du 9 nov. 2016, pp.1-61, point 193 ; décision 2015/1584/UE de la Commission européenne du 1<sup>er</sup> octobre 2014 concernant l'aide d'Etat SA. 23098 mise à exécution par l'Italie en faveur de Società di Gestione dell'Aeroporto di Alghero So.Ge.A.AL S.p.A. et de divers transporteurs aériens présents à l'aéroport d'Alghero, JOUE n°L250 du 25 sept. 2015, pp.38-121, point 261 ; décision 2015/1227/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.22614 mise à exécution par la France en faveur de la Chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn, Ryanair, Airport Marketing Services et Transavia, JOUE n°L201 du 30 juill. 2015, pp.109-197, point 494 ; décision 2014/883/UE de la Commission du 11 février 2014 concernant la mesure SA.35388 – Pologne – Création de l'aéroport de Gdynia-Kosakowo, JOUE n°L357 du 12 déc. 2014, pp.51-88, point 89 ; décision 2018/628/UE de la Commission du 11 novembre 2016 concernant l'aide d'Etat SA.24221 (2011/C) (ex 2011/NN) mise à exécution par l'Autriche en faveur de l'aéroport de Klagenfurt, de Ryanair et d'autres compagnies aériennes utilisant l'aéroport, JOUE n°L107 du 26 avr. 2018, pp.1-95, point 214 ; décision 2017/1149/UE de la Commission du 27 septembre 2016 concernant l'aide d'Etat SA.30931(11/C) (ex N 185/10) mise à exécution par la Roumanie pour les aéroports régionaux roumains, JOUE n°L166 du 29 juin 2017, pp.36-57, point 78.

<sup>966</sup> Décision 2015/1227/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.22614 mise à exécution par la France en faveur de la Chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn, Ryanair, Airport Marketing Services et Transavia, JOUE n°L201 du 30 juill. 2015, pp.109-197.

<sup>967</sup> *Ibid.*, points 494 et 495 ; décision 2015/1226/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.33963 mise à exécution par la France en faveur de la Chambre de commerce et d'industrie d'Angoulême, de la SNC-Lavalin, de Ryanair et de Airport Marketing Services, JOUE n°L201 du 30 juill. 2015, pp.48-108, point 199.

bénéficiaire de la mesure en cause étant susceptible de conférer un avantage audit gestionnaire quand bien même l'activité financée serait non économique<sup>968</sup>. La Commission est d'avis qu'un système qui s'applique à tous les aéroports civils français n'est pas discriminatoire et que les subventions relatives aux missions régaliennes ne sont pas des aides d'Etat<sup>969</sup>, la compensation des coûts des missions régaliennes ne revenant pas à alléger des coûts que devraient normalement supporter les gestionnaires d'aéroports en vertu de l'ordre juridique français puisque ces coûts incombent à l'Etat<sup>970</sup>.

291. La Commission a confirmé récemment que le financement public d'activités non économiques est susceptible de conférer un avantage économique au bénéficiaire de la mesure en cause, dès lors qu'il représente pour celui-ci un allègement des charges normales qui pèsent sur lui et ont un impact sur son activité économique<sup>971</sup>. **La compensation par l'Etat d'un coût normal du gestionnaire d'aéroport, même pour une activité non économique, confère à son bénéficiaire un avantage économique.**

292. Elle étend le champ d'application du droit des aides d'Etat par la découverte d'un critère finaliste de protection du marché tenant au contrôle des mesures de compensation des missions régaliennes susceptibles, par une éventuelle surcompensation, de conférer un avantage économique au gestionnaire bénéficiaire<sup>972</sup>, qu'il pourrait transférer à tel ou tel transporteur. Elle est attentive à la possibilité d'une subvention croisée qui pourrait découler d'une surcompensation des coûts d'une mission de service public, le transfert de fonds publics en faveur du financement d'un contrat commercial avec un transporteur, en particulier en

---

<sup>968</sup> Décision 2015/1226/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.33963 mise à exécution par la France en faveur de la Chambre de commerce et d'industrie d'Angoulême, de la SNC-Lavalin, de Ryanair et de Airport Marketing Services, JOUE n°L201 du 30 juill. 2015, pp.48-108, point 197.

<sup>969</sup> Décision 2015/1227/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.22614 mise à exécution par la France en faveur de la Chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn, Ryanair, Airport Marketing Services et Transavia, JOUE n°L201 du 30 juill. 2015, pp.109-197, point 499.

<sup>970</sup> *Ibid.*, point 497.

<sup>971</sup> Affaire « Francfort-Hahn », SA. 43260, Lettre d'invitation à présenter des observations du 26/10/2018, point 202.

<sup>972</sup> « si le financement public des activités non-économiques ne relève pas du droit de l'Union, tout cas de surcompensation serait constitutif d'un avantage et ouvrirait la porte à un examen selon les règles de l'article 107 du TFUE » : CORREIA Vincent, « Les nouvelles lignes directrices de la Commission européenne sur les aides d'Etat aux aéroports et aux compagnies aériennes », *Revue allemande de droit aérien et spatial*, 2014, vol.63, n°3, pp.411-441, p.415.

l'absence de séparation comptable, pouvant être perçu comme une aide potentielle<sup>973</sup>. Si l'activité du bénéficiaire direct de la mesure en cause est non économique, la nature économique de l'activité du bénéficiaire potentiel, indirect, ouvre le champ d'application du droit des aides d'Etat. Il s'agit ainsi de protéger, par l'extension du champ d'application du droit des aides d'Etat aux mesures de financement public d'une activité non économique, à la fois le *marché* amont des services aéroportuaires et le marché aval des services de transport aérien.

293. Dans différentes affaires, la Commission examine des mesures de financement de coûts d'activités non économiques, relevant de missions de puissance publique, à l'aune du droit des aides d'Etat, telles que :

- Les SSLIA<sup>974</sup> et tomographes dans l'affaire Pau<sup>975</sup> ;
- Les services d'incendie, sécurité et surveillance des frontières dans l'affaire Gdynia-Kosakowo<sup>976</sup> ;
- Les activités de contrôle et de sécurité aérienne telles que le SSLIA dans l'affaire Sarrebruck<sup>977</sup> ;
- Les services d'incendie et services de météorologie dans l'affaire Zweibrücken<sup>978</sup> ;
- Les services d'incendie et d'entretien dans l'affaire Charleroi ;
- Les missions régaliennes dans l'affaire Nîmes ;
- Le système d'éclairage et d'approche de précision dans l'affaire Niederrhein-Weeze ;

---

<sup>973</sup> Décision 2004/393/CE de la Commission du 12 février 2004 concernant les avantages consentis par la Région wallonne et Brussels South Charleroi Airport à la compagnie aérienne Ryanair lors de son installation à Charleroi, JOCE n°L137 du 30 avr. 2004, pp.1-62, point 176.

<sup>974</sup> Service de sauvetage et de lutte contre l'incendie des aéronefs.

<sup>975</sup> Décision 2015/1227/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.22614 mise à exécution par la France en faveur de la Chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn, Ryanair, Airport Marketing Services et Transavia, JOUE n°L201 du 30 juill. 2015, pp.109-197.

<sup>976</sup> Décision 2014/883/UE de la Commission du 11 février 2014 concernant la mesure SA.35388 – Pologne – Création de l'aéroport de Gdynia-Kosakowo, JOUE n°L357 du 12 déc. 2014, pp.51-88 ; décision 2015/1586/UE de la Commission du 26 février 2015 concernant la mesure SA. 35388 (13/C) (ex 13/NN et ex 12/N) – Pologne – Reconversion de l'aéroport de Gdynia-Kosakowo, JOUE n°L250 du 25 sept. 2015, pp.165-207.

<sup>977</sup> Décision 2015/1071/UE de la Commission du 1<sup>er</sup> octobre 2014 relative à l'aide d'Etat SA. 26190 mise à exécution par l'Allemagne en faveur de l'aéroport de Sarrebruck et des compagnies aériennes utilisant cet aéroport, JOUE n°L179 du 08 juill. 2015, pp.1-53.

<sup>978</sup> Décision 2016/152/UE de la Commission du 1<sup>er</sup> octobre 2014 relative à l'aide d'Etat SA. 27339 mise à exécution par l'Allemagne en faveur de l'aéroport de Zweibrücken et des compagnies aériennes utilisant cet aéroport, JOUE n°L34 du 10 févr. 2016, pp.68-131, point 193.

- Les missions régaliennes dans l'affaire Marseille-Provence ;
- Les missions régaliennes de garantie de la sécurité du trafic aérien dans l'affaire Angoulême<sup>979</sup>.

294. Dans l'affaire Gdynia-Kosakowo, la Commission s'est prononcée en deux temps. Dans sa deuxième décision finale, après avoir reconnu dans la décision d'ouvrir la procédure que « les investissements couvrant la construction de bâtiments pour une unité de pompiers, les fonctionnaires des douanes, les agents de sécurité de l'aéroport ainsi que les fonctionnaires de police et de surveillance des frontières et leur équipement ne constituaient pas des aides d'État »<sup>980</sup>, la Commission a finalement remis en question ces investissements et les a qualifiés d'aides d'État au motif que, « conformément à la législation polonaise, les exploitants d'aéroports sont obligés de financer de tels investissements à l'aide de ressources propres »<sup>981</sup>. La Commission abroge et remplace ainsi sa première décision<sup>982</sup>, nuanciant son interprétation première selon laquelle le financement d'une activité non économique strictement liée à une activité économique constituerait une aide d'État ; elle affirme dans cette nouvelle décision que « [l]e financement public d'une telle activité non économique ne constitue pas une aide d'État, mais il doit rester strictement limité à la compensation des coûts engendrés par celle-ci et ne peut pas être utilisé pour couvrir les coûts d'autres activités de nature économique »<sup>983</sup>.

295. Dans l'affaire Sarrebruck, la Commission affirme que les activités de contrôle et de sécurité aérienne, telles que les services d'incendie et les mesures prises en application du §27c2 du *LuftVG*<sup>984</sup> et du §8 du *LuftSiG*<sup>985</sup> relèvent de l'exercice d'une mission de puissance

---

<sup>979</sup> Décision 2015/1226/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'État SA.33963 mise à exécution par la France en faveur de la Chambre de commerce et d'industrie d'Angoulême, de la SNC-Lavalin, de Ryanair et de Airport Marketing Services, JOUE n°L201 du 30 juill. 2015, pp.48-108, points 148 et ss.

<sup>980</sup> Décision 2015/1586/UE de la Commission du 26 février 2015 concernant la mesure SA. 35388 (13/C) (ex 13/NN et ex 12/N) – Pologne – Reconversion de l'aéroport de Gdynia-Kosakowo, JOUE n°L250 du 25 sept. 2015, pp.165-207, point 18.

<sup>981</sup> *Ibid.*, point 17.

<sup>982</sup> *Ibid.*, point 18.

<sup>983</sup> *Ibid.*, point 104.

<sup>984</sup> *Luftverkehrsgesetz*.

<sup>985</sup> *Luftsicherheitsgesetz*.

publique<sup>986</sup>. Pour autant, la couverture par l'Etat des coûts induits par ces activités pour un gestionnaire est susceptible d'être perçue comme une mesure conférant un avantage audit gestionnaire. S'il constitue une exception dans un Etat donné, le financement public des coûts de fonctionnement de ces activités pour un gestionnaire d'aéroport donné constitue une aide d'Etat dès lors que les autres gestionnaires, appartenant au même ordre juridique, doivent supporter ces coûts eux-mêmes<sup>987</sup>. La Commission désigne le financement de la sécurité comme coût normal du gestionnaire, qui ne peut être considéré comme un coût relevant de l'exercice d'une mission de puissance publique<sup>988</sup>.

296. De façon générale, la Commission est d'avis que dès lors qu'il s'agit d'un coût qui incombe normalement au gestionnaire en vertu du cadre juridique applicable, sa prise en charge par l'Etat le libère, indépendamment de la classification juridique de ce coût, laquelle détermine s'il relève ou non de l'exercice d'une mission de puissance publique<sup>989</sup>.

297. Dans l'affaire Zweibrücken, la Commission affirme de la même manière que « les mesures en vertu de l'article 8 [du *LuftSiG*], les mesures en vertu de l'article 27 *quater*, paragraphe 2, [du *LuftVG*] (y compris les services météorologiques), et les services incendie peuvent (...) être considérés comme des activités qui relèvent de l'exercice d'une mission de puissance publique »<sup>990</sup>. Elle est d'avis que la prise en charge des coûts de ces activités par l'Etat, « (...) quelle que soit la classification juridique de ces coûts, qu'ils relèvent du domaine public ou non » libère cela dit le gestionnaire « d'un coût qu'il aurait normalement dû encourir », en vertu du cadre juridique applicable<sup>991</sup> ; ces coûts « doivent être considérés comme des dépenses d'exploitation normales (...) »<sup>992</sup> du gestionnaire.

---

<sup>986</sup> Décision 2015/1071/UE de la Commission du 1<sup>er</sup> octobre 2014 relative à l'aide d'Etat SA. 26190 mise à exécution par l'Allemagne en faveur de l'aéroport de Sarrebruck et des compagnies aériennes utilisant cet aéroport, JOUE n°L179 du 08 juill. 2015, pp.1-53, point 190.

<sup>987</sup> *Ibid.*, point 193.

<sup>988</sup> *Ibid.*, points 196 et ss.

<sup>989</sup> *Ibid.*, point 198.

<sup>990</sup> Décision 2016/152/UE de la Commission du 1<sup>er</sup> octobre 2014 relative à l'aide d'Etat SA. 27339 mise à exécution par l'Allemagne en faveur de l'aéroport de Zweibrücken et des compagnies aériennes utilisant cet aéroport, JOUE n°L34 du 10 févr. 2016, pp.68-131, point 193.

<sup>991</sup> *Ibid.*, point 201.

<sup>992</sup> *Ibid.*, point 196.

298. Dans le cadre de l'affaire Marseille, les autorités françaises sont d'avis que les subventions affectées au financement d'infrastructures ou d'activités non économiques, liées à l'exercice de prérogatives relatives à la sécurité publique, à la lutte contre l'incendie et à la sécurité d'exploitation<sup>993</sup>, ne peuvent constituer des aides d'Etat. La CCIMP<sup>994</sup> partage les arguments de la France selon lesquels les subventions prescrites ainsi que les subventions affectées au financement d'activités non économiques ne peuvent pas être qualifiées d'aides d'Etat<sup>995</sup>. La Commission estime que les coûts de la mise en conformité des infrastructures avec des exigences législatives et normatives concernant la prévention contre l'incendie sont des coûts normaux du gestionnaire et que l'activité de mise en conformité ne peut être considérée *a priori* comme non économique sous prétexte qu'elle découlerait d'une obligation réglementaire<sup>996</sup>. Elle reconnaît certains coûts tels que ceux afférents aux missions de sûreté et de sécurité publique comme participant de l'accomplissement d'activités non économiques<sup>997</sup>. Sans se livrer à une application classique du droit des aides d'Etat, la Commission examine les mesures de compensation de ces coûts afin de déterminer si elles emportent une discrimination entre gestionnaires d'un ordre juridique donné. La Commission est d'avis que « le financement public d'activités non économiques nécessairement liées à l'exercice d'une activité économique » est susceptible de conduire à « une discrimination induite entre les compagnies aériennes et les gestionnaires d'aéroport »<sup>998</sup>. Au sujet du mécanisme de la taxe d'aéroport, les autorités françaises estiment qu'il est tel qu'il s'applique à tous les aéroports français selon les mêmes règles, de manière non discriminatoire, et qu'il

---

<sup>993</sup> Décision 2016/1698 de la Commission du 20 février 2014 concernant les mesures SA.22932 mises à exécution par la France en faveur de l'aéroport de Marseille Provence et des compagnies aériennes utilisatrices de l'aéroport, JOUE n°L260 du 27 sept. 2016, pp.1-60, point 74.

<sup>994</sup> Chambre de commerce et d'industrie Marseille Provence.

<sup>995</sup> Décision 2016/1698 de la Commission du 20 février 2014 concernant les mesures SA.22932 mises à exécution par la France en faveur de l'aéroport de Marseille Provence et des compagnies aériennes utilisatrices de l'aéroport, JOUE n°L260 du 27 sept. 2016, pp.1-60, point 189.

<sup>996</sup> *Ibid.*, point 245 ; il est intéressant de noter que le Tribunal avait retenu le caractère optionnel de l'équipement ILS III pour écarter la possibilité de son financement par de l'argent public (*supra*). L'existence d'une obligation réglementaire ne suffit pas, pour la Commission, à qualifier l'activité en cause de non économique, tandis que l'absence d'une telle obligation suffit, pour le Tribunal, à écarter la qualification de l'activité en cause de non économique. On voit bien là, *a contrario*, la lecture large qui est faite de la notion d'activité économique.

<sup>997</sup> Décision 2016/1698 de la Commission du 20 février 2014 concernant les mesures SA.22932 mises à exécution par la France en faveur de l'aéroport de Marseille Provence et des compagnies aériennes utilisatrices de l'aéroport, JOUE n°L260 du 27 sept. 2016, pp.1-60, point 239.

<sup>998</sup> *Ibid.*, point 243.

ne peut y avoir surcompensation<sup>999</sup>, ce que la Commission confirme dès lors qu'elle est en mesure de constater l'absence de surcompensation<sup>1000</sup>.

299. Lorsqu'est en cause une mesure de financement public d'une activité économique, la caractérisation de l'avantage économique dans le chef du bénéficiaire passe par l'application du test de l'investisseur privé en économie de marché, tandis qu'il s'agit de rechercher une discrimination à une échelle infra-Union – celle d'un Etat membre ou d'un ordre juridique – dans le cas d'un financement public d'activité non économique. La recherche non pas absolue d'un avantage qui aurait été conféré à une entreprise donnée par la mesure examinée mais relative d'une discrimination induite par cette mesure – dans l'affaire Alghero par exemple – appelle un commentaire au sujet du référentiel au sein duquel cette analyse relative doit être menée. La Commission admet *a priori* comme limite à son contrôle en matière d'aides d'Etat le pouvoir législatif ou réglementaire d'un Etat membre ou d'une autorité infra-étatique assimilée à l'Etat. Elle affirme ainsi dans l'affaire Charleroi tranchée en 2014 ou dans l'affaire Alghero que l'examen du caractère non discriminatoire d'une mesure a pour cadre un « ordre juridique », tantôt infra-étatique – régional dans l'affaire Charleroi – tantôt étatique – national dans les affaires Alghero<sup>1001</sup> et Lübeck<sup>1002</sup>. Une telle affirmation laisse entendre qu'une mesure non discriminatoire de nature légale ou réglementaire et de rang national ou régional pourrait échapper à la sanction du droit des aides d'Etat dès lors que serait observée l'absence de discrimination au sein de l'ordre juridique en cause, et ainsi reconnue l'absence d'avantage économique pour l'opérateur en cause. Quid l'éventuelle discrimination que pourrait produire sur les opérateurs exerçant leur activité sur le reste du marché intégré de l'Union européenne, fusse celui des services des transports aériens ou celui – supposé – des services aéroportuaires, une mesure qui aurait été reconnue comme non discriminatoire au sein du référentiel choisi – infra-Union – mais qui aurait néanmoins pour effet d'alléger des coûts

---

<sup>999</sup> *Ibid.*, points 108 et 109.

<sup>1000</sup> *Ibid.*, point 274.

<sup>1001</sup> Décision 2015/1584/UE de la Commission européenne du 1<sup>er</sup> octobre 2014 concernant l'aide d'Etat SA. 23098 mise à exécution par l'Italie en faveur de Società di Gestione dell'Aeroporto di Alghero So.Ge.A.AL S.p.A. et de divers transporteurs aériens présents à l'aéroport d'Alghero, JOUE n°L250 du 25 sept. 2015, pp.38-121, points 261 et ss.

<sup>1002</sup> Affaire « Lübeck », Lettre d'invitation à présenter des observations du 22/02/2012, Aides d'Etat présumées en faveur de l'aéroport de Lübeck, d'Infratil et des compagnies aériennes utilisant cet aéroport (Ryanair, Wizz Air et autres), SA. 27585 et SA. 31149, JOUE n°C241 du 10 août 2012, pp.56-94, points 124, 133, 135, 138, 140 et 146.

qu'auraient normalement à supporter, à l'échelle de l'Union, tous les opérateurs du marché européen – ou la majorité d'entre eux, en vertu du droit de l'Union ou des différents régimes nationaux ?

300. Il semble y avoir là une confusion entre la recherche d'une discrimination entre gestionnaires d'aéroports ou de rupture d'égalité entre administrés face à l'Etat et la recherche d'un avantage économique au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE – à laquelle la Commission européenne se livre quand elle applique le test dit de l'investisseur privé en économie de marché. La confusion pourrait venir du fait que la compensation en cause concerne une activité non économique. C'est là l'apport de cette décision, dans laquelle la Commission européenne perçoit l'existence d'un avantage économique en l'absence d'une activité économique. Elle considère en réalité que le gestionnaire d'aéroport, dès lors qu'il exerce au moins partiellement une activité économique, peut globalement être qualifié d'entreprise. La Commission remplace ainsi le critère matériel de l'activité économique par le critère organique de l'entreprise, destinataire formel, pour appliquer le droit des aides d'Etat, retenant une qualification absolue de l'entité en cause et non plus une qualification relative dépendant de la nature de l'activité en cause. Cela revient à considérer que toute mesure allégeant les coûts normaux d'un gestionnaire d'aéroport, entreprise au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE confère un avantage économique à celui-ci. Il s'agit d'une appréciation organique de l'avantage, liée à la qualité de l'entité bénéficiaire de la mesure examinée, et non plus substantielle – liée à la nature de l'activité financée par la mesure en cause. C'est une caractérisation facilitée de l'avantage économique, de laquelle découle une extension notable du champ d'application du droit des aides d'Etat et de la qualification d'une mesure d'aide d'Etat. Autrement dit, c'est la qualité d'entreprise de l'entité en cause qui permet l'application du droit des aides d'Etat, alors même que l'activité en cause est non économique.

301. La compensation par l'Etat en faveur d'un gestionnaire d'aéroport donné des coûts d'investissement ou de fonctionnement d'une activité relevant d'une mission de puissance publique, au sein d'un ordre juridique où les autres gestionnaires ont à supporter eux-mêmes ces coûts, confère à son bénéficiaire un avantage économique.

302. Au regard de l'état actuel de la pratique décisionnelle de la Commission européenne, les questions suivantes se posent :

- La caractérisation de l'avantage économique doit-elle se faire par une analyse absolue du seul bénéficiaire de la mesure en cause ou bien par une analyse relative comparant le bénéficiaire à un ensemble d'autres entités au sein d'un référentiel donné, national, infranational ou supranational, à la recherche d'une « discrimination induite » ?

La lecture de la pratique décisionnelle de la Commission laisse apparaître que cette dernière a tendance à procéder à une analyse absolue quand la mesure en cause finance une activité économique et à une analyse relative quand la mesure en cause finance une activité non économique. Ainsi, le financement public d'une activité économique ne doit pas conférer d'avantage économique à un gestionnaire d'aéroport donné – et doit donc être conforme au principe de l'investisseur privé en économie de marché – tandis que le financement public d'une activité non économique, soit la compensation des coûts d'une activité non économique, doit être non discriminatoire vis-à-vis de l'ensemble des gestionnaires d'aéroports d'un ordre juridique.

- L'impératif de financement « non discriminatoire » des coûts d'une activité économique pour tous les gestionnaires d'aéroports est-il le même que celui de financement « sans avantage » économique pour un gestionnaire d'aéroport donné d'une activité économique ?
- La caractérisation relative de l'avantage économique n'empiète-t-elle pas sur la caractérisation de la distorsion de la concurrence ?

Il est possible de considérer que la recherche de la présence d'un avantage économique chez le bénéficiaire d'une mesure ne revient pas à la recherche de l'absence d'avantage chez les autres entités, qui correspond en fait à une analyse de l'état de la concurrence sur le marché, troisième critère de qualification de l'aide d'Etat.

La Commission protège le marché des services de transport aérien par la protection du jeu de la concurrence sur ce qu'il est convenu d'appeler le marché des services aéroportuaires, à travers la sanction des mesures qui emportent une discrimination entre gestionnaires d'un ordre juridique donné.

## TRANSITION TITRE I – TITRE II

Au gré des affaires soumises à son appréciation, la Commission européenne fait œuvre d'extension du champ d'application du droit des aides d'Etat. Alors que la lettre du traité prévoit un critère d'applicabilité organique – l'entreprise – le juge européen opère à travers quelques arrêts fondateurs un glissement vers un critère matériel – l'activité économique.

A travers sa pratique décisionnelle récente, la Commission étend le champ d'applicabilité de son contrôle à l'aune du droit des aides d'Etat aux « activités non économiques strictement liées à une activité économique », tout en prenant soin de rappeler l'interdiction de surcompensation. Par une interprétation extensive de la notion d'avantage économique, deuxième critère de qualification de l'article 107, paragraphe 1, TFUE la Commission européenne étend sa compétence à des mesures *a priori* exclues du champ d'application du droit des aides d'Etat. En principe, seules les mesures de financement public d'une activité économique entrent dans le champ d'application du droit des aides d'Etat. C'est aujourd'hui presque par la négative qu'il conviendrait de définir celui-ci, la Commission allant désormais jusqu'à connaître non seulement des mesures de financement public d'une activité non économique strictement liée à une activité économique mais aussi des mesures fiscales émanant des Etats membres dont elle considère *a priori* qu'elles financent en réalité une activité économique par l'allègement des charges incombant normalement à leurs bénéficiaires.

Le contrôle des relations financières entre Etat et gestionnaire vise à empêcher toute distorsion de concurrence entre gestionnaires afin de protéger le fonctionnement du marché des services aéroportuaires et, ainsi, celui du marché aval des services de transport aérien sur lequel se joue la concurrence entre transporteurs.

Par ailleurs, la Commission européenne régule les relations entre gestionnaires et transporteurs par le contrôle des mesures d'aide des premiers aux seconds.

## TITRE II. LA PROTECTION EN AVAL DU MARCHE DES SERVICES DE TRANSPORT AERIEN : LE CONTRÔLE DES MESURES D'AIDE AU TRANSPORTEUR

La Commission contrôle, outre les mesures d'aide au gestionnaire, les mesures d'aide au transporteur. Elle contrôle les conditions financières d'utilisation des infrastructures publiées par le gestionnaire et celles négociées par voie contractuelle à l'aune du droit des aides d'Etat. A cet égard, ce régime correspond d'une part à un principe d'égalité de traitement *bis*, européen, qui sert la protection des transporteurs usagers du service public aéroportuaire et d'autre part à un ordre public de direction qui limite la liberté contractuelle des parties pour garantir le bon fonctionnement du marché.

Globalement, l'application du droit des aides d'Etat limite la liberté d'entreprendre des gestionnaire et transporteur dans la mise au point et la définition des conditions de leurs relations. La Commission européenne régule les relations entre gestionnaires et transporteurs par la limitation de l'expression de leur liberté d'entreprendre, par la remise en cause du principe ou des conditions de la relation établie dans laquelle elle perçoit des éléments d'aide d'Etat incompatible avec le marché intérieur. La Commission européenne, le Tribunal de première instance de l'Union européenne et la Cour de justice de l'Union européenne soumettent les relations financières des gestionnaires et transporteurs aériens à leur contrôle par l'application du cadre général du droit des aides d'Etat (CHAPITRE I), la Commission faisant émerger un cadre pragmatique par la codification de sa pratique décisionnelle (CHAPITRE II).

### CHAPITRE I. L'application du cadre général du droit des aides d'Etat : l'exercice de la liberté d'entreprendre limité

Le droit des aides d'Etat relève, à côté du droit des pratiques anticoncurrentielles, de l'ordre public<sup>1003</sup> de direction<sup>1004</sup> qui limite la liberté contractuelle des entreprises et plus largement

---

<sup>1003</sup> Voir l'analyse du Tribunal à ce sujet : « Le caractère d'ordre public du droit de la concurrence a précisément pour objet de rendre ses dispositions obligatoires et d'interdire aux opérateurs économiques de s'en écarter dans leurs conventions. » : TPICE, Arrêt du 12/12/2000, Aéroports de Paris c/ Commission (T-128/98, ECLI :EU :T :2000 :290), point 241.

<sup>1004</sup> Là-dessus, voir l'avis de Marie-Anne FRISON-ROCHE, pour qui le droit de la concurrence a parfois des « perspectives d'ordre public de protection » en ce qu'il se soucie de l'équilibre des relations commerciales : FRISON-ROCHE Marie-Anne, « Concurrence et contrat », Colloque de célébration du bicentenaire du code civil

leur liberté d'entreprendre, cette dernière leur dictant précisément l'exercice de la première. La régulation de l'exercice des libertés des entreprises est perçue par certains auteurs comme une « nouvelle forme, juridique, de la tyrannie des marchés »<sup>1005</sup>. Cette limitation des libertés des entreprises sur le marché a pour finalité de garantir le bon fonctionnement du marché. Cette fonction d'ordre public de direction du droit des aides d'Etat se lit très bien dans la jurisprudence européenne relative au contrôle des mesures d'aide du gestionnaire au transporteur.

Dans le cadre de l'examen des mesures de soutien aux transporteurs, comme dans celui de l'examen des mesures de soutien au gestionnaire<sup>1006</sup>, la Commission cherche à établir si les 4 critères, cumulatifs, de qualification de l'aide d'Etat énoncés à l'article 107, paragraphe 1, TFUE sont remplis, c'est-à-dire si la mesure en cause :

- Emploie des ressources d'Etat ou est imputable à l'Etat ;
- Confère à certaines entreprises ou à la production de certains biens un avantage sélectif ;
- Fausse ou menace de fausser la concurrence ;
- Affecte les échanges entre Etats membres<sup>1007</sup>.

C'est dans le cadre de ce contrôle des mesures d'aide aux transporteurs que la Commission, et à sa suite le juge européen, a pu préciser l'interprétation d'éléments clés de la qualification d'aide d'Etat. C'est à ce titre à l'examen des premier et deuxième critères que la Commission et le juge européen s'attachent. L'analyse de mesures d'aide du gestionnaire au transporteur a donné l'occasion à la Commission de définir les contours des notions de ressources d'Etat et

---

français des 11 et 12/03/2004 à la Cour de Cassation, point 30, [https://www.courdecassation.fr/colloques\\_activites\\_formation\\_4/2004\\_2034/acceder\\_texte\\_conference\\_8170.html](https://www.courdecassation.fr/colloques_activites_formation_4/2004_2034/acceder_texte_conference_8170.html) (consulté pour la dernière fois le 10/04/2020).

<sup>1005</sup> « le marché a fait sa loi, vipère dans le sein contractuel, interdisant à l'offreur de choisir son demandeur, interdisant de faire varier par la seule volonté les conditions d'un demandeur à l'autre, interdisant la fixation discrétionnaire du prix ». Le droit de la concurrence apparaît comme « le dictateur du contrat » : *ibid.*, point 13.

<sup>1006</sup> Voir *supra*.

<sup>1007</sup> Voir par exemple : décision 2012/63/UE de la Commission du 23 octobre 2011, Aides aux aéroports régionaux de Roumanie, SA. 30931, JOUE n°L30 du 2 févr. 2012, pp.21-22, point 68 ; affaire « La Rochelle », SA. 26494, Lettre d'invitation à présenter des observations du 08/02/2012, JOUE n°C130 du 4 mai 2012, pp.10-41, point 99 (cite C-222/04, 10/01 :2006, Ministero dell'Economia e delle finanze / Casa di risparmio di Firenze Rec. p.I-289, point 129).

d'imputabilité à l'Etat (SECTION I). La Commission a par ailleurs mis au point, pour la caractérisation de l'avantage économique en faveur du bénéficiaire de la mesure en cause, le test dit de l'investisseur privé en économie de marché (SECTION II).

### *SECTION I. Une interprétation extensive des notions de ressources d'Etat et d'imputabilité à l'Etat : l'assimilation du gestionnaire à l'Etat*

L'examen de la Commission européenne tenant au premier critère de l'article 107, paragraphe 1, TFUE concerne l'analyse de l'origine des fonds et de l'entité à laquelle est imputable la mesure en cause. Il est en particulier intéressant d'étudier la pratique décisionnelle de la Commission pour ce qui concerne la caractérisation de ce premier critère à l'égard de gestionnaires d'aéroports auteurs de mesures de soutien aux transporteurs.

Si le texte présente ces deux éléments comme étant alternatifs dans la caractérisation du premier critère de qualification de l'aide d'Etat<sup>1008</sup>, force est de constater que la Commission les recherche tous deux de façon systématique, ce qui pourrait laisser penser qu'elle interprète strictement ce premier critère. Le Tribunal affirme de façon explicite que la caractérisation de ressources d'Etat et celle de l'imputabilité d'une mesure à l'Etat sont cumulatives pour la reconnaissance du premier critère de qualification d'une mesure d'aide d'Etat<sup>1009</sup>. Pour autant, la pratique décisionnelle de la Commission montre qu'elle reconnaît aisément la présence de ressources d'Etat ainsi que l'imputabilité à l'Etat de la décision ayant mené à l'établissement de l'acte en cause, et qu'elle va parfois jusqu'à déduire l'une de l'autre<sup>1010</sup>, faisant apparaître une tendance à interpréter largement ce premier critère de qualification.

---

<sup>1008</sup> « les aides accordées par les Etats ou au moyen de ressources d'Etat » ; nous soulignons. Voir TPICE, Arrêt du 17/12/2008, Ryanair c/ Commission (T-196/04, ECLI :EU :T :2008 :585), point 36.

<sup>1009</sup> TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, Ryanair et Airport Marketing Services c/ Commission (T-53/16, ECLI :EU :T :2018 :943), point 84 ; TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, Germanwings GmbH c/ Commission (T-716/17, ECLI :EU :T :2020 :181), point 67 ; TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, Volotea SA c/ Commission (T-607/17, ECLI :EU :T :2020 :180), point 65 ; TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, Easyjet Airline Co. Ltd GmbH c/ Commission (T-8/18, ECLI :EU :T :2020 :182), point 78.

<sup>1010</sup> Décision 2014/883/UE de la Commission du 11 février 2014 concernant la mesure SA.35388 – Pologne – Création de l'aéroport de Gdynia-Kosakowo, JOUE n°L357 du 12 déc. 2014, pp.51-88.

Pour ce qui concerne les mesures unilatérales de fixation des tarifs « publics » de l'utilisation des infrastructures aéroportuaires, la Commission reconnaît de manière presque systématique qu'elles sont imputables à l'Etat et qu'elles emportent l'emploi, en cas de mise en place d'un régime incitatif de rabais, de ressources d'Etat. C'est la raison pour laquelle elles font l'objet de peu de développements dans cette partie de l'étude, largement consacrée aux mesures contractuelles. Pour ce qui concerne les contrats ou ensembles contractuels négociés, en général entre gestionnaires d'aéroports sous-utilisés et transporteurs *low cost*, la Commission se livre à un travail d'analyse visant à la caractérisation de ressources d'Etat dans le chef des ressources du gestionnaire cocontractant (PARAGRAPH 1) et de l'imputabilité à l'Etat de la décision de contracter (PARAGRAPH 2).

#### PARAGRAPH 1. Caractérisation de ressources d'Etat dans le chef des ressources du gestionnaire cocontractant du transporteur

Selon le pays et l'aéroport concernés, le gestionnaire d'aéroport peut être une CCI (A) ou une entreprise publique (B).

##### A. La CCI, autorité publique disposant de ressources d'Etat

303. En 2012, la Commission se prononce pour la première fois au sujet de la qualification des ressources qu'emploie, en France, le gestionnaire CCI dans le cadre de ses relations financières avec les transporteurs aériens qui découlent formellement de contrats de services aéroportuaires. Se référant à la jurisprudence du Tribunal<sup>1011</sup>, la Commission estime que les CCI relèvent du secteur public et que « [leurs] ressources constituent des ressources d'Etat »<sup>1012</sup> et souligne le contrôle étroit exercé par l'administration française sur ce type d'entité ainsi que la présence de recettes fiscale au budget des CCI. Elle estime que « la CCI est une autorité publique dont toutes les ressources doivent être considérées comme des

---

<sup>1011</sup> TPICE, Arrêt du 12/12/1996, *Air France c/ Commission* (T-358/94, ECLI :EU :T :1996 :194), points 58-61.

<sup>1012</sup> Affaire « La Rochelle », SA. 26494, Lettre d'invitation à présenter des observations du 08/02/2012, JOUE n°C130 du 4 mai 2012, pp.10-41, point 183 en lien avec le point 118 ; voir également : affaire « Nîmes », SA. 33961, Lettre d'invitation à présenter des observations du 25/04/2012, JOUE n°C241 du 10 août 2012, pp.11-55, point 134.

ressources d'Etat (...) »<sup>1013</sup>, et que la tutelle administrative et financière de l'Etat<sup>1014</sup> justifie « que les CCI soient considérées comme relevant du secteur public de sorte que ses ressources constituent des ressources d'Etat »<sup>1015</sup>.

304. La Commission reconnaît de manière implicite une qualité organique statique, absolue, d'autorité publique à la CCI. C'est de cette qualification de l'organe que la Commission déduit la nature de ses ressources qu'elle qualifie de ressources d'Etat, sans démonstration particulière. Il s'agit d'une qualification organique globale qui, sans préjuger de la qualification matérielle de l'activité pouvant être exercée, inclut le service en charge de la gestion aéroportuaire. Les ressources d'une CCI, et donc celles du service en charge de la gestion aéroportuaire, sont des ressources d'Etat.

La Commission reconnaît de manière globale et aisée la présence de ressources d'Etat dans le chef d'une CCI. La caractérisation de ressources d'Etat dans le chef d'un gestionnaire entreprise publique fait l'objet d'une discussion plus importante.

#### B. L'entreprise publique, entité sous influence des pouvoirs publics disposant de ressources d'Etat

305. La nature totalement ou partiellement publique des capitaux d'une société gestionnaire d'aéroport implique-t-elle la reconnaissance de ses ressources comme ressources d'Etat ? C'est à cette question que répond la Commission en 2014, posant comme une évidence la présence de ressources d'Etat chez un gestionnaire d'aéroport à capitaux publics<sup>1016</sup>, en contradiction absolue avec la position du Danemark. Elle confirme cette

---

<sup>1013</sup> Décision 2016/633/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.33961 mise à exécution par la France en faveur de la chambre de commerce et d'industrie de Nîmes-Uzès-Le Vigan, de Veolia Transport Aéroport de Nîmes, de Ryanair Limited et d'Airport Marketing Services Limited, JOUE n°L113 du 27 avr. 2016, pp.32-147, point 217.

<sup>1014</sup> Droit d'information, membres dirigeants, composition du budget.

<sup>1015</sup> TPICE, Arrêt du 12/12/1996, Air France c/ Commission (T-358/94, ECLI :EU :T :1996 :194), points 58-61, cité dans l'affaire Nîmes ; dans le même sens, voir : décision 2015/1226/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.33963 mise à exécution par la France en faveur de la Chambre de commerce et d'industrie d'Angoulême, de la SNC-Lavalin, de Ryanair et de Airport Marketing Services, JOUE n°L201 du 30 juill. 2015, pp.48-108, points 204 et 205.

<sup>1016</sup> « Since Aarhus airport is publicly owned, it clearly has public resources at its disposal. » : décision 2018/10/UE du 20 février 2014, concernant l'affaire SA. 18855 – Danemark Accord de 1999 conclu entre la société aéroportuaire d'Aarhus et Ryanair, JOUE n°L3 du 6 janv. 2018, pp.9-23, point 74.

position quelques mois plus tard : se référant à une décision de 2005<sup>1017</sup>, elle considère que toutes les ressources d'une entreprise publique, qu'elle soit déficitaire ou bénéficiaire, sont des ressources d'Etat<sup>1018</sup>. Elle lit dans l'actionnariat public l'exercice d'un contrôle direct ou indirect sur les ressources qui permet de conclure à la présence de ressources d'Etat, au sens de la jurisprudence *Stardust Marine*<sup>1019</sup> de la Cour<sup>1020</sup>. Elle estime en effet que « l'influence dominante des pouvoirs publics sur [une] entreprise est présumée lorsque ceux-ci : détiennent la majorité du capital souscrit de l'entreprise ; ou disposent de la majorité des voix attachées aux parts émises par l'entreprise ; ou peuvent désigner plus de la moitié des membres de l'organe d'administration, de direction ou de surveillance de l'entreprise »<sup>1021</sup>.

306. Cette position contredit, outre celui des autorités danoises, l'avis qu'avaient pu exprimer par le passé les autorités belges et le gestionnaire de l'aéroport de Bratislava. En 2004, les autorités belges avaient contesté la notion de ressources d'Etat à propos des charges aéroportuaires encaissées par BSCA<sup>1022</sup>, se référant à la jurisprudence *Preussen Elektra*<sup>1023</sup>. En 2010, le gestionnaire de l'aéroport de Bratislava, BTS, avait affirmé que « le simple fait que l'Etat détienne une participation dans BTS ne peut impliquer automatiquement la présence de ressources d'Etat » et allait jusqu'à interroger la conformité au traité d'une telle conclusion, en particulier à l'article 345 du TFUE, alors article 295 du traité CE, posant le principe de

---

<sup>1017</sup> Affaire « Hongrie », Lettre d'invitation à présenter des observations du 09/11/2005, JOCE n°C234 du 21 déc. 2005, p.12.

<sup>1018</sup> Décision 2016/789/UE de la Commission européenne du 1er octobre 2014 relative à l'aide d'Etat SA. 21121 mise à exécution par l'Allemagne concernant le financement de l'aéroport de Francfort-Hahn et les relations financières entre l'aéroport et Ryanair, JOUE n°L134 du 24 mai 2016, pp.46-134, point 306 ; voir également : décision 2016/287/UE de la Commission européenne du 15 octobre 2014 concernant l'aide d'Etat SA. 26500 accordée par l'Allemagne à Flughafen Altenburg-Nobitz GmbH et Ryanair Ltd, JOUE n°L59 du 04 mars 2016, pp.22-86, points 322 et 325.

<sup>1019</sup> Au sujet de l'arrêt *Stardust Marine*, voir *infra* : partie II, titre II, chapitre I, section I, paragraphe 2, B.

<sup>1020</sup> Décision 2016/789/UE de la Commission européenne du 1er octobre 2014 relative à l'aide d'Etat SA. 21121 mise à exécution par l'Allemagne concernant le financement de l'aéroport de Francfort-Hahn et les relations financières entre l'aéroport et Ryanair, JOUE n°L134 du 24 mai 2016, pp.46-134, points 214, 215, 303 et ss.

<sup>1021</sup> Décision 2015/1584/UE de la Commission européenne du 1<sup>er</sup> octobre 2014 concernant l'aide d'Etat SA. 23098 mise à exécution par l'Italie en faveur de Società di Gestione dell'Aeroporto di Alghero So.Ge.A.AL S.p.A. et de divers transporteurs aériens présents à l'aéroport d'Alghero, JOUE n°L250 du 25 sept. 2015, pp.38-121, point 377.

<sup>1022</sup> *Brussels South Charleroi Airport*, gestionnaire de l'aéroport de Charleroi.

<sup>1023</sup> Décision 2004/393/CE de la Commission du 12 février 2004 concernant les avantages consentis par la Région wallonne et Brussels South Charleroi Airport à la compagnie aérienne Ryanair lors de son installation à Charleroi, JOCE n°L137 du 30 avr. 2004, pp.1-62, point 243.

neutralité des traités à l'égard du caractère public ou privé du régime de propriété<sup>1024</sup>. Quelques mois après la prise de position de la Commission, les autorités allemandes et le transporteur *Ryanair* avancent ce même argument, affirmant respectivement que « le fait qu'une majorité des actionnaires [sont] publics n'est pas suffisant pour considérer » qu'une mesure mobilise des ressources d'Etat<sup>1025</sup> et que « la présomption d'un transfert de l'aide d'Etat par des aéroports à des compagnies aériennes » serait « contraire à la législation de l'Union européenne » car « discriminatoire vis-à-vis des aéroports publics »<sup>1026</sup>.

307. En 2017, la Commission a cependant confirmé cette position en se référant à la jurisprudence de la Cour, qui reconnaît la présence de ressources d'Etat « dès lors que l'organisme en cause agit sous le contrôle et les directives des pouvoirs publics »<sup>1027</sup>.

308. En 2018, Le Tribunal confirme la position de la Commission, estimant que les conditions contractuelles négociées entre le gestionnaire de l'aéroport de Nîmes et le transporteur *Ryanair* reposent sur l'emploi de ressources d'Etat, transférées de l'Etat au transporteur par le biais du gestionnaire<sup>1028</sup>.

309. La reconnaissance par la Commission de la présence de ressources d'Etat dans le chef d'une entreprise publique est discutée en raison de la violation potentielle à l'article 345 du traité FUE qu'elle comporte.

---

<sup>1024</sup> « Les traités ne préjugent en rien le régime de la propriété dans les Etats membres » ; décision 2011/60/UE de la Commission du 27 janvier 2010 concernant l'aide d'Etat C 12/08 (ex NN 74/07) — Slovaquie — Accord entre l'aéroport de Bratislava et Ryanair, JOUE n°L27 du 1<sup>er</sup> févr. 2011, pp.24-38, point 33.

<sup>1025</sup> Décision 2016/789/UE de la Commission européenne du 1er octobre 2014 relative à l'aide d'Etat SA. 21121 mise à exécution par l'Allemagne concernant le financement de l'aéroport de Francfort-Hahn et les relations financières entre l'aéroport et Ryanair, JOUE n°L134 du 24 mai 2016, pp.46-134, point 135.

<sup>1026</sup> Décision 2016/287/UE de la Commission européenne du 15 octobre 2014 concernant l'aide d'Etat SA. 26500 accordée par l'Allemagne à Flughafen Altenburg-Nobitz GmbH et Ryanair Ltd, JOUE n°L59 du 04 mars 2016, pp.22-86, point 110.

<sup>1027</sup> Référence aux arrêts de la Cour dans les affaires C-67/85, C-68/85 et C-70/85 dans la décision de la Commission 2018/1537/UE, du 18 juillet 2017 concernant l'aide d'Etat SA. 38105 mise à exécution par le Royaume de Belgique en faveur de Brussels Airlines, TUI Airlines Belgium et Thomas Cook Airlines Belgium, JOUE n°L257 du 15 oct. 2018, pp.29-56, point 238.

<sup>1028</sup> TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, *Ryanair et Airport Marketing Services c/ Commission* (T-53/16, ECLI :EU :T :2018 :943), points 150 et 151.

310. En 2020, le Tribunal a rendu trois arrêts en réponse au recours en annulation de la décision Alghero de la Commission introduit par les transporteurs *Volotea*<sup>1029</sup>, *Germanwings*<sup>1030</sup> et *Easyjet*<sup>1031</sup>. Dans ces affaires, le Tribunal a été amené à contrôler un régime d'aides en faveur des gestionnaires d'aéroports sardes afin de déterminer dans quelle mesure ces aides pouvaient, par l'intermédiaire des gestionnaires, conférer un avantage indirect aux transporteurs ayant conclu des contrats de prestations *marketing* avec ceux-ci. Le Tribunal a ainsi eu l'occasion de préciser sa compréhension des quatre critères de qualification de l'aide d'Etat. Les apports de ces arrêts sont présentés et commentés dans la partie suivante de cette étude, axée sur l'analyse des mesures d'aide aux transporteurs.

311. Dans quelle mesure les montants perçus par un transporteur en exécution de contrats conclus avec un gestionnaire bénéficiaire de ressources d'Etat en vertu d'une décision imputable à l'Etat peuvent- ou doivent-ils être qualifiés de ressources d'Etat ?<sup>1032</sup> C'est la question que formule et à laquelle répond avec clarté le Tribunal. Il développe l'idée de la possibilité de caractériser un avantage indirect dans le chef d'un transporteur qui serait le bénéficiaire indirect de ressources d'Etat qui auraient transité par un intermédiaire que serait le gestionnaire<sup>1033</sup>. A cet égard, il affirme que « l'existence d'une raison commerciale sous-jacente au transfert est sans incidence sur l'appréciation, au regard de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, du flux emprunté par les ressources d'origine étatique jusqu'au bénéficiaire final »<sup>1034</sup>. Le Tribunal rappelle en effet que les interventions étatiques ne sont, à l'aune du droit des aides d'Etat, pas appréciées en fonction de leurs causes ou objectifs mais de leurs effets<sup>1035</sup>. Le Tribunal estime ainsi qu'il « apparaît (...) clairement que les fonds utilisés

---

<sup>1029</sup> TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, *Volotea SA c/ Commission* (T-607/17, ECLI :EU :T : 2020 :180).

<sup>1030</sup> TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, *Germanwings GmbH c/ Commission* (T-716/17, ECLI :EU :T : 2020 :181).

<sup>1031</sup> TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, *Easyjet Airline Co. Ltd GmbH c/ Commission* (T-8/18, ECLI :EU :T : 2020 :182).

<sup>1032</sup> TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, *Volotea SA c/ Commission* (T-607/17, ECLI :EU :T : 2020 :180), point 69 ; TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, *Easyjet Airline Co. Ltd GmbH c/ Commission* (T-8/18, ECLI :EU :T : 2020 :182), points 93 et 116.

<sup>1033</sup> TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, *Volotea SA c/ Commission* (T-607/17, ECLI :EU :T : 2020 :180), point 68 ; TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, *Germanwings GmbH c/ Commission* (T-716/17, ECLI :EU :T : 2020 :181), point 75 ; TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, *Easyjet Airline Co. Ltd GmbH c/ Commission* (T-8/18, ECLI :EU :T : 2020 :182), point 111.

<sup>1034</sup> TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, *Volotea SA c/ Commission* (T-607/17, ECLI :EU :T : 2020 :180), points 80 et 81 ; TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, *Germanwings GmbH c/ Commission* (T-716/17, ECLI :EU :T : 2020 :181), points 100 et 101 ; TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, *Easyjet Airline Co. Ltd GmbH c/ Commission* (T-8/18, ECLI :EU :T : 2020 :182), points 107, 108 et 111.

<sup>1035</sup> TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, *Volotea SA c/ Commission* (T-607/17, ECLI :EU :T : 2020 :180), points 67 et 79 ; TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, *Germanwings GmbH c/ Commission* (T-716/17, ECLI :EU :T : 2020 :181), point 99 ;

par les exploitants aéroportuaires pour rémunérer les compagnies aériennes dans le cadre des contrats qu'ils avaient conclus avec ces dernières constituaient des ressources étatiques provenant de la Région autonome. »<sup>1036</sup> et que les gestionnaires qui bénéficiaient de manière directe des ressources d'Etat « ne jouaient qu'un rôle d'intermédiaires »<sup>1037</sup>.

312. Le Tribunal précise de manière négative que le cofinancement d'une mesure d'un Etat membre par un ou plusieurs acteurs du privé n'exclut pas la qualification des ressources employées de ressources d'Etat<sup>1038</sup>. Il explique par ailleurs qu'il convient, à la lumière de la jurisprudence, d'en retenir une interprétation large, qui englobe « tous les moyens pécuniaires que les autorités publiques peuvent (...) utiliser pour soutenir des entreprises, sans qu'il soit pertinent que ces moyens appartiennent ou non de manière permanente au patrimoine de l'Etat ». Il rappelle que « même si des sommes ne sont pas de façon permanente en possession du budget de l'Etat, le fait qu'elles restent constamment sous contrôle public, et donc à la disposition des autorités nationales compétentes, suffit pour qu'elles soient qualifiées de « ressources d'Etat » »<sup>1039</sup>. Il souligne ainsi que « le critère décisif » pour la caractérisation de ressources d'Etat « est le niveau de contrôle exercé par l'Etat sur l'octroi de l'avantage, notamment sur le canal de transmission de cet avantage (...), et que cela vaut même lorsque l'octroi dudit avantage n'implique pas un transfert formel de ressources d'Etat »<sup>1040</sup>.

313. Cette lecture large de la notion de ressources d'Etat mène presque à la confusion avec la seconde sous-condition du premier critère de qualification de l'aide d'Etat, tenant à l'imputabilité de la mesure en cause à l'Etat. Le Tribunal affirme d'ailleurs qu'il convient d'examiner le niveau de contrôle exercé par l'Etat sur l'octroi d'un avantage tant pour « apprécier si celui-ci peut être considéré comme mobilisant des « ressources d'Etat » » que

---

TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, Easyjet Airline Co. Ltd GmbH c/ Commission (T-8/18, ECLI :EU :T : 2020 :182), point 106.

<sup>1036</sup> TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, Germanwings GmbH c/ Commission (T-716/17, ECLI :EU :T : 2020 :181), point 80.

<sup>1037</sup> TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, Volotea SA c/ Commission (T-607/17, ECLI :EU :T : 2020 :180), point 132 ; TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, Germanwings GmbH c/ Commission (T-716/17, ECLI :EU :T : 2020 :181), point 102.

<sup>1038</sup> TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, Easyjet Airline Co. Ltd GmbH c/ Commission (T-8/18, ECLI :EU :T : 2020 :182), point 104.

<sup>1039</sup> *Ibid.*, point 113.

<sup>1040</sup> *Ibid.*, point 115. ; voir également : TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, Volotea SA c/ Commission (T-607/17, ECLI :EU :T : 2020 :180), point 84.

pour « savoir si les autorités publiques doivent être considérées comme ayant été impliquées dans l'adoption de ladite mesure »<sup>1041</sup>.

A côté de la question de la provenance des fonds, celle, en principe distincte<sup>1042</sup>, de la détermination de l'auteur de la décision en cause – de l'imputabilité de celle-ci à l'Etat – amène la Commission européenne à contredire la jurisprudence de la Cour.

## PARAGRAPHE 2. Caractérisation de l'imputabilité à l'Etat de la décision du gestionnaire d'aéroport de conclure un contrat avec un transporteur

Au gré des affaires, la Commission est amenée à se prononcer sur l'imputabilité des décisions de contracter de gestionnaires CCI (A) ou entreprise – totalement ou partiellement – publique (B).

### A. Les décisions de la CCI, nécessairement imputables à l'Etat

314. Entre 2006 et 2014, la Commission se prononce dans plusieurs affaires au sujet de l'imputabilité des décisions d'une CCI à l'Etat – français. En 2006, la Commission affirme d'abord comme une évidence que les mesures adoptées par la CCI sont imputables à l'Etat étant donné que la CCI fait partie de l'administration publique<sup>1043</sup>. Elle confirme cette position en 2012, estimant que les décisions du service général de la CCI sont imputables à l'Etat<sup>1044</sup>. Par ailleurs, la Commission insiste sur la dissociation entre la prise de décision et l'exécution

---

<sup>1041</sup> TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, Volotea SA c/ Commission (T-607/17, ECLI :EU :T : 2020 :180), point 85 ; TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, Easyjet Airline Co. Ltd GmbH c/ Commission (T-8/18, ECLI :EU :T : 2020 :182), point 117.

<sup>1042</sup> C'est en 2014, dans l'affaire Alghero, que la Commission affirmera pour la première fois de manière explicite que la question de l'imputabilité de la mesure à l'Etat est une question distincte de celle de la provenance des ressources : décision 2015/1584/UE de la Commission européenne du 1<sup>er</sup> octobre 2014 concernant l'aide d'Etat SA. 23098 mise à exécution par l'Italie en faveur de Società di Gestione dell'Aeroporto di Alghero So.Ge.A.AL S.p.A. et de divers transporteurs aériens présents à l'aéroport d'Alghero, JOUE n°L250 du 25 sept. 2015, pp.38-121, point 267 ; voir, dans le même sens, décision 2015/1225/UE de la Commission du 19 décembre 2012 concernant les augmentations de capital effectuées par SEA SpA en faveur de SEA Holding SpA, aide n° SA. 21420, JOUE n°L201 du 30 juill. 2015, pp.1-47, point 60 et la jurisprudence citée.

<sup>1043</sup> Décision de la Commission du 22/06/2006, N 563/2005, C (2006) 2333 final, points 12 à 18.

<sup>1044</sup> Affaire « La Rochelle », SA. 26494, Lettre d'invitation à présenter des observations du 08/02/2012, JOUE n°C130 du 4 mai 2012, pp.10-41, point 121.

d'une décision et souligne, rappelant une jurisprudence ancienne de la Cour, qu'une mesure de financement peut être décidée et définie par l'Etat et gérée par une entité distincte ; une telle mesure est imputable à l'Etat<sup>1045</sup>.

315. En 2014, contre l'avis du transporteur *Ryanair* et des gestionnaires des aéroports de Pau et Nîmes, la Commission affirme avec force l'imputabilité des décisions d'une CCI à l'Etat. Le transporteur *Ryanair*, citant la jurisprudence *Stardust Marine*, considère que la décision de la CCI gestionnaire de l'aéroport de Marseille fixant la redevance passagers applicable sur l'aérogare à bas coûts mp2 n'est pas imputable à l'Etat<sup>1046</sup>. Il invoque un avis du Conseil d'Etat<sup>1047</sup> au soutien de l'argument selon lequel les CCI seraient une catégorie spécifique d'entités publiques caractérisée par une absence de subordination à l'Etat. Le transporteur *Ryanair* conteste l'approche de la Commission qui consiste selon lui à présumer l'imputabilité des mesures de la CCI en cause à l'Etat et affirme qu'il est nécessaire de conduire une analyse des circonstances particulières d'adoption de chaque mesure<sup>1048</sup>. AMS<sup>1049</sup>, filiale de *Ryanair* spécialisée dans la fourniture de services *marketing*, considère quant à elle que « le critère organique sur lequel repose l'analyse de la Commission pour établir l'imputabilité à l'Etat de décisions de la Chambre de Commerce et d'Industrie est insuffisant au regard des exigences posées dans la jurisprudence *Stardust Marine* »<sup>1050</sup>.

---

<sup>1045</sup> « l'article 107, paragraphe 1, du TFUE englobe l'ensemble des aides accordées au moyen de ressources d'Etat, sans qu'il y ait lieu de distinguer selon que l'aide est accordée par l'Etat ou par des organismes publics ou privés qu'il institue ou désigne pour gérer l'aide. Une mesure financée par un tel organisme est ainsi imputable à l'Etat dès lors, essentiellement, que l'établissement de la mesure en cause est décidé par l'Etat, et que l'Etat définit les conditions d'utilisation, de gestion ou de répartition de ces ressources » : CJCE, Arrêt du 22/03/1977, Steinike, aff. 78/76, points 121 et suivants, cité dans l'affaire « Carcassonne », SA. 33962, Lettre d'invitation à présenter des observations du 04/04/2012, JOUE n°C254 du 23 août 2012, pp.11-49, point 203.

<sup>1046</sup> Dans cette affaire, le Conseil d'Etat avait pu affirmer en 2011 que la subvention d'un montant de 2,4 millions d'euros accordée par le département des Bouches-du-Rhône pour financer une partie des travaux de construction de l'aérogare à bas coûts mp2 était constitutive d'une aide d'Etat au gestionnaire, transférée aux transporteurs par l'établissement d'un niveau réduit de redevances passagers : CE, Décision du 26/07/2011, Air France Régional Brit Air c/ CCI de Marseille-Provence, 329818 340540.

<sup>1047</sup> CE, Avis du 16/06/1992, 351654.

<sup>1048</sup> Décision 2016/1698 de la Commission du 20 février 2014 concernant les mesures SA.22932 mises à exécution par la France en faveur de l'aéroport de Marseille Provence et des compagnies aériennes utilisatrices de l'aéroport, JOUE n°L260 du 27 sept. 2016, pp.1-60, point 176.

<sup>1049</sup> *Airport Marketing Services*.

<sup>1050</sup> Décision 2016/1698 de la Commission du 20 février 2014 concernant les mesures SA.22932 mises à exécution par la France en faveur de l'aéroport de Marseille Provence et des compagnies aériennes utilisatrices de l'aéroport, JOUE n°L260 du 27 sept. 2016, pp.1-60, point 210.

316. La Commission contredit ces arguments. Elle est d'avis que les CCI relèvent de la catégorie des pouvoirs publics<sup>1051</sup> et qu'elles constituent des pouvoirs adjudicateurs<sup>1052</sup> ou, le cas échéant, des entités adjudicatrices<sup>1053</sup>. Selon elle, les CCI sont, en vertu du droit français, des « corps intermédiaires de l'Etat » soumis au contrôle d'autorités publiques<sup>1054</sup> et leurs actes sont « de toute façon imputables à l'Etat français, puisqu'ils font partie intégrante de celui-ci ». La Commission considère donc que les décisions de ces entités publiques sont nécessairement imputables à l'Etat et que l'imputabilité à l'Etat n'a pas besoin d'être établie, comme cela a pu être le cas dans l'arrêt *Stardust Marine*<sup>1055</sup>.

317. La CCI de Pau-Béarn, gestionnaire de l'aéroport de Pau, souligne, de la même manière que les autorités danoises dans l'affaire Aarhus<sup>1056</sup>, la nécessité pour la Commission de prouver l'imputabilité à l'Etat d'une décision du gestionnaire d'aéroport. Elle estime en effet que son rattachement à l'Etat « n'implique en lui-même aucune subordination »<sup>1057</sup> et conteste l'imputabilité à l'Etat des contrats de services aéroportuaires ou des contrats *marketing*, qu'elle affirme conclure en totale autonomie<sup>1058</sup>.

318. Répondant aux arguments du gestionnaire de l'aéroport de Pau, la Commission adopte une solution dont elle souhaite, au vu de sa formulation, que la portée dépasse le cadre de l'espèce. Elle se prononce ainsi non pas au sujet de la seule CCI de Pau-Béarn mais vise « les chambres de commerce et d'industrie telles que la CCIPB ». Elle entend fournir une solution applicable non seulement au cas d'espèce mais, à l'avenir, à toute affaire similaire impliquant une CCI gestionnaire d'aéroport, affirmant que ces CCI « doivent être considérées comme des

---

<sup>1051</sup> Au sens de la directive 2000/52/CE de la Commission du 26 juillet 2000.

<sup>1052</sup> Au sens de la directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil.

<sup>1053</sup> Au sens de la directive 2004/17/CE du Parlement européen et du Conseil ; décision 2016/1698 de la Commission du 20 février 2014 concernant les mesures SA.22932 mises à exécution par la France en faveur de l'aéroport de Marseille Provence et des compagnies aériennes utilisatrices de l'aéroport, JOUE n°L260 du 27 sept. 2016, pp.1-60, point 328.

<sup>1054</sup> La Commission « observe qu'un établissement public à caractère administratif constitue un organisme public autonome qui fait néanmoins partie de l'organisation de l'administration publique, et que de ce fait il est soumis à un contrôle très étroit par d'autres autorités publiques » : *ibid.*, point 326.

<sup>1055</sup> *Ibid.*, points 329 et 335.

<sup>1056</sup> Voir *supra*.

<sup>1057</sup> Décision 2015/1227/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.22614 mise à exécution par la France en faveur de la Chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn, Ryanair, Airport Marketing Services et Transavia, JOUE n°L201 du 30 juill. 2015, pp.109-197, point 135.

<sup>1058</sup> *Ibid.*, point 180.

autorités publiques dont toutes les décisions, au même titre que celles de l'administration centrale de l'Etat ou des collectivités territoriales, doivent être considérées comme « imputables à l'Etat » au sens de la jurisprudence sur les aides d'Etat<sup>1059</sup>, et dont les ressources constituent des ressources d'Etat »<sup>1060</sup>. La Commission européenne verrouille en quelque sorte l'apport de sa décision en employant les termes « doivent », « toutes », l'indicatif, en fondant sa solution sur la jurisprudence de la Cour et du Tribunal et sur sa propre pratique décisionnelle, et en traitant tant la question de l'imputabilité à l'Etat d'une décision que celle de la présence de ressources d'Etat afin d'apporter une solution de principe globale claire, exempte de toute ambiguïté.

319. Ecartant l'apport de la jurisprudence *Stardust Marine*, inapplicable aux CCI, la Commission précise sa solution en affirmant qu'il convient de distinguer les CCI des entreprises publiques et que la décision d'une CCI « remplit nécessairement le critère d'imputabilité »<sup>1061</sup>. Elle avait déjà estimé à propos de la CCI du Var qu'elle relevait de la catégorie des « pouvoirs publics » au sens de la directive 2000/52/CE de la Commission et qu'il n'était donc « pas nécessaire d'établir l'imputation de la mesure à l'Etat au sens de la jurisprudence *Stardust Marine* »<sup>1062</sup>. La Commission affirme donc en l'espèce, à propos de la CCI de Pau-Béarn, qu'il s'agit d'une « autorité publique dont toutes les décisions sont imputables à l'Etat, sans qu'il soit nécessaire de vérifier l'implication d'autres autorités publiques dans celles-ci »<sup>1063</sup>.

320. En contradiction avec les arguments avancés par les différents gestionnaires de l'aéroport de Nîmes, la Commission affirme encore et de manière similaire que la condition de l'imputabilité à l'Etat, au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE des décisions d'une CCI gestionnaire d'aéroport est nécessairement remplie, sans qu'il soit besoin de déterminer le degré de contrôle exercé par l'Etat sur les activités de la CCI qui est elle-même une autorité

---

<sup>1059</sup> Référence à : CJCE, Arrêt du 21/03/1991, *Italie c/ Commission* (C-303/88, ECLI :EU :C :1991 :136), point 11 ; TPICE, Arrêt du 12/12/1996, *Air France c/ Commission* (T-358/94, ECLI :EU :T :1996 :194), points 58 à 61.

<sup>1060</sup> Décision 2015/1227/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.22614 mise à exécution par la France en faveur de la Chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn, Ryanair, Airport Marketing Services et Transavia, JOUE n°L201 du 30 juill. 2015, pp.109-197, point 274.

<sup>1061</sup> *Ibid.*, point 276.

<sup>1062</sup> *Ibid.*, point 277.

<sup>1063</sup> *Ibid.*, point 278.

publique ni si une autre autorité publique a été impliquée dans la décision en question<sup>1064</sup>. La Commission considère que « la CCI est une autorité publique (...) dont toutes les décisions sont « imputables à l'Etat » au sens de la jurisprudence sur les aides d'Etat » et confirme dans cette décision que la jurisprudence *Stardust Marine* ne s'applique pas aux CCI<sup>1065</sup>. Selon la Commission européenne, les décisions d'une CCI gestionnaire d'aéroport sont donc nécessairement imputables à l'Etat. **La reconnaissance de l'imputabilité à l'Etat d'une décision de la CCI devrait donc être automatique, contrairement à celle d'une décision d'une entreprise publique**<sup>1066</sup>.

321. Quelques années plus tard, en 2018, le Tribunal confirme cette interprétation large de la notion d'imputabilité donnée par la Commission au sujet du gestionnaire CCI. Devant le Tribunal, le transporteur *Ryanair* estime que la Commission, dans l'affaire Nîmes, aurait imputé à tort les mesures en cause à l'Etat. L'imputabilité à l'Etat des décisions adoptées par le gestionnaire est ainsi discutée, s'agissant de la CCI. Le transporteur *Ryanair* conteste l'analyse de la Commission selon laquelle les CCI françaises devraient être considérées comme des autorités publiques dont toutes les décisions devraient être considérées comme automatiquement imputables à l'Etat. Selon *Ryanair*, les CCI seraient des entités hybrides qui remplissent un rôle statutaire et réel tant de représentation des entreprises que d'entreprises à part entière<sup>1067</sup>. Le Tribunal écarte cet argument et confirme au contraire la position de la Commission, rappelant la jurisprudence pertinente du Tribunal et de la Cour<sup>1068</sup> et affirmant que la qualité d'organe d'Etat de la CCI exclut la nécessité pour la Commission de déterminer l'imputabilité étatique des contrats en cause<sup>1069</sup>. Il considère que les éléments retenus par la Commission, tels que le statut d'établissement public, les missions d'intérêt général et la soumission à la tutelle étatique correspondent à certains indices que la jurisprudence a identifiés comme pertinents pour imputer à l'Etat des mesures prises par une entreprise

---

<sup>1064</sup> Décision 2016/633/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.33961 mise à exécution par la France en faveur de la chambre de commerce et d'industrie de Nîmes-Uzès-Le Vigan, de Veolia Transport Aéroport de Nîmes, de Ryanair Limited et d'Airport Marketing Services Limited, JOUE n°L113 du 27 avr. 2016, pp.32-147, points 264 à 267.

<sup>1065</sup> *Ibid.*, points 217 et 574.

<sup>1066</sup> Voir *infra*.

<sup>1067</sup> TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, *Ryanair et Airport Marketing Services c/ Commission* (T-53/16, ECLI :EU :T :2018 :943), point 81.

<sup>1068</sup> *Ibid.*, points 88 et 89.

<sup>1069</sup> *Ibid.*, point 91.

publique<sup>1070</sup>. Le Tribunal confirme la possibilité pour une entité donnée d'être qualifiée d'entreprise bénéficiaire d'un financement public eu égard à une mesure donnée et d'autorité publique auteur d'un financement public eu égard à une autre mesure, affirmant par référence à l'arrêt « Freistaat-Sachsen » qu'il a rendu en 2011 que « l'intégration d'une entité, telle que [le gestionnaire] d'un aéroport, à l'administration publique ne s'oppose pas à ce que cette entité puisse bénéficier d'une aide d'Etat »<sup>1071</sup>.

322. Le Tribunal adopte presque mot pour mot la même analyse dans les affaires dites « Pau » tranchées le même jour<sup>1072</sup>, rejetant dans l'une d'elle l'analyse du transporteur *Transavia Airlines* qui contestait la déduction par la Commission de l'imputabilité à l'Etat d'un contrat conclu par un gestionnaire CCI<sup>1073</sup>, estimant que cette conclusion revenait à négliger le rôle d'entreprise de la CCI<sup>1074</sup>. Il adopte le même raisonnement et la même position dans l'affaire Angoulême<sup>1075</sup> tranchée le même jour, dans laquelle les parties estimaient que la Commission n'avait pas examiné l'implication de fait des autorités publiques, critère fonctionnel, mais qu'elle s'était contentée d'appliquer des critères organiques<sup>1076</sup>. La Commission avait considéré, contre l'avis du transporteur *Ryanair* selon lequel « le critère organique, à savoir le caractère public d'une entité, ne permet pas à lui seul d'établir l'imputabilité de la mesure à l'Etat »<sup>1077</sup>, que les décisions des entités de droit public approuvant l'octroi des subventions en cause aux gestionnaires successifs de l'aéroport d'Angoulême étaient imputables à l'Etat<sup>1078</sup>. Le Tribunal confirme la position de la Commission selon laquelle les décisions de conclure les accords examinés sont imputables à l'Etat, soulignant que quatre des membres de la structure auteur de la mesure en cause sont des

---

<sup>1070</sup> *Ibid.*, point 92.

<sup>1071</sup> *Ibid.*, point 108.

<sup>1072</sup> TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, *Transavia Airlines c/ Commission* (T-591/15, ECLI :EU :T :2018 :946), points 84 à 89 et 101 à 103 ; TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, *Ryanair et Airport Marketing Services c/ Commission* (T-165/15, ECLI :EU :T :2018 :953), points 93 et 101 à 104 et 119 à 121.

<sup>1073</sup> TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, *Ryanair et Airport Marketing Services c/ Commission* (T-53/16, ECLI :EU :T :2018 :943), point 75.

<sup>1074</sup> *Ibid.*, point 76.

<sup>1075</sup> TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, *Ryanair et Airport Marketing Services c/ Commission* (T-111/15, ECLI :EU :T :2018 :954), points 133 à 135.

<sup>1076</sup> *Ibid.*, point 94.

<sup>1077</sup> Décision 2015/1226/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.33963 mise à exécution par la France en faveur de la Chambre de commerce et d'industrie d'Angoulême, de la SNC-Lavalin, de Ryanair et de Airport Marketing Services, JOUE n°L201 du 30 juill. 2015, pp.48-108, point 106.

<sup>1078</sup> *Ibid.*, point 206.

entités infra-étatiques<sup>1079</sup> et que la Commission a pu observer, au-delà de critères organiques, l'exercice effectif de leur pouvoir de décision par lesdites entités<sup>1080</sup>.

L'imputabilité à l'Etat des décisions d'une CCI est donc reconnue aisément. La notion d'imputabilité semble recevoir une interprétation relativement moins large pour ce qui concerne le gestionnaire entreprise publique.

#### B. L'imputabilité à l'Etat des décisions de l'entreprise publique évaluée au cas par cas selon la méthode du faisceau d'indices

323. La question de l'imputabilité à l'Etat d'une mesure prise par une entreprise publique a été tranchée par la Cour dans un arrêt de principe de 2002 dit *Stardust Marine*, en vertu duquel « le seul fait qu'une entreprise publique soit sous contrôle étatique ne suffit pas pour imputer des mesures prises par celle-ci (...) à l'Etat. Il est encore nécessaire d'examiner si les autorités publiques doivent être considérées comme ayant été impliquées, d'une manière ou d'une autre, dans l'adoption de ces mesures »<sup>1081</sup>.

324. Entre 2014 et 2018, la Commission reprend et confirme cet apport de la jurisprudence *Stardust Marine*, écartant la reconnaissance automatique de l'imputabilité d'une décision prise par une entreprise publique à l'Etat<sup>1082</sup>. *A contrario*, elle souligne dans l'affaire Francfort-

---

<sup>1079</sup> TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, Ryanair et Airport Marketing Services c/ Commission (T-111/15, ECLI :EU :T :2018 :954), points 103 et 105.

<sup>1080</sup> *Ibid.*, points 107 et 108.

<sup>1081</sup> CJCE, Arrêt du 16/05/2002, *Stardust Marine* (C-482/99, ECLI :EU :C :2002 :294), point 52.

<sup>1082</sup> Décision 2016/2069/UE de la Commission du 1<sup>er</sup> octobre 2014 concernant les mesures SA. 14093 (C 76/2002) mises à exécution par la Belgique en faveur de Brussels South Charleroi Airport et Ryanair, JOUE n°L325 du 30 nov. 2016, pp.63-186 ; décision 2016/789/UE de la Commission européenne du 1<sup>er</sup> octobre 2014 relative à l'aide d'Etat SA. 21121 mise à exécution par l'Allemagne concernant le financement de l'aéroport de Francfort-Hahn et les relations financières entre l'aéroport et Ryanair, JOUE n°L134 du 24 mai 2016, pp.46-134, points 313 et 314 ; décision 2015/1344/UE de la Commission européenne du 1<sup>er</sup> octobre 2014 relative à l'aide d'Etat SA. 18857 – Aide présumée octroyée à l'aéroport de Västerås et à Ryanair Ltd, JOUE n°L207 du 04 août 2015, pp.40-72, point 218 ; « Une entreprise publique peut agir avec plus ou moins d'indépendance, en fonction du degré d'autonomie qui lui est laissé par l'Etat. La seule circonstance qu'une entreprise publique se trouve sous le contrôle de l'Etat n'est dès lors pas suffisante pour imputer à l'Etat des mesures prises par cette entreprise » : décision 2016/287/UE de la Commission européenne du 15 octobre 2014 concernant l'aide d'Etat SA. 26500 accordée par l'Allemagne à Flughafen Altenburg-Nobitz GmbH et Ryanair Ltd, JOUE n°L59 du 04 mars 2016, pp.22-86, points 216 et 323.

Hahn, se référant à un arrêt du Tribunal de 2008, que la forme de droit privé d'une entreprise ne permet pas d'exclure de manière automatique l'imputabilité à l'Etat de ses décisions<sup>1083</sup>.

325. De manière générale, la Commission a recours, pour la caractérisation de l'imputabilité à l'Etat d'une décision donnée et conformément à la jurisprudence *Stardust Marine*, à la méthode du faisceau d'indices, cherchant à déterminer l'exercice effectif d'un contrôle par l'Etat sur la prise de décision de l'entreprise en cause<sup>1084</sup>. Il s'agit d'évaluer dans quelle mesure l'Etat a été impliqué dans la décision qui a mené à la mesure en cause, ou dans quelle mesure il est improbable qu'il en ait été absent. Constituent à ce titre des indices probants : « le fait que l'entreprise par l'intermédiaire de laquelle l'aide a été accordée devait tenir compte des directives émanant d'organismes gouvernementaux ; l'intégration de l'entreprise publique dans les structures de l'administration publique ; la nature de ses activités et l'exercice de celles-ci sur le marché dans des conditions normales de concurrence avec des opérateurs privés ; le statut juridique de l'entreprise ; l'intensité de la tutelle exercée par les autorités publiques sur la gestion de l'entreprise ; et tout autre indice indiquant, dans le cas concret, une implication des autorités publiques ou l'improbabilité d'une absence d'implication dans l'adoption d'une mesure, eu égard également à l'ampleur de celle-ci, à son contenu ou aux conditions qu'elle comporte. »<sup>1085</sup> La Commission doit donc en quelque sorte prouver, comme ont pu le suggérer les autorités danoises, l'implication de l'Etat dans une prise de décision particulière du gestionnaire d'aéroport, que l'actionnariat public de l'entité en cause ne lui permet pas de présumer<sup>1086</sup>. La Commission fonde son raisonnement sur tout indice, tel que

---

<sup>1083</sup> « la seule circonstance qu'une entreprise publique soit une société de droit privé cotée ne saurait (eu égard à l'autonomie que cette forme juridique est susceptible de lui conférer) être considérée comme suffisante pour exclure l'imputabilité de ses actions à l'Etat » : TPICE, Arrêt du 26/06/2008, SIC – Sociedade Independente de Comunicaçao c/ Commission (T-442/03, ECLI :EU :T :2008 :228), point 100, cité dans décision 2016/789/UE de la Commission européenne du 1er octobre 2014 relative à l'aide d'Etat SA. 21121 mise à exécution par l'Allemagne concernant le financement de l'aéroport de Francfort-Hahn et les relations financières entre l'aéroport et Ryanair, JOUE n°L134 du 24 mai 2016, pp.46-134, point 319.

<sup>1084</sup> Voir par exemple : décision 2015/1584/UE de la Commission européenne du 1<sup>er</sup> octobre 2014 concernant l'aide d'Etat SA. 23098 mise à exécution par l'Italie en faveur de Società di Gestione dell'Aeroporto di Alghero So.Ge.A.AL S.p.A. et de divers transporteurs aériens présents à l'aéroport d'Alghero, JOUE n°L250 du 25 sept. 2015, pp.38-121, point 380.

<sup>1085</sup> *Ibid.*

<sup>1086</sup> Décision 2018/10/UE du 20 février 2014, concernant l'affaire SA. 18855 – Danemark Accord de 1999 conclu entre la société aéroportuaire d'Aarhus et Ryanair, JOUE n°L3 du 6 janv. 2018, pp.9-23, point 69.

de « simples [articles de presse] »<sup>1087</sup>. En 2015, la Commission a pu considérer que la non-conformité au test de l'investisseur privé en économie de marché du comportement de l'auteur de la mesure en cause permet de caractériser l'imputabilité de celle-ci à l'Etat<sup>1088</sup>. Elle semble ainsi, de manière tout à fait originale, déduire un critère de l'autre. En 2018, le choix de 4 des 6 membres du conseil de surveillance par la ville de Lübeck a amené la Commission à considérer que celle-ci exerçait un contrôle effectif sur la prise de décision<sup>1089</sup>. Le caractère *intuitu personae* de la nomination des membres du conseil de surveillance d'une entreprise, en droit français notamment, permettrait-il à cet égard la remise en cause d'un tel constat de contrôle de l'Etat sur une entreprise donnée par le biais de ces membres choisis ?

326. Le Tribunal confirme la jurisprudence *Stardust Marine* selon laquelle « l'imputabilité d'une mesure à l'Etat ne peut être déduite de la seule circonstance que la mesure en cause a été prise par une entreprise publique. En effet, même si l'Etat est en mesure de contrôler une entreprise publique et d'exercer une influence dominante sur les opérations de celle-ci, l'exercice effectif de ce contrôle dans un cas concret ne saurait être automatiquement présumé »<sup>1090</sup>. Pour autant, le Tribunal affirme par ailleurs que « [l]'influence dominante des pouvoirs publics sur l'entreprise est présumée lorsque, directement ou indirectement, ceux-ci [...] détiennent la majorité du capital souscrit de l'entreprise<sup>1091</sup> »<sup>1092</sup>.

327. Si la reconnaissance de l'imputabilité à l'Etat n'est pas automatique comme elle l'est pour les mesures prises par les CCI, elle semble malgré tout relativement aisée comme en témoigne notamment la solution adoptée en 2014 dans l'affaire dite Berlin-Schönefeld. Dans cette affaire, le gestionnaire invoque l'argument selon lequel le barème des redevances auquel renvoie un contrat conclu avec un transporteur aérien peut être assimilé à des

---

<sup>1087</sup> Décision 2015/1225/UE de la Commission du 19 décembre 2012 concernant les augmentations de capital effectuées par SEA SpA en faveur de SEA Holding SpA, aide n° SA. 21420, JOUE n°L201 du 30 juill. 2015, pp.1-47, point 204.

<sup>1088</sup> « comme il est démontré [*infra*], le fait que SEA n'a pas agi en conformité avec le critère de l'investisseur privé confirme aussi l'implication des autorités publiques dans les mesures en cause » : décision 2015/1225/UE de la Commission du 19 décembre 2012 concernant les augmentations de capital effectuées par SEA SpA en faveur de SEA Holding SpA, aide n° SA. 21420, JOUE n°L201 du 30 juill. 2015, pp.1-47, point 214.

<sup>1089</sup> Décision 2018/1276/UE de la Commission européenne du 22 février 2018 concernant l'aide d'État SA.31149 (2012/C) — Allemagne Aide d'état présumée en faveur de Ryanair, JOUE n°L238 du 21 sept. 2018, pp.94-111, point 43.

<sup>1090</sup> TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, *Comune di Milano c/ Commission* (T-167/13, EU :T :2018 :940), point 75.

<sup>1091</sup> Référence à : article 2, sous b), i), de la directive 2006/111.

<sup>1092</sup> TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, *Comune di Milano c/ Commission* (T-167/13, EU :T :2018 :940), point 65.

conditions contractuelles<sup>1093</sup>, non imputables à l'Etat. Il se réfère, au soutien de cette affirmation, à la jurisprudence de la Cour fédérale de justice allemande, *Bundesgerichtshof*, et des tribunaux d'instance<sup>1094</sup> selon laquelle « les barèmes des redevances publiés par les aéroports constituent des « clauses contractuelles générales au sens du droit civil allemand » », ce qui signifie que « les barèmes des redevances – qu'ils aient ou non été approuvés par les autorités compétentes – jouent le rôle de clauses contractuelles proposées systématiquement aux compagnies aériennes qui utilisent l'aéroport »<sup>1095</sup>.

328. En réponse, la Commission s'est contentée d'affirmer que « les pouvoirs publics ne sont généralement « pas absents » lorsque le gestionnaire d'aéroport prend des décisions relatives au développement à long terme des infrastructures concernées ». Il est possible de percevoir cette affirmation comme une présomption d'imputabilité des décisions du gestionnaire d'aéroport à l'Etat ; il convient toutefois de noter que la Commission n'emploie pas le terme consacré « imputabilité » et que la reconnaissance de l'implication de l'Etat se fait par une formule négative. La démonstration de l'existence d'indices est donc nécessaire afin de caractériser l'imputabilité d'une décision du gestionnaire entreprise publique à l'Etat – et du gestionnaire entreprise à capitaux mixtes. Le Tribunal affirme en 2020 que « l'imputabilité d'une mesure à l'Etat peut être déduite d'un ensemble d'indices résultant des circonstances de l'espèce et du contexte dans lequel [la] mesure est intervenue »<sup>1096</sup>.

329. Tandis que la Commission reconnaît largement l'existence d'un contrôle de l'Etat sur la procédure d'adoption d'un barème de redevances par le gestionnaire, le Tribunal semble

---

<sup>1093</sup> Décision 2015/506/UE de la Commission du 20 février 2014 concernant les mesures prises par l'Allemagne en faveur Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH et de différentes compagnies aériennes – SA.15376, JOUE n°L89 du 1<sup>er</sup> avr. 2015, pp.1-36, points 98-99.

<sup>1094</sup> BGH (*Bundesgerichtshof*), Arrêt du 24/11/1977 ; *Landgericht*, Jugement du 25/08/2000 ; BGH (*Bundesgerichtshof*), Arrêt du 23/01/1997.

<sup>1095</sup> Décision 2015/506/UE de la Commission du 20 février 2014 concernant les mesures prises par l'Allemagne en faveur Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH et de différentes compagnies aériennes – SA.15376, JOUE n°L89 du 1<sup>er</sup> avr. 2015, pp.1-36, point 117 ; devant la Cour, la ville de Lübeck avance de la même manière l'argument selon lequel la validité du règlement fixant les redevances aéroportuaires ne dépendrait pas de l'approbation de l'autorité de tutelle prévue à l'article 43a paragraphe 1 de la LuftVZO : avocat général WAHL, Conclusions présentées le 15 septembre 2016, C-524/14P Commission c/ Hansestadt Lübeck (ECLI :EU :C :2016 :693), points 20 et 21.

<sup>1096</sup> TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, Volotea SA c/ Commission (T-607/17, ECLI :EU :T : 2020 :180), point 85 ; TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, Germanwings GmbH c/ Commission (T-716/17, ECLI :EU :T : 2020 :181), point 84 ; TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, Easyjet Airline Co. Ltd GmbH c/ Commission (T-8/18, ECLI :EU :T : 2020 :182), point 117.

adopter quant à lui une interprétation plus stricte de la notion. Face au gestionnaire de l'aéroport de Lübeck, qui avance l'argument selon lequel son actionnariat majoritairement privé aurait dû exclure la reconnaissance par la Commission de l'imputabilité à l'Etat de l'adoption du règlement relatif aux redevances en cause, le Tribunal admet que la compétence en matière de fixation des redevances aéroportuaires appartient effectivement au gestionnaire et non à l'Etat malgré la nécessité d'une approbation par l'autorité de tutelle<sup>1097</sup>, celle-ci disposant du simple pouvoir d'autoriser ou de refuser le règlement proposé par le gestionnaire et non du pouvoir de fixer le montant des redevances aéroportuaires<sup>1098</sup>. Le Tribunal rappelle en outre que si la possibilité d'appliquer des redevances réduites est prévue par le règlement, sa mise en œuvre dépend de la conclusion d'un accord entre le gestionnaire et le transporteur<sup>1099</sup>.

330. Ayant à se prononcer à propos de l'imputabilité de décisions prises par un gestionnaire d'aéroport entreprise à capitaux totalement ou partiellement privés, la Commission estime que la conclusion d'une convention de délégation de service public permet de déduire l'influence de l'Etat donc l'imputabilité à l'Etat des décisions prises par le gestionnaire d'aéroport. La Commission invoque notamment l'objectif affiché du gestionnaire d'aéroport, en l'espèce, « d'attirer un grand nombre d'avions et de passagers supplémentaires » et de faire de l'aéroport « un acteur de premier plan de l'économie locale et régionale<sup>1100</sup>. La Commission reconnaît l'imputabilité à l'Etat de contrats conclus par un gestionnaire d'aéroport, entreprise à capitaux privés délégataire de service public.

331. Le Tribunal confirme cette interprétation large de la Commission et reconnaît que le comportement du gestionnaire entreprise privée, assimilé à celui d'un groupement de collectivités publiques en raison de l'existence d'une délégation de service public, est, tout

---

<sup>1097</sup> TPIUE, Arrêt du 09/09/2014, Hansestadt Lübeck c/ Commission (T-461/12, ECLI :EU :T :2014 :758), point 32.

<sup>1098</sup> *Ibid.*, point 29.

<sup>1099</sup> *Ibid.*, point 30.

<sup>1100</sup> Décision 2016/633/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.33961 mise à exécution par la France en faveur de la chambre de commerce et d'industrie de Nîmes-Uzès-Le Vigan, de Veolia Transport Aéroport de Nîmes, de Ryanair Limited et d'Airport Marketing Services Limited, JOUE n°L113 du 27 avr. 2016, pp.32-147, point 284.

comme celui d'une collectivité territoriale, imputable à l'Etat<sup>1101</sup>. Confirmant l'analyse de la Commission concernant la dissociation entre l'entité décisionnaire et l'entité gestionnaire d'une mesure de financement<sup>1102</sup>, le Tribunal affirme au sujet de la conclusion de contrats entre le gestionnaire entreprise privée et le transporteur *Ryanair* et sa filiale AMS que la désignation d'une entité privée pour l'octroi d'aides ne saurait faire échec à l'application des règles relatives aux aides d'Etat<sup>1103</sup>. Il estime que l'implication de l'autorité concédante dans l'adoption de la mesure en cause permet de reconnaître l'imputabilité de l'Etat. C'est une nouvelle confirmation de la position de la Commission selon laquelle le lien de causalité entre le cadre instauré par la convention de délégation de service public dans l'action du gestionnaire et les contrats conclus entre ce dernier et le transporteur et sa filiale est suffisamment fort pour démontrer une implication claire de l'autorité concédante dans les mesures en cause<sup>1104</sup>.

332. Dans l'affaire *Germanwings*, le Tribunal ne s'appuie pas sur l'existence d'un lien de causalité pour caractériser l'imputabilité à l'Etat mais exclut au contraire que l'absence de lien juridique empêche une telle caractérisation. Il affirme qu'il est possible de caractériser l'imputabilité à une autorité publique tierce, pouvant être assimilée à l'Etat et de laquelle proviennent les ressources d'Etat, d'un contrat conclu entre un gestionnaire et un transporteur, et ce malgré l'absence de lien juridique entre cette entité et le transporteur en cause<sup>1105</sup>, notamment en s'appuyant sur l'analyse du préambule desdits contrats<sup>1106</sup>. Il s'agit d'éviter que les Etats membres ne contournent les règles relatives aux aides d'Etat, qui perdraient leur effet utile, en choisissant la transmission de ressources d'Etat par le biais d'un intermédiaire<sup>1107</sup>. Le Tribunal confirmait en l'espèce la position de la Commission selon laquelle les gestionnaires d'aéroports peuvent être perçus comme les intermédiaires qui

---

<sup>1101</sup> TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, *Ryanair et Airport Marketing Services c/ Commission* (T-53/16, ECLI :EU :T :2018 :943), points 117, 122 et 123.

<sup>1102</sup> Voir *supra*.

<sup>1103</sup> TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, *Ryanair et Airport Marketing Services c/ Commission* (T-53/16, ECLI :EU :T :2018 :943), point 128.

<sup>1104</sup> *Ibid.*, points 129 et 132.

<sup>1105</sup> TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, *Germanwings GmbH c/ Commission* (T-716/17, ECLI :EU :T : 2020 :181), point 82.

<sup>1106</sup> *Ibid.*, point 92 ; TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, *Easyjet Airline Co. Ltd GmbH c/ Commission* (T-8/18, ECLI :EU :T : 2020 :182), point 131.

<sup>1107</sup> TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, *Germanwings GmbH c/ Commission* (T-716/17, ECLI :EU :T : 2020 :181), point 82.

exécutent des décisions imputables à l'Etat et transmettent des ressources d'Etat aux transporteurs<sup>1108</sup>.

333. La Commission semble considérer comme une catégorie à part les gestionnaires d'aéroports régionaux – français –. Elle semble reconnaître aisément l'imputabilité à l'Etat des décisions prises par les gestionnaires d'aéroports régionaux, avançant que les « aéroports régionaux sont souvent perçus par les autorités locales et régionales comme un outil important pour promouvoir le développement économique local »<sup>1109</sup>. Récemment, elle a affirmé dans une décision d'ouverture que le « caractère étatique de l'aide apparaît avec plus d'évidence lorsque l'intermédiaire est qualifié d'outil privilégié de la politique conduite par une région, qu'il a été institué pour agir dans la continuité de la politique définie par celle-ci et que les décisions d'accorder un avantage économique sont directement liées à la région en question »<sup>1110</sup>. Le terme d'« évidence » laisse entendre la possibilité d'une reconnaissance automatique de l'imputabilité à l'Etat des décisions des gestionnaires d'aéroports régionaux – voire d'une discussion du caractère de l'activité du gestionnaire, bien qu'il ne soit pas dans ce contexte bénéficiaire mais auteur d'une mesure de financement public.

De la même manière qu'elle a tendance à présumer la présence de ressources d'Etat et l'imputabilité à l'Etat des décisions des gestionnaires accordant des conditions financières favorables aux transporteurs – par la conclusion d'un contrat ou l'adoption d'un barème –, la Commission européenne montre dans sa pratique décisionnelle une tendance à présumer l'absence de rationalité économique du gestionnaire qui adopte ces mesures, soit la présence d'un avantage économique sélectif dans le chef du transporteur qui en bénéficie.

---

<sup>1108</sup> TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, Volotea SA c/ Commission (T-607/17, ECLI :EU :T : 2020 :180), point 98 ; TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, Germanwings GmbH c/ Commission (T-716/17, ECLI :EU :T : 2020 :181), point 106 ; TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, Easyjet Airline Co. Ltd GmbH c/ Commission (T-8/18, ECLI :EU :T : 2020 :182), point 138.

<sup>1109</sup> Décision 2015/1584/UE de la Commission européenne du 1<sup>er</sup> octobre 2014 concernant l'aide d'Etat SA. 23098 mise à exécution par l'Italie en faveur de Società di Gestione dell'Aeroporto di Alghero So.Ge.A.AL S.p.A. et de divers transporteurs aériens présents à l'aéroport d'Alghero, JOUE n°L250 du 25 sept. 2015, pp.38-121, point 384.

<sup>1110</sup> TPICE, Arrêt du 25/03/1999, Forges de Clabecq SA c/ Commission (T-37/97, ECLI:EU:T:1999:66), point 69, cité dans : Affaire « Montpellier », Lettre d'invitation à présenter des observations du 04/07/2018, SA. 47867 – Aide présumée en faveur de Ryanair à l'aéroport de Montpellier, JOUE n°C406 du 9 nov. 2018, pp.17-34, point 52.

## *SECTION II. Une analyse à rebours du critère de l'avantage sélectif : la présomption de l'absence de rationalité du gestionnaire auteur d'une mesure d'aide*

Pour la caractérisation du deuxième critère de qualification de l'aide d'Etat, ce n'est pas directement au bénéficiaire de la mesure en cause que la Commission s'intéresse mais à son auteur : c'est l'absence de rationalité économique dans le comportement de l'auteur de la mesure en cause qui permet de caractériser la présence d'un avantage économique – sélectif – dans le chef du bénéficiaire. La Commission recherche l'existence d'un avantage économique dans le chef du transporteur par l'examen de la conformité ou de l'absence de conformité du comportement du gestionnaire au principe de l'investisseur privé en économie de marché (PARAGRAPHE 1) et procède le cas échéant à la caractérisation de la sélectivité dudit avantage (PARAGRAPHE 2).

### *PARAGRAPHE 1. L'application du test de l'investisseur privé en économie de marché pour la recherche d'un avantage économique*

Pour l'analyse du comportement du gestionnaire accordant des conditions particulières d'utilisation de son aéroport à un transporteur donné, la Commission met au point le test de l'investisseur privé en économie de marché. Ce test, dont l'applicabilité est parfois discutée par certaines parties contestant plus largement l'applicabilité du droit des aides d'Etat (B), correspond à une analyse absolue de la rationalité économique du gestionnaire (A).

#### *A. La préférence marquée de la Commission pour une méthode d'analyse absolue du comportement de l'auteur de la mesure en cause*

334. La caractérisation d'un avantage économique dans le chef du bénéficiaire implique de vérifier si l'auteur de la mesure en cause a agi « normalement ». C'est en effet l'avantage économique exceptionnel que la Commission cherche à caractériser dans le cadre de l'application de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, à savoir l'avantage qui n'est procuré que grâce à un comportement de l'auteur du financement anormal car étranger aux lois du marché, qui

trahirait une intervention de l'Etat<sup>1111</sup>. Alors que le critère implique en principe de s'intéresser, selon la lettre du traité, aux entreprises bénéficiaires des mesures examinées, il s'agit là de contrôler le comportement de l'auteur des mesures en cause.

335. Afin d'évaluer la rationalité économique du gestionnaire auteur d'une mesure de financement, soit le caractère potentiellement anormal de son comportement, la Commission peut se livrer à :

- Une analyse absolue, par référence à une norme comportementale basée sur la recherche de rentabilité maximale ;
- Une analyse relative, par référence à une norme comportementale basée sur la moyenne des comportements d'autres gestionnaires appartenant à un même « marché » des services aéroportuaires – ou plutôt au même paysage aéroportuaire en tant qu'aéroports d'origines ou aéroports de destination substituables du point de vue d'un transporteur.

336. La Commission rejette toute analyse relative du comportement du gestionnaire par comparaison ou *benchmark* avec un ensemble d'autres gestionnaires concurrents duquel émanerait une norme comportementale concrète, moyenne. Elle émet certains doutes quant à la possibilité même d'établir une norme comportementale à partir de comportements individuels qu'elle juge arbitraires voire erratiques, ne répondant pas à une logique économique dégagée de toute influence institutionnelle. Elle souligne à ce titre la marge de manœuvre dont disposent les gestionnaires d'aéroports pour la conclusion d'accords commerciaux avec les transporteurs, ayant nécessairement pour effet de rendre opaques les conditions financières d'utilisation des aéroports<sup>1112</sup> et difficile la comparaison de ces

---

<sup>1111</sup> Décision 2018/628/UE de la Commission du 11 novembre 2016 concernant l'aide d'État SA.24221 (2011/C) (ex 2011/NN) mise à exécution par l'Autriche en faveur de l'aéroport de Klagenfurt, de Ryanair et d'autres compagnies aériennes utilisant l'aéroport, JOUE n°L107 du 26 avr. 2018, pp.1-95, point 233.

<sup>1112</sup> Ces données sont « difficilement accessibles », « rarement des données publiques » : décision 2018/628/UE de la Commission du 11 novembre 2016 concernant l'aide d'État SA.24221 (2011/C) (ex 2011/NN) mise à exécution par l'Autriche en faveur de l'aéroport de Klagenfurt, de Ryanair et d'autres compagnies aériennes utilisant l'aéroport, JOUE n°L107 du 26 avr. 2018, pp.1-95, point 272.

conditions entre aéroports<sup>1113</sup>. Elle insiste sur le caractère complexe des « flux financiers entre l'exploitant aéroportuaire et la compagnie aérienne et ses filiales, formés par les recettes provenant des redevances aéroportuaires, les recettes liées aux services d'assistance en escale et les recettes liées aux services de commercialisation. »<sup>1114</sup>. La comparaison des niveaux de redevances n'apparaît dès lors pas comme une méthode pertinente d'analyse, ces niveaux de redevances ne correspondant pas à ce que la Commission appelle un « prix du marché », le bénéfice passé ou actuel d'un avantage économique indu ne pouvant être exclu<sup>1115</sup> – et avec lui le risque de « prix pollués »<sup>1116</sup>.

337. La Commission opte, au fil des décisions qu'elle rend entre 2010 et 2018, pour une méthode d'analyse absolue du comportement du gestionnaire auteur de la mesure en cause<sup>1117</sup>. Elle recherche l'existence de perspectives de rentabilité *ex ante*, en amont de la prise

---

<sup>1113</sup> Décision 2018/628/UE de la Commission du 11 novembre 2016 concernant l'aide d'État SA.24221 (2011/C) (ex 2011/NN) mise à exécution par l'Autriche en faveur de l'aéroport de Klagenfurt, de Ryanair et d'autres compagnies aériennes utilisant l'aéroport, JOUE n°L107 du 26 avr. 2018, pp.1-95, point 265.

<sup>1114</sup> *Ibid.*, point 271.

<sup>1115</sup> Décision 2018/10/UE du 20 février 2014, concernant l'affaire SA. 18855 – Danemark Accord de 1999 conclu entre la société aéroportuaire d'Aarhus et Ryanair, JOUE n°L3 du 6 janv. 2018, pp.9-23, points 80 à 84 ; la Commission affirme ainsi ne pas être en mesure de déterminer un point de comparaison approprié en vue d'établir un véritable prix du marché pour les services fournis par le gestionnaire d'aéroport : décision 2016/1698 de la Commission du 20 février 2014 concernant les mesures SA.22932 mises à exécution par la France en faveur de l'aéroport de Marseille Provence et des compagnies aériennes utilisatrices de l'aéroport, JOUE n°L260 du 27 sept. 2016, pp.1-60, points 178, 179 et 344 ; « à l'heure actuelle, aucun point de référence approprié ne peut être identifié en vue d'établir un prix du marché véritable pour les services fournis par les aéroports », les « prix existants sont considérablement faussés par des interventions publiques » : décision 2018/628/UE de la Commission du 11 novembre 2016 concernant l'aide d'État SA.24221 (2011/C) (ex 2011/NN) mise à exécution par l'Autriche en faveur de l'aéroport de Klagenfurt, de Ryanair et d'autres compagnies aériennes utilisant l'aéroport, JOUE n°L107 du 26 avr. 2018, pp.1-95, points 263 et 266 ; décision 2016/1944/UE de la Commission du 23 juillet 2014, Allemagne – Arrangements financiers relatifs à Flughafen Dortmund GmbH et aux barèmes de redevances aéroportuaires NERES et NEO, JOUE n°L302 du 9 nov. 2016, pp.1-61, point 239 ; décision 2015/1584/UE de la Commission européenne du 1<sup>er</sup> octobre 2014 concernant l'aide d'État SA. 23098 mise à exécution par l'Italie en faveur de Società di Gestione dell'Aeroporto di Alghero So.Ge.A.AL S.p.A. et de divers transporteurs aériens présents à l'aéroport d'Alghero, JOUE n°L250 du 25 sept. 2015, pp.38-121, points 400 et 401 ; décision 2016/789/UE de la Commission européenne du 1<sup>er</sup> octobre 2014 relative à l'aide d'État SA. 21121 mise à exécution par l'Allemagne concernant le financement de l'aéroport de Francfort-Hahn et les relations financières entre l'aéroport et Ryanair, JOUE n°L134 du 24 mai 2016, pp.46-134, point 429 ; décision 2016/2069/UE de la Commission du 1<sup>er</sup> octobre 2014 concernant les mesures SA. 14093 (C 76/2002) mises à exécution par la Belgique en faveur de Brussels South Charleroi Airport et Ryanair, JOUE n°L325 du 30 nov. 2016, pp.63-186, point 508.

<sup>1116</sup> TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, Ryanair et Airport Marketing Services c/ Commission (T-111/15, ECLI :EU :T :2018 :954), points 238 à 242.

<sup>1117</sup> Décision 2018/10/UE du 20 février 2014, concernant l'affaire SA. 18855 – Danemark Accord de 1999 conclu entre la société aéroportuaire d'Aarhus et Ryanair, JOUE n°L3 du 6 janv. 2018, pp.9-23, points 75 et 85 ; décision 2015/1227/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'État SA.22614 mise à exécution par la France en faveur de la Chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn, Ryanair, Airport Marketing Services et Transavia, JOUE n°L201 du 30 juill. 2015, pp.109-197, points 359 et ss. ; décision 2016/633/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'État SA.33961 mise à exécution par la France en faveur de la chambre

de décision, opérant une analyse du comportement du gestionnaire par référence à une norme comportementale abstraite basée sur l'appréciation de l'existence et du contenu d'un ou plusieurs plans d'affaires. C'est au service d'une telle analyse, pour la caractérisation de l'avantage économique sélectif comme deuxième critère de qualification d'une aide d'Etat au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, que la Commission a mis au point le test dit de l'investisseur privé en économie de marché, substituant à l'absence d'une norme comportementale déduite du réel une norme comportementale abstraite qu'elle décrète<sup>1118</sup>. L'empreinte publique dans ce secteur est structurelle, comme l'indique sans ambiguïté l'histoire de la création des aéroports.

338. En tout état de cause, la Commission est libre de choisir<sup>1119</sup> la méthode d'analyse la

---

de commerce et d'industrie de Nîmes-Uzès-Le Vigan, de Veolia Transport Aéroport de Nîmes, de Ryanair Limited et d'Airport Marketing Services Limited, JOUE n°L113 du 27 avr. 2016, pp.32-147, point 303 ; décision 2016/2069/UE de la Commission du 1<sup>er</sup> octobre 2014 concernant les mesures SA. 14093 (C 76/2002) mises à exécution par la Belgique en faveur de Brussels South Charleroi Airport et Ryanair, JOUE n°L325 du 30 nov. 2016, pp.63-186, points 419 et ss. et 516-517 ; décision 2015/1344/UE de la Commission européenne du 1<sup>er</sup> octobre 2014 relative à l'aide d'Etat SA. 18857 – Aide présumée octroyée à l'aéroport de Västerås et à Ryanair Ltd, JOUE n°L207 du 04 août 2015, pp.40-72, point 241 ; décision 2016/789/UE de la Commission européenne du 1<sup>er</sup> octobre 2014 relative à l'aide d'Etat SA. 21121 mise à exécution par l'Allemagne concernant le financement de l'aéroport de Francfort-Hahn et les relations financières entre l'aéroport et Ryanair, JOUE n°L134 du 24 mai 2016, pp.46-134, points 427 et ss. ; décision 2016/287/UE de la Commission européenne du 15 octobre 2014 concernant l'aide d'Etat SA. 26500 accordée par l'Allemagne à Flughafen Altenburg-Nobitz GmbH et Ryanair Ltd, JOUE n°L59 du 04 mars 2016, pp.22-86, points 235 et 371 ; décision 2015/1071/UE de la Commission du 1<sup>er</sup> octobre 2014 relative à l'aide d'Etat SA. 26190 mise à exécution par l'Allemagne en faveur de l'aéroport de Sarrebruck et des compagnies aériennes utilisant cet aéroport, JOUE n°L179 du 08 juill. 2015, pp.1-53, point 334 ; décision 2015/1584/UE de la Commission européenne du 1<sup>er</sup> octobre 2014 concernant l'aide d'Etat SA. 23098 mise à exécution par l'Italie en faveur de Società di Gestione dell'Aeroporto di Alghero So.Ge.A.AL S.p.A. et de divers transporteurs aériens présents à l'aéroport d'Alghero, JOUE n°L250 du 25 sept. 2015, pp.38-121, points 398 et 413 ; décision 2018/1276/UE de la Commission européenne du 22 février 2018 concernant l'aide d'Etat SA.31149 (2012/C) — Allemagne Aide d'état présumée en faveur de Ryanair, JOUE n°L238 du 21 sept. 2018, pp.94-111, points 60 et 67 ; décision 2018/628/UE de la Commission du 11 novembre 2016 concernant l'aide d'Etat SA.24221 (2011/C) (ex 2011/NN) mise à exécution par l'Autriche en faveur de l'aéroport de Klagenfurt, de Ryanair et d'autres compagnies aériennes utilisant l'aéroport, JOUE n°L107 du 26 avr. 2018, pp.1-95, point 262.

Cet élément sera repris dans les lignes directrices de 2014, point 59 (COMMISSION EUROPENNE, *Communication du 20 février 2014 relative aux lignes directrices sur les aides d'Etat aux aéroports et aux compagnies aériennes*, JOUE n°C99 du 4 avr. 2014, pp.3-34).

<sup>1118</sup> C'est dans la décision « Charleroi » que la Commission a pour la première fois fait application du test de l'investisseur privé en économie de marché : décision 2004/393/CE de la Commission du 12 février 2004 concernant les avantages consentis par la Région wallonne et Brussels South Charleroi Airport à la compagnie aérienne Ryanair lors de son installation à Charleroi, JOCE n°L137 du 30 avr. 2004, pp.1-62 ; peu de temps avant, la Cour administrative d'appel de Nancy employait pour la première fois la formule dans l'affaire concernant Ryanair et l'aéroport de Strasbourg : CAA Nancy, Arrêt du 18/12/2003, CCI de Strasbourg et du Bas-Rhin et Ryanair c/ Société Brit Air, 03NC00864 ; puis à son tour le Conseil d'Etat parle dans cette affaire d' « investisseur avisé opérant dans les conditions du marché » : CE, Décision du 27/02/2006, Ryanair Ltd, 264406.

<sup>1119</sup> TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, Ryanair et Airport Marketing Services c/ Commission (T-165/16, ECLI :EU :T :2018 :952), points 107 et ss. ; TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, Ryanair et Airport Marketing Services c/ Commission (T-53/16, ECLI :EU :T :2018 :943), points 182 et ss. ; TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, Ryanair et Airport

plus adaptée aux circonstances de l'espèce<sup>1120</sup>. En 2018, répondant à l'argument du transporteur *Ryanair* selon lequel l'analyse absolue, « fondée sur les coûts », ne peut être mise en œuvre qu'en cas d'absence d'investisseur privé de référence permettant une analyse relative, « fondée sur le marché »<sup>1121</sup>, la Commission européenne a pu confirmer son choix en faveur de l'analyse absolue, qui est « l'approche préconisée en général dans les nouvelles lignes directrices<sup>1122</sup>. C'est ce qu'a confirmé le Tribunal, rejetant l'idée d'une hiérarchie entre les méthodes d'analyse<sup>1123</sup>. Il a cependant à son tour pointé du doigt un défaut de la méthode dite comparative, dans laquelle il considère que la seule prise en compte des listes de prix publics des services aéroportuaires et l'absence de prise en compte de la rémunération des services *marketing* est problématique pour l'analyse des relations contractuelles entre gestionnaires et transporteurs<sup>1124</sup>.

339. En général, la Commission évalue donc le comportement de l'entité en cause par référence à une norme comportementale abstraite : l'investisseur privé en économie de marché hypothétique.

340. Par l'application du test de l'investisseur privé en économie de marché, la Commission européenne examine de manière absolue le comportement du seul gestionnaire en cause et vérifie donc qu'il est conforme à une norme comportementale abstraite, qu'elle s'attache à définir. Il s'agit d'une méthode d'analyse *in abstracto*, qui consiste à rapporter le sujet étudié

---

Marketing Services c/ Commission (T-165/15, ECLI :EU :T :2018 :953), points 141 et ss. ; TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, Ryanair et Airport Marketing Services c/ Commission (T-111/15, ECLI :EU :T :2018 :954), points 155 et ss. ; TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, Transavia Airlines c/ Commission (T-591/15, ECLI :EU :T :2018 :946), points 121 et ss.

<sup>1120</sup> TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, Transavia Airlines c/ Commission (T-591/15, ECLI :EU :T :2018 :946), point 156 ; TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, Ryanair et Airport Marketing Services c/ Commission (T-111/15, ECLI :EU :T :2018 :954), points 157 et 169 et ss.

<sup>1121</sup> Référence à l'arrêt Chronopost (C-83/01P et C-93/01P) ; « aux termes de l'arrêt Chronopost (...), en l'absence de toute possibilité de comparer la situation de l'autorité octroyant les mesures en cause avec celle d'un groupe privé d'entreprises n'opérant pas dans un secteur réservé, la Commission devrait apprécier les « conditions normales de marché » par rapport à des éléments objectifs et vérifiables. L'étude des coûts encourus par l'exploitant de l'aéroport dans la prestation des services aéroportuaires en cause peut participer à cette appréciation. » : décision de la Commission 2018/1537/UE, du 18 juillet 2017 concernant l'aide d'Etat SA. 38105 mise à exécution par le Royaume de Belgique en faveur de Brussels Airlines, TUI Airlines Belgium et Thomas Cook Airlines Belgium, JOUE n°L257 du 15 oct. 2018, pp.29-56, point 254.

<sup>1122</sup> COMMISSION EUROPÉENNE, *Communication du 20 février 2014 relative aux lignes directrices sur les aides d'Etat aux aéroports et aux compagnies aériennes*, JOUE n°C99 du 4 avr. 2014, pp.3-34.

<sup>1123</sup> TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, Transavia Airlines c/ Commission (T-591/15, ECLI :EU :T :2018 :946), point 125.

<sup>1124</sup> *Ibid.*, point 141.

à un étalon constitué à partir de la catégorie de sujets – les investisseurs privés en économie de marché – dont il est réputé relever<sup>1125</sup>. Se référant à la définition donnée par la Cour<sup>1126</sup> ainsi qu'à la position du Tribunal<sup>1127</sup>, la Commission européenne désigne un investisseur privé hypothétique, qu'elle décrit comme un « acteur privé motivé par des perspectives de rentabilité »<sup>1128</sup>, auquel elle compare le comportement de l'auteur de la mesure en cause<sup>1129</sup>.

341. Dans les premières décisions, la Commission ne parle pas encore de « conformité » au principe de l'investisseur privé en économie de marché, mais évalue plutôt la rationalité, économique, du comportement examiné<sup>1130</sup>. La terminologie du test de l'investisseur privé en économie de marché n'est alors pas encore définie – elle ne l'est pas encore complètement aujourd'hui. En outre, les premières décisions sont concises voire laconiques et ne reposent sur l'utilisation ni d'un raisonnement ni d'un langage scientifique, comme c'est au contraire le cas dans les décisions plus récentes. On note également l'absence d'examen de l'économie ou du contenu du contrat en cause dans le cadre de l'examen des relations contractuelles entre gestionnaire et transporteur.

---

<sup>1125</sup> Au sujet de la distinction entre appréciation *in abstracto/in concreto* ou intrinsèque/extrinsèque, lire DE-ZOBRY Guillaume, *op.cit.*, pp.113 et ss.

<sup>1126</sup> « Si le comportement de l'investisseur privé, auquel doit être comparée l'intervention de l'investisseur public poursuivant des objectifs de politique économique, ne doit pas nécessairement être celui de l'investisseur ordinaire plaçant des capitaux en vue de leur rentabilisation à plus ou moins court terme, il doit, au moins, être celui d'un holding privé ou d'un groupe privé d'entreprises poursuivant une politique structurelle, globale ou sectorielle, et guidé par des perspectives de rentabilité à plus long terme. » : CJCE, Arrêt du 20/03/1991, Italie c/ Commission (C-305/89, ECLI :EU :C :1991 : 142), point 20.

<sup>1127</sup> TPICE, Arrêt du 12/12/2000, Alitalia c/ Commission (T-296/97, ECLI :EU :C :2000 : 289), point 84 ; TPICE, Ordonnance du 19/12/2006, DEP – Westdeutsche Landesbank Girozentrale c/ Commission (T-228/99, ECLI :EU :C :2006 :405), points 250 à 270.

<sup>1128</sup> Décision 2011/60/UE de la Commission du 27 janvier 2010 concernant l'aide d'État C 12/08 (ex NN 74/07) – Slovaquie – Accord entre l'aéroport de Bratislava et Ryanair, JOUE n°L27 du 1<sup>er</sup> févr. 2011, pp.24-38, point 91 ; décision 2012/63/UE de la Commission du 23 octobre 2011, Aides aux aéroports régionaux de Roumanie, SA. 30931, JOUE n°L30 du 2 févr. 2012, pp.21-22, point 127.

<sup>1129</sup> Décision 2013/664/UE de la Commission du 25 juillet 2012 concernant la mesure SA. 23324 – C 25/07 (ex NN 26/07) – Finlande Finavia, Airpro et Ryanair – Aéroport de Tampere-Pirkkala, JOUE n°L309 du 19 nov. 2013, pp.27-39, point 80 ; décision 2014/883/UE de la Commission du 11 février 2014 concernant la mesure SA.35388 – Pologne – Création de l'aéroport de Gdynia-Kosakowo, JOUE n°L357 du 12 déc. 2014, pp.51-88, point 95 ; décision 2015/506/UE de la Commission du 20 février 2014 concernant les mesures prises par l'Allemagne en faveur Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH et de différentes compagnies aériennes – SA.15376, JOUE n°L89 du 1<sup>er</sup> avr. 2015, pp.1-36, point 137 ; décision 2018/10/UE du 20 février 2014, concernant l'affaire SA. 18855 – Danemark Accord de 1999 conclu entre la société aéroportuaire d'Aarhus et Ryanair, JOUE n°L3 du 6 janv. 2018, pp.9-23, point 75.

<sup>1130</sup> Ainsi, la Commission « considère que la décision de BTS de conclure un accord avec Ryanair était rationnelle au regard de l'analyse coûts-bénéfices », qui fait état de la marché bénéficiaire ou « rentabilité des ventes », qui compare le bénéfice net aux ventes (recettes) : décision 2011/60/UE de la Commission du 27 janvier 2010 concernant l'aide d'État C 12/08 (ex NN 74/07) – Slovaquie – Accord entre l'aéroport de Bratislava et Ryanair, JOUE n°L27 du 1<sup>er</sup> févr. 2011, pp.24-38, point 108 et note 21 sous le point 105 ; nous soulignons.

342. Il apparaît par la suite que la norme comportementale à l'aune de laquelle la Commission analyse le comportement de l'auteur de la mesure en cause n'est en réalité pas complètement abstraite, puisqu'il s'agit d'examiner le comportement du gestionnaire par référence à celui d'un investisseur privé hypothétique qui agirait à sa place. La Commission pondère la norme comportementale par la prise en compte d'éléments factuels. Elle ne se contente pas d'évaluer le comportement du gestionnaire d'aéroport en cause à celui d'un investisseur privé hypothétique ; elle place le référent hypothétique dans la situation de l'entité en cause. Il s'agit donc d'une analyse abstraite ancrée dans le réel par l'intégration d'éléments de fait de l'espèce. La Commission s'intéresse au comportement effectif de l'opérateur en cause plus qu'au comportement théorique de l'investisseur privé hypothétique. Elle fait référence à un « hypothétique investisseur en économie de marché chargé d'exploiter [l'aéroport de Klagenfurt] », ajoutant à la formule consacrée les éléments de l'espèce et parant ainsi l'investisseur « normal » des qualités de l'entité en cause<sup>1131</sup>.

343. Il s'agit de déterminer « si, dans des circonstances similaires, un associé privé se basant sur les possibilités de rentabilité prévisibles » agissant « à la place » de l'entité en cause, « abstraction faite de toute considération de caractère social ou de politique générale ou

---

<sup>1131</sup> Décision 2018/628/UE de la Commission du 11 novembre 2016 concernant l'aide d'État SA.24221 (2011/C) (ex 2011/NN) mise à exécution par l'Autriche en faveur de l'aéroport de Klagenfurt, de Ryanair et d'autres compagnies aériennes utilisant l'aéroport, JOUE n°L107 du 26 avr. 2018, pp.1-95, point 340 et point 360 : « investisseur privé en économie de marché hypothétique guidé par des perspectives de rentabilité et gérant KLU à la place de KFVG » ; nous soulignons ; décision 2016/1944/UE de la Commission du 23 juillet 2014, Allemagne – Arrangements financiers relatifs à Flughafen Dortmund GmbH et aux barèmes de redevances aéroportuaires NERES et NEO, JOUE n°L302 du 9 nov. 2016, pp.1-61, point 213.

sectorielle »<sup>1132</sup> aurait adopté un comportement similaire<sup>1133</sup>. Il ne s'agit pas de se référer à une norme comportementale abstraite d'investisseur privé en économie de marché mais au comportement d'un investisseur privé théorique placé dans la situation de l'entité en cause ; le comportement de référence est un comportement normal pondéré par des facteurs contingents de l'espèce. La Commission combine une méthode d'analyse abstraite et une prise en compte du contexte dans lequel l'entité évaluée a pris la décision en cause<sup>1134</sup> – sorte d'analyse abstraite subjective<sup>1135</sup>. Par ailleurs, la Commission ne se demande pas seulement, de manière positive, si un investisseur privé hypothétique au comportement « normal » aurait agi de la même manière que l'opérateur en cause, mais elle constate également de manière

---

<sup>1132</sup> CJCE, Arrêt du 10/07/1986, Belgique c/ Commission (C-40/85, ECLI :EU :C :1986 :305) ; TPICE, Aff. Jointes T-129/95, T-2/96 et T-96/96, citées dans : décision 2012/63/UE de la Commission du 23 octobre 2011, Aides aux aéroports régionaux de Roumanie, SA. 30931, JOUE n°L30 du 2 févr. 2012, pp.21-22, points 78 et 129 ; décision 2018/628/UE de la Commission du 11 novembre 2016 concernant l'aide d'État SA.24221 (2011/C) (ex 2011/NN) mise à exécution par l'Autriche en faveur de l'aéroport de Klagenfurt, de Ryanair et d'autres compagnies aériennes utilisant l'aéroport, JOUE n°L107 du 26 avr. 2018, pp.1-95, point 235 ; décision 2015/1344/UE de la Commission européenne du 1<sup>er</sup> octobre 2014 relative à l'aide d'État SA. 18857 – Aide présumée octroyée à l'aéroport de Västerås et à Ryanair Ltd, JOUE n°L207 du 04 août 2015, pp.40-72, point 113 ; décision 2016/789/UE de la Commission européenne du 1<sup>er</sup> octobre 2014 relative à l'aide d'État SA. 21121 mise à exécution par l'Allemagne concernant le financement de l'aéroport de Francfort-Hahn et les relations financières entre l'aéroport et Ryanair, JOUE n°L134 du 24 mai 2016, pp.46-134, point 384 ; décision 2016/287/UE de la Commission européenne du 15 octobre 2014 concernant l'aide d'État SA. 26500 accordée par l'Allemagne à Flughafen Altenburg-Nobitz GmbH et Ryanair Ltd, JOUE n°L59 du 04 mars 2016, pp.22-86, point 222.

<sup>1133</sup> Décision 2015/1227/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'État SA.22614 mise à exécution par la France en faveur de la Chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn, Ryanair, Airport Marketing Services et Transavia, JOUE n°L201 du 30 juill. 2015, pp.109-197, point 283 ; décision 2015/1226/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'État SA.33963 mise à exécution par la France en faveur de la Chambre de commerce et d'industrie d'Angoulême, de la SNC-Lavalin, de Ryanair et de Airport Marketing Services, JOUE n°L201 du 30 juill. 2015, pp.48-108, point 301 ; décision 2016/789/UE de la Commission européenne du 1<sup>er</sup> octobre 2014 relative à l'aide d'État SA. 21121 mise à exécution par l'Allemagne concernant le financement de l'aéroport de Francfort-Hahn et les relations financières entre l'aéroport et Ryanair, JOUE n°L134 du 24 mai 2016, pp.46-134, point 338 ; décision 2015/1071/UE de la Commission du 1<sup>er</sup> octobre 2014 relative à l'aide d'État SA. 26190 mise à exécution par l'Allemagne en faveur de l'aéroport de Sarrebruck et des compagnies aériennes utilisant cet aéroport, JOUE n°L179 du 08 juill. 2015, pp.1-53, point 206 ; décision 2015/1824/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant les mesures prises par l'Allemagne en faveur de l'aéroport de Niederrhein (Weeze) et de Flughafen Niederrhein GmbH — SA.19880 et SA.32576 (ex NN/2011, ex CP/2011), JOUE n°L269 du 15 oct. 2015, pp.1-46, point 210 ; décision 2015/1584/UE de la Commission européenne du 1<sup>er</sup> octobre 2014 concernant l'aide d'État SA. 23098 mise à exécution par l'Italie en faveur de Società di Gestione dell'Aeroporto di Alghero So.Ge.A.AL S.p.A. et de divers transporteurs aériens présents à l'aéroport d'Alghero, JOUE n°L250 du 25 sept. 2015, pp.38-121, points 281 et 428 ; affaire « Lübeck », Lettre d'invitation à présenter des observations du 22/02/2012, Aides d'État présumées en faveur de l'aéroport de Lübeck, d'Infratil et des compagnies aériennes utilisant cet aéroport (Ryanair, Wizz Air et autres), SA. 27585 et SA. 31149, JOUE n°C241 du 10 août 2012, pp.56-94, points 92, 113 et 219.

<sup>1134</sup> « La Commission doit également fonder son évaluation sur les informations et les hypothèses dont disposaient les autorités locales compétentes au moment où a été prise la décision concernant les dispositions financières relatives aux mesures en cause liées à l'infrastructure. » : décision 2018/628/UE de la Commission du 11 novembre 2016 concernant l'aide d'État SA.24221 (2011/C) (ex 2011/NN) mise à exécution par l'Autriche en faveur de l'aéroport de Klagenfurt, de Ryanair et d'autres compagnies aériennes utilisant l'aéroport, JOUE n°L107 du 26 avr. 2018, pp.1-95, point 236.

<sup>1135</sup> *Ibid.*, points 281 à 288 et 308.

négative l'absence dans les faits de l'espèce de telle ou telle action chez l'opérateur en cause<sup>1136</sup>.

344. Le Tribunal confirme qu'il convient d'appliquer le test de l'investisseur privé en économie de marché en plaçant l'opérateur économique hypothétique dans une situation la plus proche possible de celle de l'entité ayant adopté la mesure en cause afin de déterminer s'il l'aurait prise<sup>1137</sup>. Il ajoute qu'il ne s'agit pas de prendre pour référence les coûts constatés dans d'autres aéroports ou ceux généralement associés à un aéroport bien géré ou efficace, mais d'apprécier les coûts réels de l'aéroport en cause<sup>1138</sup>, ni de prendre pour référence la durée des relations d'un transporteur donné avec d'autres gestionnaires que celui en cause<sup>1139</sup>.

345. Le test de l'investisseur privé en économie de marché consiste ainsi à contrôler que les mesures d'un investisseur public sont bien, dans les faits, guidées par un objectif de rentabilité. Pour ce faire la Commission se livre à une analyse rétrospective de la rentabilité qui pouvait être attendue par l'entité en cause avant la prise de décision, se plaçant donc au moment de la prise de décision et tenant compte des éléments dont disposait alors l'auteur de la mesure en cause, soit « de la situation prévalant au moment de [la] signature » et « des renseignements disponibles et des développements prévisibles à ce moment »<sup>1140</sup>. Cette approche a été validée par le Tribunal<sup>1141</sup>. Toutefois, si la Commission se place pour cette

---

<sup>1136</sup> « ces effets (...) n'ont en tout état de cause pas été pris en compte par les gestionnaires de l'aéroport lors de la signature des contrats avec AMS et Ryanair » : décision 2015/1226/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.33963 mise à exécution par la France en faveur de la Chambre de commerce et d'industrie d'Angoulême, de la SNC-Lavalin, de Ryanair et de Airport Marketing Services, JOUE n°L201 du 30 juill. 2015, pp.48-108, point 321.

<sup>1137</sup> TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, Ryanair et Airport Marketing Services c/ Commission (T-53/16, ECLI :EU :T :2018 :943), points 381 et 416 ; TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, Ryanair et Airport Marketing Services c/ Commission (T-111/15, ECLI :EU :T :2018 :954), points 305 et 314.

<sup>1138</sup> *Ibid.*, points 283 à 286.

<sup>1139</sup> TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, Ryanair et Airport Marketing Services c/ Commission (T-111/15, ECLI :EU :T :2018 :954), points 305 et 306.

<sup>1140</sup> Décision 2018/628/UE de la Commission du 11 novembre 2016 concernant l'aide d'Etat SA.24221 (2011/C) (ex 2011/NN) mise à exécution par l'Autriche en faveur de l'aéroport de Klagenfurt, de Ryanair et d'autres compagnies aériennes utilisant l'aéroport, JOUE n°L107 du 26 avr. 2018, pp.1-95, point 373 ; voir également décision 2015/1584/UE de la Commission européenne du 1<sup>er</sup> octobre 2014 concernant l'aide d'Etat SA. 23098 mise à exécution par l'Italie en faveur de Societa di Gestione dell'Aeroporto di Alghero So.Ge.A.AL S.p.A. et de divers transporteurs aériens présents à l'aéroport d'Alghero, JOUE n°L250 du 25 sept. 2015, pp.38-121, point 284.

<sup>1141</sup> TPIUE, Arrêt du 27/04/2017, Germanwings c/ Commission (T-375/15, ECLI :EU :T :2017 :289), point 66 ; TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, Transavia Airlines c/ Commission (T-591/15, ECLI :EU :T :2018 :946), point 226 ;

analyse au moment de la prise de décision, elle insiste sur le fait que ce sont non pas des éléments subjectifs tels que l'intention de l'auteur de la mesure en cause, mais des éléments objectifs tels que les effets de la mesure en cause qui sont à prendre en compte pour l'évaluation de la rationalité du comportement analysé : « [seuls] les effets de la mesure sur l'entreprise sont pertinents, et non la cause ou l'objectif de l'intervention de l'État »<sup>1142</sup> pour déterminer sa conformité au principe de l'investisseur privé en économie de marché. Elle est rejointe sur ce point par le Tribunal<sup>1143</sup>. Le Tribunal confirme la méthode de la Commission qui écarte, dans l'application du test de l'investisseur privé en économie de marché, les considérations liées à l'intérêt général<sup>1144</sup>.

346. Basée sur des éléments objectifs, cette analyse a pour but de déterminer les flux annuels futurs en analysant la différence entre les recettes incrémentales futures (redevances aéronautiques, redevances d'assistance en escale, recettes extra-aéronautiques) et les coûts incrémentaux futurs (coûts d'exploitation, coûts d'investissements, coûts des prestations *marketing*) au regard du trafic incrémental futur attendu sur la durée du contrat conclu – la reconduction d'un contrat avec un transporteur *low cost* n'étant pas une hypothèse probable pour un opérateur en économie de marché prudent, tout bénéfice pouvant être retiré au-delà de cette durée étant trop incertain pour être pris en compte<sup>1145</sup>, en particulier pour ce qui concerne les relations avec les transporteurs *low cost* qui sont connus pour la volatilité de leur offre.

---

TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, Ryanair et Airport Marketing Services c/ Commission (T-77/16, ECLI :EU :T :2018 :947), point 50.

<sup>1142</sup> Décision 2015/1584/UE de la Commission européenne du 1<sup>er</sup> octobre 2014 concernant l'aide d'Etat SA. 23098 mise à exécution par l'Italie en faveur de Società di Gestione dell'Aeroporto di Alghero So.Ge.A.AL S.p.A. et de divers transporteurs aériens présents à l'aéroport d'Alghero, JOUE n°L250 du 25 sept. 2015, pp.38-121, point 272 ; décision 2015/1469/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.30743 – Allemagne – Financement de projets d'infrastructure à l'aéroport de Leipzig-Halle, JOUE n°L232 du 4 sept. 2015, pp.1-42, point 283, cite CJCE, Arrêt du 02/07/1974, République italienne / Commission des Communautés européennes (173/73, ECLI :EU :C :1974 :71), point 13 ; décision 2018/117/UE de la Commission du 14 juillet 2017 concernant l'aide d'Etat SA. 29064, Irlande – non-application de la taxe sur le transport aérien aux passagers en transit et en correspondance, JOUE n°L28 du 31 janv. 2018, pp.1-24, point 116.

<sup>1143</sup> TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, Ryanair et Airport Marketing Services c/ Commission (T-53/16, ECLI :EU :T :2018 :943), point 419.

<sup>1144</sup> TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, Transavia Airlines c/ Commission (T-591/15, ECLI :EU :T :2018 :946), points 252 et 253.

<sup>1145</sup> TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, Ryanair et Airport Marketing Services c/ Commission (T-53/16, ECLI :EU :T :2018 :943), points 411 et 412 ; TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, Transavia Airlines c/ Commission (T-591/15, ECLI :EU :T :2018 :946), points 222 et ss. ; TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, Ryanair et Airport Marketing Services c/ Commission (T-111/15, ECLI :EU :T :2018 :954), points 296 et ss, en particulier 302 ; TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, Ryanair et Airport Marketing Services c/ Commission (T-165/16, ECLI :EU :T :2018 :952), point 254.

347. Le transporteur *Ryanair* suggère l'admission par la Commission d'une prise de risques calculés et de la perspective d'un bénéfice à long terme, en particulier dans le cadre du démarrage d'une nouvelle liaison dans lequel les pertes seraient fréquentes<sup>1146</sup>. Si la Commission n'est en principe pas opposée à la prise en compte d'une perspective de rentabilité à long terme, elle estime qu'elle demeure incertaine pour le gestionnaire dans le cadre de relations avec les transporteurs, en particulier pour ce qui concerne l'amélioration de l'image de marque de l'aéroport à travers des prestations *marketing*<sup>1147</sup>. Elle semble malgré tout admettre la possibilité de compléter la micro-analyse de la mesure en cause par une méso-analyse de la stratégie globale du gestionnaire pour le développement, à long terme, de sa rentabilité<sup>1148</sup> et même par une macro-analyse du contexte économique. La Commission peut ainsi être amenée à tenir compte de la conjoncture, à savoir l'évolution du marché des transports aériens, libéralisé depuis 1997 et voyant émerger des transporteurs *low cost*<sup>1149</sup>. Le Tribunal rejette la prise en compte d'effets de réseau, jugés trop incertains. Il estime par exemple que la présence de *Ryanair* ne permet pas à un investisseur privé d'escompter un effet d'attraction entraînant l'arrivée d'autres transporteurs<sup>1150</sup>.

348. D'un point de vue formel, la Commission appuie son analyse sur tout document pertinent ayant été adopté par l'entité en cause au moment de la prise de décision, et non sur les seules déclarations *a posteriori* des parties concernées. Elle ne peut baser l'évaluation d'une mesure sur le seul fondement d'appréciations subjectives émanant de l'Etat membre concerné ; une telle évaluation doit, selon le Tribunal, être basée sur des éléments objectifs et

---

<sup>1146</sup> TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, *Transavia Airlines c/ Commission* (T-591/15, ECLI :EU :T :2018 :946), points 212 et 237.

<sup>1147</sup> Voir par exemple : TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, *Ryanair et Airport Marketing Services c/ Commission* (T-111/15, ECLI :EU :T :2018 :954), points 304 et 385..

<sup>1148</sup> Décision 2015/1584/UE de la Commission européenne du 1<sup>er</sup> octobre 2014 concernant l'aide d'Etat SA. 23098 mise à exécution par l'Italie en faveur de *Società di Gestione dell'Aeroporto di Alghero So.Ge.A.AL S.p.A.* et de divers transporteurs aériens présents à l'aéroport d'Alghero, JOUE n°L250 du 25 sept. 2015, pp.38-121, point 399 ; décision 2016/2069/UE de la Commission du 1<sup>er</sup> octobre 2014 concernant les mesures SA. 14093 (C 76/2002) mises à exécution par la Belgique en faveur de *Brussels South Charleroi Airport et Ryanair*, JOUE n°L325 du 30 nov. 2016, pp.63-186, points 521 et 551.

<sup>1149</sup> Décision 2018/10/UE du 20 février 2014, concernant l'affaire SA. 18855 – Danemark Accord de 1999 conclu entre la société aéroportuaire d'Aarhus et *Ryanair*, JOUE n°L3 du 6 janv. 2018, pp.9-23, points 105 et 107.

<sup>1150</sup> TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, *Ryanair et Airport Marketing Services c/ Commission* (T-111/15, ECLI :EU :T :2018 :954), points 322 et 323 ; TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, *Ryanair et Airport Marketing Services c/ Commission* (T-165/16, ECLI :EU :T :2018 :952), points 270 à 274.

vérifiables, le cas échéant fournis par l'Etat membre<sup>1151</sup>, qu'il appartient à la Commission de solliciter<sup>1152</sup>. C'est la réflexion même de l'opérateur et les preuves de celle-ci qui sont analysées et contrôlées. Au fil des décisions, la recherche et l'examen d'un plan d'affaires *ex ante* deviennent un axe central de l'analyse de la Commission européenne dans le cadre du test de l'investisseur privé en économie de marché. La présence d'un plan d'affaires *ex ante* et le constat d'une valeur actualisée nette positive amènent la Commission à conclure à la conformité du comportement en cause au principe de l'investisseur privé en économie de marché<sup>1153</sup>.

349. *Ryanair* conteste la recherche systématique par la Commission d'un plan d'affaires comme preuve de la rationalité ou de l'absence de rationalité de l'auteur de la mesure en cause. Le transporteur est d'avis que « les décisions d'investissement ne sont pas systématiquement précédées d'un plan d'affaires. » Il ajoute que « [le] fait [que lui]-même, d'autres entreprises ou certaines autorités de la concurrence ne les considèrent pas systématiquement utiles suffirait à établir qu'il n'est pas réaliste d'en faire un élément caractérisant le comportement d'un investisseur en économie de marché »<sup>1154</sup>. Selon *Ryanair*, l'absence de plan d'affaires à la date de la conclusion d'un contrat ne peut être utilisée comme preuve que ledit contrat n'est pas conforme au « critère » de l'investisseur privé en économie de marché<sup>1155</sup>. Les autorités autrichiennes partagent cet avis, estimant que « l'absence d'un plan d'affaires n'est pas en elle-même contraire au principe de l'investisseur privé en économie

---

<sup>1151</sup> TPIUE, Arrêt du 27/04/2017, *Germanwings c/ Commission* (T-375/15, ECLI :EU :T :2017 :289), points 77 et 86.

<sup>1152</sup> *Ibid.*, point 86.

<sup>1153</sup> Décision 2013/664/UE de la Commission du 25 juillet 2012 concernant la mesure SA. 23324 – C 25/07 (ex NN 26/07) – Finlande Finavia, Airpro et Ryanair – Aéroport de Tampere-Pirkkala, JOUE n°L309 du 19 nov. 2013, pp.27-39, point 89.

<sup>1154</sup> Décision 2015/1226/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.33963 mise à exécution par la France en faveur de la Chambre de commerce et d'industrie d'Angoulême, de la SNC-Lavalin, de Ryanair et de Airport Marketing Services, JOUE n°L201 du 30 juill. 2015, pp.48-108, point 112 ; décision 2018/628/UE de la Commission du 11 novembre 2016 concernant l'aide d'Etat SA.24221 (2011/C) (ex 2011/NN) mise à exécution par l'Autriche en faveur de l'aéroport de Klagenfurt, de Ryanair et d'autres compagnies aériennes utilisant l'aéroport, JOUE n°L107 du 26 avr. 2018, pp.1-95, points 133 et 375 ; décision 2016/633/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.33961 mise à exécution par la France en faveur de la chambre de commerce et d'industrie de Nîmes-Uzès-Le Vigan, de Veolia Transport Aéroport de Nîmes, de Ryanair Limited et d'Airport Marketing Services Limited, JOUE n°L113 du 27 avr. 2016, pp.32-147, point 173.

<sup>1155</sup> Décision 2015/1227/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.22614 mise à exécution par la France en faveur de la Chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn, Ryanair, Airport Marketing Services et Transavia, JOUE n°L201 du 30 juill. 2015, pp.109-197, point 208 ; nous soulignons.

de marché »<sup>1156</sup>. Les autorités allemandes ont pu quant à elles affirmer que la faiblesse des coûts marginaux supplémentaires engendrés par l'implantation du transporteur en cause rendait inutile la production d'un plan d'affaires *ex ante*<sup>1157</sup>. La Commission a pu considérer cependant « l'absence d'un plan d'affaires, ou plus généralement de toute analyse de rentabilité chiffrée réalisée en amont de la conclusion d'un contrat » comme « un indice sérieux en faveur de la conclusion selon laquelle les contrats conclus » ne respectaient pas le principe de l'investisseur privé en économie de marché<sup>1158</sup>. Elle considère que le gestionnaire d'aéroport « doit démontrer que, lorsqu'il passe un accord avec une compagnie aérienne (contrat individuel ou régime général de redevances aéroportuaires, par exemple), il est à même de supporter la totalité des coûts générés par l'accord pendant toute la durée d'application de cet accord, en dégagant une marge bénéficiaire raisonnable sur la base de perspectives satisfaisantes à moyen terme »<sup>1159</sup>.

350. Dans le cadre de cette analyse visant à déterminer si le comportement en cause est en effet tourné vers l'objectif de recherche de rentabilité de manière rationnelle, la question des coûts et des recettes à prendre en considération s'est posée à la Commission. **S'agissant des coûts**, gestionnaires d'aéroports et transporteurs aériens affirment de manière répétée que la Commission ne devrait pas tenir compte, dans son analyse, des coûts « irrécupérables ». Ils considèrent qu'elle devrait uniquement tenir compte des coûts variables. Dès 2004, le transporteur *Ryanair* affirme que « [l]a Commission ne devrait pas tenir compte des coûts de

---

<sup>1156</sup> Décision 2018/628/UE de la Commission du 11 novembre 2016 concernant l'aide d'État SA.24221 (2011/C) (ex 2011/NN) mise à exécution par l'Autriche en faveur de l'aéroport de Klagenfurt, de Ryanair et d'autres compagnies aériennes utilisant l'aéroport, JOUE n°L107 du 26 avr. 2018, pp.1-95, point 193 ; nous soulignons.

<sup>1157</sup> Décision 2016/287/UE de la Commission européenne du 15 octobre 2014 concernant l'aide d'État SA. 26500 accordée par l'Allemagne à Flughafen Altenburg-Nobitz GmbH et Ryanair Ltd, JOUE n°L59 du 04 mars 2016, pp.22-86, point 134.

<sup>1158</sup> Décision 2016/633/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'État SA.33961 mise à exécution par la France en faveur de la chambre de commerce et d'industrie de Nîmes-Uzès-Le Vigan, de Veolia Transport Aéroport de Nîmes, de Ryanair Limited et d'Airport Marketing Services Limited, JOUE n°L113 du 27 avr. 2016, pp.32-147, point 408 ; décision 2015/1227/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'État SA.22614 mise à exécution par la France en faveur de la Chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn, Ryanair, Airport Marketing Services et Transavia, JOUE n°L201 du 30 juill. 2015, pp.109-197, point 386 ; décision 2015/1226/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'État SA.33963 mise à exécution par la France en faveur de la Chambre de commerce et d'industrie d'Angoulême, de la SNC-Lavalin, de Ryanair et de Airport Marketing Services, JOUE n°L201 du 30 juill. 2015, pp.48-108, point 360 ; décision 2016/2069/UE de la Commission du 1<sup>er</sup> octobre 2014 concernant les mesures SA. 14093 (C 76/2002) mises à exécution par la Belgique en faveur de Brussels South Charleroi Airport et Ryanair, JOUE n°L325 du 30 nov. 2016, pp.63-186, point 420.

<sup>1159</sup> Décision 2016/1944/UE de la Commission du 23 juillet 2014, Allemagne – Arrangements financiers relatifs à Flughafen Dortmund GmbH et aux barèmes de redevances aéroportuaires NERES et NEO, JOUE n°L302 du 9 nov. 2016, pp.1-61, point 241.

l'infrastructure dans le cas d'aéroports comme celui de Charleroi, ces coûts devant être considérés comme des coûts irrécupérables (« *sunk costs* ») financés il y a des années, parfois au titre des dépenses militaires d'un gouvernement »<sup>1160</sup>. De plus, *Ryanair* rappelle que la politique de la Commission a généralement été de considérer que le financement d'infrastructures ne constitue pas une aide d'Etat quand il s'inscrit dans le cadre de la politique nationale ou européenne des transports<sup>1161</sup>. Affaire après affaire, *Ryanair* répète cet argument, martelant que la Commission ne devrait tenir compte ni des « *sunk costs* » ni des « *fixed overhead costs* »<sup>1162</sup>, à entendre comme les coûts d'infrastructures et les coûts d'exploitation fixes<sup>1163</sup>, peu important à cet égard qu'il s'agisse d'une analyse comparative, relative, ou d'une analyse des coûts, absolue<sup>1164</sup>. *Ryanair* invoque par ailleurs les coûts importants que pourrait entraîner la fermeture d'un aéroport<sup>1165</sup>. Le transporteur critique le test de l'investisseur privé en économie de marché et en souligne les limites en soulevant

---

<sup>1160</sup> Dans l'affaire Dortmund, tranchée en 2014, *EasyJet* affirme de la même manière qu'« il ne faudrait pas (...) tenir compte (...) des coûts ayant trait aux investissements historiques » : décision 2016/1944/UE de la Commission du 23 juillet 2014, Allemagne – Arrangements financiers relatifs à Flughafen Dortmund GmbH et aux barèmes de redevances aéroportuaires NERES et NEO, JOUE n°L302 du 9 nov. 2016, pp.1-61, point 139.

<sup>1161</sup> Décision 2004/393/CE de la Commission du 12 février 2004 concernant les avantages consentis par la Région wallonne et Brussels South Charleroi Airport à la compagnie aérienne Ryanair lors de son installation à Charleroi, JOCE n°L137 du 30 avr. 2004, pp.1-62, point 65.

<sup>1162</sup> Décision 2018/10/UE du 20 février 2014, concernant l'affaire SA. 18855 – Danemark Accord de 1999 conclu entre la société aéroportuaire d'Aarhus et Ryanair, JOUE n°L3 du 6 janv. 2018, pp.9-23, point 46 ; Ryanair reproche à la Commission d'avoir « inclus dans ses calculs les coûts irrécupérables au lieu de baser son appréciation sur les seuls coûts marginaux. » : décision 2016/1698 de la Commission du 20 février 2014 concernant les mesures SA.22932 mises à exécution par la France en faveur de l'aéroport de Marseille Provence et des compagnies aériennes utilisatrices de l'aéroport, JOUE n°L260 du 27 sept. 2016, pp.1-60, point 180 ; selon Ryanair, la Commission a manifestement utilisé une « analyse basée sur les coûts inexacte puisque les coûts d'infrastructures ainsi que les coûts d'exploitation fixes doivent être considérés comme des coûts irrécupérables » : décision 2018/628/UE de la Commission du 11 novembre 2016 concernant l'aide d'Etat SA.24221 (2011/C) (ex 2011/NN) mise à exécution par l'Autriche en faveur de l'aéroport de Klagenfurt, de Ryanair et d'autres compagnies aériennes utilisant l'aéroport, JOUE n°L107 du 26 avr. 2018, pp.1-95, point 115 ; voir également le point 172 de la même décision ; selon l'ACI, les frais d'exploitation fixes représentent environ 80% des coûts du gestionnaire : ACI EUROPE, *Airports & State aid : how to protect both growth & competition*, Août 2013, 18p., p.5.

<sup>1163</sup> Ryanair avance cette même définition des coûts irrécupérables dans l'affaire Zweibrücken : décision 2016/152/UE de la Commission du 1<sup>er</sup> octobre 2014 relative à l'aide d'Etat SA. 27339 mise à exécution par l'Allemagne en faveur de l'aéroport de Zweibrücken et des compagnies aériennes utilisant cet aéroport, JOUE n°L34 du 10 févr. 2016, pp.68-131, point 139 ; décision 2015/1226/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.33963 mise à exécution par la France en faveur de la Chambre de commerce et d'industrie d'Angoulême, de la SNC-Lavalin, de Ryanair et de Airport Marketing Services, JOUE n°L201 du 30 juill. 2015, pp.48-108, point 123.

<sup>1164</sup> Décision 2016/287/UE de la Commission européenne du 15 octobre 2014 concernant l'aide d'Etat SA. 26500 accordée par l'Allemagne à Flughafen Altenburg-Nobitz GmbH et Ryanair Ltd, JOUE n°L59 du 04 mars 2016, pp.22-86, points 113 et 114.

<sup>1165</sup> Décision 2018/628/UE de la Commission du 11 novembre 2016 concernant l'aide d'Etat SA.24221 (2011/C) (ex 2011/NN) mise à exécution par l'Autriche en faveur de l'aéroport de Klagenfurt, de Ryanair et d'autres compagnies aériennes utilisant l'aéroport, JOUE n°L107 du 26 avr. 2018, pp.1-95, point 171.

qu'aucun des aéroports régionaux européens n'a été initialement conçu comme une initiative commerciale de type « IPEM »<sup>1166</sup>. Par ailleurs, *Ryanair* est d'avis que « les coûts de la sécurité ne devraient pas être considérés au titre de l'activité économique d'un aéroport »<sup>1167</sup>. Les gestionnaires d'aéroports suggèrent eux aussi une méthode d'analyse de la rationalité économique reposant sur une mesure de la rentabilité de la relation commerciale à l'aune des coûts variables uniquement, les coûts fixes devant selon eux être exclus<sup>1168</sup>. Les autorités françaises sont également d'avis que la Commission devrait, pour l'analyse du critère de l'investisseur privé, se baser uniquement sur les coûts variables générés par l'activité commerciale de l'aéroport attribuables au transporteur<sup>1169</sup> et non sur les coûts fixes et ceux liés à l'exercice des activités de service public<sup>1170</sup>. Les autorités autrichiennes estiment pertinent de baser l'analyse des coûts de l'exploitation sur les coûts marginaux<sup>1171</sup>. En 2017, le Tribunal s'est exprimé à ce sujet, considérant qu'il convient d'écarter de l'analyse les coûts qui incombent au gestionnaire indépendamment de la mesure en cause<sup>1172</sup>.

351. **S'agissant des recettes**, le transporteur *Ryanair* s'est prononcé de manière répétée en faveur de l'adoption par la Commission, dans son analyse, d'une approche dite « caisse unique » permettant une prise en compte des recettes aéronautiques et extra-aéronautiques – et des externalités positives<sup>1173</sup> – dans l'appréciation du niveau des redevances

---

<sup>1166</sup> Test de l'Investisseur Privé en Economie de Marché ; pour une réflexion au sujet des limites de ce test, voir *infra* : partie II, titre II, chapitre II, section I, paragraphe 2.

<sup>1167</sup> Décision 2018/628/UE de la Commission du 11 novembre 2016 concernant l'aide d'État SA.24221 (2011/C) (ex 2011/NN) mise à exécution par l'Autriche en faveur de l'aéroport de Klagenfurt, de Ryanair et d'autres compagnies aériennes utilisant l'aéroport, JOUE n°L107 du 26 avr. 2018, pp.1-95, point 120 ; voir *supra*.

<sup>1168</sup> *Ibid.*, point 157.

<sup>1169</sup> *Ibid.*, point 226.

<sup>1170</sup> *Ibid.*, point 245.

<sup>1171</sup> *Ibid.*, point 100 ; décision 2016/1944/UE de la Commission du 23 juillet 2014, Allemagne – Arrangements financiers relatifs à Flughafen Dortmund GmbH et aux barèmes de redevances aéroportuaires NERES et NEO, JOUE n°L302 du 9 nov. 2016, pp.1-61, point 122.

<sup>1172</sup> TPIUE, Arrêt du 27/04/2017, *Germanwings c/ Commission* (T-375/15, ECLI :EU :T :2017 :289), point 73.

<sup>1173</sup> Décision 2016/1698 de la Commission du 20 février 2014 concernant les mesures SA.22932 mises à exécution par la France en faveur de l'aéroport de Marseille Provence et des compagnies aériennes utilisatrices de l'aéroport, JOUE n°L260 du 27 sept. 2016, pp.1-60, points 183 et 186.

aéroportuaires<sup>1174</sup>. Les autorités françaises partagent cet avis<sup>1175</sup>. Cette approche permettrait notamment « d'expliquer qu'un aéroport cherche à maximiser ses revenus en réduisant le niveau des charges aéroportuaires »<sup>1176</sup>. Selon un expert mandaté par *Ryanair*, l'approche basée sur le principe de la caisse unique serait, dans le cas d'un aéroport non saturé, la méthode de tarification appropriée<sup>1177</sup>. Accueillant ces arguments favorablement la Commission européenne mène effectivement son analyse selon l'approche de la caisse unique<sup>1178</sup> et tient compte, dans l'analyse des flux incrémentaux, des recettes extra-

---

<sup>1174</sup> Décision 2018/10/UE du 20 février 2014, concernant l'affaire SA. 18855 – Danemark Accord de 1999 conclu entre la société aéroportuaire d'Aarhus et Ryanair, JOUE n°L3 du 6 janv. 2018, pp.9-23, point 46 ; idem dans l'affaire Marseille-Provence : décision 2016/1698 de la Commission du 20 février 2014 concernant les mesures SA.22932 mises à exécution par la France en faveur de l'aéroport de Marseille Provence et des compagnies aériennes utilisatrices de l'aéroport, JOUE n°L260 du 27 sept. 2016, pp.1-60, point 184 ; décision 2016/1944/UE de la Commission du 23 juillet 2014, Allemagne – Arrangements financiers relatifs à Flughafen Dortmund GmbH et aux barèmes de redevances aéroportuaires NERES et NEO, JOUE n°L302 du 9 nov. 2016, pp.1-61, point 123 ; décision 2018/1276/UE de la Commission européenne du 22 février 2018 concernant l'aide d'État SA.31149 (2012/C) — Allemagne Aide d'état présumée en faveur de Ryanair, JOUE n°L238 du 21 sept. 2018, pp.94-111, point 36.

<sup>1175</sup> Décision 2016/633/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.33961 mise à exécution par la France en faveur de la chambre de commerce et d'industrie de Nîmes-Uzès-Le Vigan, de Veolia Transport Aéroport de Nîmes, de Ryanair Limited et d'Airport Marketing Services Limited, JOUE n°L113 du 27 avr. 2016, pp.32-147, points 170 et 245.

<sup>1176</sup> Décision 2015/1226/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.33963 mise à exécution par la France en faveur de la Chambre de commerce et d'industrie d'Angoulême, de la SNC-Lavalin, de Ryanair et de Airport Marketing Services, JOUE n°L201 du 30 juill. 2015, pp.48-108, point 135.

<sup>1177</sup> Décision 2018/628/UE de la Commission du 11 novembre 2016 concernant l'aide d'État SA.24221 (2011/C) (ex 2011/NN) mise à exécution par l'Autriche en faveur de l'aéroport de Klagenfurt, de Ryanair et d'autres compagnies aériennes utilisant l'aéroport, JOUE n°L107 du 26 avr. 2018, pp.1-95, point 133.

<sup>1178</sup> Décision 2015/1227/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.22614 mise à exécution par la France en faveur de la Chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn, Ryanair, Airport Marketing Services et Transavia, JOUE n°L201 du 30 juill. 2015, pp.109-197, point 408.

Elle fera de même dans les décisions suivantes : décision 2016/633/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.33961 mise à exécution par la France en faveur de la chambre de commerce et d'industrie de Nîmes-Uzès-Le Vigan, de Veolia Transport Aéroport de Nîmes, de Ryanair Limited et d'Airport Marketing Services Limited, JOUE n°L113 du 27 avr. 2016, pp.32-147, points 112 et 430 ; décision 2016/1698 de la Commission du 20 février 2014 concernant les mesures SA.22932 mises à exécution par la France en faveur de l'aéroport de Marseille Provence et des compagnies aériennes utilisatrices de l'aéroport, JOUE n°L260 du 27 sept. 2016, pp.1-60, point 348 ; décision 2016/1944/UE de la Commission du 23 juillet 2014, Allemagne – Arrangements financiers relatifs à Flughafen Dortmund GmbH et aux barèmes de redevances aéroportuaires NERES et NEO, JOUE n°L302 du 9 nov. 2016, pp.1-61, point 242 : « il convient de tenir compte tant des recettes escomptées générées par les activités non aéronautiques, en liaison avec l'activité de la compagnie aérienne, que des redevances aéroportuaires, nettes de toutes réductions, aides à la commercialisation ou incitations » ; décision 2015/1344/UE de la Commission européenne du 1<sup>er</sup> octobre 2014 relative à l'aide d'Etat SA. 18857 – Aide présumée octroyée à l'aéroport de Västerås et à Ryanair Ltd, JOUE n°L207 du 04 août 2015, pp.40-72, points 228 et 246 ; décision 2016/789/UE de la Commission européenne du 1<sup>er</sup> octobre 2014 relative à l'aide d'Etat SA. 21121 mise à exécution par l'Allemagne concernant le financement de l'aéroport de Francfort-Hahn et les relations financières entre l'aéroport et Ryanair, JOUE n°L134 du 24 mai 2016, pp.46-134, points 423, 435 et 489 ; décision 2016/287/UE de la Commission européenne du 15 octobre 2014 concernant l'aide d'Etat SA. 26500 accordée par l'Allemagne à Flughafen Altenburg-Nobitz GmbH et Ryanair Ltd, JOUE n°L59 du 04 mars 2016, pp.22-86, points 246, 254 et 263 ; décision 2015/1071/UE de la Commission du 1<sup>er</sup> octobre 2014 relative à l'aide d'Etat SA. 26190 mise à

aéronautiques attendues d'une réduction du niveau des redevances pour services rendus. Globalement, la Commission estime qu'il est nécessaire, dans le cadre de l'application du test de l'investisseur privé en économie de marché, « d'envisager la transaction commerciale [...] dans son ensemble »<sup>1179</sup>, ce que confirme le Tribunal<sup>1180</sup> ; cet apport sera repris par la suite dans une jurisprudence constante.

352. Si les raisonnements de la Commission sont assez simples et courts dans les premiers temps de sa pratique décisionnelle<sup>1181</sup>, ils s'étoffent peu à peu. La Commission va prendre l'habitude de s'appuyer sur des études d'experts en sciences économiques, émanant des parties ou diligentées par ses soins, pour la mise en œuvre du test de l'investisseur privé en économie de marché<sup>1182</sup>. En cours de procédure devant la Commission, le bénéficiaire d'une aide peut être amené à produire un rapport d'expert démontrant la conformité de son comportement au principe de l'investisseur privé en économie de marché<sup>1183</sup>. Afin de limiter le risque de le voir sanctionné, les auteurs de mesures de financement public prennent quant à eux également le soin d'élaborer en amont toute preuve de la rationalité économique de

---

exécution par l'Allemagne en faveur de l'aéroport de Sarrebruck et des compagnies aériennes utilisant cet aéroport, JOUE n°L179 du 08 juill. 2015, pp.1-53, point 330 ; décision 2015/1584/UE de la Commission européenne du 1<sup>er</sup> octobre 2014 concernant l'aide d'Etat SA. 23098 mise à exécution par l'Italie en faveur de Società di Gestione dell'Aeroporto di Alghero So.Ge.A.AL S.p.A. et de divers transporteurs aériens présents à l'aéroport d'Alghero, JOUE n°L250 du 25 sept. 2015, pp.38-121, point 415 ; décision 2017/2336/UE de la Commission du 7 février 2017 concernant les aides d'Etat SA. 21877 (C 24/2007), SA. 27585 (2012/C) et SA. 31149 (2012/C) – Allemagne aides d'Etat présumées en faveur de Flughafen Lübeck GmbH, d'Infratil Limited, de Ryanair et des compagnies aériennes utilisant l'aéroport de Lübeck, JOUE n°L339 du 19 déc. 2017, pp.1-49, point 292 ; décision 2018/1276/UE de la Commission européenne du 22 février 2018 concernant l'aide d'Etat SA.31149 (2012/C) – Allemagne Aide d'état présumée en faveur de Ryanair, JOUE n°L238 du 21 sept. 2018, pp.94-111, point 87.

<sup>1179</sup> Décision 2015/506/UE de la Commission du 20 février 2014 concernant les mesures prises par l'Allemagne en faveur Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH et de différentes compagnies aériennes – SA.15376, JOUE n°L89 du 1<sup>er</sup> avr. 2015, pp.1-36, point 198.

<sup>1180</sup> TPICE, Arrêt du 17/12/2008, Ryanair c/ Commission (T-196/04, ECLI :EU :T :2008 :585), point 59.

<sup>1181</sup> Voir par exemple : décision 2011/60/UE de la Commission du 27 janvier 2010 concernant l'aide d'Etat C 12/08 (ex NN 74/07) – Slovaquie – Accord entre l'aéroport de Bratislava et Ryanair, JOUE n°L27 du 1<sup>er</sup> févr. 2011, pp.24-38.

<sup>1182</sup> Décision 2016/1944/UE de la Commission du 23 juillet 2014, Allemagne – Arrangements financiers relatifs à Flughafen Dortmund GmbH et aux barèmes de redevances aéroportuaires NERES et NEO, JOUE n°L302 du 9 nov. 2016, pp.1-61, points 257 et ss.

<sup>1183</sup> Décision 2018/1276/UE de la Commission européenne du 22 février 2018 concernant l'aide d'Etat SA.31149 (2012/C) – Allemagne Aide d'état présumée en faveur de Ryanair, JOUE n°L238 du 21 sept. 2018, pp.94-111 ; décision 2015/1584/UE de la Commission européenne du 1<sup>er</sup> octobre 2014 concernant l'aide d'Etat SA. 23098 mise à exécution par l'Italie en faveur de Società di Gestione dell'Aeroporto di Alghero So.Ge.A.AL S.p.A. et de divers transporteurs aériens présents à l'aéroport d'Alghero, JOUE n°L250 du 25 sept. 2015, pp.38-121, points 319 et ss.

Voir par exemple : décision 2011/60/UE de la Commission du 27 janvier 2010 concernant l'aide d'Etat C 12/08 (ex NN 74/07) – Slovaquie – Accord entre l'aéroport de Bratislava et Ryanair, JOUE n°L27 du 1<sup>er</sup> févr. 2011, pp.24-38.

leur comportement. Dans l'affaire Gdynia-Kosakowo, les autorités polonaises ont ainsi présenté à la Commission européenne trois études « du respect du critère de l'investisseur privé en économie de marché », de 2010, 2011 et 2012<sup>1184</sup>. La Commission a pu par ailleurs appuyer son analyse sur une étude d'expert en économie (ECORYS)<sup>1185</sup> qu'elle avait elle-même diligentée. L'analyse juridique se fonde ainsi sur une étude économique du comportement en cause. En 2017, la Commission va jusqu'à affirmer qu'un avis d'expert peut « faire office de preuve de la valeur de marché d'une opération »<sup>1186</sup>. Ce recours à une expertise permet à la Commission européenne de déterminer si le comportement en cause est conforme ou non au principe de l'investisseur privé en économie de marché pour la caractérisation de l'avantage économique du bénéficiaire de la mesure en cause – deuxième critère de qualification d'une mesure d'aide d'Etat.

353. Une double question se pose : la caractérisation du deuxième critère relève-t-elle d'une analyse juridique, économique, ou économique-juridique ? La Commission délègue-t-elle la caractérisation du deuxième critère à une entité privée qui n'en a pas la compétence ?

354. Le recours aux études d'experts par les autorités compétentes, juridictionnelles ou non, pour l'application d'un régime donné est une pratique courante. Pour autant, il semble que les expertises servent en général à la clarification ou à la détermination d'éléments objectifs de l'espèce, le plus souvent factuels. Le recours à une expertise au soutien d'une analyse subjective pose nécessairement la question de la renonciation, au moins relative, de l'autorité compétente à sa compétence d'interprétation des textes. Le recours à l'expertise pour l'évaluation d'un comportement, et non pour la clarification de ses contours objectifs, peut poser problème. En tout état de cause, il témoigne de la complexité de l'analyse à mener, qui

---

<sup>1184</sup> Décision 2014/883/UE de la Commission du 11 février 2014 concernant la mesure SA.35388 – Pologne – Création de l'aéroport de Gdynia-Kosakowo, JOUE n°L357 du 12 déc. 2014, pp.51-88, point 25.

<sup>1185</sup> Décision 2015/1584/UE de la Commission européenne du 1<sup>er</sup> octobre 2014 concernant l'aide d'Etat SA. 23098 mise à exécution par l'Italie en faveur de Società di Gestione dell'Aeroporto di Alghero So.Ge.A.AL S.p.A. et de divers transporteurs aériens présents à l'aéroport d'Alghero, JOUE n°L250 du 25 sept. 2015, pp.38-121, points 133 et ss.

<sup>1186</sup> « une évaluation effectuée par une société de conseil indépendante » : décision 2017/2336/UE de la Commission du 7 février 2017 concernant les aides d'Etat SA. 21877 (C 24/2007), SA. 27585 (2012/C) et SA. 31149 (2012/C) – Allemagne aides d'Etat présumées en faveur de Flughafen Lübeck GmbH, d'Infratil Limited, de Ryanair et des compagnies aériennes utilisant l'aéroport de Lübeck, JOUE n°L339 du 19 déc. 2017, pp.1-49, point 228.

a pu être soulignée par le Tribunal<sup>1187</sup>, dont on peut en l'occurrence dire, comme une réponse possible à la première question soulevée, qu'elle n'est ni exclusivement juridique ni exclusivement économique mais bien économique-juridique. Si une analyse économique peut être intéressante pour arriver à une conclusion économique, la possibilité d'asseoir la caractérisation de la conformité d'un comportement donné à un principe prétorien sur une telle analyse semble discutable.

355. Peu à peu, le test de l'investisseur privé en économie de marché, qui sert en principe au contrôle *ex post* d'un comportement, va devenir pour les opérateurs susceptibles de voir leur comportement contrôlé un principe d'action *ex ante*. C'est comme si la Commission souhaitait, par l'application de ce test, prescrire un comportement normal des gestionnaires d'aéroports. Ce test semble inscrit dans un cycle au sein duquel il est à la fois un outil d'analyse *ex post* et une norme prescriptive *ex ante*<sup>1188</sup>. L'avis d'un expert mandaté par *Ryanair* laisse entendre que les gestionnaires d'aéroports auraient intégré le principe de l'investisseur privé en économie de marché comme principe d'action<sup>1189</sup> que la Commission souhaite, en vertu du traité, tournée vers la recherche de rentabilité. Le Tribunal affirme que l'application du test de l'investisseur privé en économie de marché ne vise pas l'établissement d'un standard minimal d'efficacité dans l'opération d'une activité mais la vérification de la rationalité du comportement de l'auteur de la mesure en cause par référence à un investisseur privé comparable<sup>1190</sup>. Force est néanmoins d'observer que la comparaison du comportement d'un opérateur donné à une norme comportementale tend à rebours à normaliser ledit comportement, de fait – indépendamment du fait qu'il s'agisse ou non de l'objectif poursuivi.

356. La question de la pertinence de cette méthode d'analyse de la rentabilité incrémentale

---

<sup>1187</sup> TPICE, Arrêt du 17/12/2008, *Ryanair c/ Commission* (T-196/04, ECLI :EU :T :2008 :585), point 41 ; TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, *Ryanair et Airport Marketing Services c/ Commission* (T-111/15, ECLI :EU :T :2018 :954), point 144 ; TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, *Comune di Milano c/ Commission* (T-167/13, EU :T :2018 :940), point 107.

<sup>1188</sup> Voir *infra* : partie II, titre II, chapitre II, section I, paragraphe 2, B.

<sup>1189</sup> « [les] aéroports gérés selon le principe de l'investisseur en économie de marche ne fixent pas les prix en deçà du coût marginal. » : décision 2018/628/UE de la Commission du 11 novembre 2016 concernant l'aide d'État SA.24221 (2011/C) (ex 2011/NN) mise à exécution par l'Autriche en faveur de l'aéroport de Klagenfurt, de *Ryanair* et d'autres compagnies aériennes utilisant l'aéroport, JOUE n°L107 du 26 avr. 2018, pp.1-95, point 131.

<sup>1190</sup> TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, *Transavia Airlines c/ Commission* (T-591/15, ECLI :EU :T :2018 :946), point 311 ; TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, *Ryanair et Airport Marketing Services c/ Commission* (T-165/16, ECLI :EU :T :2018 :952), point 114.

*ex ante* se pose. La Commission européenne mène à l'heure actuelle<sup>1191</sup> une réflexion à ce sujet dans le cadre de la consultation relative aux lignes directrices de 2014, évaluant la possibilité de préférer à cette méthode d'analyse absolue une méthode relative de comparaison des « prix » pratiqués par les gestionnaires d'aéroports sur le marché des services aéroportuaires – dont les contours géographiques et matériels ne sont à ce jour pas définis. Quelles conséquences sur l'analyse des mesures de financement public ce changement de méthode aurait-il ? Cela pose la question théorique de la définition des « conditions normales de marché » : s'agit-il des conditions qui sont, de fait, pratiquées, ou bien de celles qui, dans l'absolu, apportent la plus grande rentabilité ? Ou bien s'agit-il de celles qui permettent à un opérateur en situation de concurrence sur un marché d'améliorer sa compétitivité ? S'agit-il de données statistico-empiriques ou bien de données théoriques ? Leur connaissance passe-t-elle par la méthode relative de comparaison des pratiques ou par le raisonnement abstrait de la rentabilité *ex ante* ? Quid la prise en compte des coûts ?<sup>1192</sup>

357. Cela revient à examiner la question des capacités des aéroports présents sur le marché des services aéroportuaires, liée aux questions de situation géographique et de développement interne. Il existerait trois séries possibles de « conditions normales » et donc trois séries de marchés : celle des marchés de services sur les aéroports saturés entièrement coordonnés, celle des marchés de services sur les aéroports coordonnés et celle des marchés de services sur les aéroports sous-utilisés.

Dans le cadre de la recherche du premier critère de qualification de l'aide d'Etat, il s'agit de caractériser l'implication de l'Etat dans l'adoption de la mesure en cause. Le test de l'investisseur privé en économie de marché consiste quant à lui à évaluer la conformité du comportement du gestionnaire d'aéroport à celui d'une entreprise hypothétique, privée, afin de caractériser la présence d'un avantage économique dans le chef du bénéficiaire de la mesure en cause. Au préalable, la Commission peut être amenée à trancher la question de

---

<sup>1191</sup> Juillet 2019.

<sup>1192</sup> Affaire « La Rochelle », SA. 26494, Lettre d'invitation à présenter des observations du 08/02/2012, JOUE n°C130 du 4 mai 2012, pp.10-41, point 48 ; décision 2015/1226/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.33963 mise à exécution par la France en faveur de la Chambre de commerce et d'industrie d'Angoulême, de la SNC-Lavalin, de Ryanair et de Airport Marketing Services, JOUE n°L201 du 30 juill. 2015, pp.48-108, points 227, 228 et 230.

l'applicabilité dudit test aux faits de l'espèce.

B. L'applicabilité du test ou la caractérisation d'un comportement de type économique chez l'auteur de la mesure en cause

358. Il est intéressant de noter que la Commission va faire le choix, dans certaines affaires, de procéder en premier lieu à l'analyse du critère de l'avantage économique sélectif par la mise en œuvre du test de l'investisseur privé en économie de marché, avant de rechercher la présence de ressources d'Etat ou l'imputabilité à l'Etat de la mesure en cause<sup>1193</sup>. En amont de la question de la caractérisation de l'avantage économique se pose celle du principe même de l'application du test de l'investisseur privé en économie de marché au comportement d'autorité publique d'une entité, assimilée à l'Etat, auteur d'une mesure de financement public. Dès lors que l'entité en cause se comporte, plus que comme un opérateur économique, comme une autorité publique poursuivant un but d'intérêt général, est-il pertinent d'appliquer le test de l'investisseur privé en économie de marché afin d'évaluer la rationalité économique dudit comportement ?

359. Alors que l'application du droit des aides d'Etat dépend de la caractérisation d'une activité économique dans le chef du bénéficiaire de la mesure en cause, l'application du test de l'investisseur privé en économie de marché pour la caractérisation d'un avantage économique dans le chef du bénéficiaire de la mesure en cause dépend de la caractérisation d'une activité économique dans le chef de l'auteur de la mesure en cause. Autrement dit, l'applicabilité du test de l'investisseur privé en économie de marché dépend de la caractérisation d'une activité économique chez l'auteur de la mesure en cause. Il ne s'agit pas de caractériser une activité répondant à la définition prétorienne de la notion d'activité économique, comme c'est le cas dans le cadre de l'analyse de l'activité du bénéficiaire<sup>1194</sup>. Il s'agit plutôt d'une présomption orientée par les faits d'un comportement d'opérateur économique chez le gestionnaire auteur de la mesure.

---

<sup>1193</sup> Décision 2016/1944/UE de la Commission du 23 juillet 2014, Allemagne – Arrangements financiers relatifs à Flughafen Dortmund GmbH et aux barèmes de redevances aéroportuaires NERES et NEO, JOUE n°L302 du 9 nov. 2016, pp.1-61, points 235 et ss.

<sup>1194</sup> Voir *supra* : partie II, titre I, chapitre I.

360. Le Tribunal a eu l'occasion de se prononcer à ce sujet en 2008, précisant cette distinction et les conditions de reconnaissance de l'applicabilité du test de l'investisseur privé en économie de marché, expliquant que l'Etat, en tant qu'autorité dispensatrice d'une aide, peut agir comme actionnaire d'une société ou comme autorité publique<sup>1195</sup>, le test ne trouvant pas à s'appliquer dans ce deuxième cas<sup>1196</sup> mais uniquement dans le cas où ladite autorité agit en qualité d'opérateur économique<sup>1197</sup>. Il qualifie en l'espèce d'économiques les activités dans le cadre desquelles l'autorité en cause a dispensé une garantie d'indemnisation au transporteur *Ryanair*, soulignant ainsi le rattachement de l'activité de fixation du montant des redevances d'atterrissage à celle de gestion des infrastructures aéroportuaires<sup>1198</sup>. Le Tribunal estime que le fait que l'entité qui met en place le système de rabais dispose de pouvoirs de nature réglementaire n'exclut pas la qualification de cette activité d'économique et étaye sa position en affirmant qu'une telle activité pourrait être exercée par un opérateur privé<sup>1199</sup>. En 2018, le Tribunal confirme, en contradiction avec les arguments des requérantes, que la reconnaissance de l'applicabilité du test de l'investisseur privé en économie de marché au comportement d'opérateur économique d'une autorité publique ne revient pas à qualifier ladite autorité d'entreprise<sup>1200</sup>.

361. Dans le cadre de l'analyse d'une mesure d'aide du gestionnaire au transporteur, l'approche de la Commission peut paraître paradoxale dès lors que celle-ci recherche au titre du deuxième critère de qualification de l'aide d'Etat un comportement d'opérateur économique chez le gestionnaire qu'elle a pu, au titre du premier critère, assimiler à l'Etat, percevant les éléments caractéristiques d'une mesure employant des ressources d'Etat et imputable à l'Etat. En outre, le test de l'investisseur privé en économie de marché a cela de paradoxal qu'il consiste pour la Commission européenne à polariser son analyse sur la personne du gestionnaire auteur de la mesure, alors même qu'elle cherche en théorie à

---

<sup>1195</sup> TPICE, Arrêt du 17/12/2008, *Ryanair c/ Commission* (T-196/04, ECLI :EU :T :2008 :585), point 84.

<sup>1196</sup> *Ibid.*, point 85.

<sup>1197</sup> TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, *Ryanair et Airport Marketing Services c/ Commission* (T-165/16, ECLI :EU :T :2018 :952), point 229.

<sup>1198</sup> TPICE, Arrêt du 17/12/2008, *Ryanair c/ Commission* (T-196/04, ECLI :EU :T :2008 :585), point 88.

<sup>1199</sup> *Ibid.*, point 101.

<sup>1200</sup> TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, *Ryanair et Airport Marketing Services c/ Commission* (T-165/16, ECLI :EU :T :2018 :953), points 110 à 121 ; voir également, au sujet de l'applicabilité du test de l'investisseur privé en économie de marché au comportement d'autorité publique de la CCI, gestionnaire de l'aéroport de Pau, dans le cadre de missions d'intérêt général : TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, *Transavia Airlines c/ Commission* (T-591/15, ECLI :EU :T :2018 :946), point 82.

caractériser un avantage économique chez le transporteur bénéficiaire de la mesure en cause<sup>1201</sup>. En principe, le test de l'investisseur privé en économie de marché est en effet un test de qualification matérielle, partielle, de la mesure en cause, ou de ses effets sur son ou ses bénéficiaires, et non un test de qualification organique de son auteur. Force est pourtant de constater que son application dans le cadre d'affaires concernant des mesures d'aides du gestionnaire au transporteur implique de s'intéresser au comportement du gestionnaire d'aéroport. Certaines parties avancent en effet que c'est l'applicabilité même du test prétorien qui est en jeu, seuls les comportements d'entreprise du gestionnaire d'aéroport pouvant selon elles être contrôlés par référence à celui d'un investisseur privé en économie de marché.

362. Seuls les comportements économiques d'une mesure peuvent être appréciés à l'aune du principe de l'investisseur privé en économie de marché, la logique même de ce test résidant dans l'idée d'évaluer la rationalité du comportement « économique » d'une entité qui peut, selon le premier critère de qualification, être assimilée à l'Etat. Si l'applicabilité du test de l'investisseur privé en économie de marché dépend ainsi des caractéristiques du comportement de l'auteur de la mesure en cause, il est important de noter que c'est bien la nature de l'activité du bénéficiaire qui permet de déterminer en amont l'applicabilité du cadre juridique du droit des aides d'Etat. La reconnaissance de l'applicabilité du droit des aides d'Etat au bénéficiaire de la mesure en cause nécessite la caractérisation d'une activité économique ; la reconnaissance de l'applicabilité du test de l'investisseur privé en économie de marché à l'auteur de la mesure nécessite la caractérisation d'un comportement d'opérateur économique, qui ne revient pas à la qualification d'activité économique.

363. C'est en 2004 que la Commission a été amenée à trancher pour la première fois la question de l'applicabilité du test de l'investisseur privé au gestionnaire d'aéroport auteur d'une mesure de financement. Dans la décision d'ouverture de la procédure de l'affaire dite Charleroi, concernant une mesure de soutien du gestionnaire en faveur du transporteur *Ryanair*, la Commission a considéré, notant la confusion entre les rôles de la Région et de BSCA, qu'il était « difficile d'appliquer le principe d'investisseur privé en économie de marché

---

<sup>1201</sup> Voir *supra*.

à BSCA »<sup>1202</sup>. Analysant plus avant l'activité en cause du gestionnaire, elle a par la suite confirmé cet avis, affirmant que « la fixation des taxes aéroportuaires relève de la compétence législative et réglementaire de la Région wallonne et que le principe de l'investisseur privé en économie de marché n'est pas applicable dans ces circonstances »<sup>1203</sup>. Un élément linguistique indique que ce raisonnement pourrait être bâti sur une prémisse contestable : la Commission emploie la formule « taxes aéroportuaires » là où la formule « redevances aéroportuaires » serait en principe attendue. Le transporteur *Ryanair* souligne précisément cet usage selon lui erroné du terme « taxe » en lieu et place de celui de « redevance »<sup>1204</sup>.

364. D'une manière générale, une certaine confusion terminologique demeure jusqu'à ce jour et son ampleur impose d'en interroger l'origine, dans la mesure où elle est le témoin d'une confusion juridique. En effet, l'erreur n'est pas anecdotique : elle est fréquente et révélatrice d'une incompréhension, notamment quant au régime des redevances aéroportuaires, symptomatique de la difficulté à la fois pratique et théorique que pose la transition d'une logique administrative à une logique économique. L'analyse des mots paraît essentielle dans le cadre de cette étude juridique des relations entre gestionnaires et transporteurs de 1997 à nos jours car ils structurent la matière juridique, sa compréhension, son développement. La lecture des décisions du corpus de cette étude fait apparaître que des zones de flou terminologique existent autour des thèmes les plus discutés, tels que :

- La fixation des redevances aéroportuaires ;
- Les contours de l'activité de gestion aéroportuaire ;
- La désignation du gestionnaire ;
- Le test de l'investisseur privé en économie de marché.

Cette corrélation entre l'importance d'une notion et le flou terminologique qui l'entoure ne

---

<sup>1202</sup> Décision 2004/393/CE de la Commission du 12 février 2004 concernant les avantages consentis par la Région wallonne et Brussels South Charleroi Airport à la compagnie aérienne Ryanair lors de son installation à Charleroi, JOCE n°L137 du 30 avr. 2004, pp.1-62, point 161.

<sup>1203</sup> « Ainsi, si le législateur wallon a prévu que le droit de perception pouvait, sous certaines modalités, être confié à un concessionnaire, le droit de fixation des redevances [ne peut] actuellement être cédé. Il appartient au pouvoir politique et réglementaire wallon. Ni BSCA, ni la société de gestion aéroportuaire de Liège-Bierset ne peuvent disposer de ce droit de fixation des redevances. Elles ne sont que les bénéficiaires "passifs" d'une partie du produit des redevances, mais ne détiennent aucun pouvoir quant à leur montant. » : *ibid.*, point 144.

<sup>1204</sup> *Ibid.*, point 56.

peut être négligée et n'est pas le fruit du hasard. Il ne s'agit pas d'une corrélation neutre mais bien d'un phénomène qui, s'il n'est pas surprenant, mérite d'être analysé. Loin d'être exhaustive, l'analyse qui suit ne fait qu'effleurer de manière superficielle ce problème de la confusion terminologique qui innerve tant la doctrine que la jurisprudence.

365. On note dans les décisions de la Commission européenne l'emploi fréquent, par les parties et par la Commission elle-même, du terme « taxe » en lieu et place de celui de « redevance »<sup>1205</sup>. Cette confusion se retrouve même dans les décisions relativement récentes<sup>1206</sup>, ce qui peut surprendre au vu de l'état avancé de transition dans lequel le secteur se trouve désormais. La confusion est visible également dans la jurisprudence française<sup>1207</sup> et dans la doctrine<sup>1208</sup>. Or le Droit ne connaît pas de synonymes. Chaque notion a une « charge » juridique propre. C'est ici la question de l'application du test de l'investisseur privé en économie de marché qui se pose à travers celle du choix des mots. Parler de « redevance » revient à reconnaître que l'entité publique qui en établit le niveau agit comme un acteur du marché dont le comportement peut être évalué à l'aune du test de l'investisseur privé en économie de marché, tandis que parler de « taxe » revient à désigner cette même autorité comme autorité fiscale dont le comportement échappe, dans ses intentions, à toute considération d'ordre économique.

366. Le transporteur *Ryanair* pointe du doigt dans l'affaire Charleroi la confusion entre les

---

<sup>1205</sup> Voir par exemple : décision 2004/393/CE de la Commission du 12 février 2004 concernant les avantages consentis par la Région wallonne et Brussels South Charleroi Airport à la compagnie aérienne Ryanair lors de son installation à Charleroi, JOCE n°L137 du 30 avr. 2004, pp.1-62, points 22, 144 et 145 ; décision 2008/948/CE de la Commission du 23 juillet 2008 relative à des aides accordées par l'Allemagne à DHL et à l'aéroport de Leipzig/Halle, JOCE n°L346 du 23 déc. 2008, pp.1-36, points 15, 16, 96, 97, 177, 248 et point 4.1.2.3. ; décision 2013/664/UE de la Commission du 25 juillet 2012 concernant la mesure SA. 23324 – C 25/07 (ex NN 26/07) – Finlande Finavia, Airpro et Ryanair – Aéroport de Tampere-Pirkkala, JOUE n°L309 du 19 nov. 2013, pp.27-39, points 64 et 75.

<sup>1206</sup> Décision 2014/883/UE de la Commission du 11 février 2014 concernant la mesure SA.35388 – Pologne – Création de l'aéroport de Gdynia-Kosakowo, JOUE n°L357 du 12 déc. 2014, pp.51-88 ; décision 2015/506/UE de la Commission du 20 février 2014 concernant les mesures prises par l'Allemagne en faveur Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH et de différentes compagnies aériennes – SA.15376, JOUE n°L89 du 1<sup>er</sup> avr. 2015, pp.1-36, point 34 ; décision 2016/2069/UE de la Commission du 1<sup>er</sup> octobre 2014 concernant les mesures SA. 14093 (C 76/2002) mises à exécution par la Belgique en faveur de Brussels South Charleroi Airport et Ryanair, JOUE n°L325 du 30 nov. 2016, pp.63-186, point 185.

<sup>1207</sup> Conclusions du rapporteur public Pellissier, qui parle de taxe au lieu de redevance ; CE, 334011, Société Air France, 10/06/2011.

<sup>1208</sup> A titre d'exemple, voir : MOLIN Bénédicte, *op.cit.*, p.17 (« modulation de la taxe d'atterrissage ») ; nous soulignons.

termes « taxes » et « redevances », affirmant qu'il ne s'agit en l'espèce « pas de « taxes », mais bien de « redevances » ainsi que la réglementation wallonne les appelle. » Et de poursuivre en soulignant que les situations que désignent l'un ou l'autre terme sont à distinguer : « Les « redevances » aéroportuaires sont entièrement payées à BSCA et non à la Région wallonne. En général et en pratique, ces redevances sont prélevées par les aéroports (après accord et négociation) auprès des compagnies aériennes. Les taux publiés peuvent être approuvés par les gouvernements, mais ils sont essentiellement déterminés par les aéroports et négociés directement entre les aéroports et les compagnies aériennes »<sup>1209</sup>. Les autorités belges défendent également l'idée selon laquelle il ne s'agit pas de taxes mais de redevances<sup>1210</sup> qui correspondent à un prix payé par les transporteurs pour l'utilisation de l'aéroport<sup>1211</sup>. Cela dit, il demeure la marque d'une confusion dans les propos des autorités belges, qui affirment qu'« une baisse des taxes à l'atterrissage ne doit pas faire oublier que le montant total des taxes grandira sensiblement grâce à Ryanair »<sup>1212</sup>. Alors que la première partie de la phrase fait référence aux redevances d'atterrissage, la deuxième partie fait plutôt référence aux taxes, les deux éléments étant confondus sous l'expression unique et imprécise « taxes à l'atterrissage ».

367. Discutée ainsi par les parties, cette question est tranchée par la Commission, qui considère que, « [dans] le cas d'espèce, la qualification de "redevance", définie comme la rémunération d'un service rendu, pourrait être retenue moyennant une interprétation assez large »<sup>1213</sup> ; la Commission souligne en effet le faible lien qui existe entre la somme acquittée

---

<sup>1209</sup> Ryanair considère qu'en modifiant les redevances d'atterrissage en sa faveur, la Région wallonne a agi « comme un acteur du marché, et non comme régulateur ou comme autorité fiscale » : décision 2004/393/CE de la Commission du 12 février 2004 concernant les avantages consentis par la Région wallonne et Brussels South Charleroi Airport à la compagnie aérienne Ryanair lors de son installation à Charleroi, JOCE n°L137 du 30 avr. 2004, pp.1-62, point 56.

<sup>1210</sup> « Contrairement à ce qu'elle avait affirmé par le passé, la Belgique a expliqué qu'il fallait considérer les taxes aéroportuaires comme des redevances, et non comme des taxes, la redevance pesant sur l'utilisateur en fonction de sa consommation, alors que la notion de taxe impliquerait une égalité de tous les usagers devant celle-ci. Il s'agirait d'une « redevance constituant un prix pour l'utilisation par les usagers de l'aéroport en contrepartie de services rendus » » : *ibid.*, point 90.

<sup>1211</sup> La Belgique considère que « cette redevance ne [correspond] pas à un service rendu précis mais [constitue] une contribution financière partielle pour l'utilisation de l'infrastructure aéroportuaire aux termes de l'arrêté wallon du 16 juillet 1998. » : *ibid.*, point 91.

<sup>1212</sup> *ibid.*, point 96.

<sup>1213</sup> *ibid.*, point 147.

et le service rendu dans le système wallon<sup>1214</sup>. Ne négligeant pas cette question de terminologie, la Commission la met en perspective avec ses positions passées et celle de la Cour ; elle affirme ainsi que le terme de redevance est à préférer à celui de taxe<sup>1215</sup> et considère comme approprié d'utiliser la dénomination générique de charges aéroportuaires<sup>1216</sup>. Si elle reconnaît l'importance de cette question terminologique et se prononce en faveur de l'utilisation du terme redevance défendue par *Ryanair* et la Belgique, la Commission européenne ne partage pas l'avis des parties selon lequel la Région wallonne agit en tant qu'entreprise quand elle établit ces redevances<sup>1217</sup>.

368. Au-delà de la question même de l'application du test de l'investisseur privé en économie de marché, *Ryanair* soulève dans cette même affaire, à travers la discussion des termes, la question de l'égalité de traitement entre aéroports publics et privés. Le transporteur estime en effet que si la Commission européenne conclut à l'absence de rationalité économique dans le comportement de la Région wallonne sans même mener le test de l'investisseur privé en économie de marché, cela reviendrait à opérer une discrimination entre aéroports publics et aéroports privés<sup>1218</sup>, contraire à l'article 295 du traité CE aujourd'hui

---

<sup>1214</sup> « Dans le système wallon de tarification aéroportuaire, le lien direct et manifeste entre le niveau de la charge et le service rendu aux usagers est cependant faible. Les charges prélevées ne correspondent pas à la rémunération directe d'une prestation ; les services correspondant à cette rémunération ne sont pas précisément définis et les "redevances" ne sont pas fixées par référence directe à un paramètre, par exemple les coûts d'exploitation, mais de manière relativement "abstraite". » : *ibid.*, point 147.

<sup>1215</sup> « La Commission doit cependant prendre également en compte sa pratique dans de précédentes décisions relatives aux charges aéroportuaires ; à de nombreuses reprises, elle a statué sur cette notion en la qualifiant de redevances. Même si l'objet de ces décisions n'était généralement pas cette distinction entre taxes et redevances, et si la terminologie qui y a été utilisée pouvait être indépendante de la définition retenue dans la notification proprement dite, la Commission considère que la pratique de considérer ces charges plutôt comme des redevances que comme des taxes est établie. La Commission constate aussi que la Cour de justice n'a pas contesté cette dénomination. » : *ibid.*, point 148.

<sup>1216</sup> « La Commission considère donc comme approprié, au-delà de la dénomination proprement dite, de considérer juridiquement comme des redevances les montants établis par la Région wallonne pour l'atterrissage ou le stationnement des appareils à Charleroi et d'utiliser la dénomination générique de charges aéroportuaires. » : *ibid.*, point 149.

<sup>1217</sup> « La Commission constate en tout état de cause que cette question de terminologie ne change pas son analyse quant à l'appréciation desdites charges, qui sont établies par l'autorité régionale et dont celle-ci a décidé l'affectation pour partie à l'aéroport concessionnaire et pour partie à un fonds environnement qu'elle a créé. » : *ibid.*, point 150.

<sup>1218</sup> *Ryanair* a fait valoir que si la Commission devait décider que la Région wallonne n'était pas en droit de donner des avantages à *Ryanair* sans même considérer si un investisseur privé l'aurait fait, elle opèrerait une discrimination entre aéroports publics (dont les redevances sont souvent fixées et contrôlées par un gouvernement ou une autorité de régulation) et aéroports privés (qui sont libres de fixer les redevances pour la durée d'un contrat). Elle introduirait donc une discrimination entre aéroports publics et aéroports privés, alors que "le traité ne préjuge en rien le régime de la propriété dans les États membres" (article 295 du traité) : *ibid.*, point 154 ; « En ce qui concerne les garanties d'indemnisation, ou "obligations de ne pas faire", souscrites par la Région wallonne

article 345 du TFUE<sup>1219</sup> ; cela reviendrait selon Ryanair à une immixtion de la Commission européenne dans la politique de définition des prix du gestionnaire. La Commission nuance la différence de situation entre aéroports publics et aéroports privés invoquée par Ryanair, affirmant qu'il n'y a pas d'absence totale de liberté tarifaire d'un côté ni de liberté absolue de l'autre<sup>1220</sup>. Ecartant cet argument, la Commission est d'avis que l'examen du système d'établissement des charges aéroportuaires d'une puissance publique n'est pas contraire à l'article 295 du traité CE<sup>1221</sup>.

369. Des questions juridiques importantes peuvent être liées à une question terminologique, en apparence superficielle.

370. L'idée de la nécessité de procéder à l'examen de l'activité dans le cadre de laquelle la mesure en cause a été adoptée afin de déterminer l'applicabilité du test de l'investisseur privé en économie de marché s'est peu à peu imposée à compter de cette décision de la Commission qui tranchait à l'époque pour la première fois cette question<sup>1222</sup>. En 2020, le Tribunal a eu

---

en cas de modification des redevances aéroportuaires jusqu'en 2015 et la modification des horaires d'ouverture de l'aéroport, il ne s'agit pas de questions de nature "réglementaire" mais de décisions commerciales essentielles pour l'établissement d'une base de Ryanair. Ces garanties s'apparenteraient à des "clauses de stabilisation" ou "comfort letters" utilisées dans le cadre d'accords à long terme entre entreprises privées et organismes d'État (...) » : *ibid.*, point 60.

« Si la Commission devait décider que la Région wallonne n'était pas en droit de donner ces assurances sans même considérer si un investisseur privé en économie de marché l'aurait fait, elle opèrerait une discrimination entre aéroports publics (dont les redevances sont souvent fixées et contrôlées par un gouvernement ou une autorité de régulation) et aéroports privés (qui sont libres de fixer les redevances pour la durée d'un contrat). » : *ibid.*, point 61.

<sup>1219</sup> Plus largement, la question de la conformité du test de l'investisseur privé en économie de marché à l'article 345 du TFUE peut être posée ; en effet, le contrôle systématique de la rationalité économique des entreprises publiques là où le comportement des entreprises privées est absolument libre de tout contrôle peut apparaître comme un traitement différencié non justifié.

<sup>1220</sup> Décision 2004/393/CE de la Commission du 12 février 2004 concernant les avantages consentis par la Région wallonne et Brussels South Charleroi Airport à la compagnie aérienne Ryanair lors de son installation à Charleroi, JOCE n°L137 du 30 avr. 2004, pp.1-62, points 155-157.

<sup>1221</sup> « La Commission n'opère aucune discrimination entre aéroport public et aéroport privé. Elle se borne à examiner le système choisi et librement mis en place par la Région wallonne, et à constater que, lorsqu'elle fixe les charges aéroportuaires, et donc également lorsqu'elle décide de déroger à cet encadrement, la Région wallonne n'agit pas en tant qu'entreprise, mais en tant que puissance publique. La Commission ne fait qu'apprécier les caractéristiques d'un mode d'organisation, et ne se place donc pas en contradiction avec l'article 295 du traité » : *ibid.*, point 158.

<sup>1222</sup> « La Commission a, à première vue, des doutes sur la question de savoir comment le critère de l'investisseur privé pourrait être considéré comme pleinement applicable dans un contexte comme celui-ci, où les investissements dans l'infrastructure aéroportuaire ont été financés par des fonds publics et ne sont pas intégrés dans les calculs de rentabilité. Cependant, vu le caractère précurseur de la présente affaire, et comme ce principe a été évoqué par différentes parties au cours de la procédure, la Commission examinera si les conditions d'application dudit critère se trouveraient remplies. » : *ibid.*, point 169.

l'occasion de se prononcer à nouveau au sujet de cette question, dans le cadre des trois affaires relatives à une potentielle aide indirecte aux transporteurs *Volotea*, *Germanwings* et *Easyjet*. Il est d'avis que le test n'avait en l'espèce pas à s'appliquer au niveau des gestionnaires, qui n'ont joué qu'un rôle d'intermédiaires, confirmant l'analyse de la Commission<sup>1223</sup>. Cela revient à affirmer que les gestionnaires ne sont pas les auteurs des aides potentielles aux transporteurs, dont il conviendrait d'examiner la rationalité. En l'espèce, l'auteur serait l'autorité publique ayant mis en œuvre le régime d'aides aux gestionnaires. Toutefois, le Tribunal considère que le test de l'investisseur privé en économie de marché n'est pas non plus applicable à cette autorité, étant donné que le comportement mis en œuvre n'est pas celui d'un opérateur économique mais d'une autorité publique cherchant à « atteindre des objectifs de politique publique »<sup>1224</sup>. A ce titre, le juge précise dans l'affaire *Easyjet* que « l'éventuel accroissement des ressources fiscales d'une entité publique (...) en raison de l'adoption de mesures de politique publique [n]e saurait être assimilé, ni comparé, aux gains qu'un investisseur privé attend de ses investissements »<sup>1225</sup>. Le Tribunal rappelle enfin l'analyse de la Commission selon laquelle l'application du principe de l'investisseur privé en économie de marché serait dérivée de l'article 345 TFUE et « supposerait nécessairement que l'autorité publique en cause s'engage dans une opération économique et qu'elle ait un lien avec le bénéficiaire, en en étant propriétaire, actionnaire ou en détenant des parts dans cette entité. »<sup>1226</sup> Le Tribunal reprend cette analyse à son compte dans l'affaire *Easyjet* et affirme que, « pour pouvoir envisager l'application du principe de l'opérateur privé en économie de marché à une transaction financière entre deux entreprises afin de savoir si, au regard de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, lu conjointement avec l'article 345 TFUE (...) cette transaction répond à une rationalité économique écartant qu'elle puisse donner lieu à l'octroi par la première entreprise d'un avantage à la seconde, encore faut-il que la première entreprise soit détenue par l'État et que celui-ci puisse être réputé agir comme un investisseur

---

<sup>1223</sup> TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, *Volotea SA c/ Commission* (T-607/17, ECLI :EU :T : 2020 :180), points 114 et 115 ; TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, *Germanwings GmbH c/ Commission* (T-716/17, ECLI :EU :T : 2020 :181), point 124 ; TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, *Easyjet Airline Co. Ltd GmbH c/ Commission* (T-8/18, ECLI :EU :T : 2020 :182), points 177 et 179.

<sup>1224</sup> TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, *Volotea SA c/ Commission* (T-607/17, ECLI :EU :T : 2020 :180), points 113 et 125 ; TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, *Germanwings GmbH c/ Commission* (T-716/17, ECLI :EU :T : 2020 :181), point 133 ; TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, *Easyjet Airline Co. Ltd GmbH c/ Commission* (T-8/18, ECLI :EU :T : 2020 :182), points 191 et 192.

<sup>1225</sup> TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, *Easyjet Airline Co. Ltd GmbH c/ Commission* (T-8/18, ECLI :EU :T : 2020 :182), point 191.

<sup>1226</sup> TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, *Volotea SA c/ Commission* (T-607/17, ECLI :EU :T : 2020 :180), point 112.

attendant un rendement économique à plus ou moins long terme de son investissement. »<sup>1227</sup>  
Il conclut en l'espèce qu'étant donné que les gestionnaires « n'étaient pas détenus par l'État, les transactions effectuées entre les compagnies aériennes et les exploitants aéroportuaires n'avaient pas vocation à être examinées au regard du critère de l'opérateur privé en économie de marché, même si ces transactions étaient effectuées au moyen de ressources d'État »<sup>1228</sup>.

371. A côté de cette question de l'opportunité d'espèce à appliquer le test à l'auteur d'une mesure donnée, selon les indices factuels définissant son comportement, se pose celle du principe juridique de l'application du test pour la caractérisation de l'avantage économique sélectif. Autrement dit, la Commission peut-elle aboutir à une conclusion relative au deuxième critère de qualification de l'aide d'Etat en dehors de toute mise en œuvre du test de l'investisseur privé en économie de marché ? Alors que ce test est à l'origine, en 2004, une méthode d'analyse prétorienne développée par la Commission<sup>1229</sup>, il devient en 2020 avec l'arrêt du Tribunal dans l'affaire *Easyjet* un élément obligatoire d'analyse dans le cadre des enquêtes menées par la Commission dans les affaires dites aides d'Etat. Le Tribunal confirme en effet l'argument du transporteur et affirme que « le critère de l'opérateur privé en économie de marché ne constitue pas une exception ne s'appliquant que sur la demande d'un État membre. »<sup>1230</sup>. Il estime que « ce critère, lorsqu'il est applicable, figure parmi les éléments que la Commission est tenue de prendre en compte pour établir l'existence d'une telle aide. Par conséquent, lorsqu'il apparaît que le principe de l'opérateur privé en économie de marché pourrait être applicable, il incombe à la Commission de demander à l'État membre concerné de lui fournir toutes les informations pertinentes lui permettant de vérifier si les conditions d'applicabilité et d'application de ce principe sont remplies et elle ne peut refuser d'examiner de telles informations que si les éléments de preuve produits ont été établis postérieurement à l'adoption de la décision d'effectuer l'opération en question »<sup>1231</sup>.

372. Il convient là encore de noter la confusion terminologique qui amène le juge à

---

<sup>1227</sup> TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, *Easyjet Airline Co. Ltd GmbH c/ Commission* (T-8/18, ECLI :EU :T : 2020 :182), point 175.

<sup>1228</sup> *Ibid.*, point 177.

<sup>1229</sup> Voir *supra*.

<sup>1230</sup> TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, *Easyjet Airline Co. Ltd GmbH c/ Commission* (T-8/18, ECLI :EU :T : 2020 :182), points 183 et 185.

<sup>1231</sup> *Ibid.*, point 185.

employer le terme « critère » là où le terme « principe » ou « test » désignerait plus précisément la norme ou la méthode d'analyse du critère de l'avantage économique sélectif. La question de l'applicabilité du test de l'investisseur privé est en tout état de cause une question que les parties requérantes soulèvent et à laquelle la Commission et le juge répondent en sus de l'analyse substantielle du comportement de l'auteur d'une mesure donnée.

L'enjeu du test de l'investisseur privé en économie de marché réside dans la caractérisation d'un avantage économique dans le chef du transporteur bénéficiaire d'une adaptation individuelle des conditions financières d'utilisation des infrastructures aéroportuaires. Une fois établi l'avantage économique, conféré par un contrat ou par un barème publié, reste à caractériser sa sélectivité.

## PARAGRAPHE 2. La caractérisation de l'avantage sélectif conféré par une mesure de réduction des coûts de touchée

L'article 107, paragraphe 1, TFUE interdit les aides « favorisant certaines entreprises ou certaines productions », c'est-à-dire les aides conférant un avantage sélectif. La sélectivité est, à côté de l'avantage économique, l'autre volet du deuxième critère de qualification de l'aide d'Etat. Loin de pouvoir être déduite de l'existence d'un avantage économique, la sélectivité doit être caractérisée de manière distincte, comme le souligne l'avocat général Wahl dans l'affaire Lübeck portée devant la Cour. L'exigence de sélectivité a selon lui pour fonction première, « aux fins de respecter la répartition des compétences entre les Etats membres et l'Union européenne, de distinguer les aides d'Etat des mesures générales de politique fiscale ou économique »<sup>1232</sup>, fussent-elles nationales ou locales, auxquelles le droit des aides d'Etat ne trouve pas à s'appliquer<sup>1233</sup>. Cette affirmation ne doit cependant pas occulter la possibilité qu'il y a pour la Commission ou pour le juge européen à qualifier une mesure nationale, même fiscale ou économique, d'aide d'Etat dès lors qu'elle aurait pour objet ou pour effet de conférer un avantage comparatif à certaines entreprises sur un marché dont les limites dépasseraient

---

<sup>1232</sup> Avocat général WAHL, Conclusions présentées le 15 septembre 2016, C-524/14P Commission c/ Hansestadt Lübeck (ECLI :EU :C :2016 :693), point 65.

<sup>1233</sup> *Ibid.*, point 66.

son champ d'application<sup>1234</sup>.

En tout état de cause, il convient de noter le caractère cumulatif des exigences d'avantage économique et de sélectivité pour la reconnaissance du deuxième critère de qualification de l'aide d'Etat au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, que le Tribunal a pu confirmer récemment<sup>1235</sup>. La reconnaissance du deuxième critère de qualification de l'aide d'Etat dépend donc, une fois l'avantage économique caractérisé, de la caractérisation de la sélectivité de celui-ci. La Commission et le juge européen se sont prononcé au sujet de l'avantage, sélectif, que confèrent ou non les contrats conclus avec un gestionnaire donné (A) et les barèmes de redevances applicables sur un aéroport donné (B).

A. L'avantage sélectif conféré par la combinaison d'un contrat de services aéroportuaires et d'un contrat *marketing*

373. Les transporteurs *low cost* développent depuis la libéralisation une stratégie de contractualisation de leurs relations avec les gestionnaires d'aéroports<sup>1236</sup>. Alors qu'ils se présentent en principe sous la forme d'un acte administratif unilatéral publié par le gestionnaire d'aéroport, les tarifs des redevances pour services rendus font de plus en plus souvent l'objet d'une négociation bilatérale – en général déséquilibrée – entre les gestionnaires d'aéroports sous-utilisés et les transporteurs *low cost*. Ces derniers négocient l'adaptation du service public aéroportuaire à leurs attentes en matière de coûts, le résultat de cette négociation prenant – en particulier avec *Ryanair* – la forme non pas d'un seul contrat mais d'un ensemble de deux contrats, à savoir un contrat de services aéroportuaires et un contrat de services *marketing*<sup>1237</sup>.

374. La négociation de modulations tarifaires dans le cadre du contrat de services aéroportuaires et d'aides à la commercialisation dans le cadre du contrat *marketing* constitue,

---

<sup>1234</sup> Voir *supra* : partie II, titre I, chapitre II, section II.

<sup>1235</sup> TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, *Ryanair et Airport Marketing Services c/ Commission* (T-165/16, ECLI :EU :T :2018 :952), point 82.

<sup>1236</sup> Voir *supra*.

<sup>1237</sup> Sur la question de l'analyse conjointe de ces contrats, voir la position de la Commission, *infra*.

comme peuvent l'affirmer les acteurs eux-mêmes, une pratique courante du secteur<sup>1238</sup> depuis l'achèvement de la libéralisation. Avec cette pratique est apparu le risque de voir le jeu de la concurrence faussé sur le marché des services de transport aérien européen. Tout juste libéralisé, le marché doit être protégé par une sanction des aides d'Etat incompatibles.

375. La contractualisation des conditions tarifaires d'utilisation des aéroports pose en effet la question de l'emploi de fonds publics non plus seulement au service de l'intérêt général mais au service de l'intérêt privé d'un transporteur donné<sup>1239</sup>, soit d'une aide d'Etat à une entreprise au sens des règles européennes de concurrence. Les usagers étant des entreprises opérant sur un marché, le service public aéroportuaire constitue une donnée du jeu concurrentiel qui, par l'effort d'adaptation des gestionnaires, est susceptible de produire des

---

<sup>1238</sup> « (...) il est normal que des aéroports octroient des avantages aux compagnies aériennes qui leur apportent des volumes de passagers et qui génèrent des revenus importants. » : décision 2004/393/CE de la Commission du 12 février 2004 concernant les avantages consentis par la Région wallonne et Brussels South Charleroi Airport à la compagnie aérienne Ryanair lors de son installation à Charleroi, JOCE n°L137 du 30 avr. 2004, pp.1-62, point 18 ; voir également les points 37 et 43. Ryanair défend évidemment également le bien-fondé de ce type d'accords : voir point 57 et suivants ; décision 2011/60/UE de la Commission du 27 janvier 2010 concernant l'aide d'Etat C 12/08 (ex NN 74/07) — Slovaquie — Accord entre l'aéroport de Bratislava et Ryanair, JOUE n°L27 du 1<sup>er</sup> févr. 2011, pp.24-38, point 12 : « « BTS, en sa qualité d'opérateur aéroportuaire, se comporte comme n'importe quelle entreprise sur le marché », point 13 : « en soutenant les activités des transporteurs aériens, on soutient directement le développement de l'aéroport proprement dit. » et point 43 : il est selon BTS « de notoriété publique que des aéroports privés accordent généralement des réductions aux compagnies aériennes dans la perspective d'une croissance rentable de leur activité. » ; décision 2013/664/UE de la Commission du 25 juillet 2012 concernant la mesure SA. 23324 – C 25/07 (ex NN 26/07) – Finlande Finavia, Airpro et Ryanair – Aéroport de Tampere-Pirkkala, JOUE n°L309 du 19 nov. 2013, pp.27-39, point 59 ; décision C(2013) 2727 final, EasyJet / Schiphol, COMP 39.869, 03/05/2013 (pas de publication officielle) ; décision C(2013) 6986 final, Ryanair/Dublin Airport Authority and Aer Lingus, COMP 39.886, 17/10/2013 (Pas de publication officielle), points 48 et 49 ; décision 2018/10/UE du 20 février 2014, concernant l'affaire SA. 18855 – Danemark Accord de 1999 conclu entre la société aéroportuaire d'Aarhus et Ryanair, JOUE n°L3 du 6 janv. 2018, pp.9-23, points 48, 51 et 71 ; décision 2016/633/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.33961 mise à exécution par la France en faveur de la chambre de commerce et d'industrie de Nîmes-Uzès-Le Vigan, de Veolia Transport Aéroport de Nîmes, de Ryanair Limited et d'Airport Marketing Services Limited, JOUE n°L113 du 27 avr. 2016, pp.32-147, point 247 ; décision 2018/628/UE de la Commission du 11 novembre 2016 concernant l'aide d'Etat SA.24221 (2011/C) (ex 2011/NN) mise à exécution par l'Autriche en faveur de l'aéroport de Klagenfurt, de Ryanair et d'autres compagnies aériennes utilisant l'aéroport, JOUE n°L107 du 26 avr. 2018, pp.1-95, point 114 ; « *Differentiated pricing policies should be commercially justified* » : affaire « Girone et Reus », Lettre d'invitation à présenter des observations du 16/10/2013, SA. 33909, JOUE n°C120 du 23 avr. 2014, pp.24-50, point 92 ; décision 2018/628/UE de la Commission du 11 novembre 2016 concernant l'aide d'Etat SA.24221 (2011/C) (ex 2011/NN) mise à exécution par l'Autriche en faveur de l'aéroport de Klagenfurt, de Ryanair et d'autres compagnies aériennes utilisant l'aéroport, JOUE n°L107 du 26 avr. 2018, pp.1-95, point 114.

<sup>1239</sup> *Austrian Airlines* est d'avis que « l'arrivée des compagnies à bas prix a donné lieu à une course aux subsides entre aéroports et régions qui veulent être desservies par ces transporteurs. Ces développements remettent en cause le principe de la rémunération pour la mise à disposition des infrastructures, alors qu'il s'agit d'une des règles de base du monde de l'aviation civile. » : décision 2004/393/CE de la Commission du 12 février 2004 concernant les avantages consentis par la Région wallonne et Brussels South Charleroi Airport à la compagnie aérienne Ryanair lors de son installation à Charleroi, JOCE n°L137 du 30 avr. 2004, pp.1-62, point 23.

effets anticoncurrentiels – sur une liaison donnée et éventuellement globalement sur le marché des services transports aériens – en plaçant les transporteurs *low cost* dans une situation *a priori* avantageuse face à leurs concurrents opérant aux conditions « publiques ». Cette pratique de contractualisation est donc source de contentieux, sur plainte ou d'office.

376. Outre la préservation d'une concurrence libre et non faussée entre transporteurs aériens qu'appellent de leurs vœux les acteurs du secteur eux-mêmes – en particulier les transporteurs *majors*, principaux concurrents des *low cost*<sup>1240</sup>, à l'origine d'un certain nombre de plaintes auprès de la Commission –, l'enjeu pour la Commission et le juge européen est de garantir, par l'examen de ce type d'accord à l'aune du droit des aides d'Etat, le fonctionnement du marché.

377. La Commission a eu à se prononcer au sujet de la conformité de ce type de montage au principe de l'investisseur privé en économie de marché, recherchant la présence ou l'absence d'un avantage économique en faveur du transporteur ou, autrement dit, la présence ou l'absence d'un intérêt économique pour le gestionnaire d'aéroport en termes de rentabilité. Un gestionnaire d'aéroport peut-il consentir à un transporteur donné une réduction importante du niveau des redevances aéroportuaires dans le but de voir le trafic se développer<sup>1241</sup> et de bénéficier d'un retour sur investissement à moyen ou long terme, notamment par l'accroissement des recettes extra-aéronautiques ? Autrement dit : la Commission admet-elle qu'une relation entre un gestionnaire et un transporteur se traduise dans les premiers temps, malgré un développement du trafic, en perte nette avant de devenir une source de revenus ?

---

<sup>1240</sup> Air France estime que « [la] réduction de la taxe d'atterrissage permet à Ryanair de réduire ses coûts d'exploitation et la rend, de fait, plus compétitive que ses concurrents non seulement sur les vols qu'elle exploite au départ ou à destination de Charleroi mais également sur l'ensemble du réseau Ryanair. » : *ibid.*, point 22 ; *Austrian Airlines* affirme quant à elle que « des « coopérations » telles que celles observées entre Ryanair et la Région wallonne conduisent à d'importantes distorsions de concurrence entre compagnies aériennes et sont largement incompatibles avec le bon fonctionnement du marché intérieur de l'aviation. » : *ibid.*, point 23.

<sup>1241</sup> Ryanair affirme agir « comme un aimant » à l'égard d'autres compagnies aériennes ; les aéroports auraient « intérêt à conclure un accord avec une compagnie prenant des engagements de trafic » : décision 2015/1226/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.33963 mise à exécution par la France en faveur de la Chambre de commerce et d'industrie d'Angoulême, de la SNC-Lavalin, de Ryanair et de Airport Marketing Services, JOUE n°L201 du 30 juill. 2015, pp.48-108, point 126.

378. Globalement, la Commission est d'avis qu'un gestionnaire ne peut se résoudre à accorder à un transporteur un rabais sur le niveau des redevances aéroportuaires si cela ne permet pas un accroissement rapide de la rentabilité : un accord entre un gestionnaire et un transporteur est susceptible d'être qualifié d'aide d'Etat quand bien même il constituerait la seule chance de développement du gestionnaire en cause. Un gestionnaire d'aéroport sous-utilisé dont les opportunités de développement sont limitées à un transporteur unique devrait malgré tout avoir pour norme d'action la recherche d'une rentabilité incrémentale nette positive à court terme. Dès lors que l'accord potentiel avec ledit transporteur ne répondrait pas à cette norme, il ne pourrait être conclu, quand bien même le résultat de la non conclusion de l'accord serait moins bon. L'entrée en relation ou le maintien d'une relation avec un transporteur – ou sa filiale *marketing* – doit, selon la Commission, avoir pour but de maximiser les profits du gestionnaire faute de quoi la décision en cause doit être regardée comme irrationnelle<sup>1242</sup> et donc comme conférant un avantage économique à son bénéficiaire.

379. *Ryanair* conteste cette approche, et notamment l'appréciation selon laquelle un prix négatif ne pourrait pas être un prix de marché ; il affirme qu'un niveau de charges aéroportuaires négatif peut au contraire être « en accord avec le principe de l'investisseur en économie de marché si le niveau anticipé des revenus non aéronautiques est suffisamment élevé »<sup>1243</sup>. *Ryanair* affirme en outre que la Commission devrait « tenir compte de la spécificité de chaque aéroport » et du « contexte fortement concurrentiel entre aéroports régionaux » qui « les conduit à rivaliser en vue de conclure des accords avec elle »<sup>1244</sup>. La Commission, si elle admet que la différenciation des prix est une pratique courante, affirme qu'il convient d'en rechercher la justification commerciale afin de déterminer sa conformité au principe de l'investisseur privé en économie de marché<sup>1245</sup>. Elle consacre globalement la faculté pour un

---

<sup>1242</sup> Décision 2016/633/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.33961 mise à exécution par la France en faveur de la chambre de commerce et d'industrie de Nîmes-Uzès-Le Vigan, de Veolia Transport Aéroport de Nîmes, de Ryanair Limited et d'Airport Marketing Services Limited, JOUE n°L113 du 27 avr. 2016, pp.32-147, point 287.

<sup>1243</sup> Décision 2015/1226/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.33963 mise à exécution par la France en faveur de la Chambre de commerce et d'industrie d'Angoulême, de la SNC-Lavalin, de Ryanair et de Airport Marketing Services, JOUE n°L201 du 30 juill. 2015, pp.48-108, point 135.

<sup>1244</sup> *Ibid.*, point 121.

<sup>1245</sup> La Commission se réfère aux décisions Bratislava et Tampere : décision 2018/10/UE du 20 février 2014, concernant l'affaire SA. 18855 – Danemark Accord de 1999 conclu entre la société aéroportuaire d'Aarhus et Ryanair, JOUE n°L3 du 6 janv. 2018, pp.9-23, point 86 ; décision 2016/1698 de la Commission du 20 février 2014 concernant les mesures SA.22932 mises à exécution par la France en faveur de l'aéroport de Marseille Provence et des compagnies aériennes utilisatrices de l'aéroport, JOUE n°L260 du 27 sept. 2016, pp.1-60, points 195 et 346 ;

gestionnaire de négocier le niveau des redevances aéroportuaires dans le cadre d'un contrat ou d'un système publié de rabais et d'incitations<sup>1246</sup>. Elle reconnaît en outre une certaine liberté d'entreprise – forme de liberté contractuelle – au gestionnaire et rejette toute obligation de transparence dans les négociations des rabais et incitations financières avec les transporteurs, qu'appelaient de leurs vœux certaines parties intéressées<sup>1247</sup> : elle admet que le gestionnaire est libre de fixer le niveau des redevances aéroportuaires sans tenir compte des tarifs pratiqués dans un aéroport voisin<sup>1248</sup>.

380. Contrôlant la pratique de réduction contractuelle des coûts de touchée, la Commission a eu l'occasion d'observer que les contrats de services aéroportuaires et les contrats de services *marketing* étaient en général conclus de façon concomitante, et a pu affirmer qu'ils

---

affaire « Girone et Reus », Lettre d'invitation à présenter des observations du 16/10/2013, SA. 33909, JOUE n°C120 du 23 avr. 2014, pp.24-50, point 92 ; décision 2018/628/UE de la Commission du 11 novembre 2016 concernant l'aide d'État SA.24221 (2011/C) (ex 2011/NN) mise à exécution par l'Autriche en faveur de l'aéroport de Klagenfurt, de Ryanair et d'autres compagnies aériennes utilisant l'aéroport, JOUE n°L107 du 26 avr. 2018, pp.1-95, point 278 ; décision 2016/1944/UE de la Commission du 23 juillet 2014, Allemagne – Arrangements financiers relatifs à Flughafen Dortmund GmbH et aux barèmes de redevances aéroportuaires NERES et NEO, JOUE n°L302 du 9 nov. 2016, pp.1-61, points 240 et 264 ; décision 2015/1344/UE de la Commission européenne du 1<sup>er</sup> octobre 2014 relative à l'aide d'État SA. 18857 – Aide présumée octroyée à l'aéroport de Västerås et à Ryanair Ltd, JOUE n°L207 du 04 août 2015, pp.40-72, point 229 ; décision 2016/789/UE de la Commission européenne du 1<sup>er</sup> octobre 2014 relative à l'aide d'État SA. 21121 mise à exécution par l'Allemagne concernant le financement de l'aéroport de Francfort-Hahn et les relations financières entre l'aéroport et Ryanair, JOUE n°L134 du 24 mai 2016, pp.46-134, points 424 et 433 ; « la différenciation de prix (y compris le soutien au marketing et autres incitations) constitue une pratique commerciale ordinaire. Il peut y avoir plusieurs motifs pour ne pas proposer les mêmes conditions à toutes les compagnies aériennes. Plus particulièrement, il peut être logique d'offrir des incitations financières spécifiques (y compris sous la forme de subventions au marketing) et des rabais spécifiques sur les redevances aéroportuaires publiées aux compagnies aériennes qui amènent un nombre élevé de passagers à l'aéroport » : décision 2015/1584/UE de la Commission européenne du 1<sup>er</sup> octobre 2014 concernant l'aide d'État SA. 23098 mise à exécution par l'Italie en faveur de Società di Gestione dell'Aeroporto di Alghero So.Ge.A.AL S.p.A. et de divers transporteurs aériens présents à l'aéroport d'Alghero, JOUE n°L250 du 25 sept. 2015, pp.38-121, point 416 ; décision 2018/1276/UE de la Commission européenne du 22 février 2018 concernant l'aide d'État SA.31149 (2012/C) — Allemagne Aide d'état présumée en faveur de Ryanair, JOUE n°L238 du 21 sept. 2018, pp.94-111, point 76.

<sup>1246</sup> « pour un investisseur avisé dans une économie de marché qui exploite un aéroport, il peut être justifié d'offrir des conditions différentes en matière de redevances aéroportuaires et de mesures d'incitation financière à différentes compagnies aériennes, que ce soit sous la forme de contrats bilatéraux ou de systèmes de rabais et d'incitations figurant dans les actes qui fixent les redevances » : décision 2015/506/UE de la Commission du 20 février 2014 concernant les mesures prises par l'Allemagne en faveur Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH et de différentes compagnies aériennes – SA.15376, JOUE n°L89 du 1<sup>er</sup> avr. 2015, pp.1-36, point 187.

<sup>1247</sup> « [dans] le cadre de la négociation d'un accord bilatéral avec une compagnie aérienne, un investisseur avisé dans une économie de marché est censé ne pas se laisser guider par une série de critères transparents préalablement définis qui limitent sa marge de manœuvre, mais plutôt examiner tous les aspects pertinents des services que la compagnie aérienne propose d'offrir » : décision 2015/506/UE de la Commission du 20 février 2014 concernant les mesures prises par l'Allemagne en faveur Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH et de différentes compagnies aériennes – SA.15376, JOUE n°L89 du 1<sup>er</sup> avr. 2015, pp.1-36, point 188.

<sup>1248</sup> *Ibid.*, point 195.

formaient un ensemble contractuel<sup>1249</sup>. De manière logique, il apparaît que l'activité de *Ryanair* et de sa filiale AMS coïncident d'un point de vue tant géographique que temporel, *Ryanair* n'ayant pas intérêt à ce qu'un contrat *marketing* soit conclu entre sa filiale AMS et un gestionnaire d'aéroport concurrent de celui sur lequel il entend opérer. Pourtant, le transporteur *Ryanair* conteste cette analyse et insiste sur le fait qu'il s'agit de deux contrats indépendants, pour lesquels, en d'autres termes, il serait possible d'identifier deux causes distinctes<sup>1250</sup>. Le transporteur estime qu'ils doivent être analysés séparément au regard du principe de l'investisseur privé en économie de marché<sup>1251</sup>, et que l'approche de la Commission d'analyse conjointe de ces contrats « a pour conséquence une sécurité juridique insuffisante lors de la signature d'accords avec des aéroports »<sup>1252</sup>.

381. Par ailleurs, *Ryanair* soutient, dans toutes les affaires qui le concernent, que le contrat *marketing* est un contrat classique de prestation de services de publicité rémunéré au prix du marché, autonome, et dont l'intérêt pour le gestionnaire est l'amélioration de son image de marque. *Ryanair* développe au fil des affaires un argumentaire qui tend à imposer l'idée selon laquelle le gestionnaire d'aéroport devrait, pour exister, investir. Non seulement un gestionnaire d'aéroport n'a-t-il plus, en principe, droit au soutien public<sup>1253</sup> – il doit s'autofinancer – mais il devrait, pour se développer, consacrer des fonds à sa promotion. La publicité serait une nécessité commerciale pour l'entité en charge du développement d'un aéroport régional – et d'un territoire. Ainsi, il serait normal de considérer l'aéroport comme un produit pour lequel des campagnes de publicité doivent inévitablement être menées.

---

<sup>1249</sup> La Commission se livre à une analyse conjointe des contrats de services aéroportuaires et *marketing*, qu'elle considère comme un ensemble contractuel ; la Commission a pu rappeler l'adoption de cette approche dans les affaires Marseille-Provence (décision 2016/1698 de la Commission du 20 février 2014 concernant les mesures SA.22932 mises à exécution par la France en faveur de l'aéroport de Marseille Provence et des compagnies aériennes utilisatrices de l'aéroport, JOUE n°L260 du 27 sept. 2016, pp.1-60, point 382), Pau (décision 2015/1227/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.22614 mise à exécution par la France en faveur de la Chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn, Ryanair, Airport Marketing Services et Transavia, JOUE n°L201 du 30 juill. 2015, pp.109-197, points 286 et ss.), La Rochelle et Angoulême.

<sup>1250</sup> Voir *supra*.

<sup>1251</sup> Décision 2018/628/UE de la Commission du 11 novembre 2016 concernant l'aide d'État SA.24221 (2011/C) (ex 2011/NN) mise à exécution par l'Autriche en faveur de l'aéroport de Klagenfurt, de Ryanair et d'autres compagnies aériennes utilisant l'aéroport, JOUE n°L107 du 26 avr. 2018, pp.1-95, point 140.

<sup>1252</sup> *Ibid.*, point 164.

<sup>1253</sup> Cf. l'applicabilité du droit des aides d'Etat découlant de la qualification d'entreprise.

L'aéroport – ou la région qu'il dessert, ce point est flou<sup>1254</sup> – devient une « marque »<sup>1255</sup> dont il serait logique de confier la promotion aux transporteurs, contre rémunération bien entendu. AMS affirme par exemple que « [les] gestionnaires d'aéroports périphériques sont confrontés à des défis importants pour faire reconnaître leur « marque » par les passagers, les compagnies aériennes et les entreprises du secteur non aéronautique, qui constituent tous des sources de revenus potentielles pour les aéroports »<sup>1256</sup>. *Ryanair* affirme que les contrats de services *marketing* bénéficient au gestionnaire d'aéroport pour lequel ils constituent « un investissement pour rehausser la marque de l'aéroport et accroître le nombre de passagers entrants et, partant, les recettes extra-aéronautiques »<sup>1257</sup>. AMS affirme de la même manière que « le *marketing* [est] important pour maximiser la part de passagers à l'arrivée » sur une liaison donnée<sup>1258</sup>, et que le site internet de *Ryanair* « présente un rapport coût-efficacité particulièrement attractif » car il « permet de cibler de façon optimale un public captif »<sup>1259</sup>. AMS souligne ainsi également les bénéfices que représenteraient ces services pour le gestionnaire en termes de recettes extra-aéronautiques<sup>1260</sup>.

382. *Ryanair* et AMS s'attachent à démontrer l'intérêt que présentent les services de promotion, pour les « aéroports » et pour les « CCI ». La référence aux « aéroports

---

<sup>1254</sup> Selon la cible, il peut s'agir de l'un ou l'autre ; voir *infra*.

<sup>1255</sup> Décision 2018/628/UE de la Commission du 11 novembre 2016 concernant l'aide d'État SA.24221 (2011/C) (ex 2011/NN) mise à exécution par l'Autriche en faveur de l'aéroport de Klagenfurt, de *Ryanair* et d'autres compagnies aériennes utilisant l'aéroport, JOUE n°L107 du 26 avr. 2018, pp.1-95, points 144 et 148.

<sup>1256</sup> *Ibid.*, point 181.

<sup>1257</sup> AMS a pu affirmer la même chose dans l'affaire Västerås : décision 2015/1344/UE de la Commission européenne du 1<sup>er</sup> octobre 2014 relative à l'aide d'État SA. 18857 – Aide présumée octroyée à l'aéroport de Västerås et à *Ryanair Ltd*, JOUE n°L207 du 04 août 2015, pp.40-72, point 79.

<sup>1258</sup> Décision 2016/633/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'État SA.33961 mise à exécution par la France en faveur de la chambre de commerce et d'industrie de Nîmes-Uzès-Le Vigan, de *Veolia Transport Aéroport de Nîmes*, de *Ryanair Limited* et d'*Airport Marketing Services Limited*, JOUE n°L113 du 27 avr. 2016, pp.32-147, point 203.

<sup>1259</sup> Décision 2016/633/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'État SA.33961 mise à exécution par la France en faveur de la chambre de commerce et d'industrie de Nîmes-Uzès-Le Vigan, de *Veolia Transport Aéroport de Nîmes*, de *Ryanair Limited* et d'*Airport Marketing Services Limited*, JOUE n°L113 du 27 avr. 2016, pp.32-147, point 203.

<sup>1260</sup> « Cette notoriété peut ainsi attirer des passagers entrants par l'intermédiaire du site internet de la compagnie aérienne sur lequel la publicité de l'aéroport a été lancée. Les passagers entrants de l'aéroport génèrent des recettes issues d'activités non aéronautiques, étant donné que les passagers venus de l'extérieur dépensent beaucoup d'argent dans un aéroport en souvenirs, produits locaux, voitures de location, restaurants, etc. Ces recettes représenteraient selon AMS presque la moitié des recettes des aéroports issues des activités non aéronautiques. » : décision 2016/287/UE de la Commission européenne du 15 octobre 2014 concernant l'aide d'État SA. 26500 accordée par l'Allemagne à *Flughafen Altenburg-Nobitz GmbH* et *Ryanair Ltd*, JOUE n°L59 du 04 mars 2016, pp.22-86, point 146.

régionaux », pour qui « la publicité est une nécessité » parce qu'ils ne sont « généralement pas bien établis sur le marché »<sup>1261</sup> dans le propos de *Ryanair* est susceptible de désigner l'aéroport infrastructure implantée sur un territoire et définie par un ensemble de caractéristiques statiques et l'entité qui en a la charge, dont l'objectif est d'accroître son niveau de compétitivité par une action dynamique de gestion – le marché désigné étant probablement le marché des services aéroportuaires ou ce que l'on pourrait appeler le « paysage aéroportuaire »<sup>1262</sup>. La référence aux « CCI » qui « sont en concurrence les unes avec les autres et doivent recourir à un « *marketing territorial* » pour que leur région l'emporte sur [leurs] concurrentes »<sup>1263</sup> dans le propos d'AMS est quant à elle susceptible de renvoyer à la fonction d'organisme public en charge de la promotion d'une région et à celle de gestionnaire d'aéroport. A cet égard, AMS « considère qu'au vu [des] deux objectifs » de « promotion de la région Pau-Béarn et [d'exploitation] de l'aéroport de Pau », « la publicité sur le site internet de Ryanair est logique d'un point de vue commercial »<sup>1264</sup>.

383. *Ryanair* et AMS affirment en outre que les services de publicité profitent au gestionnaire d'aéroport même après la fin du contrat de services *marketing* ; l'effet positif supposé allant au-delà de la durée du contrat est appelé « valeur finale »<sup>1265</sup>. La Commission écarte la possibilité d'une telle valeur finale, estimant « peu vraisemblable » que les services de publicité fournis au gestionnaire d'aéroport aient un effet durable sur les consommateurs. Elle est d'avis qu'il faudrait pour cela une exposition régulière<sup>1266</sup>. Le Tribunal valide le raisonnement de la Commission tenant à distinguer les effets de campagne, susceptibles d'avoir des effets durables sur les consommateurs, et les effets de l'action promotionnelle en

---

<sup>1261</sup> Décision 2015/1227/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.22614 mise à exécution par la France en faveur de la Chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn, Ryanair, Airport Marketing Services et Transavia, JOUE n°L201 du 30 juill. 2015, pp.109-197, point 202.

<sup>1262</sup> Voir *supra*.

<sup>1263</sup> Décision 2015/1227/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.22614 mise à exécution par la France en faveur de la Chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn, Ryanair, Airport Marketing Services et Transavia, JOUE n°L201 du 30 juill. 2015, pp.109-197, point 162.

<sup>1264</sup> *Ibid.*, point 161.

<sup>1265</sup> Ryanair pense « qu'une valeur finale devrait être incluse dans les bénéfices marginaux prévus au terme de la durée de l'accord sur les services aéroportuaires afin de tenir compte de la valeur générée après l'expiration du contrat. » : décision 2018/628/UE de la Commission du 11 novembre 2016 concernant l'aide d'Etat SA.24221 (2011/C) (ex 2011/NN) mise à exécution par l'Autriche en faveur de l'aéroport de Klagenfurt, de Ryanair et d'autres compagnies aériennes utilisant l'aéroport, JOUE n°L107 du 26 avr. 2018, pp.1-95, points 140 et ss.

<sup>1266</sup> *Ibid.*, points 348 et ss. et point 357 en particulier.

matière de services *marketing*<sup>1267</sup>.

384. A considérer que les contrats *marketing* constituent des contrats autonomes de promotion, se pose la question de l'objet et de la cible de ladite promotion. S'agit-il d'améliorer l'attractivité du gestionnaire face aux transporteurs ou celle de la région desservie face aux passagers ? Cela ne ressort pas clairement des propos de *Ryanair*, les services de publicité étant désignés comme étant au service tantôt de l'attractivité de l'aéroport tantôt de l'attractivité de la région desservie par l'aéroport. Or, ces services peuvent-ils s'adresser à d'autres transporteurs que *Ryanair* sur le site duquel la publicité est diffusée, ou à d'autres passagers que ceux qui envisagent déjà de voyager avec *Ryanair* ?

385. Les contenus publicitaires étant hébergés sur le site de *Ryanair*, il est probable que la cible soit restreinte et ne corresponde en réalité qu'aux passagers actuels du seul transporteur *Ryanair*, ce qui limite dès lors l'intérêt des services offerts pour le gestionnaire. AMS évoque des services de publicité « pour un aéroport », s'adressant « exclusivement aux passagers potentiels de cet aéroport »<sup>1268</sup>, qui sont en toute logique, pour une large part au moins, les clients directs du transporteur *Ryanair*. Dans l'affaire Klagenfurt, les autorités autrichiennes expliquent que la publicité sur le site de *Ryanair* « pour la Carinthie et KLU n'a de sens que si *Ryanair* vole vers KLU, car c'est le seul moyen pour la clientèle sollicitée de pouvoir transposer dans les faits son intérêt en un achat concret »<sup>1269</sup>. Dans le même sens, la Commission considère que l'enjeu des services *marketing* est de promouvoir non pas la fréquentation d'une ville donnée et de sa région de manière indifférenciée, mais plutôt l'utilisation des services de transport de *Ryanair* de façon spécifique<sup>1270</sup>, cette promotion s'adressant essentiellement aux personnes qui ont déjà décidé ou qui sont susceptibles d'envisager d'utiliser les services de

---

<sup>1267</sup> TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, *Ryanair et Airport Marketing Services c/ Commission* (T-111/15, ECLI :EU :T :2018 :954), point 330.

<sup>1268</sup> Décision 2018/628/UE de la Commission du 11 novembre 2016 concernant l'aide d'État SA.24221 (2011/C) (ex 2011/NN) mise à exécution par l'Autriche en faveur de l'aéroport de Klagenfurt, de *Ryanair* et d'autres compagnies aériennes utilisant l'aéroport, JOUE n°L107 du 26 avr. 2018, pp.1-95, point 176.

<sup>1269</sup> *Ibid.*, point 192.

<sup>1270</sup> Décision 2016/633/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'État SA.33961 mise à exécution par la France en faveur de la chambre de commerce et d'industrie de Nîmes-Uzès-Le Vigan, de Veolia Transport Aéroport de Nîmes, de *Ryanair Limited* et d'*Airport Marketing Services Limited*, JOUE n°L113 du 27 avr. 2016, pp.32-147, points 315 et 319.

*Ryanair* vers une ville donnée<sup>1271</sup>. Il semble dès lors raisonnable de penser que *Ryanair* a un intérêt à la promotion d'un aéroport qu'il dessert. Cette position a été validée dans cette affaire par le Tribunal<sup>1272</sup>, puis en 2020 dans l'affaire *Volotea* dans laquelle il considère que c'est en tout état de cause au transporteur que bénéficient en premier lieu les prestations *marketing*, celles-ci étant « généralement intrinsèquement [liées] (...) à la promotion des vols exploités par [le transporteur lui-même] »<sup>1273</sup>. Il répond dans cette affaire aux arguments du transporteur qui avance que les coûts de prestations *marketing* sont pour les gestionnaires des coûts normaux<sup>1274</sup>, que les accords *marketing* sont « usuels dans le domaine aéronautique, comme le confirmerait [en l'espèce le fait que] les exploitants aéroportuaires en cause auraient partiellement financé ces contrats sur leurs fonds propres », peu important que le transporteur tire lui-même un avantage de ces prestations<sup>1275</sup>. Le Tribunal estime donc au contraire que l'achat de prestations *marketing* ne tenait pas, en l'espèce, à une « nécessité commerciale » des gestionnaires, mais à la mise en œuvre d'un régime d'aide mis en place par une autorité publique. Il suggère donc que les coûts des prestations *marketing* ainsi achetées en vertu d'un régime d'aides ne sont pas des coûts normaux du gestionnaire<sup>1276</sup>.

386. *Ryanair* et AMS affirment cependant que les services *marketing* sont des services de promotion de la région desservie par l'aéroport que gère leur cocontractant et qu'ils ne visent nullement à promouvoir les services de transport aérien de *Ryanair*. Les contrats de services *marketing* profiteraient au seul gestionnaire<sup>1277</sup>. C'est ce qu'entend démontrer *Ryanair* dans plusieurs affaires en 2014, soulignant qu'il n'en retire lui-même qu'un bénéfice marginal. Les accords conclus ne seraient « pas destinés à améliorer le taux de remplissage ou le rendement

---

<sup>1271</sup> *Ibid.*, points 320 et 325.

<sup>1272</sup> TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, *Ryanair et Airport Marketing Services c/ Commission* (T-53/16, ECLI :EU :T :2018 :943), point 368.

<sup>1273</sup> TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, *Volotea SA c/ Commission* (T-607/17, ECLI :EU :T : 2020 :180), points 106, 108, 109, 146 et 148.

<sup>1274</sup> *Ibid.*, point 90.

<sup>1275</sup> *Ibid.*, point 100.

<sup>1276</sup> *Ibid.*, points 104 et 107 ; voir également TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, *Easyjet Airline Co. Ltd GmbH c/ Commission* (T-8/18, ECLI :EU :T : 2020 :182), point 225.

<sup>1277</sup> AMS affirme que « la présence de liens publicitaires sur le site de *Ryanair* (...) accroît la valeur intrinsèque des aéroports aux yeux d'acheteurs potentiels. » : décision 2016/1698 de la Commission du 20 février 2014 concernant les mesures SA.22932 mises à exécution par la France en faveur de l'aéroport de Marseille Provence et des compagnies aériennes utilisatrices de l'aéroport, JOUE n°L260 du 27 sept. 2016, pp.1-60, point 217 ; AMS rappelle que « la Commission a reconnu dans sa décision Bratislava la valeur des prestations de services *marketing* » : *ibid.*, point 218.

de la compagnie sur les liaisons qu'elle exploite »<sup>1278</sup>, qui serait « similaire sur les liaisons vers les aéroports ayant conclu un accord de publicité avec AMS et sur celles qui ne l'ont pas fait »<sup>1279</sup>. De la même manière, AMS explique que « le fait qu'un aéroport fasse de la publicité sur le site de Ryanair ou non importe peu à la compagnie dans la mesure où cela ne change rien au nombre total de ses passagers »<sup>1280</sup>.

387. Le gestionnaire d'aéroport est-il le véritable bénéficiaire des services de publicité offerts par le transporteur ? A supposer même que ces services ne servent qu'à rendre attractif l'aéroport ou la région depuis ou vers lesquels *Ryanair* exploite une liaison aérienne, et non à promouvoir directement les liaisons opérées par *Ryanair*, il est inévitable de considérer que *Ryanair* tire de fait indirectement profit de l'avantage de pouvoir compter dans son portefeuille de destinations certaines villes ou certains aéroports attractifs aux yeux de passagers potentiels. N'est-ce pas également son attractivité en tant que transporteur qui est favorisée par une telle publicité ? Le transporteur *Ryanair* semble reconnaître l'existence de l'avantage, au moins potentiel, qu'il retire de ces services de publicité fournis au gestionnaire d'aéroport, puisqu'il affirme qu'il n'est pas contraire au principe de l'investisseur privé en économie de marché de procéder à un investissement dont une ou plusieurs autres entités peuvent tirer profit<sup>1281</sup>. AMS affirme quant à elle que « le fait que Ryanair puisse ou non tirer avantage de la publicité faite par un aéroport sur ryanair.com est sans importance sur le plan commercial

---

<sup>1278</sup> Décision 2015/1227/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.22614 mise à exécution par la France en faveur de la Chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn, Ryanair, Airport Marketing Services et Transavia, JOUE n°L201 du 30 juill. 2015, pp.109-197, point 203 ; voir également : dans la décision précitée, point 310 et la décision 2015/1584/UE de la Commission européenne du 1<sup>er</sup> octobre 2014 concernant l'aide d'Etat SA. 23098 mise à exécution par l'Italie en faveur de Società di Gestione dell'Aeroporto di Alghero So.Ge.A.AL S.p.A. et de divers transporteurs aériens présents à l'aéroport d'Alghero, JOUE n°L250 du 25 sept. 2015, pp.38-121, point 192.

<sup>1279</sup> Décision 2015/1227/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.22614 mise à exécution par la France en faveur de la Chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn, Ryanair, Airport Marketing Services et Transavia, JOUE n°L201 du 30 juill. 2015, pp.109-197, point 202 ; même affirmation dans l'affaire Zweibrücken : décision 2016/152/UE de la Commission du 1<sup>er</sup> octobre 2014 relative à l'aide d'Etat SA. 27339 mise à exécution par l'Allemagne en faveur de l'aéroport de Zweibrücken et des compagnies aériennes utilisant cet aéroport, JOUE n°L34 du 10 févr. 2016, pp.68-131, points 158 et 160.

<sup>1280</sup> Décision 2015/1227/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.22614 mise à exécution par la France en faveur de la Chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn, Ryanair, Airport Marketing Services et Transavia, JOUE n°L201 du 30 juill. 2015, pp.109-197, point 232.

<sup>1281</sup> Décision 2015/1584/UE de la Commission européenne du 1<sup>er</sup> octobre 2014 concernant l'aide d'Etat SA. 23098 mise à exécution par l'Italie en faveur de Società di Gestione dell'Aeroporto di Alghero So.Ge.A.AL S.p.A. et de divers transporteurs aériens présents à l'aéroport d'Alghero, JOUE n°L250 du 25 sept. 2015, pp.38-121, point 194.

pour l'aéroport »<sup>1282</sup>. La Commission estime que la promotion faite sur le site internet de *Ryanair* sert nécessairement le développement des liaisons opérées par *Ryanair*. *A contrario*, il n'est selon elle pas possible de considérer que la promotion faite sur le site internet de *Ryanair* puisse servir le développement de liaisons opérées par d'autres transporteurs. Elle est d'avis que « [s]i l'aéroport voulait promouvoir le trafic sur d'autres lignes desservies par d'autres compagnies concurrentes de *Ryanair*, il est raisonnable de penser qu'il n'aurait pas fait de la publicité sur le site de *Ryanair* »<sup>1283</sup>. La Commission note que la lettre du préambule du contrat conclu avec le gestionnaire de l'aéroport de Pau témoigne, en contradiction franche avec les arguments avancés par *Ryanair* et AMS, de la volonté « d'obtenir des réservations de billets *Ryanair* à destination de Pau », soit la maximisation des ventes de billets de *Ryanair* à destination de Pau<sup>1284</sup>, la publicité ciblant parfaitement, selon AMS, les passagers potentiels<sup>1285</sup>. Le Tribunal confirme cette analyse de la Commission selon laquelle le contrat de services *marketing* et le contrat de services aéroportuaires sont étroitement liés, les prestations *marketing* visant essentiellement à promouvoir les liaisons aériennes opérées par *Ryanair*<sup>1286</sup>.

388. L'argument par lequel *Ryanair* et AMS entendent réfuter toute caractérisation d'un avantage économique en faveur de *Ryanair* est à double tranchant puisqu'il met en avant la faible efficacité des services de publicité offerts, soulevant d'autant plus fortement la question de l'intérêt d'une telle mesure pour le gestionnaire. Si le volume de passagers sur la ou les liaisons opérées par le transporteur sur le site duquel sont fournis les services de promotion n'augmente pas, que penser de l'évolution du volume de passagers sur les autres liaisons

---

<sup>1282</sup> Décision 2015/1227/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.22614 mise à exécution par la France en faveur de la Chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn, *Ryanair*, Airport Marketing Services et Transavia, JOUE n°L201 du 30 juill. 2015, pp.109-197, point 232.

<sup>1283</sup> Décision 2015/1226/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.33963 mise à exécution par la France en faveur de la Chambre de commerce et d'industrie d'Angoulême, de la SNC-Lavalin, de *Ryanair* et de Airport Marketing Services, JOUE n°L201 du 30 juill. 2015, pp.48-108, point 312.

<sup>1284</sup> Décision 2015/1227/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.22614 mise à exécution par la France en faveur de la Chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn, *Ryanair*, Airport Marketing Services et Transavia, JOUE n°L201 du 30 juill. 2015, pp.109-197, point 293.

<sup>1285</sup> *Ibid.*, point 232.

<sup>1286</sup> TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, *Ryanair et Airport Marketing Services c/ Commission* (T-111/15, ECLI :EU :T :2018 :954), points 347, 348 et 354 (« les services *marketing* fournis au gestionnaire de l'aéroport d'Angoulême s'adressaient aux passagers potentiels de *Ryanair* (...) même si ces services faisaient la promotion des attractions touristiques et des affaires dans la région d'Angoulême. Ainsi, lesdits services s'avéraient intimement liés à l'exploitation de ladite liaison aérienne. »).

opérées par d'autres transporteurs au départ ou à destination de l'aéroport en cause ? Quel avantage pourrait dès lors retirer un gestionnaire d'un tel service de promotion ? C'est le raisonnement que semble adopter la Commission dans l'affaire Angoulême, estimant qu'à considérer l'argument de *Ryanair* et AMS, il est « difficile de comprendre quel intérêt [le gestionnaire] pouvait avoir à conclure un tel contrat *marketing* »<sup>1287</sup>.

389. Pour autant, la Commission admet que la promotion de l'aéroport de Bratislava faite à titre gracieux par *Ryanair* sur son site internet, en complément d'un contrat de services aéroportuaires formellement conclu, ait un effet positif sur la rentabilité du gestionnaire d'aéroport<sup>1288</sup>. La Commission affirme quelques années plus tard que c'est le transporteur qui tire le plus grand bénéfice de ce type de services, mais n'exclut pas qu'ils puissent « également être [bénéfiques] au gestionnaire d'aéroport », notamment par l'augmentation du trafic de passagers et donc des recettes extra-aéronautiques qu'ils génèrent<sup>1289</sup>. Grâce à ces accords, le gestionnaire « acquiert auprès d'une compagnie aérienne » des services de commercialisation « au bénéfice des deux parties » « afin de promouvoir les services de transport aérien proposés par la compagnie aérienne en question »<sup>1290</sup>.

---

<sup>1287</sup> Décision 2015/1227/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.22614 mise à exécution par la France en faveur de la Chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn, *Ryanair*, *Airport Marketing Services* et *Transavia*, JOUE n°L201 du 30 juill. 2015, pp.109-197, point 310.

<sup>1288</sup> Décision 2011/60/UE de la Commission du 27 janvier 2010 concernant l'aide d'Etat C 12/08 (ex NN 74/07) — Slovaquie — Accord entre l'aéroport de Bratislava et *Ryanair*, JOUE n°L27 du 1<sup>er</sup> févr. 2011, pp.24-38, point 114.

<sup>1289</sup> Décision 2015/1584/UE de la Commission européenne du 1<sup>er</sup> octobre 2014 concernant l'aide d'Etat SA. 23098 mise à exécution par l'Italie en faveur de *Società di Gestione dell'Aeroporto di Alghero So.Ge.A.AL S.p.A.* et de divers transporteurs aériens présents à l'aéroport d'Alghero, JOUE n°L250 du 25 sept. 2015, pp.38-121, point 430.

Voir également : décision 2016/633/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.33961 mise à exécution par la France en faveur de la chambre de commerce et d'industrie de Nîmes-Uzès-Le Vigan, de *Veolia Transport Aéroport de Nîmes*, de *Ryanair Limited* et d'*Airport Marketing Services Limited*, JOUE n°L113 du 27 avr. 2016, pp.32-147, point 349 ; « les contrats de services *marketing* ne se traduisent pas seulement par un coût pour un gestionnaire d'aéroport, mais se traduisent également par un possible bénéfice. » : décision 2015/1226/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.33963 mise à exécution par la France en faveur de la Chambre de commerce et d'industrie d'Angoulême, de la *SNC-Lavalin*, de *Ryanair* et de *Airport Marketing Services*, JOUE n°L201 du 30 juill. 2015, pp.48-108, point 318 ; « La Commission observe (...) que le seul avantage potentiellement retiré par les exploitants de l'aéroport des prestations *marketing* offertes par AMS sur le site de *Ryanair* proviendrait d'une augmentation du nombre de passagers utilisant *Ryanair*. » : décision 2016/1698 de la Commission du 20 février 2014 concernant les mesures SA.22932 mises à exécution par la France en faveur de l'aéroport de Marseille Provence et des compagnies aériennes utilisatrices de l'aéroport, JOUE n°L260 du 27 sept. 2016, pp.1-60, point 384 ; « la valeur potentielle des prestations *marketing* assurées par AMS repose sur une augmentation du trafic *Ryanair* » : point 387.

<sup>1290</sup> Décision 2018/628/UE de la Commission du 11 novembre 2016 concernant l'aide d'Etat SA.24221 (2011/C) (ex 2011/NN) mise à exécution par l'Autriche en faveur de l'aéroport de Klagenfurt, de *Ryanair* et d'autres compagnies aériennes utilisant l'aéroport, JOUE n°L107 du 26 avr. 2018, pp.1-95, point 237.

390. A juste titre semble-t-il, un consultant soulève que « les aéroports ne sont pas comparables aux autres annonceurs » sur le site de *Ryanair*, leurs prestations étant « par nature indissociables des prestations de Ryanair elle-même », contrairement aux prestations fournies par des entreprises d'hébergement ou de location de voitures. De manière générale, le consultant met en cause la rationalité du comportement de gestionnaires « qui dépenseraient leur propre argent auprès de compagnies aériennes pour attirer des clients sur les vols les desservant, alors que ces passagers supplémentaires bénéficieraient directement auxdites compagnies aériennes »<sup>1291</sup>. Le consultant parvient à la conclusion qu'il « n'existe qu'un faible intérêt commercial pour un aéroport à être annonceur sur le site de Ryanair »<sup>1292</sup>.

391. La faible qualité visuelle des annonces publicitaires et la grille de prix fixe amènent le consultant à penser que l'enjeu pour *Ryanair* est d'obtenir à travers ces contrats de services *marketing* une subvention du gestionnaire d'aéroport afin de maintenir ses prix à un niveau bas<sup>1293</sup>. Cette pratique de *Ryanair* rend sa stratégie de négociation avec les gestionnaires d'aéroports critiquable d'un point de vue logique.

392. *Ryanair* justifie la demande de rabais sur les redevances par sa capacité à drainer de gros volumes de passagers, intéressants pour les gestionnaires d'aéroports. Il y a là un certain équilibre dans ce que s'apportent mutuellement les parties. Dans le cadre des contrats *marketing*, AMS vend au gestionnaire d'aéroport des services de publicité, le faisant ainsi payer pour l'attraction d'une demande de passagers loisir vers une liaison au départ ou à destination de l'aéroport géré. AMS fait donc payer le gestionnaire d'aéroport pour orienter les passagers potentiels vers des liaisons opérées par *Ryanair* depuis ou vers son aéroport. Autrement dit, AMS fait payer le gestionnaire pour que de gros volumes de passagers soient effectivement traités sur son aéroport, sur les liaisons opérées par *Ryanair*. L'argument qui sert à *Ryanair*, comme fait établi, pour négocier un rabais des redevances aéroportuaires, sert à AMS, comme résultat potentiel du service vendu, pour vendre un service de publicité. En amont, le

---

<sup>1291</sup> Décision 2015/1227/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.22614 mise à exécution par la France en faveur de la Chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn, Ryanair, Airport Marketing Services et Transavia, JOUE n°L201 du 30 juill. 2015, pp.109-197, point 47.

<sup>1292</sup> *Ibid.*, point 48.

<sup>1293</sup> *Ibid.*, points 49-52.

gestionnaire d'aéroport paie pour donner envie aux futurs passagers du transporteur de venir dans la région d'implantation de l'aéroport et en aval, le transporteur souhaite obtenir des rabais sur redevance pour l'opération effective des vols au départ/à destination de l'aéroport géré. Le raisonnement devient circulaire et le gestionnaire d'aéroport se retrouve à payer deux fois pour un même service, voire même à payer pour un service qu'il se rend à lui-même.

393. La Commission est d'avis que le gestionnaire ne paie pas pour des services *marketing* mais pour réduire les coûts de touchée du transporteur afin de l'attirer sur sa plateforme et d'assurer son développement à moyen terme<sup>1294</sup>. Le contrat de services *marketing* aurait donc pour effet voire pour objet de conférer un avantage complémentaire au transporteur, déjà bénéficiaire de réductions tarifaires dans le cadre du contrat de services aéroportuaires. Ces contrats peuvent être perçus, avec le recul qu'offre l'importante pratique décisionnelle de la Commission<sup>1295</sup>, comme un montage juridique destiné à contourner la qualification d'aide d'Etat et dont l'enjeu est la réduction globale des coûts de touchée. D'un côté, le contrat de services aéroportuaires prévoit la réduction voire l'exonération du niveau d'une ou plusieurs catégories de redevances pour services rendus – d'atterrissage, de stationnement et/ou passagers. De façon complémentaire, le contrat de services *marketing* prévoit le versement par le gestionnaire d'aéroport d'une somme forfaitaire en contrepartie d'un *package* de services de publicité fournis par une entreprise spécialisée – filiale à 100% du transporteur dans le cas de *Ryanair*<sup>1296</sup>.

394. En réalité, et s'il n'est jamais exposé clairement ni dans les mesures en cause ni dans les décisions de la Commission<sup>1297</sup>, l'enjeu de ces contrats *marketing* est de répondre complètement à la demande de réduction des coûts des transporteurs *low cost*. Là où le contrat de services aéroportuaires prévoit une réduction assumée de moindre importance du niveau des redevances pour services rendus, le contrat de services *marketing* permet une réduction déguisée drastique des coûts de touchée. L'enjeu affiché de promotion de l'aéroport et de la ville ou de la région qu'il dessert dissimule une préoccupation qui, si elle concerne le

---

<sup>1294</sup> Affaire « Francfort-Hahn », SA. 43260, Lettre d'invitation à présenter des observations du 26/10/2018, points 238 à 243 et 249.

<sup>1295</sup> Voir l'annexe n°4 à cette étude.

<sup>1296</sup> *Airport Marketing Services (AMS)*.

<sup>1297</sup> Jamais n'en est-il non plus question de manière explicite entre gestionnaires d'aéroports et transporteurs aériens, ou en interne au sein de l'entreprise gestionnaire d'aéroport ; la chose est implicite, « entendue ».

gestionnaire d'aéroport en tant qu'opérateur désireux d'attirer des transporteurs, concerne en premier lieu le transporteur désireux de réduire ses coûts de production afin d'offrir un service de transport aérien bon marché<sup>1298</sup>. Le volet *marketing* de la relation entre gestionnaires d'aéroports et transporteurs *low cost* constitue en réalité le cœur des négociations dans la mesure où il permet de parachever l'objectif de réduction des niveaux de redevances affiché dans le contrat de services aéroportuaires – limité par le cadre réglementaire prévoyant l'interdiction des aides d'Etat ainsi que le respect du principe d'égalité de traitement des usagers du service public aéroportuaire<sup>1299</sup>. Le gestionnaire d'aéroport ne paie pas pour des services *marketing*, mais il paie pour réduire les coûts de touchée à un niveau convenable et donc attractif aux yeux du transporteur *low cost*, afin de l'attirer sur sa plateforme et d'assurer son développement à moyen terme. Quel que soit au fond l'enjeu des contrats de prestations *marketing*, la conclusion formelle d'un tel contrat ne permet pas d'exclure *a priori* qu'il puisse s'agir d'une mesure d'aide. C'est ce qu'affirme le Tribunal : « une mesure étatique en faveur d'une entreprise ne saurait, du seul fait que les parties s'engagent à des prestations réciproques, être exclue a priori de la notion d'aide d'État visée à l'article 107 TFUE »<sup>1300</sup>.

395. En 2018, la Commission européenne a ouvert une enquête concernant les relations contractuelles entre l'APFTE<sup>1301</sup> et *Ryanair* pour la promotion de la région de Montpellier<sup>1302</sup>. Alors que des contrats *marketing* étaient auparavant conclus entre les gestionnaires et *Ryanair* ou sa filiale AMS, les collectivités publiques de la région de Montpellier ont décidé de créer une association à travers laquelle elles pourraient favoriser le tourisme en achetant des services de publicité. Ce nouveau type de relation excluant le gestionnaire soulève la question de la cohérence des arguments présentés jusqu'alors par *Ryanair* pour souligner l'intérêt qu'il y avait pour le gestionnaire à conclure des contrats de service *marketing* pour le développement de sa marque, de son trafic et de ses revenus, en particulier extra-aéronautiques.

---

<sup>1298</sup> Voir à ce sujet : PELLISSIER Gilles, Conclusions présentées dans les affaires 352750 et 362020 devant le Conseil d'Etat, 7p., p.6.

<sup>1299</sup> Voir *supra*.

<sup>1300</sup> TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, Volotea SA c/ Commission (T-607/17, ECLI :EU :T : 2020 :180), point 133 ; TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, Easyjet Airline Co. Ltd GmbH c/ Commission (T-8/18, ECLI :EU :T : 2020 :182), point 200.

<sup>1301</sup> Association de promotion des flux touristiques et économiques.

<sup>1302</sup> Air France a vu sa demande en annulation de la mesure de financement public devant le Tribunal administratif de Montpellier rejetée : TA de Montpellier, Arrêt du 03/12/2018, 1700454.

396. Exclusivement financée par des subventions publiques<sup>1303</sup>, l'APFTE a été perçue par la chambre régionale des comptes comme un « simple véhicule juridique de collecte de subventions publiques destinées à financer les contrats de prestation de *marketing* passés avec des compagnies aériennes »<sup>1304</sup>. La Commission est quant à elle d'avis que le « véritable objectif et le véritable effet de ces accords sont le soutien financier aux services de transport aérien de Ryanair au départ ou à destination de l'aéroport de Montpellier »<sup>1305</sup>. La Commission estime à ce stade que les contrats conclus entre l'APFTE et *Ryanair* pourraient constituer des aides d'Etat.

397. La reconnaissance du deuxième critère de qualification de l'aide d'Etat procède de la double caractérisation d'un avantage économique et de la sélectivité de celui-ci, que la Commission a tendance à caractériser facilement. Concernant ces montages contractuels, la Commission a en effet tendance à caractériser la sélectivité *prima facie* – à la présumer –, voyant dans la relation contractuelle bilatérale un indice fort de sélectivité de l'avantage conféré au transporteur. Elle considère qu'un contrat *marketing* résultant de négociations individuelles avec un transporteur, sans publicité préalable, constitue une mesure individuelle dont l'avantage qui pourrait en découler serait nécessairement sélectif<sup>1306</sup>. Des contrats conclus entre un transporteur et une association subventionnée par des fonds publics sans mise en concurrence « sont en soi sélectifs » selon la Commission, la mise en concurrence formelle ne suffisant pas à écarter cette qualification dès lors qu'il existe des indices tendant à démontrer « que les appels d'offres ont été conçus dès le départ pour permettre la sélection » d'une entreprise donnée<sup>1307</sup>. Récemment pourtant, le Tribunal a suggéré que le respect des règles de passation des marchés publics prévues par le droit de l'Union dérivé – et l'existence d'une procédure d'appel d'offres préalable à l'achat de services par une autorité publique –

---

<sup>1303</sup> A hauteur de 99,95% entre 2010 et 2015.

<sup>1304</sup> Affaire « Montpellier », Lettre d'invitation à présenter des observations du 04/07/2018, SA. 47867 – Aide présumée en faveur de Ryanair à l'aéroport de Montpellier, JOUE n°C406 du 9 nov. 2018, pp.17-34, point 25.

<sup>1305</sup> *Ibid.*, propos introductifs et point 82.

<sup>1306</sup> Affaire « Francfort-Hahn », SA. 43260, Lettre d'invitation à présenter des observations du 26/10/2018, point 253.

<sup>1307</sup> Affaire « Montpellier », Lettre d'invitation à présenter des observations du 04/07/2018, SA. 47867 – Aide présumée en faveur de Ryanair à l'aéroport de Montpellier, JOUE n°C406 du 9 nov. 2018, pp.17-34.

permettait d'exclure la présence d'un avantage économique sélectif<sup>1308</sup>. Dans le cadre d'une relation contractuelle, la structure de rémunération des services *marketing*, composant un volet de la relation contractuelle globale, est selon le Tribunal spécifique à la relation entre les parties concernées, sans qu'il soit donc besoin d'apprécier la sélectivité par la comparaison avec les autres opérateurs<sup>1309</sup>. C'est en quelque sorte l'avantage complémentaire que confère le contrat *marketing* qui amène la Commission à considérer que, globalement, l'avantage conféré par l'ensemble contractuel au transporteur a un caractère sélectif. Autrement dit, c'est la caractérisation d'un avantage qui complète celui conféré par le contrat de services aéroportuaires qui révèle la sélectivité de l'avantage global. Il est possible d'imaginer qu'isolément, l'avantage conféré par le contrat de services aéroportuaires pourrait être reconnu comme n'étant pas sélectif. C'est une lecture à laquelle *EasyJet* est favorable ; le transporteur a pu affirmer que l'existence d'un accord individuel sur les redevances conclu avec le gestionnaire ne suffisait pas à établir l'existence de rabais discriminatoires<sup>1310</sup>.

398. S'ils sont perçus comme des mesures d'aide aux transporteurs, il est important de ne pas ignorer que les contrats conclus entre gestionnaires et transporteurs constituent une stratégie de développement des gestionnaires – une stratégie d'entreprise. Pour autant, la Cour a récemment rendu un arrêt sonnante le glas de la pratique de négociation contractuelle du niveau de redevances pour services rendus, considérant que « la modulation des redevances aéroportuaires (...) dans le cadre confidentiel d'une négociation contractuelle entre l'entité gestionnaire d'aéroport et un usager d'aéroport pris isolément » selon des critères qui ne figureraient pas dans le barème publié approuvé par l'autorité de supervision indépendante<sup>1311</sup> était contraire à la directive européenne sur les redevances

---

<sup>1308</sup> TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, *Volotea SA c/ Commission* (T-607/17, ECLI :EU :T : 2020 :180), point 134 ; TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, *Easyjet Airline Co. Ltd GmbH c/ Commission* (T-8/18, ECLI :EU :T : 2020 :182), point 201.

<sup>1309</sup> TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, *Ryanair et Airport Marketing Services c/ Commission* (T-53/16, ECLI :EU :T :2018 :943), point 169 ; TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, *Ryanair et Airport Marketing Services c/ Commission* (T-165/16, ECLI :EU :T :2018 :952), point 93 ; TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, *Transavia Airlines c/ Commission* (T-591/15, ECLI :EU :T :2018 :946), point 280 ; TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, *Ryanair et Airport Marketing Services c/ Commission* (T-165/15, ECLI :EU :T :2018 :953), point 406.

<sup>1310</sup> Décision 2015/506/UE de la Commission du 20 février 2014 concernant les mesures prises par l'Allemagne en faveur Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH et de différentes compagnies aériennes – SA.15376, JOUE n°L89 du 1<sup>er</sup> avr. 2015, pp.1-36, point 91.

<sup>1311</sup> CJUE, Arrêt du 21/11/2019, *Deutsche Lufthansa AG c/ Land Berlin* (C-379/18, ECLI :EU :C :2019 :1000), points 51 et 52.

aéroportuaires<sup>1312</sup>, et en particulier aux principes de consultation, transparence et non-discrimination des usagers<sup>1313</sup>.

L'examen de la pratique décisionnelle de la Commission laisse entrevoir une tendance à présumer l'absence de rationalité économique du gestionnaire qui accorde des réductions tarifaires ou plus largement des conditions particulières d'utilisation de son aéroport par voie contractuelle à tel ou tel transporteur. Dans le cadre de l'examen des barèmes de redevances adoptés par les gestionnaires, la Commission s'attache à la vérification de l'absence de sélectivité de l'avantage économique que ceux-ci peuvent conférer à tel ou tel transporteur.

#### B. La sélectivité de l'avantage conféré par un barème de redevances caractérisée par l'existence d'un effet négatif sur les autres transporteurs

399. Pour ce qui concerne les barèmes de redevances, le choix du cadre d'analyse est déterminant. La lecture de la pratique décisionnelle de la Commission et de la jurisprudence européenne laisse entrevoir deux tendances à cet égard. Selon les cas, la caractérisation de la sélectivité revient :

- Dans le cadre d'une analyse menée à l'échelle de l'aéroport sur lequel la mesure s'applique, à caractériser une discrimination, formelle ou factuelle ;
- Dans le cadre d'une analyse menée à l'échelle du marché sur lequel les destinataires de la mesure opèrent, à caractériser une distorsion de concurrence ; les deuxième et troisième critères de qualification de l'aide d'Etat se chevauchent alors.

#### **La caractérisation de la sélectivité revient-elle à rechercher l'absence de discrimination sur un aéroport donné ou bien l'absence de distorsion de concurrence sur un marché donné ?**

400. Le Tribunal estime qu'une telle analyse doit être menée à l'échelle de l'aéroport sur lequel la mesure en cause est applicable. Il est d'avis que « le caractère sélectif (...) d'un

---

<sup>1312</sup> Directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires, JOCE n°L70 du 14 mars 2009, pp.11-16.

<sup>1313</sup> *Ibid.*, points 44 et 49.

barème tarifaire (...) ne peut être évalué qu'au regard des clients, actuels ou potentiels » de son auteur, c'est-à-dire à l'échelle de l'aéroport sur lequel il s'applique, et non au regard « des clients d'autres entreprises du secteur ». Selon lui, la solution contraire revient à élargir de manière excessive la notion de sélectivité à tout barème tarifaire non discriminatoire. Le Tribunal affirme que la sélectivité ne peut être caractérisée que dans le cas où « des entreprises utilisant, ou souhaitant utiliser » le bien ou le service en cause ne bénéficient pas ou ne puissent pas bénéficier de l'avantage disponible à d'autres<sup>1314</sup>, c'est-à-dire dans le cas où la mesure en cause serait discriminatoire. De ce point de vue, les notions de sélectivité et de discrimination sont en effet comparables. Le cadre d'appréciation de la sélectivité d'un barème tarifaire serait donc l'aéroport sur lequel il s'applique. Le Tribunal souligne qu'en prenant au contraire pour cadre d'appréciation un marché donné sur lequel les transporteurs se font concurrence, il serait possible d'arriver à la conclusion qu'un barème de redevances, pourtant non discriminatoire à l'échelle de l'aéroport sur lequel il a vocation à s'appliquer, serait sélectif. C'est pourtant la position qu'il semble adopter plus tard, en 2020, puisqu'il affirme que « le caractère sélectif d'une mesure s'apprécie par rapport à la totalité des entreprises, et non par rapport aux entreprises bénéficiaires d'un même avantage à l'intérieur d'un même groupe »<sup>1315</sup>.

401. Le Tribunal considère que « des avantages résultant d'une mesure générale applicable sans distinction à tous les opérateurs économiques ne constituent pas des aides d'Etat » au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE<sup>1316</sup>. La seule circonstance que le barème de redevances en cause ne s'applique qu'aux transporteurs utilisant l'aéroport sur lequel il s'applique n'est pas, selon lui, un critère suffisant pour considérer que l'avantage conféré a un caractère sélectif<sup>1317</sup>. Il formulera la proposition inverse dans l'arrêt rendu dans le cadre de l'affaire Volotea, à savoir que « le seul fait qu'une mesure puisse profiter à tous les opérateurs remplissant les conditions prévues, c'est-à-dire qu'elle détermine son champ d'application sur la base de critères objectifs, n'établit pas en soi le caractère général de cette mesure et n'empêche pas qu'elle revête un caractère sélectif »<sup>1318</sup>.

---

<sup>1314</sup> TPIUE, Arrêt du 09/09/2014, Hansestadt Lübeck c/ Commission (T-461/12, ECLI :EU :T :2014 :758), point 53.

<sup>1315</sup> TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, Volotea SA c/ Commission (T-607/17, ECLI :EU :T : 2020 :180), point 166.

<sup>1316</sup> TPIUE, Arrêt du 09/09/2014, Hansestadt Lübeck c/ Commission (T-461/12, ECLI :EU :T :2014 :758), point 44.

<sup>1317</sup> *Ibid.*, points 44-46, 53 et 54.

<sup>1318</sup> TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, Volotea SA c/ Commission (T-607/17, ECLI :EU :T : 2020 :180), point 168.

402. Le Tribunal est d'avis que la caractérisation de la sélectivité de l'avantage conféré à un transporteur par un gestionnaire revient à la recherche d'une discrimination, dans le cadre d'un régime juridique donné, entre entreprises dans une situation factuelle et juridique comparable<sup>1319</sup>, qui ne résulte pas de la nature ou de l'économie du système dans lequel elles s'inscrivent<sup>1320</sup>. Afin d'apprécier la sélectivité d'une mesure étatique, il conviendrait donc d'examiner si, dans le cadre d'un régime juridique donné, cette mesure constitue un avantage pour certaines entreprises par rapport à d'autres se trouvant dans une situation factuelle et juridique comparable. Ayant eu à statuer au sujet du barème de redevances publié par le gestionnaire de l'aéroport de Lübeck, le Tribunal a recherché l'existence d'une discrimination entre transporteurs. Il a rappelé que dans le cadre du régime juridique allemand, chaque gestionnaire élabore le barème des redevances applicables à cet aéroport<sup>1321</sup>. A ce titre, il a estimé que les transporteurs utilisant d'autres aéroports n'étaient pas en l'espèce dans une situation comparable à celle des transporteurs utilisant l'aéroport de Lübeck, sur lequel la mesure était applicable<sup>1322</sup>. Il a ainsi mené une analyse à l'échelle de l'aéroport en cause par référence à un régime juridique national.

403. La recherche d'une discrimination pour la caractérisation de la sélectivité d'un avantage conféré par un barème de redevances pose accessoirement la question de l'application du droit national en lieu et place du droit des aides d'Etat. La sanction du caractère discriminatoire d'une mesure adoptée par une entité en charge d'un service public à destination des usagers dudit service public pourrait en effet relever de l'application du droit national. Il s'agirait, en droit français, de la sanction d'un acte administratif unilatéral<sup>1323</sup>.

404. En 2014, la Commission a eu l'occasion d'affirmer, citant l'arrêt Charleroi du Tribunal, que l'avantage dont bénéficient certains transporteurs concernés par des rabais ou des mesures d'incitation financière ayant le même effet que ces rabais, publiés par l'entreprise

---

<sup>1319</sup> *Ibid.*, point 45 ; CJUE, Arrêt du 21/12/2016, Commission c/ Aer Lingus (Aff. jointes C-164/15P et C-165/15P, ECLI :EU :C :2016 :990), point 51.

<sup>1320</sup> TPIUE, Arrêt du 09/09/2014, Hansestadt Lübeck c/ Commission (T-461/12, ECLI :EU :T :2014 :758), point 46.

<sup>1321</sup> Article 43a *LuftverkehrsZulassungsOrdnung* ; TPIUE, Arrêt du 09/09/2014, Hansestadt Lübeck c/ Commission (T-461/12, ECLI :EU :T :2014 :758), point 51.

<sup>1322</sup> TPIUE, Arrêt du 09/09/2014, Hansestadt Lübeck c/ Commission (T-461/12, ECLI :EU :T :2014 :758), point 51.

<sup>1323</sup> Voir *supra* : partie II, titre préliminaire.

publique gestionnaire d'un aéroport donné, n'est pas nécessairement sélectif<sup>1324</sup>. La même année, dans l'affaire relative au barème de redevances adopté par le gestionnaire de l'aéroport de Lübeck, la Commission invoque devant le Tribunal la jurisprudence de la Cour afin d'affirmer au contraire qu'une mesure d'une entreprise publique établissant des tarifs préférentiels est par définition sélective, contestant ainsi la position du Tribunal selon laquelle la caractérisation de la sélectivité d'un avantage conféré par un règlement sur les redevances d'une entreprise publique reposerait sur l'examen de son application, discriminatoire ou non discriminatoire, à l'ensemble des clients actuels ou potentiels qui utilisent les biens ou les services mis à disposition par ladite entreprise publique<sup>1325</sup>. Devant la Cour, la Commission distingue précisément les notions de sélectivité et de discrimination, estimant que la question d'une inégalité de traitement ou d'une discrimination ne serait pas pertinente pour juger de l'existence d'une aide<sup>1326</sup>. Elle défend en outre l'avis selon lequel le cadre de référence pour l'appréciation de la sélectivité d'une mesure devrait être l'ensemble des entreprises ayant des postes de dépenses analogues à ceux des entreprises favorisées, et non le seul champ d'application de la mesure en cause<sup>1327</sup>. A l'échelle du marché en cause, la Commission estime que le fait qu'une mesure ne profite qu'aux transporteurs qui utilisent un aéroport donné, en concurrence directe avec un autre, suffit à démontrer que celle-ci est sélective<sup>1328</sup>. Elle retient une interprétation large de la notion qui mène à une caractérisation presque systématique, que n'empêche pas l'absence de sélectivité formelle. C'est comme si elle déduisait la sélectivité de l'avantage conféré d'une potentielle distorsion de concurrence. La lecture de la pratique décisionnelle de la Commission laisse entrevoir qu'il s'agit d'une tendance générale. C'est la sélectivité de fait qui importe, l'ouverture théorique, formelle, à plusieurs opérateurs économiques des infrastructures<sup>1329</sup> ou des conditions d'utilisation de ces infrastructures<sup>1330</sup>

---

<sup>1324</sup> Décision 2015/506/UE de la Commission du 20 février 2014 concernant les mesures prises par l'Allemagne en faveur Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH et de différentes compagnies aériennes – SA.15376, JOUE n°L89 du 1<sup>er</sup> avr. 2015, pp.1-36, point 183 et point 184 (cite TPICE, Arrêt du 17/12/2008, Ryanair c/ Commission (T-196/04, ECLI :EU :T :2008 :585), point 101).

<sup>1325</sup> TPIUE, Arrêt du 09/09/2014, Hansestadt Lübeck c/ Commission (T-461/12, ECLI :EU :T :2014 :758), point 53.

<sup>1326</sup> CJUE, Arrêt du 21/12/2016, Commission c/ Hansestadt Lübeck (C-524/14P, ECLI :EU :C :2016 :971), point 35.

<sup>1327</sup> *Ibid.*, point 37.

<sup>1328</sup> *Ibid.*, point 36.

<sup>1329</sup> Décision 2018/10/UE du 20 février 2014, concernant l'affaire SA. 18855 – Danemark Accord de 1999 conclu entre la société aéroportuaire d'Aarhus et Ryanair, JOUE n°L3 du 6 janv. 2018, pp.9-23, point 75.

<sup>1330</sup> Décision 2016/633/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.33961 mise à exécution par la France en faveur de la chambre de commerce et d'industrie de Nîmes-Uzès-Le Vigan, de Veolia Transport Aéroport de Nîmes, de Ryanair Limited et d'Airport Marketing Services Limited, JOUE n°L113 du 27 avr. 2016, pp.32-147.

ne permettant pas d'écarter la caractérisation de la sélectivité d'une mesure dès lors que celle-ci ne bénéficie en pratique qu'à un seul opérateur<sup>1331</sup>. La Commission a ainsi tendance à considérer toute mesure individuelle comme sélective, par hypothèse. Elle a pu affirmer par exemple : « [dans] le cas d'espèce, la mesure est sélective car elle concerne uniquement la société SEA Handling »<sup>1332</sup>. La Commission considère en outre qu'une mesure sectorielle, qui bénéficierait à tous les aéroports d'une région – ou d'un Land – devrait être jugée sélective car elle « ne profite qu'à un secteur donné d'une région donnée »<sup>1333</sup>. La sélectivité est ainsi caractérisée non plus seulement par l'observation d'un avantage conféré à un opérateur donné mais par l'observation d'un avantage conféré à toute une région et tout un secteur donnés<sup>1334</sup>. C'est nécessairement à une échelle plus large que celle du champ d'application de la mesure en cause que la Commission se place lorsqu'elle fait ce constat. De manière indirecte et implicite, elle évalue non plus seulement la sélectivité de la mesure en cause mais son effet sur le marché de référence et donc l'éventuelle distorsion de concurrence pouvant en résulter.

405. Dans l'affaire Lübeck, l'avocat général Wahl a pu affirmer devant la Cour que la preuve de la sélectivité d'un avantage implique de « démontrer que la mesure introduit des

---

<sup>1331</sup> Voir par exemple : décision 2016/1944/UE de la Commission du 23 juillet 2014, Allemagne – Arrangements financiers relatifs à Flughafen Dortmund GmbH et aux barèmes de redevances aéroportuaires NERES et NEO, JOUE n°L302 du 9 nov. 2016, pp.1-61, point 221 ; décision 2016/287/UE de la Commission européenne du 15 octobre 2014 concernant l'aide d'Etat SA. 26500 accordée par l'Allemagne à Flughafen Altenburg-Nobitz GmbH et Ryanair Ltd, JOUE n°L59 du 04 mars 2016, pp.22-86, points 232, 270 et 316 ; décision 2015/1071/UE de la Commission du 1<sup>er</sup> octobre 2014 relative à l'aide d'Etat SA. 26190 mise à exécution par l'Allemagne en faveur de l'aéroport de Sarrebruck et des compagnies aériennes utilisant cet aéroport, JOUE n°L179 du 08 juill. 2015, pp.1-53, point 317 ; décision 2015/1824/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant les mesures prises par l'Allemagne en faveur de l'aéroport de Niederrhein (Weeze) et de Flughafen Niederrhein GmbH — SA.19880 et SA.32576 (ex NN/2011, ex CP/2011), JOUE n°L269 du 15 oct. 2015, pp.1-46, points 184-185 ; décision 2015/1584/UE de la Commission européenne du 1<sup>er</sup> octobre 2014 concernant l'aide d'Etat SA. 23098 mise à exécution par l'Italie en faveur de Società di Gestione dell'Aeroporto di Alghero So.Ge.A.AL S.p.A. et de divers transporteurs aériens présents à l'aéroport d'Alghero, JOUE n°L250 du 25 sept. 2015, pp.38-121, points 315 et 547 ; affaire « Francfort-Hahn », SA. 43260, Lettre d'invitation à présenter des observations du 26/10/2018, point 269.

<sup>1332</sup> Décision 2015/1225/UE de la Commission du 19 décembre 2012 concernant les augmentations de capital effectuées par SEA SpA en faveur de SEA Holding SpA, aide n° SA. 21420, JOUE n°L201 du 30 juill. 2015, pp.1-47, point 218.

<sup>1333</sup> Décision 2015/1824/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant les mesures prises par l'Allemagne en faveur de l'aéroport de Niederrhein (Weeze) et de Flughafen Niederrhein GmbH — SA.19880 et SA.32576 (ex NN/2011, ex CP/2011), JOUE n°L269 du 15 oct. 2015, pp.1-46, point 198.

<sup>1334</sup> Solution présentée dans la décision Zweibrücken, faisant référence aux conclusions de l'avocat général Mengozzi dans l'affaire C-284/12 Lufthansa/Flughafen Frankfurt-Hahn (2013), point 50 : décision 2016/152/UE de la Commission du 1<sup>er</sup> octobre 2014 relative à l'aide d'Etat SA. 27339 mise à exécution par l'Allemagne en faveur de l'aéroport de Zweibrücken et des compagnies aériennes utilisant cet aéroport, JOUE n°L34 du 10 févr. 2016, pp.68-131, point 391.

différenciations entre les entreprises se trouvant, au regard de l'objectif poursuivi [par la mesure en cause], dans une situation [factuelle et juridique] comparable »<sup>1335</sup>. Il ajoute que ce n'est pas l'avantage en lui-même qui est problématique, mais bien son caractère sélectif – et emploie le terme « discriminatoire » comme synonyme de « sélectif »<sup>1336</sup>, expliquant que le concept de sélectivité est lié à celui de discrimination<sup>1337</sup> et que le critère de sélectivité est l'expression du principe de non-discrimination<sup>1338</sup>. Selon l'avocat général, il convient, afin de caractériser la sélectivité d'un avantage, d'établir que la mesure en cause induit une dérogation à un régime « commun » ou « normal »<sup>1339</sup>, qu'il s'agisse d'évaluer une mesure fiscale ou toute autre mesure telle que celle en cause en l'espèce, à savoir un règlement fixant les redevances aéroportuaires<sup>1340</sup>. L'absence de justification de l'avantage caractérisé par la nature et l'économie du système dans lequel la mesure visée s'inscrit permettrait de conclure à sa sélectivité<sup>1341</sup>. L'avocat général confirme l'analyse du Tribunal<sup>1342</sup> et conteste celle de la Commission selon laquelle la jurisprudence de la Cour permettrait de considérer qu'une mesure fixant les tarifs d'utilisation des biens et services détenus par une entreprise publique serait, par nature, sélective<sup>1343</sup>. L'avocat général admet qu'une mesure d'apparence générale – *formellement* non discriminatoire<sup>1344</sup> – puisse, en substance et en définitive, profiter à une ou plusieurs entreprises déterminées<sup>1345</sup> et insiste toutefois sur la nécessité de démontrer l'existence d'une discrimination<sup>1346</sup>. Il est d'avis que le cadre de référence pour l'analyse d'un barème de redevances est nécessairement celui du cadre de compétence du gestionnaire qui en est l'auteur<sup>1347</sup>. Il souligne que la mesure en cause ne déroge pas en l'espèce au système national de tarification et valide ainsi le choix du Tribunal de mener une analyse à l'échelle de l'aéroport<sup>1348</sup> – de Lübeck – par référence au régime juridique national – allemand.

---

<sup>1335</sup> Avocat général WAHL, Conclusions présentées le 15 septembre 2016, C-524/14P Commission c/ Hansestadt Lübeck (ECLI :EU :C :2016 :693), points 70 et 85.

<sup>1336</sup> *Ibid.*, point 70.

<sup>1337</sup> *Ibid.*, point 75.

<sup>1338</sup> *Ibid.*, points 76 et 89.

<sup>1339</sup> *Ibid.*, point 76.

<sup>1340</sup> *Ibid.*, points 77 et 86.

<sup>1341</sup> *Ibid.*, point 78.

<sup>1342</sup> *Ibid.*, point 90.

<sup>1343</sup> *Ibid.*, point 82.

<sup>1344</sup> *Ibid.*, point 97.

<sup>1345</sup> *Ibid.*, point 91.

<sup>1346</sup> *Ibid.*, point 92.

<sup>1347</sup> *Ibid.*, point 99.

<sup>1348</sup> *Ibid.*, point 115.

406. La Cour reprend à son compte l'ensemble des éléments présentés par l'avocat général<sup>1349</sup>. Elle précise notamment que c'est bien le barème de redevances lui-même qu'il convient de considérer comme cadre de référence à l'aune duquel mener l'analyse de la sélectivité<sup>1350</sup> et non l'article 43a paragraphe 1 de la *LuftVZO*<sup>1351</sup> ou toute autre réglementation applicable à tous les aéroports. Il semblerait qu'il s'agisse en réalité d'une analyse à double échelle. Comme évoqué précédemment, l'analyse est menée à l'échelle de l'aéroport en cause dès lors que la mesure examinée est conforme au régime juridique national. Il s'agit d'évaluer en premier lieu la volonté du gestionnaire de déroger ou non au régime juridique national avant de rechercher l'existence d'une discrimination entre usagers de l'aéroport sur lequel le barème de redevances trouve à s'appliquer. La Cour valide la position du Tribunal selon laquelle les transporteurs desservant les autres aéroports allemands ne se trouvaient pas dans une situation comparable à ceux utilisant l'aéroport de Lübeck<sup>1352</sup> et reconnaît l'absence de discrimination et donc de sélectivité<sup>1353</sup>. Elle valide l'annulation de la décision de la Commission par le Tribunal, désignant la déduction de la sélectivité du seul fait que la mesure en cause s'applique aux seuls utilisateurs de l'aéroport de Lübeck comme une erreur manifeste d'appréciation<sup>1354</sup>.

407. L'absence de sélectivité formelle d'un barème de redevances – son caractère général – empêche la présomption de la sélectivité de l'avantage dont peut bénéficier, de fait, tel ou tel transporteur. La limitation géographique du champ d'application d'un barème tarifaire adopté par un gestionnaire à l'aéroport qu'il gère ne permet pas la caractérisation d'un avantage sélectif<sup>1355</sup>, tous les transporteurs pouvant en bénéficier<sup>1356</sup>. La mesure n'est en effet pas discriminatoire à l'échelle de l'aéroport sur lequel elle est applicable. Le Tribunal et la Cour lient, dans le cadre de l'appréciation de la sélectivité des barèmes de redevances, les notions

---

<sup>1349</sup> CJUE, Arrêt du 21/12/2016, Commission c/ Hansestadt Lübeck (C-524/14P, ECLI :EU :C :2016 :971), points 41, 47, 49, 50, 52 à 55, 58 et 59.

<sup>1350</sup> *Ibid.*, point 62.

<sup>1351</sup> *LuftverkehrsZulassungsOrdnung*.

<sup>1352</sup> CJUE, Arrêt du 21/12/2016, Commission c/ Hansestadt Lübeck (C-524/14P, ECLI :EU :C :2016 :971), point 63.

<sup>1353</sup> *Ibid.*, point 64.

<sup>1354</sup> *Ibid.*, points 79 et 80.

<sup>1355</sup> TPIUE, Arrêt du 09/09/2014, Hansestadt Lübeck c/ Commission (T-461/12, ECLI :EU :T :2014 :758), point 54.

<sup>1356</sup> *Ibid.*, point 55.

de sélectivité et de discrimination<sup>1357</sup>, la sanction de la sélectivité d'un avantage à l'échelle de son champ d'application pouvant être perçue comme la déclinaison du principe de non-discrimination.

408. Tirant visiblement les leçons de la jurisprudence de la Cour, la Commission élabore en 2017 un test à trois niveaux pour apprécier la sélectivité de l'avantage conféré par des « mesures applicables à toutes les entreprises répondant à certains critères qui atténuent les frais auxquels ces entreprises devraient normalement faire face ». Les trois étapes sont les suivantes :

- détermination du système de référence, c'est-à-dire du régime fiscal commun ou normal applicable dans l'Etat membre en cause ;
- appréciation de la sélectivité *prima facie*, autrement dit de l'existence d'une dérogation au système de référence consistant en une différenciation entre opérateurs économiques se trouvant, au regard des objectifs intrinsèques du régime, dans une situation juridique et factuelle comparable ;
- confirmation ou infirmation de la sélectivité *prima facie*, ce qui correspond à la recherche d'une justification de la mesure par la nature ou l'économie générale du système<sup>1358</sup>.

409. En complément, la Commission est d'avis qu'il peut être utile d'apprécier la volonté de l'Etat membre en cause de contourner les règles relatives aux aides d'Etat en examinant « si l'Etat membre a défini les limites du système de référence de manière systématique ou au contraire de manière arbitraire ou partielle pour favoriser certaines entreprises par rapport à d'autres », « en ajustant et en combinant ses règles de façon que l'application de celles-ci conduise à une charge fiscale différenciée pour les différentes entreprises »<sup>1359</sup>. La question

---

<sup>1357</sup> Voir *supra*.

<sup>1358</sup> Décision 2018/117/UE de la Commission du 14 juillet 2017 concernant l'aide d'Etat SA. 29064, Irlande – non-application de la taxe sur le transport aérien aux passagers en transit et en correspondance, JOUE n°L28 du 31 janv. 2018, pp.1-24, point 115 ; TPIUE, Arrêt du 25/11/2014, Ryanair c/ Commission (T-512/11, ECLI :EU :T :2014 :989), points 80 et 81 ; TPIUE, Arrêt du 05/02/2015, Ryanair c/ Commission (T-500/12, ECLI :EU :T :2015 :73), point 69.

<sup>1359</sup> Décision 2018/117/UE de la Commission du 14 juillet 2017 concernant l'aide d'Etat SA. 29064, Irlande – non-application de la taxe sur le transport aérien aux passagers en transit et en correspondance, JOUE n°L28 du 31 janv. 2018, pp.1-24, point 116.

de droit qui se posait alors à la Commission était la suivante : la non-application de la TTA<sup>1360</sup> aux passagers en correspondance et en transit constitue-t-elle une dérogation au système d'imposition de référence, constitutive d'une différenciation entre opérateurs économiques se trouvant dans des situations factuelles et juridiques comparables, soit une discrimination, conférant donc un avantage à certains transporteurs ?<sup>1361</sup> Ou bien l'esprit de la TTA est-il de taxer non pas les voyages aériens au départ d'un aéroport irlandais mais plutôt chaque départ d'un aéroport irlandais ?<sup>1362</sup>

410. C'est ici un problème d'interprétation d'un texte national – la loi de finances irlandaise – qui se pose à la Commission qui doit, pour trancher, examiner la lettre dudit texte. Si une interprétation littérale amènerait à considérer que c'est chaque « départ » d'un aéroport irlandais qui doit en principe être soumis à la TTA, une interprétation téléologique permet de considérer que malgré l'usage du terme « départ » par le législateur, l'objectif réel de la loi est de soumettre les voyages au départ d'un aéroport irlandais à la TTA – ces voyages pouvant être composés de plusieurs tronçons comprenant une ou plusieurs escales, et donc un ou plusieurs départs complémentaires, en Irlande<sup>1363</sup>.

411. Dans une série d'affaires tranchées fin 2018, le Tribunal s'est prononcé de manière claire et explicite au sujet de la caractérisation de la sélectivité d'un avantage économique. Le Tribunal considère que le fait que les remises prévues par un barème ne bénéficient de fait qu'à un seul transporteur ne suffit pas à caractériser la sélectivité de ces remises<sup>1364</sup> ; se référant à la jurisprudence de la Cour<sup>1365</sup>, il écarte la possibilité de présumer la sélectivité d'un avantage conféré à un transporteur donné par le gestionnaire<sup>1366</sup>, contrairement à ce que suggérait la Commission, selon laquelle « même si le barème de redevances [est] appliqué de la même manière à chaque compagnie aérienne », « tout avantage conféré devrait toujours

---

<sup>1360</sup> Taxe sur le transport aérien.

<sup>1361</sup> Décision 2018/117/UE de la Commission du 14 juillet 2017 concernant l'aide d'Etat SA. 29064, Irlande – non-application de la taxe sur le transport aérien aux passagers en transit et en correspondance, JOUE n°L28 du 31 janv. 2018, pp.1-24, point 46.

<sup>1362</sup> *Ibid.*, point 47.

<sup>1363</sup> *Ibid.*, point 59.

<sup>1364</sup> TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, Ryanair et Airport Marketing Services c/ Commission (T-77/16, ECLI :EU :T :2018 :947), point 42.

<sup>1365</sup> CJUE, Arrêt du 21/12/2016, Commission c/ Hansestadt Lübeck (C-524/14P, ECLI :EU :C :2016 :971).

<sup>1366</sup> TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, Ryanair et Airport Marketing Services c/ Commission (T-77/16, ECLI :EU :T :2018 :947), point 44.

être considéré comme sélectif »<sup>1367</sup>. Le Tribunal précise qu'il n'appartient pas au transporteur en cause de démontrer que les conditions obtenues étaient accessibles aux autres transporteurs, mais à la Commission de démontrer qu'elles étaient plus favorables<sup>1368</sup>. Par ailleurs, il apparaît que l'opération de caractérisation de la sélectivité de l'avantage diffère selon que la mesure en cause est envisagée comme un régime général d'aide ou comme une aide individuelle. Ainsi, si l'identification d'un avantage économique permet, dans le cadre de l'analyse d'une aide individuelle, de présumer sa sélectivité, il est nécessaire de démontrer que l'avantage économique conféré par une mesure générale d'aide introduit des différenciations entre les entreprises se trouvant, au regard de l'objectif poursuivi, dans une situation comparable afin de caractériser sa sélectivité<sup>1369</sup>.

La caractérisation de la sélectivité de l'avantage conféré par un barème de redevances publié par un gestionnaire implique donc de rechercher l'existence d'un effet négatif sur les transporteurs qui, en fait ou en droit, n'en bénéficient pas. Il s'agit autrement dit de rechercher l'existence d'une discrimination à l'échelle de l'aéroport sur lequel le barème s'applique ou d'une distorsion de concurrence à l'échelle du marché sur lequel le ou les transporteurs bénéficiaires opèrent.

Le développement de l'activité du gestionnaire dépend de sa capacité à maintenir une relation avec un usager actuel et à mettre en place une relation nouvelle avec un usager potentiel. Le développement de l'activité du transporteur dépend, selon son modèle économique, de sa capacité à exploiter des liaisons aériennes au moindre coût ou au meilleur rapport qualité/prix<sup>1370</sup>. Le niveau des redevances aéroportuaires est donc essentiel tant pour le gestionnaire, afin d'améliorer sa compétitivité sur le marché des services aéroportuaires et son attractivité face aux transporteurs, que pour le transporteur, afin d'améliorer sa compétitivité sur le marché des services de transport aérien et son attractivité face aux

---

<sup>1367</sup> *Ibid.*, point 38.

<sup>1368</sup> *Ibid.*, point 43.

<sup>1369</sup> TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, Ryanair et Airport Marketing Services c/ Commission (T-53/16, ECLI :EU :T :2018 :943), points 162, 163 et 169 ; TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, Ryanair et Airport Marketing Services c/ Commission (T-165/16, ECLI :EU :T :2018 :952), points 82, 83, 91 et 93 ; TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, Transavia Airlines c/ Commission (T-591/15, ECLI :EU :T :2018 :946), points 272, 273 et 280 ; TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, Ryanair et Airport Marketing Services c/ Commission (T-165/15, ECLI :EU :T :2018 :953), points 399, 400 et 406.

<sup>1370</sup> Voir *supra*.

passagers. La sanction des aides d'Etat doit permettre d'empêcher que telle ou telle entreprise, gestionnaire ou transporteur, ne se développe de manière artificielle, grâce à des ressources d'Etat. Il s'agit de préserver le jeu de la concurrence sur le marché, qu'il s'agisse du marché européen des services de transport aérien ou celui des services aéroportuaires. Les transporteurs et les gestionnaires doivent financer eux-mêmes leur compétitivité. Dès lors, l'examen d'une mesure fixant les redevances aéroportuaires devrait consister à en évaluer les effets tant sur le marché des services de transport aérien que sur le marché des services aéroportuaires, c'est-à-dire à déterminer si ladite mesure confère un avantage sélectif d'une part à un ou plusieurs transporteurs et d'autre part au gestionnaire qui en est l'auteur.

Une réduction tarifaire s'adressant tant aux usagers potentiels qu'aux usagers actuels devrait être considérée comme une mesure générale non discriminatoire et donc non sélective, l'enjeu pour le gestionnaire étant d'améliorer de manière globale son attractivité sur le marché des services aéroportuaires face à tous les transporteurs sans distinction, afin de développer son activité. Une telle mesure ne devrait pas être considérée comme faussant le jeu de la concurrence sur le marché des services de transport aérien. Une réduction tarifaire formellement générale mais ne profitant, en substance, qu'à une catégorie d'usagers, actuels ou potentiels, devrait en revanche être considérée comme une mesure discriminatoire et donc sélective, l'enjeu pour le gestionnaire étant de conférer un avantage à tel ou tel transporteur dans le but de maintenir ou mettre en place une relation. Si l'enjeu demeure le développement de son activité, le gestionnaire favorise ainsi un ou plusieurs transporteurs au détriment des autres, faussant le jeu de la concurrence sur le marché des services de transport aérien.

En tout état de cause, la qualification d'une mesure de réduction tarifaire d'aide d'Etat nécessite la caractérisation de ressources d'Etat et de l'imputabilité à l'Etat de la décision d'adoption de ladite mesure. Que penser à cet égard de la tendance de la Commission européenne à interpréter de manière extensive ces notions, qui limite presque absolument la faculté pour le gestionnaire de mettre en œuvre une stratégie économique d'attraction d'un ou plusieurs transporteurs par l'octroi de réductions tarifaires, pour l'amélioration de sa compétitivité et *in fine* le développement de son activité ? L'étendue de la liberté d'entreprendre d'une société gestionnaire d'aéroport dépendrait-elle de la composition de son capital, en contradiction avec l'article 345 du TFUE ?

Une mesure de réduction tarifaire ne peut-elle en outre être qualifiée d'aide au gestionnaire lui-même, qui en est certes l'auteur, dès lors que sont reconnus l'emploi de ressources d'Etat et l'imputabilité à l'Etat ? Une telle mesure pourrait en effet être perçue comme faussant, par l'amélioration de la compétitivité de son auteur, le jeu de la concurrence sur le *marché* des services aéroportuaires.

Si ce sont les deux premiers critères de qualification de l'aide d'Etat qui soulèvent le plus grand nombre de questions, il est intéressant de noter une certaine confusion dans la caractérisation des troisième et quatrième critères, à savoir la distorsion de concurrence et l'affectation des échanges entre Etats membres. En effet, ces critères sont souvent caractérisés ensemble par une analyse globale des effets de la mesure en cause.

La Commission a tendance à analyser ensemble comme un seul et même critère les troisième et quatrième critères de qualification de l'aide d'Etat, tenant à la caractérisation d'une distorsion de concurrence d'une part et de l'affectation des échanges entre Etats membres d'autre part. Elle reconnaît aisément, presque de manière systématique, ces deux critères comme étant remplis. Il s'agit le plus souvent d'une présomption quant aux effets potentiels, au sujet desquels les développements sont en général succincts. Le Tribunal a pu affirmer récemment que la motivation de la Commission au sujet du critère de la distorsion de la concurrence est suffisante, même si elle ne comporte qu'un considérant, dès lors qu'elle peut être comprise et contestée dans le cadre d'un recours<sup>1371</sup>. Il a en particulier répondu à l'argument des transporteurs *Germanwings* et *Volotea* selon lequel la Commission n'avait pas suffisamment motivé la caractérisation de ce critère et « se serait essentiellement limitée à fournir un raisonnement circulaire constitué d'allégations relatives à la libéralisation du secteur du transport aérien, sans expliquer en quoi [*Germanwings*] aurait bénéficié d'un avantage sensible »<sup>1372</sup>. Le Tribunal conteste cet argument et rappelle la jurisprudence constante selon laquelle il y a lieu, « aux fins de la qualification d'une mesure nationale d'aide d'État, (...) non

---

<sup>1371</sup> TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, *Volotea SA c/ Commission* (T-607/17, ECLI :EU :T : 2020 :180), point 238 ; dans cet arrêt, le Tribunal affirme la même chose au sujet du sous-critère de sélectivité : point 237.

<sup>1372</sup> TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, *Germanwings GmbH c/ Commission* (T-716/17, ECLI :EU :T : 2020 :181), point 153.

pas d'établir une incidence réelle de l'aide en cause sur les échanges entre les États membres et une distorsion effective de la concurrence, mais seulement d'examiner si cette aide est susceptible d'affecter ces échanges et de fausser la concurrence (...) »<sup>1373</sup>. Ainsi, le fait que la mesure en cause « renforce la position d'une entreprise par rapport à celle d'autres entreprises concurrentes dans les échanges à l'intérieur de l'Union » suffit à considérer que ces derniers sont influencés par l'aide<sup>1374</sup>. L'importance des montants en jeu et l'existence d'une concurrence intense entre des opérateurs provenant d'États membres différents participant à des échanges à l'intérieur de l'Union<sup>1375</sup> peuvent ainsi suffire à caractériser les troisième et quatrième critères de qualification de l'aide d'Etat<sup>1376</sup>, sans qu'il soit nécessaire d'« expliquer davantage comment la requérante, spécifiquement, [retire] un avantage sensible du régime d'aides litigieux »<sup>1377</sup>.

C'est en général le critère de l'affectation des échanges entre États membres qui fait l'objet des développements les plus longs, ceux-ci restant tout de même succincts. La Commission rappelle par exemple dans l'affaire Angoulême la jurisprudence relative au critère de l'affectation des échanges<sup>1378</sup> tout en soulignant que « le marché des prestations aéroportuaires étant un marché ouvert à la concurrence à l'intérieur de l'Union, les avantages octroyés aux exploitants successifs de l'aéroport d'Angoulême risquent donc d'affecter les échanges entre les États membres en augmentant artificiellement l'offre de services aéroportuaires fournie à Angoulême par rapport à des conditions normales de marché »<sup>1379</sup>.

---

<sup>1373</sup> *Ibid.*, point 155 ; TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, Volotea SA c/ Commission (T-607/17, ECLI :EU :T : 2020 :180), point 184 ; TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, Easyjet Airline Co. Ltd GmbH c/ Commission (T-8/18, ECLI :EU :T : 2020 :182), point 230.

<sup>1374</sup> TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, Germanwings GmbH c/ Commission (T-716/17, ECLI :EU :T : 2020 :181), point 156 ; TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, Easyjet Airline Co. Ltd GmbH c/ Commission (T-8/18, ECLI :EU :T : 2020 :182), point 231.

<sup>1375</sup> TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, Volotea SA c/ Commission (T-607/17, ECLI :EU :T : 2020 :180), point 187 ; TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, Germanwings GmbH c/ Commission (T-716/17, ECLI :EU :T : 2020 :181), point 158 ; TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, Easyjet Airline Co. Ltd GmbH c/ Commission (T-8/18, ECLI :EU :T : 2020 :182), point 233.

<sup>1376</sup> TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, Volotea SA c/ Commission (T-607/17, ECLI :EU :T : 2020 :180), point 188 ; TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, Easyjet Airline Co. Ltd GmbH c/ Commission (T-8/18, ECLI :EU :T : 2020 :182), point 234.

<sup>1377</sup> TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, Germanwings GmbH c/ Commission (T-716/17, ECLI :EU :T : 2020 :181), point 159.

<sup>1378</sup> Décision 2015/1226/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.33963 mise à exécution par la France en faveur de la Chambre de commerce et d'industrie d'Angoulême, de la SNC-Lavalin, de Ryanair et de Airport Marketing Services, JOUE n°L201 du 30 juill. 2015, pp.48-108, points 270 et suivants.

<sup>1379</sup> *Ibid.*, point 274.

Dans l'affaire Milan, la Commission semble confondre – à dessein – la sélectivité et les troisième et quatrième critères. Elle déduit la caractérisation de ceux-ci du fait que les mesures en cause « ne visent qu'une seule entreprise placée en situation de concurrence » avec les autres entreprises du secteur de l'assistance en escale, libéralisé depuis 2002<sup>1380</sup>. En 2018, la Commission estime de la même manière qu'une mesure améliorant la position concurrentielle d'une entreprise sur un marché libéralisé fausse ou risque de fausser la concurrence<sup>1381</sup> et qu'une mesure qui renforce la position d'une entreprise sur un marché libéralisé affecte les échanges entre Etats membres<sup>1382</sup>. Le Tribunal a eu l'occasion d'affirmer que l'examen du caractère *de minimis* d'une mesure de financement n'est pas lié à l'examen du critère d'affectation des échanges entre Etats membres<sup>1383</sup>.

La Commission développe parfois davantage son raisonnement au sujet de la distorsion de la concurrence et de l'effet sur les échanges entre Etats membres de la mesure en cause, au lieu d'une application classique de la jurisprudence établie<sup>1384</sup>. Elle précise, au sujet de la distorsion de concurrence, qu'elle est « présumée dès lors que l'Etat octroie un avantage financier à une entreprise dans un secteur libéralisé où la concurrence existe ou pourrait exister. Selon la jurisprudence constante des juridictions de l'Union<sup>1385</sup>, les aides en faveur d'entreprises opérant sur le marché intérieur sont de nature à affecter les échanges entre Etats membres »<sup>1386</sup>. Il arrive en outre que ces critères soient liés à celui de l'avantage économique

---

<sup>1380</sup> Décision 2015/1225/UE de la Commission du 19 décembre 2012 concernant les augmentations de capital effectuées par SEA SpA en faveur de SEA Holding SpA, aide n° SA. 21420, JOUE n°L201 du 30 juill. 2015, pp.1-47, point 316.

<sup>1381</sup> Affaire « Francfort-Hahn », SA. 43260, Lettre d'invitation à présenter des observations du 26/10/2018, point 221.

<sup>1382</sup> *Ibid.*, point 222.

<sup>1383</sup> TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, Germanwings GmbH c/ Commission (T-716/17, ECLI :EU :T : 2020 :181), points 163, 168 et 183 ; TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, Easyjet Airline Co. Ltd GmbH c/ Commission (T-8/18, ECLI :EU :T : 2020 :182), point 150.

<sup>1384</sup> « pour qu'une mesure fausse la concurrence, il suffit que le destinataire de l'aide soit en concurrence avec d'autres entreprises sur des marchés ouverts à la concurrence » : TPICE, Arrêt du 30/04/1998, Vlaamse Gewest c/ Commission (T-214/95, ECLI :EU :T :1998 :77) ; décision 2012/63/UE de la Commission du 23 octobre 2011, Aides aux aéroports régionaux de Roumanie, SA. 30931, JOUE n°L30 du 2 févr. 2012, pp.21-22, point 87 ; affaire « La Rochelle », SA. 26494, Lettre d'invitation à présenter des observations du 08/02/2012, JOUE n°C130 du 4 mai 2012, pp.10-41, points 229-231 ; décision 2016/1944/UE de la Commission du 23 juillet 2014, Allemagne – Arrangements financiers relatifs à Flughafen Dortmund GmbH et aux barèmes de redevances aéroportuaires NERES et NEO, JOUE n°L302 du 9 nov. 2016, pp.1-61, points 222-224.

<sup>1385</sup> Référence à : CJCE, Arrêt du 20/03/1991, Italie c/ Commission (C-305/89, ECLI :EU :C :1991 : 142), point 26.

<sup>1386</sup> Décision 2018/628/UE de la Commission du 11 novembre 2016 concernant l'aide d'Etat SA.24221 (2011/C) (ex 2011/NN) mise à exécution par l'Autriche en faveur de l'aéroport de Klagenfurt, de Ryanair et d'autres compagnies aériennes utilisant l'aéroport, JOUE n°L107 du 26 avr. 2018, pp.1-95, point 387.

sélectif et que leur caractérisation soit présentée comme résultant de l'analyse menée pour la caractérisation du deuxième critère dans le cadre du test de l'investisseur privé en économie de marché. S'il a suggéré un tel lien en 2017 en se référant à la jurisprudence de la Cour<sup>1387</sup>, le Tribunal a récemment exclu un tel lien<sup>1388</sup>.

Dans l'affaire Charleroi, portée devant le Tribunal par le gestionnaire, l'analyse de la Commission relative au marché en cause et aux distorsions de concurrence entre les aéroports de Charleroi et Bruxelles National est discutée. Le Tribunal confirme la solution retenue par la Commission, expliquant qu'elle n'est pas tenue de faire la démonstration de l'effet réel des mesures en cause sur la concurrence et sur les échanges entre Etats membres, sans quoi les Etats versant des aides illégales seraient favorisés au détriment de ceux qui notifient les aides à l'état de projet<sup>1389</sup>. La Commission n'a pas à procéder à une analyse économique de la situation réelle des marchés concernés et n'est pas, en particulier, « tenue de démontrer qu'il y avait une relation de causalité entre la progression et la régression du trafic des deux aéroports concernés et les aides litigieuses »<sup>1390</sup>. Le Tribunal consacre la possibilité de déduire un risque de distorsion de la concurrence de l'existence d'un avantage économique sélectif, les deuxième et troisième critères étant en quelque sorte confondus<sup>1391</sup>. Il affirme, confirmant la pratique décisionnelle de la Commission, que la circonstance qu'un secteur économique a fait l'objet d'une libéralisation suffit en soi à caractériser une distorsion de concurrence du fait d'une mesure de soutien public<sup>1392</sup>. Le Tribunal précise que la Commission n'a pas à fixer le montant exact de l'aide à récupérer<sup>1393</sup> et que la récupération d'une aide illégale implique la restitution de l'avantage et non du bénéfice tiré de l'exploitation de cet avantage<sup>1394</sup>.

---

<sup>1387</sup> « L'application du critère de l'investisseur privé vise à déterminer si l'avantage économique (...) est, en raison de ses effets, de nature à fausser ou à menacer de fausser la concurrence et à affecter les échanges entre Etats membres » : TPIUE, Arrêt du 27/04/2017, *Germanwings c/ Commission* (T-375/15, ECLI :EU :T :2017 :289), point 65, cite CJUE, Arrêt du 05/06/2012, *Commission c/ EDF* (C-124/10P, ECLI :EU :C :2012 :318), point 89.

<sup>1388</sup> TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, *Volotea SA c/ Commission* (T-607/17, ECLI :EU :T : 2020 :180), point 191 ; TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, *Easyjet Airline Co. Ltd GmbH c/ Commission* (T-8/18, ECLI :EU :T : 2020 :182), point 234.

<sup>1389</sup> TPIUE, Arrêt du 25/01/2018, *BSCA c/ Commission* (T-818/14, ECLI :EU :T :2018 :33), point 210.

<sup>1390</sup> *Ibid.*, point 209.

<sup>1391</sup> *Ibid.*, point 211.

<sup>1392</sup> TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, *Transavia Airlines c/ Commission* (T-591/15, ECLI :EU :T :2018 :946), points 289 et 293.

<sup>1393</sup> *Ibid.*, point 300.

<sup>1394</sup> *Ibid.*, point 307.

La lecture de la jurisprudence européenne permet l'appréhension de l'interprétation des textes par la Commission et par le juge européen et laisse apparaître la difficulté que ceux-ci peuvent avoir à appliquer de manière stricte le cadre général du droit des aides d'Etat aux entreprises que sont, au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE les gestionnaires d'aéroports. L'homogénéité fictive de la catégorie juridique ne suffit pas à éclipser la grande hétérogénéité des situations factuelles, dont la Commission européenne tient compte tant dans l'application des textes que dans l'élaboration des lignes directrices, qui peuvent être perçues à la fois comme un outil rétrospectif d'information et comme un outil prospectif d'adaptation.

## CHAPITRE II. L'émergence du cadre pragmatique des lignes directrices de la Commission européenne : l'exercice de la liberté d'entreprendre orienté

Au fil des années, la Commission européenne a rendu un certain nombre de décisions en matière d'aides d'Etat aux gestionnaires et aux transporteurs, donnant une certaine interprétation du traité, en particulier de l'article 107, paragraphe 1, TFUE<sup>1395</sup>. Avec le recul, elle a pu élaborer ce qu'il est convenu d'appeler des lignes directrices, sorte de compilation des apports des décisions rendues. Elles donnent aux auteurs de mesures potentiellement constitutives d'aides les clés de l'interprétation des textes, permettant d'en accroître la prévisibilité. En substance, les lignes directrices élaborées par la Commission en matière d'aides d'Etat aux transporteurs et aux gestionnaires témoignent d'une application des textes favorable à la prise en compte des différences de situation factuelle entre gestionnaires d'aéroports, qu'ils soient auteurs ou bénéficiaires d'une mesure d'aide (SECTION I). Les lignes directrices ont ainsi *de facto* une force de prescription dont la légitimité est discutable puisqu'elle enfreint les limites théoriques de compétence de la Commission (SECTION II).

### *SECTION I. La substance des lignes directrices : reconnaissance de l'hétérogénéité de la catégorie juridique des gestionnaires d'aéroports entreprises*

Les gestionnaires d'aéroports, entreprises au sens du droit de la concurrence, ne constituent

---

<sup>1395</sup> Voir *supra*.

pas en fait une catégorie homogène. Tenant compte de la variété des situations factuelles, la Commission européenne interprète le cadre général du droit des aides d'Etat dans le sens d'une reconnaissance de la compatibilité avec le marché intérieur des mesures d'aide contribuant à la poursuite d'objectifs d'intérêt général (PARAGRAPHE 1), tout en prescrivant la rentabilité à un horizon temporel défini (PARAGRAPHE 2).

#### PARAGRAPHE 1. L'admission provisoire d'un développement hors marché des gestionnaires et transporteurs en faveur de la connectivité : compatibilité des mesures d'aide favorables à l'intérêt général

412. Les lignes directrices prennent la forme d'une communication à destination des acteurs du secteur ; il s'agit pour la Commission d'indiquer ses critères d'évaluation des aides – de leur compatibilité avec le marché intérieur – afin de renforcer la prévisibilité de ses décisions en matière d'aides d'Etat et donc la sécurité juridique des acteurs concernés. De telles lignes directrices ont été adoptées successivement au sujet des aides aux transporteurs et/ou aux gestionnaires en 1994<sup>1396</sup>, 2005<sup>1397</sup> et 2014<sup>1398</sup> – ces dernières remplaçant celles de 1994 et 2005.

413. En 1994, la Commission européenne a publié la première de ces communications, dans laquelle elle a fixé une série d'orientations et de critères pour l'évaluation des aides accordées par les Etats aux transporteurs aériens. Concernant les aéroports, la Commission indique que « la réalisation de projets d'infrastructure [...] constitue une mesure de politique économique générale que la Commission ne peut contrôler au titre des règles relatives aux aides d'Etat ». Juste après l'adoption du troisième paquet de mesures de libéralisation des transports aériens européens, soit la fin de la phase réglementaire de la libéralisation, la phase de régulation s'ouvre automatiquement, la préoccupation principale de la Commission étant de « maintenir » la concurrence dont le principe venait d'être décidé et prescrit par les textes.

---

<sup>1396</sup> COMMISSION EUROPEENNE, *Communication relative à l'application des articles 92 et 93 du traité CE et de l'article 61 de l'Accord EEE aux aides d'Etat dans le secteur de l'aviation*, JOCE n°C350 du 10 déc. 1994, pp.5-20.

<sup>1397</sup> COMMISSION EUROPEENNE, *Communication de la Commission – Lignes directrices communautaires sur le financement des aéroports et les aides d'Etat au démarrage pour les compagnies aériennes au départ d'aéroports régionaux*, JOCE n°C312 du 9 déc. 2005, pp.1-14.

<sup>1398</sup> COMMISSION EUROPEENNE, *Communication du 20 février 2014 relative aux lignes directrices sur les aides d'Etat aux aéroports et aux compagnies aériennes*, JOUE n°C99 du 4 avr. 2014, pp.3-34.

414. Le secteur de l'aviation étant marqué par une forte présence de l'Etat, la Commission a jugé nécessaire de s'orienter vers une application stricte du droit des aides d'Etat<sup>1399</sup>. Dans cette communication, la Commission témoigne de sa connaissance de la situation difficile dans laquelle se trouvent les transporteurs de la Communauté face aux changements alors récents du marché mais elle rappelle avec fermeté le principe de l'interdiction des aides d'Etat. Ces dernières devant rester l'exception, la Commission suggère aux transporteurs que l'amélioration de leur compétitivité dépend de l'amélioration de leur gestion commerciale, donnant ainsi le ton quant à son évaluation des aides dans le secteur<sup>1400</sup>.

415. Ainsi, les aides au fonctionnement seront évaluées avec fermeté, leur interdiction ne pouvant bénéficier d'aucune exemption dans la mesure où elles ne sont pas, en général, compatibles avec le marché commun<sup>1401</sup>. Toutefois, la Commission déclare qu'elle sera disposée à juger compatibles avec le marché deux types d'aides, à savoir celles à destination d'obligations de service public ainsi que celles à caractère social octroyées aux consommateurs individuels<sup>1402</sup>. En effet, ces deux types d'aides sont perçus par la Commission comme servant un objectif de développement de l'accessibilité de certaines régions, qui les rend compatibles avec le marché. Une fois déclarée la possibilité de reconnaître la compatibilité de ces aides avec le marché, la Commission en énumère les conditions précises. De manière générale, avant d'évaluer la compatibilité d'une aide avec le marché, la Commission répond à la question de savoir si l'opération financière constitue ou non une aide. Pour ce faire, elle déclare appliquer le principe de l'« investisseur en économie de marché »<sup>1403</sup> : une opération sera considérée comme une aide quand ses caractéristiques seront telles que, dans des circonstances

---

<sup>1399</sup> Alors qu'elle tolère une certaine flexibilité dans le secteur maritime.

<sup>1400</sup> UAE (Union des avocats européens), *L'Europe des transports : régulation, dérégulation, l'impact du passage à l'euro*, 12ème congrès de l'UAE à Marseille, 8 et 9/10/1998, Bruylant, 1999, 338p., p.242.

<sup>1401</sup> « [En] règle générale, « l'aide opérationnelle » est incompatible avec le marché commun car elle englobe les coûts opérationnels qui devraient être supportés par la société, ne résout pas les problèmes et maintient tout simplement le *statut quo* ; elle peut devenir compatible lorsqu'elle est un élément d'un plan de restructuration plus vaste et radical (Décision de la Commission 91/1/CEE, 20/12/1989, Magefesa, JOCE 1991, L5/18) » : UAE (Union des avocats européens), *L'Europe des transports : régulation, dérégulation, l'impact du passage à l'euro*, 12ème congrès de l'UAE à Marseille, 8 et 9/10/1998, Bruylant, 1999, 338p., p.248.

<sup>1402</sup> GRARD Loïc, *Le transport aérien*, Dictionnaire Joly communautaire, 1995, 71p., p.52.

<sup>1403</sup> TPICE, Arrêt du 30/04/1998, Vlaamse Gewest c/ Commission (T-214/95, ECLI :EU :T :1998 :77) ; TPICE, Arrêt du 25/06/1998, British Airways plc et autres / Commission (T-371/94 et T-394/94, ECLI :EU :T :1998 :140) : UAE (Union des avocats européens), *L'Europe des transports : régulation, dérégulation, l'impact du passage à l'euro*, 12ème congrès de l'UAE à Marseille, 8 et 9/10/1998, Bruylant, 1999, 338p., p.248.

analogues, un investisseur qui agit en économie de marché ne risquerait pas ses capitaux propres<sup>1404</sup>.

416. En 2005, face à l'évolution de l'activité des gestionnaires d'aéroports et du rapport que peuvent entretenir ces derniers avec les transporteurs aériens, en particulier les transporteurs *low cost*<sup>1405</sup>, la Commission européenne élabore de nouvelles lignes directrices relatives au financement d'aéroports et aux aides aux transporteurs au démarrage de lignes au départ d'aéroports régionaux<sup>1406</sup>, reprenant pour l'essentiel l'apport de la décision Charleroi rendue en 2004.

417. En 2004, lorsque la Commission se prononce pour la première fois au sujet des avantages accordés à *Ryanair* par la Région wallonne et par BSCA, la pratique décisionnelle en matière d'aides d'Etat aux transporteurs aériens est mince voire inexistante. Il s'agit dès lors non seulement de trancher un cas d'espèce, mais également de définir un cadre d'application du droit des aides d'Etat adapté au secteur des transports aériens. Dans cette affaire Charleroi, la Commission européenne jette ainsi les bases de sa pratique décisionnelle future. Elle mène dans cette affaire une réflexion sur les critères de compatibilité des aides au démarrage de liaisons aériennes que peuvent constituer les rabais sur les redevances aéroportuaires ainsi que sur les modalités d'établissement des redevances aéroportuaires. La Commission rappelle, malgré son soutien au modèle *low cost* dont elle reconnaît les effets bénéfiques sur le niveau des prix du transport aérien en Europe et sur l'objectif de mobilité des citoyens, son rôle de

---

<sup>1404</sup> « S'agissant d'un investisseur public, la Commission le compare à une société privée qui poursuit une politique structurelle offrant des perspectives de rentabilité à long terme, plutôt qu'à un investisseur qui place ses capitaux en fonction de leur capacité de produire un revenu à échéance plus ou moins brève (CJCE, Arrêt du 21/03/1991, République italienne c/ Commission (303/88, Rec. 1991 p.I-1433) ; CJCE, 21/03/1991, République italienne c/ Commission (305/89, Rec. 1991 p.I-1603), point 23 ; TPICE, Arrêt du 12/12/2000, Alitalia c/ Commission (T-296/97, ECLI :EU :T :2000 :289), point 84. Le contexte dans lequel s'applique le principe de l'investisseur dans une économie de marché, qu'il s'agisse d'apports en capital ou de prêts, est celui de l'économie générale communautaire dans le secteur des transports aériens. » : UAE (Union des avocats européens), *L'Europe des transports : régulation, dérégulation, l'impact du passage à l'euro*, 12ème congrès de l'UAE à Marseille, 8 et 9/10/1998, Bruylant, 1999, 338p., pp.243-244 ; voir *supra*.

<sup>1405</sup> COMMISSION EUROPEENNE, *Communication de la Commission – Lignes directrices communautaires sur le financement des aéroports et les aides d'Etat au démarrage pour les compagnies aériennes au départ d'aéroports régionaux*, JOCE n°C312 du 9 déc. 2005, pp.1-14, points 6-7 et 16-17.

<sup>1406</sup> Si elle reconnaît que le transport aérien peut favoriser le développement économique local ainsi que l'intégration des régions périphériques, la Commission rappelle le rôle similaire que peut jouer à cet égard le TGV (train à grande vitesse) et se prononce en faveur d'une plus grande intermodalité rail-air : *ibid.*, point 22.

gardienne du traité<sup>1407</sup>. Reconnaissant l'effet positif du développement du trafic *low cost* entre aéroports secondaires, sous-utilisés, pour la décongestion des *hubs* européens, elle admet la nécessité d'une incitation publique initiale pour l'implantation de transporteurs sur ces aéroports et pose comme critères de compatibilité de ces aides la transparence, la non-discrimination et la proportionnalité, mesurée au regard d'un intérêt commun<sup>1408</sup>. Elle pose les bases de sa pratique décisionnelle et souligne le besoin d'harmonisation communautaire en matière de tarification de l'usage des infrastructures aéroportuaires<sup>1409</sup>, une proposition de directive ayant alors déjà été émise, l'harmonisation réglementaire étant favorable au jeu libre de la concurrence<sup>1410</sup>.

418. Consciente de la portée que pourra avoir sa décision, la Commission européenne élève la question de la compatibilité des rabais sur les redevances aéroportuaires à un niveau qui dépasse la cadre de l'affaire en cause et pose, tout en tranchant le cas d'espèce, un cadre à la liberté tarifaire du gestionnaire d'aéroport. Elle se prononce ainsi tour à tour au sujet des rabais sur les redevances aéroportuaires, des rabais sur les services d'assistance en escale, des aides opérationnelles au lancement de nouvelles liaisons aériennes ou au renforcement de certaines fréquences et des aides au fonctionnement. La Commission européenne estime que « les charges – y compris les rabais – devraient être établies selon des critères objectifs, de préférence après consultation des compagnies utilisatrices, dans un souci de transparence et d'égalité des usagers et selon des règles dont ils peuvent se prévaloir »<sup>1411</sup>. Pour ce qui concerne les rabais sur les services d'assistance en escale, la Commission estime qu'ils sont en principe réputés constituer une aide d'Etat au bénéfice d'une compagnie aérienne, non susceptible d'être déclarée compatible avec le marché commun<sup>1412</sup>. La Commission affirme que « [les] aides au fonctionnement sont rarement susceptibles d'être déclarées compatibles

---

<sup>1407</sup> *Ibid.*, point 350.

<sup>1408</sup> *Ibid.*, point 356.

<sup>1409</sup> « La Commission constate qu'il n'y a pas actuellement de règles communautaires régissant la politique de tarification des droits aéroportuaires. Les États membres sont donc libres de décider de leur niveau par la définition d'un tarif public adapté aux circonstances du cas d'espèce, ce que la Région wallonne aurait pu faire, ou peut encore faire pour l'avenir. Ils ne peuvent cependant établir de pratique discriminatoire, qu'elle soit directe ou indirecte, par exemple par la sélection des appareils utilisés. Ils ne peuvent pas non plus déroger à des règles claires qu'ils ont eux-mêmes fixées à l'avance. » : *ibid.*, point 264.

<sup>1410</sup> *Ibid.*, point 353.

<sup>1411</sup> « Les petits aéroports devraient également pouvoir garder la marge de manœuvre nécessaire à l'adaptation des charges comme des horaires d'ouverture vis-à-vis des compagnies aériennes. » : *ibid.*, point 263.

<sup>1412</sup> *Ibid.*, point 277.

avec le marché commun dans la mesure où elles faussent habituellement les conditions de concurrence dans les secteurs où elles sont octroyées »<sup>1413</sup>.

419. Après ces affirmations de principe, la Commission européenne s'intéresse de plus près aux aides d'Etat aux transporteurs pour le démarrage de lignes et énonce les conditions précises dans lesquelles de telles aides peuvent être déclarées comme étant compatibles avec le marché intérieur. En premier lieu, elle estime que « [la] première condition à l'octroi d'une aide est que celle-ci (...) s'inscrive dans une politique de développement aéroportuaire cohérente et caractérisée par une volonté affichée de développer la rentabilité d'infrastructures qui ne le sont pas toujours. »<sup>1414</sup> Elle souligne et entérine ensuite une différence de situation entre petits et grands aéroports qui justifie une application différenciée de l'interdiction des aides d'Etat et de la reconnaissance de la compatibilité de celles-ci avec le marché intérieur. Ainsi, elle énonce une quasi-impossibilité de principe à reconnaître la compatibilité d'aides en faveur de grands aéroports, tandis qu'elle reconnaît la nécessité de ces aides pour la rentabilité<sup>1415</sup> et la survie de certains petits aéroports<sup>1416</sup>. La Commission se réfère pour l'appréciation de la compatibilité des mesures d'aide en cause aux critères qu'elle a énoncés dans les lignes directrices concernant les aides d'Etat à finalité régionale<sup>1417</sup>. Elle considère, « au vu de l'évolution économique des secteurs aérien et aéroportuaire, déclenchée par l'ouverture complète des marchés de services de transport aérien au niveau européen en 1997, que la dérogation de l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité doit (...) être envisagée étant donné le rôle de ces aides pour le développement des aéroports régionaux »<sup>1418</sup>. Les aides opérationnelles destinées à aider au lancement de nouvelles lignes

---

<sup>1413</sup> *Ibid.*, point 280.

<sup>1414</sup> *Ibid.*, point 283 ; « La promotion du développement régional, du tourisme, de l'économie locale ou de l'image de la région sera ainsi la conséquence de cette politique cohérente destinée au premier chef à développer de manière durable l'activité aéroportuaire. » : *ibid.*, point 284.

<sup>1415</sup> Le fameux « seuil de rentabilité », situé entre 500.000 et 1,5 million de passagers annuels selon les auteurs, est un objectif à atteindre pour tout gestionnaire d'aéroport : *ibid.*, points 291 à 293.

<sup>1416</sup> « Alors que les aides d'Etat aux grandes plates-formes aéroportuaires, voire aux aéroports de taille moyenne, ne se justifient que difficilement et exceptionnellement, des aides peuvent par contre s'avérer nécessaires pour les aéroports de petite taille. Sans aide publique, les petits aéroports, qui n'ont pas atteint le seuil de rentabilité, ne pourraient survivre. Pour continuer à ouvrir leurs portes, ils ont besoin de financements publics et cette nécessité a été reconnue par la Commission, notamment dans sa proposition relative aux redevances aéroportuaires : "Le bon fonctionnement de la plupart de ces petits aéroports, qui jouent un rôle primordial dans la cohésion économique et sociale de l'Union, nécessite un soutien important et régulier de la part de l'Etat, des collectivités locales ou un soutien financier dans certains cas des plus grands aéroports (...)" » : *ibid.*, point 285.

<sup>1417</sup> *Ibid.*, point 254.

<sup>1418</sup> *Ibid.*, point 262.

aériennes ou au renforcement de certaines fréquences peuvent selon elle « être un outil nécessaire au développement de petits aéroports régionaux »<sup>1419</sup> qui, si elles sont nécessaires et proportionnées par rapport à l'objectif recherché et n'affectent pas les échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun, peuvent être déclarées compatibles avec le marché intérieur<sup>1420</sup>. Evoquant le possible impact sur la concurrence des aides d'Etat aux transporteurs, la Commission européenne distingue deux marchés :

- le marché des services de transport aérien sur lequel les transporteurs se livrent concurrence<sup>1421</sup> ;
- le marché des services aéroportuaires sur lequel les gestionnaires d'aéroports se livrent concurrence<sup>1422</sup>.

420. La Commission européenne précise qu'elle n'est pas, ni dans cette affaire ni de façon structurelle, opposée à la mise en place d'un système incitatif de rabais sur les charges aéroportuaires dès lors qu'un tel système est non discriminatoire et limité dans le temps et ne provoque donc pas de distorsions de concurrence, ainsi qu'elle a pu l'affirmer dans la décision *Manchester*<sup>1423</sup>. Elle énonce une règle d'ordre général selon laquelle « [une] aide doit avoir un effet incitatif » en faveur d'une activité qui « doit s'avérer rentable à terme sans aide »<sup>1424</sup>. Elle pose ensuite, pour la première fois, les critères d'appréciation des aides aux transporteurs pour le démarrage de lignes. L'aide en cause doit globalement favoriser :

- une meilleure exploitation des capacités aéroportuaires ;
- le développement de liaisons au sein d'une région peu développée ;
- le jeu de la concurrence.

---

<sup>1419</sup> « Celles-ci peuvent effectivement convaincre les entreprises intéressées de prendre le risque d'investir dans de nouvelles routes. » : *ibid.*, point 279.

<sup>1420</sup> *Ibid.*, point 279.

<sup>1421</sup> « Les aides versées à une compagnie aérienne créent des distorsions dans le ciel européen, que ces compagnies opèrent au départ des mêmes aéroports ou non, dans la mesure où elles abaissent leurs coûts d'exploitation. » : *ibid.*, point 298.

<sup>1422</sup> « Les aides pourraient provoquer indirectement des distorsions entre aéroports centraux et aéroports régionaux. Les subventions pourraient inciter une compagnie à se « délocaliser » d'un aéroport à un autre et à transférer une ligne d'un aéroport central à un aéroport secondaire. » : *ibid.*, point 299.

<sup>1423</sup> *Ibid.*, point 159 ; « La Commission avait, par contre, précisé qu'un rabais ou un système de rabais accordant un traitement préférentiel à une entreprise spécifique était susceptible de relever du champ d'application de l'article 87 du traité (64). » : *ibid.*, point 139.

<sup>1424</sup> *Ibid.*, point 311 ; voir *infra* : partie II, titre II, chapitre II, section I, paragraphe 2.

La Commission européenne fixe dans cette décision le principe du caractère incitatif et inversement proportionnel, selon la taille de l'aéroport bénéficiaire, des aides au démarrage de liaisons aériennes pour la reconnaissance de leur compatibilité avec le marché intérieur.

421. Destinataire protéiforme du droit des aides d'Etat, le gestionnaire d'aéroport ne pouvait plus, aux yeux de la Commission, faire figure unique. Ainsi, la Commission classe dans ces nouvelles lignes directrices les aéroports selon leur taille, en quatre catégories (A, B, C, D) afin d'apprécier avec une plus grande finesse l'impact que peut avoir l'activité d'un aéroport sur celle d'un autre aéroport ou sur le commerce entre Etats membres. Par ailleurs, la croissance des transporteurs *low cost* et l'apparition de relations nouvelles entre ces derniers et certains gestionnaires d'aéroports ainsi que les problèmes de surcapacité que peuvent entraîner certaines aides « inutiles » n'ont pas non plus laissé d'autre choix à la Commission que de clarifier le cadre applicable aux gestionnaires d'aéroports et aux transporteurs en matière d'aides d'Etat<sup>1425</sup>.

422. En 2005, les critères de compatibilité des aides au démarrage de liaisons aériennes énoncés dans la décision Charleroi sont donc repris dans les lignes directrices de la Commission. En 2009, une directive fixant des principes communs d'établissement des tarifs aéroportuaires a été adoptée<sup>1426</sup>. Par le biais de ces nouvelles lignes directrices de 2005, qui n'ont pas vocation à remplacer les lignes directrices de 1994 mais à les compléter, la Commission reconnaît les nombreux visages de la gestion aéroportuaire – ce qui tempère les apports jurisprudentiels tendant à reconnaître la nature économique de l'activité de gestion aéroportuaire<sup>1427</sup> – et s'intéresse plus avant à la question du financement d'aéroports ainsi qu'à celle des aides aux transporteurs au démarrage de lignes au départ d'aéroports régionaux. L'enjeu est l'appréciation « au cas par cas » des « situations de concurrence » pour l'application

---

<sup>1425</sup> D'après Christian Pusey, chargé de mission auprès du sous-directeur des aéroports (DTA), le but des lignes directrices est de « permettre un développement équilibré et durable du territoire basé sur l'émergence de courants de trafic pérennes prenant en compte les réalités du marché. » : DGAC MAGAZINE, n°371, Novembre 2014, p.17.

<sup>1426</sup> Directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires, JOCE n°L70 du 14 mars 2009, pp.57-62.

<sup>1427</sup> Voir *supra*.

du droit des aides d'Etat<sup>1428</sup>.

423. En 2014, la Commission publie de nouvelles lignes directrices relatives aux aides d'Etat aux aéroports et aux transporteurs qui remplacent les lignes directrices précédentes de 1994 et 2005<sup>1429</sup>, dont les insuffisances ont été révélées par le grand nombre de plaintes déposées devant la Commission européenne<sup>1430</sup>. Comme une codification de la pratique décisionnelle antérieure<sup>1431</sup>, la Commission énumère les critères d'évaluation des aides aux gestionnaires d'aéroports – sur lesquels il est raisonnable de considérer qu'elle s'appuiera dans le futur. Elles ont pour objet, comme ces dernières, de donner aux acteurs concernés une idée des critères utilisés par la Commission lorsqu'elle évalue les allocations de fonds publics, et s'appuient notamment sur la jurisprudence de la Cour<sup>1432</sup>. Elles précisent les lignes directrices de 2005, qui ne distinguaient pas clairement les aides aux aéroports des aides accordées par ces mêmes aéroports – gestionnaires – aux transporteurs, sortes d'aides « en cascade »<sup>1433</sup>.

424. Ces lignes directrices visent à titre principal les aides aux « aéroports », c'est-à-dire aux gestionnaires. D'un point de vue macro-économique, l'enjeu est la préservation d'une concurrence libre et non faussée qui ne favorise pas un modèle économique plutôt qu'un autre – *major* ou *low cost*, aéroport régional sous-utilisé ou *hub*<sup>1434</sup>. Après avoir affirmé tour à tour, en 1994 et en 2005, que le droit des aides d'Etat était inapplicable puis qu'il était applicable

---

<sup>1428</sup> COMMISSION EUROPEENNE, *Communication de la Commission – Lignes directrices communautaires sur le financement des aéroports et les aides d'Etat au démarrage pour les compagnies aériennes au départ d'aéroports régionaux*, JOCE n°C312 du 9 déc. 2005, pp.1-14, point 11.

<sup>1429</sup> Voir *supra*.

<sup>1430</sup> « fin 2013, 78 aéroports en Europe, dont 32 en France, étaient sous le coup de plaintes pour aides d'Etat » : DGAC MAGAZINE, n°371, Novembre 2014, p.16.

<sup>1431</sup> « [The guidelines of 2005] formed the basis for nearly 100 decisions over the eight years they were in force. » : COMMISSION EUROPEENNE, *New state aid rules for a competitive aviation industry*, Competition policy brief, Février 2014, 6p., p.3.

<sup>1432</sup> Cette clarification a été demandée par les acteurs eux-mêmes ; « in public consultations, stakeholders have asked us for greater clarity and better rules. For these reasons we have created a new set of rules that are smarter, simpler and more flexible. » : COMMISSION EUROPEENNE, *New state aid rules for a competitive aviation industry*, Competition policy brief, Février 2014, 6p., p.2.

<sup>1433</sup> CORREIA Vincent, « Les nouvelles lignes directrices de la Commission européenne sur les aides d'Etat aux aéroports et aux compagnies aériennes », *Revue allemande de droit aérien et spatial*, 2014, vol.63, n°3, pp.411-441, p.437.

<sup>1434</sup> « preserving fair competition regardless of the business model – from flag carriers to low-cost airlines and from regional airports to major hubs » : propos de Joaquin Almunia, cités dans COMMISSION EUROPEENNE, « State aid : Commission consults on new state aid rules for airports and airlines », *Communiqué de presse*, IP/13/644, 03/07/2013.

aux gestionnaires d'aéroports, la Commission apporte avec ces nouvelles lignes directrices de la clarté sur cette question de l'applicabilité du droit des aides d'Etat aux gestionnaires<sup>1435</sup>. Elle reconnaît ainsi explicitement la nature économique des activités des gestionnaires d'aéroports<sup>1436</sup>. Elle énonce sa volonté d'adapter l'application du droit des aides d'Etat aux situations de ses destinataires, en particulier notamment celle des aéroports, afin d'œuvrer tant à la poursuite de l'objectif micro-économique de libre concurrence entre les opérateurs économiques qu'à la poursuite de l'objectif macro-économique lié de réalisation du marché intérieur<sup>1437</sup> – par la réduction des aides d'Etat il s'agit en particulier de faire peser le coût du transport aérien sur le passager et non sur le contribuable<sup>1438</sup>.

425. Comme en 2005, la Commission appréhende les gestionnaires d'aéroports comme un ensemble non homogène d'entreprises de tailles diverses. En outre, elle distingue deux types d'aides, à savoir les aides « opérationnelles », au fonctionnement, et les aides à l'investissement, qu'elle définit. Les aides à l'investissement sont « les aides destinées à financer les immobilisations et, en particulier, “le déficit de financement des coûts du capital” ». Les aides au fonctionnement sont quant à elles destinées à couvrir la différence entre les recettes et les coûts d'exploitation de l'aéroport, ceux-ci étant définis comme « les coûts sous-jacents d'un aéroport relatifs à la fourniture de services aéroportuaires. Ces coûts comprennent plusieurs catégories de coûts, parmi lesquelles les frais de personnel, les coûts des services externalisés, des communications et de la gestion des déchets, le coût

---

<sup>1435</sup> Voir CORREIA Vincent, « Les nouvelles lignes directrices de la Commission européenne sur les aides d'Etat aux aéroports et aux compagnies aériennes », *Revue allemande de droit aérien et spatial*, 2014, vol.63, n°3, pp.411-441, pp.412-414.

<sup>1436</sup> Dans ces nouvelles lignes directrices, la Commission indique qu'« [un] gestionnaire d'aéroport fournit divers services (les « services aéroportuaires ») aux compagnies aériennes en contrepartie d'un paiement (les « redevances aéroportuaires »). Alors que la portée exacte des services fournis par les gestionnaires d'aéroport ainsi que la qualification de « redevances » ou de « taxes » varient au sein de l'Union européenne, l'offre de services aéroportuaires aux compagnies aériennes en contrepartie de redevances aéroportuaires constitue une activité économique. » : COMMISSION EUROPEENNE, *Communication du 20 février 2014 relative aux lignes directrices sur les aides d'Etat aux aéroports et aux compagnies aériennes*, JOUE n°C99 du 4 avr. 2014, pp.3-34., p.11, point 28. Par ailleurs : « [autre] les « services aéroportuaires » décrits plus haut, un gestionnaire d'aéroport peut également fournir d'autres services commerciaux aux compagnies aériennes ou aux autres usagers de l'aéroport, tels que des services auxiliaires proposés aux passagers, aux transitaires ou à d'autres prestataires de services (comme, par exemple, la location de locaux aux exploitants de commerces et de restaurants, aux exploitants de parcs de stationnement, etc.). Ces activités économiques seront dénommées conjointement « activités non aéronautiques ». » : *ibid.*, p.12, point 30.

<sup>1437</sup> *Ibid.*, pp.5-6.

<sup>1438</sup> « Under the new rules – as is only fair – it is the passenger, not the tax payer, who funds the cost of air travel. » : COMMISSION EUROPEENNE, *New state aid rules for a competitive aviation industry*, Competition policy brief, Février 2014, 6p., p.5.

énergétique, les coûts de maintenance, les frais de location et les frais administratifs, mais excluent les coûts du capital, les aides à la commercialisation ou toute autre incitation accordée aux compagnies aériennes par l'aéroport, ainsi que les coûts liés aux activités relevant de l'exercice d'une mission de puissance publique». Eu égard aux aides au fonctionnement, la Commission distingue trois catégories d'aéroports : ceux traitant moins de 700 000 passagers, ceux traitant moins de trois millions de passagers et ceux traitant plus de trois millions de passagers. En principe interdites car non conformes au principe de l'investisseur en économie de marché, les aides au fonctionnement sont admises pour les deux premières catégories d'aéroports aux conditions que la Commission énumère avec précision, tandis que l'interdiction est d'application stricte pour les aéroports traitant plus de trois millions de passagers.

426. Ces lignes directrices présentent une simplification des règles concernant les aides au démarrage pour l'attraction de transporteurs aériens ainsi qu'une clarification des règles présidant à l'appréciation des accords conclus entre gestionnaires d'aéroports et transporteurs aériens. Si elles sont décrites par certains comme un durcissement du droit des aides d'Etat<sup>1439</sup>, ces dernières lignes directrices constituent, tout comme les précédentes, un aménagement pragmatique tempérant l'applicabilité pleine et entière du cadre général et participent à ce titre au contraire de son affaiblissement. En effet, alors même que la Commission européenne affirmait dès 1994 sa volonté de s'orienter vers une application stricte du droit des aides d'Etat, l'adoption de lignes directrices est par hypothèse révélatrice d'une volonté d'explication et donc d'adaptation de la portée des textes. En l'occurrence, les lignes directrices de 2014 élargissent les possibilités d'aides par rapport à celles de 2005, prévoyant d'autoriser sous certaines conditions et pour une période transitoire de 10 ans des aides au fonctionnement jusqu'alors interdites strictement, ainsi que des aides au démarrage de nouvelles lignes dans une certaine limite d'intensité et de durée<sup>1440</sup>. Par ailleurs, l'intensité des aides à l'investissement pouvant être autorisée fait l'objet de prévisions d'application beaucoup plus

---

<sup>1439</sup> Le gestionnaire EGIS parle de « durcissement de la réglementation européenne » en référence aux lignes directrices de 2014 ; il s'agit en effet de lignes directrices prévoyant à terme une application plus complète du cadre général et pouvant à ce titre apparaître comme un durcissement : EGIS, *Quelles perspectives pour les aéroports régionaux en France ?*, Assemblée des communautés de France – Commission développement économique et emploi, 12/04/2016, 24p., p.17.

<sup>1440</sup> 50% sur 3 ans ; cette application pragmatique des règles en matière d'aides d'Etat permet un élargissement du champ des aides compatibles, ce qui correspond bien à un affaiblissement de la portée des textes applicables.

précises qu'en 2005, établies selon la taille des aéroports en cause. En effet contrairement aux transporteurs aériens, les gestionnaires d'aéroports européens ne forment pas *a priori* une catégorie homogène d'entreprises à laquelle serait applicable le cadre général du droit des aides d'Etat. Si le juge qualifie les gestionnaires d'aéroports d'entreprises, et que ces derniers voient s'ouvrir à leur encontre l'applicabilité du droit des aides d'Etat dès lors qu'ils exercent une activité économique, ils ne forment pas une catégorie homogène de destinataires de ce régime. Sensible aux disparités pouvant exister entre les aéroports européens et entre les gestionnaires d'aéroports européens, la Commission européenne propose justement de dissocier la personne du gestionnaire de son objet de gestion, l'aéroport. Ainsi, si tous les « gestionnaires » peuvent être qualifiés d'entreprises au regard de leur activité économique et forment ainsi tout de même un groupe homogène et global de destinataires du droit des aides d'Etat, les « aéroports » gérés sont divisés en catégories auxquelles s'appliquent des dispositions particulières adaptées. C'est là un « droit pragmatique » : sous forme de lignes directrices, il ne s'agit pas d'un régime *a priori* qui vise un destinataire unique – l'entreprise – mais d'un corpus de règles non contraignantes qui tente d'appréhender les contours d'un destinataire protéiforme – l'entreprise subdivisée en sous-catégories sur la base de critères tenant à des éléments factuels tels que, entre autres, le volume de passagers traité. La Commission, par le biais de lignes directrices, adapte le droit des aides d'Etat à la diversité des situations dans lesquelles se trouvent les gestionnaires d'aéroports européens en raison de la taille des aéroports gérés – ou plus largement de leurs caractéristiques. La Commission fait référence, dans la récente affaire Montpellier, aux lignes directrices de 2005 et 2014, dont elle estime qu'elles « ont décliné les principes de compatibilité développés par la jurisprudence et la pratique décisionnelle antérieure de la Commission de manière précise », en particulier pour ce qui concerne les aides au fonctionnement<sup>1441</sup>.

427. L'existence d'un objectif d'intérêt général n'écarte pas en soi la qualification d'une mesure d'aide d'Etat tout comme elle ne permet pas automatiquement de reconnaître la compatibilité de la mesure en cause avec le marché intérieur. La compatibilité s'apprécie strictement et elle est limitée aux cas où la mesure permet de remplir certains objectifs en

---

<sup>1441</sup> Affaire « Montpellier », Lettre d'invitation à présenter des observations du 04/07/2018, SA. 47867 – Aide présumée en faveur de Ryanair à l'aéroport de Montpellier, JOUE n°C406 du 9 nov. 2018, pp.17-34, point 99.

aidant certaines entités, selon certains critères définis au fur et à mesure de sa pratique décisionnelle par la Commission puis formalisés dans les lignes directrices.

La Commission européenne tient compte de la diversité factuelle des situations des gestionnaires d'aéroports européens, apportant quelques nuances à la fiction d'une catégorie juridique homogène d'entreprises au sens du droit des aides d'Etat. Elle admet dans certaines circonstances la compatibilité avec le marché intérieur de mesures d'aides d'Etat favorables à la poursuite d'objectifs d'intérêt général, tout en veillant à ce que le moteur principal du comportement des opérateurs économiques que sont les gestionnaires et les transporteurs soit à terme le développement de leur rentabilité.

## PARAGRAPHE 2. L'exigence à moyen terme d'un développement sur le marché des gestionnaires et transporteurs : la rentabilité comme raison d'être des entreprises

L'application du test de l'investisseur privé en économie de marché, si elle a pour but premier la caractérisation d'un avantage économique dans le chef du transporteur bénéficiaire de conditions particulières d'utilisation d'un aéroport, soulève une discussion autour du comportement du gestionnaire d'aéroport. La recherche de rentabilité est-elle le seul objectif à l'aune duquel se vérifie la rationalité de la décision du gestionnaire d'accorder à tel ou tel transporteur une réduction des coûts de touchée ? C'est l'avis que semble défendre la Commission face aux parties qui avancent d'autres arguments (A) et qu'elle formalise en érigeant dans le cadre des lignes directrices qu'elle adopte une norme comportementale de l'entreprise basée sur la recherche de rentabilité (B).

### A. La discussion de la place de la rentabilité dans l'activité du gestionnaire : prise de décision prétorienne de la Commission

428. A travers l'application qu'elle fait du test de l'investisseur privé en économie de marché, la Commission dessine les contours du comportement normal d'entreprise : les entités disposant de ressources d'Etat dans le cadre de leur activité de type économique – entreprises soumises au droit des aides d'Etat – ne sauraient avoir d'autre raison d'être ou guide d'action que la recherche de rentabilité. Autrement dit, la Commission refuse de reconnaître l'existence

pour ces entités d'un objectif d'intérêt général, complémentaire à l'objectif de recherche de rentabilité. Pour la Commission, toute décision rationnelle d'entreprise au sens du droit européen de la concurrence est exclusivement guidée par la recherche de rentabilité<sup>1442</sup>.

429. Force est pourtant de constater qu'une entité qui dispose de ressources d'Etat connaît des contraintes et des avantages que ne connaît pas une entité financée exclusivement par de l'argent privé : les collectivités publiques sous le contrôle desquelles la première se trouve peuvent lui assigner des objectifs d'intérêt général, imposer des contrôles, des obligations ou bénéficier d'un appui que ne connaissent pas les secondes. Ces disparités peuvent être perçues comme faussant en quelque sorte le jeu de la concurrence<sup>1443</sup> – en faveur ou en défaveur des premières.

430. Seul compte pour la Commission le degré de rentabilité attendu d'une mesure de financement public. Ainsi, elle s'en tient globalement, dans le cadre des enquêtes qu'elle mène, à une analyse stricte de la rationalité du gestionnaire, perçu comme un individu appartenant à un ensemble homogène. Elle ignore les caractéristiques propres des aéroports que les entités en cause ont à gérer, telles que l'implantation géographique, l'accessibilité ou la taille, pourtant déterminantes de leur attractivité « naturelle » et potentielle face aux transporteurs. Ce faisant, elle enlève au gestionnaire la faculté de composer à sa guise avec ces caractéristiques pour améliorer son attractivité. Contraint d'agir selon la norme de l'investisseur privé en économie de marché, le gestionnaire d'aéroport voit sa liberté d'entreprendre limitée et ne dispose pas d'une réelle marge de manœuvre. Seules sont autorisées les solutions offrant une perspective de rentabilité *ex ante* suffisante. Refusant de tenir compte des circonstances de l'espèce et de l'intérêt relatif que peut présenter une mesure *a priori* non rentable, la Commission perçoit comme anormal un comportement qui procéderait d'une rationalité relative. Autrement dit, elle n'admet pas, en principe, le choix

---

<sup>1442</sup> Décision 2004/393/CE de la Commission du 12 février 2004 concernant les avantages consentis par la Région wallonne et Brussels South Charleroi Airport à la compagnie aérienne Ryanair lors de son installation à Charleroi, JOCE n°L137 du 30 avr. 2004, pp.1-62, point 237 ; « La notion de rentabilité prévisible pour l'entreprise publique concernée est (...) centrale » : décision 2015/506/UE de la Commission du 20 février 2014 concernant les mesures prises par l'Allemagne en faveur Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH et de différentes compagnies aériennes – SA.15376, JOUE n°L89 du 1<sup>er</sup> avr. 2015, pp.1-36, point 137.

<sup>1443</sup> DEVOLVE Pierre, *Les entreprises publiques et le droit de la concurrence – Quel avenir pour les entreprises publiques ?*, Académie des sciences morales et politiques, 19/05/2000, 25p.

d'une option qui ne serait pas absolument « bonne » en termes de rentabilité, mais qui serait seulement la meilleure ou, pire, la moins mauvaise option.

431. Une perte temporaire, comblée par un accroissement futur des recettes ne serait pas envisageable pour une entreprise se comportant normalement ; la perspective à plus long terme d'une meilleure rentabilité ne suffirait pas à considérer comme normal le comportement en cause. Pourtant, comme le souligne *EasyJet*, il semble rationnel de considérer que « si un investissement existant donne des bénéfices ultérieurement, l'investisseur serait plus tenté d'accepter des rendements temporairement plus faibles »<sup>1444</sup>. Selon *Ryanair*, l'analyse de la rentabilité devrait permettre de tenir compte de l'intérêt que présente pour un gestionnaire une offre commerciale qui constitue une amélioration à long terme par rapport à la situation préexistante. S'il n'est en principe pas rationnel de conclure un accord qui produit des pertes incrémentales, une exception devrait être faite dans le cas où un gestionnaire « *is inefficient at the time the agreement is concluded, but believes the agreement will, in some way, help to improve its efficiency* »<sup>1445</sup> ; une transaction peut être bénéfique même si, au moment de la signature du contrat, elle semble inclure une formation des prix qui ne couvre pas les coûts »<sup>1446</sup>. En ce qu'il « *improve the long-term financial situation of the airport* », ce type d'accord est selon le transporteur conforme au principe de l'investisseur privé en économie de marché<sup>1447</sup>. Le transporteur *Germanwings* a formulé un argument similaire à celui développé par *Ryanair*, selon lequel l'application du principe de l'investisseur privé en économie de marché n'exclut pas qu'un investisseur puisse faire des pertes à court terme, celles-ci pouvant être un élément d'une stratégie commerciale normale de rentabilité à moyen ou long terme. Le transporteur considère que le raisonnement de la Commission, selon lequel un gestionnaire d'aéroport « ne [pourrait] imposer des redevances qui ne couvrent pas ses coûts », qui pourrait s'appliquer aux affaires *antitrust*, n'est pas

---

<sup>1444</sup> Décision 2016/1944/UE de la Commission du 23 juillet 2014, Allemagne – Arrangements financiers relatifs à Flughafen Dortmund GmbH et aux barèmes de redevances aéroportuaires NERES et NEO, JOUE n°L302 du 9 nov. 2016, pp.1-61, points 121 et 132.

<sup>1445</sup> Décision 2018/10/UE du 20 février 2014, concernant l'affaire SA. 18855 – Danemark Accord de 1999 conclu entre la société aéroportuaire d'Aarhus et Ryanair, JOUE n°L3 du 6 janv. 2018, pp.9-23, point 47.

<sup>1446</sup> Décision 2016/287/UE de la Commission européenne du 15 octobre 2014 concernant l'aide d'Etat SA. 26500 accordée par l'Allemagne à Flughafen Altenburg-Nobitz GmbH et Ryanair Ltd, JOUE n°L59 du 04 mars 2016, pp.22-86, point 113.

<sup>1447</sup> Décision 2018/10/UE du 20 février 2014, concernant l'affaire SA. 18855 – Danemark Accord de 1999 conclu entre la société aéroportuaire d'Aarhus et Ryanair, JOUE n°L3 du 6 janv. 2018, pp.9-23, point 51.

pertinent pour ce qui concerne les affaires d'aides d'Etat<sup>1448</sup>. Dans le même sens, le gestionnaire de l'aéroport d'Alghero est d'avis que la Commission devrait tenir compte du bénéfice attendu à moyen ou long terme d'une mesure telle qu'une décision de recapitalisation des actionnaires<sup>1449</sup>. Selon *Ryanair*, la norme d'analyse d'un comportement ne devrait pas être une norme supérieure « d'investissement exceptionnellement fructueux » mais plutôt une « norme minimale d'investissement suffisante pour satisfaire un investisseur privé »<sup>1450</sup>.

432. Une telle sanction de mesures relativement bonnes, permettant un accroissement de la rentabilité à long terme, traduit l'idée que le seul développement du trafic, sans accroissement net et maximal de la rentabilité, n'est pas un objectif normal pour une entreprise au sens du droit de la concurrence. Les autorités françaises soulignent au contraire, sans même évoquer l'idée de rentabilité, que l'enjeu primaire pour un gestionnaire est d'attirer des transporteurs. Pour ce faire, ce dernier présente « des mesures tarifaires adaptées à ses projets de développement, c'est-à-dire acceptables pour ses usagers et susceptibles de convaincre de nouvelles compagnies utilisatrices de venir s'y implanter »<sup>1451</sup>. Les autorités allemandes expliquent que « la possibilité de générer un volume supplémentaire de passagers [est] une chance de limiter les pertes et d'acquérir des clients avec un potentiel de croissance »<sup>1452</sup>. Elles considèrent que « seul un aéroport avec un réseau de clients existant pourrait inciter ses clients à supporter une partie des coûts des mesures d'infrastructure »<sup>1453</sup>.

---

<sup>1448</sup> Décision 2016/152/UE de la Commission du 1<sup>er</sup> octobre 2014 relative à l'aide d'Etat SA. 27339 mise à exécution par l'Allemagne en faveur de l'aéroport de Zweibrücken et des compagnies aériennes utilisant cet aéroport, JOUE n°L34 du 10 févr. 2016, pp.68-131, point 165.

<sup>1449</sup> Décision 2015/1584/UE de la Commission européenne du 1<sup>er</sup> octobre 2014 concernant l'aide d'Etat SA. 23098 mise à exécution par l'Italie en faveur de Società di Gestione dell'Aeroporto di Alghero So.Ge.A.AL S.p.A. et de divers transporteurs aériens présents à l'aéroport d'Alghero, JOUE n°L250 du 25 sept. 2015, pp.38-121, points 166 et 172.

<sup>1450</sup> Décision 2016/633/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.33961 mise à exécution par la France en faveur de la chambre de commerce et d'industrie de Nîmes-Uzès-Le Vigan, de Veolia Transport Aéroport de Nîmes, de Ryanair Limited et d'Airport Marketing Services Limited, JOUE n°L113 du 27 avr. 2016, pp.32-147, point 172.

<sup>1451</sup> Affaire « La Rochelle », SA. 26494, Lettre d'invitation à présenter des observations du 08/02/2012, JOUE n°C130 du 4 mai 2012, pp.10-41, point 64.

<sup>1452</sup> Décision 2016/789/UE de la Commission européenne du 1<sup>er</sup> octobre 2014 relative à l'aide d'Etat SA. 21121 mise à exécution par l'Allemagne concernant le financement de l'aéroport de Francfort-Hahn et les relations financières entre l'aéroport et Ryanair, JOUE n°L134 du 24 mai 2016, pp.46-134, point 170.

<sup>1453</sup> Décision 2016/789/UE de la Commission européenne du 1<sup>er</sup> octobre 2014 relative à l'aide d'Etat SA. 21121 mise à exécution par l'Allemagne concernant le financement de l'aéroport de Francfort-Hahn et les relations financières entre l'aéroport et Ryanair, JOUE n°L134 du 24 mai 2016, pp.46-134, point 171.

La Commission n'admet pas que le développement du trafic puisse être une fin en soi pour le gestionnaire d'aéroport ; un tel développement constitue nécessairement un moyen d'amélioration de la rentabilité<sup>1454</sup>. Autrement dit, c'est le coût de développement du trafic – soit les conditions financières d'utilisation de l'aéroport que le gestionnaire accorde au transporteur – qui déterminerait la pertinence de la conclusion d'un contrat avec un transporteur donné. Cela revient à considérer qu'il y aurait un coût global maximal au-delà duquel l'accroissement du trafic serait synonyme pour le gestionnaire d'aéroport de rentabilité dégradée. Cette affirmation laisse entendre qu'il y aurait un lien mathématique absolument proportionnel entre les conditions financières d'utilisation d'un aéroport accordées à un transporteur et le niveau de rentabilité de l'activité du gestionnaire d'aéroport. Cette position peut néanmoins être nuancée dès lors qu'il est tenu compte du poids économique différencié qu'ont pour le gestionnaire d'aéroport les différentes tranches de volume de trafic qu'il parvient à générer. Si la « base » du trafic est à la fois plus difficile à attirer et plus précieuse pour l'existence même de l'activité du gestionnaire, les tranches supplémentaires représentent, selon les seuils qu'elles permettent de franchir, un développement dont l'impact en termes de rentabilité peut être décisif, tout en étant difficile à établir *in abstracto*.

433. *A fortiori*, l'approche de la Commission conduit à sanctionner une mesure qui, sans permettre de manière positive une amélioration, permet de manière négative d'éviter une détérioration de la situation de son auteur. A cet égard, les autorités allemandes soulignent que l'adoption d'une mesure donnée s'impose parfois, dès lors que la seule autre option est la fermeture de l'aéroport, qui implique des coûts importants<sup>1455</sup>. Selon *Ryanair*, le fait de « prendre en considération tout autre scénario offrant des perspectives meilleures ou seulement moins mauvaises pour le ou les propriétaires de l'aéroport que le scénario

---

<sup>1454</sup> « le développement du trafic n'est pas en soi l'objectif ultime poursuivi par un exploitant d'aéroport privé entièrement libre de sa politique commerciale » : décision 2016/633/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.33961 mise à exécution par la France en faveur de la chambre de commerce et d'industrie de Nîmes-Uzès-Le Vigan, de Veolia Transport Aéroport de Nîmes, de Ryanair Limited et d'Airport Marketing Services Limited, JOUE n°L113 du 27 avr. 2016, pp.32-147, point 279.

<sup>1455</sup> Décision 2016/1944/UE de la Commission du 23 juillet 2014, Allemagne – Arrangements financiers relatifs à Flughafen Dortmund GmbH et aux barèmes de redevances aéroportuaires NERES et NEO, JOUE n°L302 du 9 nov. 2016, pp.1-61, points 93, 116 et 169 ; décision 2016/287/UE de la Commission européenne du 15 octobre 2014 concernant l'aide d'Etat SA. 26500 accordée par l'Allemagne à Flughafen Altenburg-Nobitz GmbH et Ryanair Ltd, JOUE n°L59 du 04 mars 2016, pp.22-86, point 94 ; décision 2017/2336/UE de la Commission du 7 février 2017 concernant les aides d'Etat SA. 21877 (C 24/2007), SA. 27585 (2012/C) et SA. 31149 (2012/C) – Allemagne aides d'Etat présumées en faveur de Flughafen Lübeck GmbH, d'Infratil Limited, de Ryanair et des compagnies aériennes utilisant l'aéroport de Lübeck, JOUE n°L339 du 19 déc. 2017, pp.1-49, point 178.

contrefactuel consistant à ne rien entreprendre ou à fermer l'aéroport à des coûts potentiellement élevés » répond pleinement au principe de l'investisseur privé en économie de marché<sup>1456</sup>. *Lufthansa* et le BDF<sup>1457</sup> soutiennent au contraire qu'une réduction des pertes ne peut suffire à prouver qu'une mesure remplit le critère de l'investisseur privé en économie de marché. Se référant à l'arrêt du Tribunal rendu dans l'affaire *WestLB*<sup>1458</sup>, ces tiers ont affirmé qu'un investisseur privé en économie de marché cherche normalement « une maximisation raisonnable du rendement de son investissement, en fonction des circonstances présentes et de la satisfaction de ses intérêts à court, à moyen et à long terme, y compris dans le cas d'un investissement dans une entreprise dans le capital social de laquelle il détient déjà une participation »<sup>1459</sup>. Tout comme la Commission, le Tribunal considère comme irrationnel le comportement qui consiste à supporter une perte, quand bien même il s'agirait de la moins mauvaise option pour l'auteur de la mesure en cause. Le Tribunal est d'avis que le choix du gestionnaire de conclure des contrats entraînant une perte moindre que la fermeture de l'aéroport ne constitue pas un choix rationnel conforme au principe de l'investisseur privé en économie de marché<sup>1460</sup>, bien qu'il puisse admettre que la fermeture de l'aéroport pourrait entraîner une perte encore plus importante que la mesure envisagée<sup>1461</sup>. S'il juge par ailleurs rationnelle l'opération consistant à attirer des transporteurs pour combler la capacité inutilisée, il confirme que la perspective d'une perte incrémentale rend tout de même l'opération envisagée irrationnelle<sup>1462</sup>.

434. Ainsi la Commission ne considère-t-elle pas comme normal, dans le cadre du test de l'investisseur privé en économie de marché, un comportement que l'on pourrait qualifier de

---

<sup>1456</sup> Décision 2016/287/UE de la Commission européenne du 15 octobre 2014 concernant l'aide d'Etat SA. 26500 accordée par l'Allemagne à Flughafen Altenburg-Nobitz GmbH et Ryanair Ltd, JOUE n°L59 du 04 mars 2016, pp.22-86, point 114.

<sup>1457</sup> *Bundesverband der Deutschen Fluggesellschaften*.

<sup>1458</sup> TPICE, Arrêt du 06/03/2003, DEP – Westdeutsche Landesbank Girozentrale c/ Commission (aff. jointes T-228/99 et T-233/99, Recueil 2003, p.II-00435), point 314.

<sup>1459</sup> Décision 2016/789/UE de la Commission européenne du 1er octobre 2014 relative à l'aide d'Etat SA. 21121 mise à exécution par l'Allemagne concernant le financement de l'aéroport de Francfort-Hahn et les relations financières entre l'aéroport et Ryanair, JOUE n°L134 du 24 mai 2016, pp.46-134, point 252.

<sup>1460</sup> TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, Ryanair et Airport Marketing Services c/ Commission (T-53/16, ECLI :EU :T :2018 :943), point 362.

<sup>1461</sup> TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, Ryanair et Airport Marketing Services c/ Commission (T-111/15, ECLI :EU :T :2018 :954), points 362, 363, 367 et 368.

<sup>1462</sup> TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, Ryanair et Airport Marketing Services c/ Commission (T-165/16, ECLI :EU :T :2018 :952), point 214.

relativement rationnel dans la mesure où il permettrait :

- Une amélioration relative à court terme de la rentabilité ;
- Une amélioration à moyen ou long terme de la rentabilité, après une période de perte ;
- Une absence de détérioration, permise par exemple par l'absence de fermeture de l'aéroport.

435. Cette méthode d'évaluation absolue du comportement d'entreprise à l'aune d'une norme comportementale, sans prise en compte des difficultés structurelles et conjoncturelles auxquelles l'entreprise est confrontée prête sans surprise le flanc à la critique des parties concernées. La principale critique tient au fait qu'il manque parfois une analyse précise et rigoureuse des conséquences qu'emporterait le scénario contrefactuel, soit le choix d'une autre solution que celle retenue par l'opérateur en cause – le cas échéant le *statu quo*.

436. C'est précisément dans cette direction que la Commission accepte d'aller dans trois affaires en 2014, décidant de tenir compte de l'intérêt relatif de la mesure en cause pour son auteur. Dans l'affaire « Västerås », la Commission admet que la solution choisie par le gestionnaire en cause « semblait être la seule option raisonnable pour augmenter le trafic et donc les recettes de l'aéroport »<sup>1463</sup> et que la conclusion d'accords avec *Ryanair* puisse constituer « l'étape incontournable d'une stratégie destinée à garantir, à l'avenir, la viabilité et la rentabilité de l'entreprise »<sup>1464</sup>. Dans l'affaire Niederrhein-Weeze, la Commission accepte une fois encore de tenir compte de l'intérêt relatif pour son auteur de la mesure en cause<sup>1465</sup>. Dans l'affaire Alghero enfin, la Commission affirme qu'il convient, aux fins d'apprécier si les rabais et incitations financières confèrent un avantage économique, de déterminer si lorsque le gestionnaire a pris la décision de les offrir « il pouvait raisonnablement escompter que cette décision serait rentable ou (...) entraînerait un profit plus élevé (ou des pertes moindres) que

---

<sup>1463</sup> Décision 2015/1344/UE de la Commission européenne du 1<sup>er</sup> octobre 2014 relative à l'aide d'Etat SA. 18857 – Aide présumée octroyée à l'aéroport de Västerås et à Ryanair Ltd, JOUE n°L207 du 04 août 2015, pp.40-72, point 255.

<sup>1464</sup> *Ibid.*, point 268.

<sup>1465</sup> Décision 2015/1824/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant les mesures prises par l'Allemagne en faveur de l'aéroport de Niederrhein (Weeze) et de Flughafen Niederrhein GmbH — SA.19880 et SA.32576 (ex NN/2011, ex CP/2011), JOUE n°L269 du 15 oct. 2015, pp.1-46, points 227, 229, 230, 233 et 234.

ce qui aurait été réalisé dans la situation contrefactuelle »<sup>1466</sup>. En 2017, la Commission confirme cette nouvelle approche et admet à nouveau qu'« il y a lieu d'apprécier les différentes options » qui s'offrent à l'entité en cause « afin de déterminer si elle a choisi la solution la plus avantageuse du point de vue financier » ou « la plus favorable du point de vue économique »<sup>1467</sup>, semblant ainsi distinguer le bénéfice financier à court terme du bénéfice économique à moyen ou long terme.

437. Malgré tout, c'est bien la rentabilité qui demeure selon la Commission le seul guide d'action possible d'une entreprise normale. Selon elle, « [seul] l'impact (...) sur la rentabilité de l'aéroport doit être pris en compte, étant donné qu'il s'agirait de la seule préoccupation pour un hypothétique [investisseur privé en économie de marché] »<sup>1468</sup>. Elle juge « raisonnable » le comportement hypothétique d'un investisseur privé tourné vers la recherche de rentabilité, ignorant tout autre objectif potentiel d'action, là où le contrôle public pourrait pourtant orienter l'activité vers des objectifs d'intérêt général<sup>1469</sup>.

438. Les autorités françaises considèrent que « le choix d'investir des collectivités repose sur le bénéfice attendu à terme pour la région en termes de développement économique et

---

<sup>1466</sup> Décision 2015/1584/UE de la Commission européenne du 1<sup>er</sup> octobre 2014 concernant l'aide d'Etat SA. 23098 mise à exécution par l'Italie en faveur de Società di Gestione dell'Aeroporto di Alghero So.Ge.A.AL S.p.A. et de divers transporteurs aériens présents à l'aéroport d'Alghero, JOUE n°L250 du 25 sept. 2015, pp.38-121, point 416.

<sup>1467</sup> Décision 2017/2336/UE de la Commission du 7 février 2017 concernant les aides d'Etat SA. 21877 (C 24/2007), SA. 27585 (2012/C) et SA. 31149 (2012/C) – Allemagne aides d'Etat présumées en faveur de Flughafen Lübeck GmbH, d'Infratil Limited, de Ryanair et des compagnies aériennes utilisant l'aéroport de Lübeck, JOUE n°L339 du 19 déc. 2017, pp.1-49, points 228, 261, 265 et 273 (« la plus intéressante au niveau des coûts et la plus viable sur le plan économique »).

<sup>1468</sup> Décision 2015/1584/UE de la Commission européenne du 1<sup>er</sup> octobre 2014 concernant l'aide d'Etat SA. 23098 mise à exécution par l'Italie en faveur de Società di Gestione dell'Aeroporto di Alghero So.Ge.A.AL S.p.A. et de divers transporteurs aériens présents à l'aéroport d'Alghero, JOUE n°L250 du 25 sept. 2015, pp.38-121, point 429 ; voir également : décision 2018/628/UE de la Commission du 11 novembre 2016 concernant l'aide d'Etat SA.24221 (2011/C) (ex 2011/NN) mise à exécution par l'Autriche en faveur de l'aéroport de Klagenfurt, de Ryanair et d'autres compagnies aériennes utilisant l'aéroport, JOUE n°L107 du 26 avr. 2018, pp.1-95, points 341 et 366 ; décision 2015/1071/UE de la Commission du 1<sup>er</sup> octobre 2014 relative à l'aide d'Etat SA. 26190 mise à exécution par l'Allemagne en faveur de l'aéroport de Sarrebruck et des compagnies aériennes utilisant cet aéroport, JOUE n°L179 du 08 juill. 2015, pp.1-53, point 313.

<sup>1469</sup> Décision 2015/1469/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.30743 – Allemagne – Financement de projets d'infrastructure à l'aéroport de Leipzig-Halle, JOUE n°L232 du 4 sept. 2015, pp.1-42, point 292.

touristique » et « pas uniquement sur des perspectives de rentabilité directe »<sup>1470</sup>. L'activité commerciale de gestion aéroportuaire, en ce compris la conclusion de contrats *marketing*, peut être exercée non pas seulement dans une perspective de rentabilité, mais dans le but de concourir aux missions d'intérêt général dont l'entité gestionnaire peut être investie – c'est le cas notamment des chambres de commerce et d'industrie en France<sup>1471</sup>. La CCI de Pau-Béarn elle-même, gestionnaire de l'aéroport de Pau, « considère qu'il est très difficile pour une « collectivité publique qui n'a pas vocation à faire des bénéfiques » de faire la preuve » *ex post* que l'argent versé dans le cadre d'un contrat *marketing* permet de lui rapporter de l'argent<sup>1472</sup>. *Unioncamere*, représentante des chambres de commerce italiennes, ainsi que les autorités italiennes avancent l'argument selon lequel « un investissement public dans un aéroport est souvent guidé par des considérations qui ne sont pas similaires à celles d'un investisseur privé », participant de la poursuite d'objectifs généraux tels que le développement économique et régional<sup>1473</sup>. La Commission devrait donc, selon *Unioncamere*, « appliquer le [principe de l'investisseur privé en économie de marché] en tenant compte de l'objectif de la mesure de soutien au développement régional et économique »<sup>1474</sup>. La Commission rejette ces arguments, s'appuyant sur la jurisprudence établie pour confirmer que lorsqu'un actionnaire public agit en tant qu'investisseur privé sur le marché, c'est la recherche de rentabilité qui constitue la norme comportementale à l'aune de laquelle il convient d'examiner la mesure en cause<sup>1475</sup>. Reconnaissant qu'un gestionnaire d'aéroport peut être sous contrôle d'une autorité publique, la Commission nie pourtant que ce contrôle puisse orienter l'activité

---

<sup>1470</sup> Décision 2015/1227/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.22614 mise à exécution par la France en faveur de la Chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn, Ryanair, Airport Marketing Services et Transavia, JOUE n°L201 du 30 juill. 2015, pp.109-197, point 524.

<sup>1471</sup> Décision 2016/633/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.33961 mise à exécution par la France en faveur de la chambre de commerce et d'industrie de Nîmes-Uzès-Le Vigan, de Veolia Transport Aéroport de Nîmes, de Ryanair Limited et d'Airport Marketing Services Limited, JOUE n°L113 du 27 avr. 2016, pp.32-147, points 262 et suivants ; décision 2018/628/UE de la Commission du 11 novembre 2016 concernant l'aide d'Etat SA.24221 (2011/C) (ex 2011/NN) mise à exécution par l'Autriche en faveur de l'aéroport de Klagenfurt, de Ryanair et d'autres compagnies aériennes utilisant l'aéroport, JOUE n°L107 du 26 avr. 2018, pp.1-95, points 341 et 366.

<sup>1472</sup> Décision 2015/1227/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.22614 mise à exécution par la France en faveur de la Chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn, Ryanair, Airport Marketing Services et Transavia, JOUE n°L201 du 30 juill. 2015, pp.109-197, point 142.

<sup>1473</sup> Décision 2015/1584/UE de la Commission européenne du 1<sup>er</sup> octobre 2014 concernant l'aide d'Etat SA. 23098 mise à exécution par l'Italie en faveur de Società di Gestione dell'Aeroporto di Alghero So.Ge.A.AL S.p.A. et de divers transporteurs aériens présents à l'aéroport d'Alghero, JOUE n°L250 du 25 sept. 2015, pp.38-121, points 242 et 250.

<sup>1474</sup> *Ibid.*, point 243.

<sup>1475</sup> *Ibid.*, point 298.

et éventuellement la détourner d'un objectif exclusif de rentabilité. Il est en effet contradictoire d'admettre l'imputabilité à l'Etat des décisions de certains gestionnaires entreprises publiques<sup>1476</sup> tout en écartant la possibilité pour ces entreprises en particulier d'orienter leur activité vers la poursuite d'objectifs combinés, d'intérêt général et de rentabilité. Il serait plus rigoureux de considérer non pas la rentabilité comme norme comportementale des entreprises, mais plutôt la satisfaction des intérêts des autorités publiques qui les contrôlent, par voie exogène ou endogène. Ainsi par exemple, lorsque les actionnaires d'une société de droit privé sont des entités publiques, pourquoi ne pas admettre que les considérations de politique publique puissent valablement participer de l'appréciation de la rationalité, ou à tout le moins de la légitimité, du comportement de l'entreprise en cause<sup>1477</sup> ? Le gestionnaire d'aéroport entreprise publique est en effet, par définition, une entité duale mue par une volonté politique et économique.

439. Cela dit, la Commission semble refuser de tenir compte de toute considération d'intérêt général dans l'appréciation des mesures de financement public en vue de leur qualification – ou non – d'aide d'Etat ; elle méconnaît ce faisant l'intérêt pour ces entités sous contrôle public d'obtenir un retour sur investissement qui ne se traduirait pas nécessairement ou pas exclusivement par une balance financière positive<sup>1478</sup>. Les effets positifs de la mesure en cause sur l'économie de la région dans laquelle se situe l'aéroport<sup>1479</sup> ne sauraient, de l'avis de la Commission et du Tribunal, être pris en compte dans le cadre de la mise en œuvre du test de l'investisseur privé en économie de marché<sup>1480</sup>, contrairement à ce qu'a par exemple

---

<sup>1476</sup> Voir *supra*.

<sup>1477</sup> Décision 2016/633/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.33961 mise à exécution par la France en faveur de la chambre de commerce et d'industrie de Nîmes-Uzès-Le Vigan, de Veolia Transport Aéroport de Nîmes, de Ryanair Limited et d'Airport Marketing Services Limited, JOUE n°L113 du 27 avr. 2016, pp.32-147.

<sup>1478</sup> Décision 2018/628/UE de la Commission du 11 novembre 2016 concernant l'aide d'Etat SA.24221 (2011/C) (ex 2011/NN) mise à exécution par l'Autriche en faveur de l'aéroport de Klagenfurt, de Ryanair et d'autres compagnies aériennes utilisant l'aéroport, JOUE n°L107 du 26 avr. 2018, pp.1-95, point 214.

<sup>1479</sup> Décision 2014/883/UE de la Commission du 11 février 2014 concernant la mesure SA.35388 – Pologne – Création de l'aéroport de Gdynia-Kosakowo, JOUE n°L357 du 12 déc. 2014, pp.51-88, point 96 ; décision 2016/2069/UE de la Commission du 1<sup>er</sup> octobre 2014 concernant les mesures SA. 14093 (C 76/2002) mises à exécution par la Belgique en faveur de Brussels South Charleroi Airport et Ryanair, JOUE n°L325 du 30 nov. 2016, pp.63-186, point 421.

<sup>1480</sup> « selon une jurisprudence constante, les considérations de développement régional ne peuvent être prises en compte pour l'application du principe de l'opérateur en économie de marché (T-129/95, T-2/96 et T-97, point 120) » : décision 2015/1227/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.22614 mise à exécution par la France en faveur de la Chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn, Ryanair, Airport Marketing Services et Transavia, JOUE n°L201 du 30 juill. 2015, pp.109-197, point 384.

pu suggérer le propriétaire de l'aéroport de Leipzig-Halle, MFAG<sup>1481</sup>. La Commission est susceptible d'admettre la poursuite d'objectifs d'intérêt général par le gestionnaire d'aéroport entreprise publique comme critère de compatibilité au marché intérieur d'une mesure qualifiée d'aide d'Etat, mais non comme argument d'exclusion d'une telle qualification.

440. De manière générale, le test de l'investisseur privé en économie de marché est biaisé puisqu'il prend pour modèle un comportement libre qui n'a aucune attache sur un marché donné, géographique ou de produit, là où un gestionnaire « réel » ne peut faire autrement que de composer avec le contexte géographique et concurrentiel dans lequel l'aéroport géré est implanté. Le test ignore largement les facteurs contingents qui sont en réalité déterminants. Quand pour l'investisseur privé hypothétique le choix est binaire, la réalité est plus complexe pour le gestionnaire en cause.

441. Quid l'enfermement d'une entreprise « publique » dans une action exclusivement tournée vers la recherche de rentabilité ? Quid la cohérence de vérifier que l'action du gestionnaire d'aéroport en tant qu'autorité publique est tournée vers la recherche de rentabilité là où la définition prétorienne de la notion d'entreprise omet toute référence à l'idée de rentabilité ?

442. Se pose la question de la place de la rentabilité dans l'analyse juridique de l'activité du gestionnaire d'aéroport. Alors que la définition prétorienne de la notion d'entreprise ne s'appuie aucunement sur l'idée de rentabilité, l'analyse contentieuse du comportement « public » d'une société à capitaux publics telle qu'un gestionnaire d'aéroport en tant qu'auteur d'une mesure de financement public repose sur la caractérisation de la recherche de rentabilité par l'entité en cause. L'activité non économique d'une entreprise au sens juridique doit, pour échapper à la qualification d'aide d'Etat, présenter une rationalité économique documentée, tandis que, conformément à la définition juridique prétorienne, **une activité peut être « économique » sans être rentable.**

---

<sup>1481</sup> MFAG (*Mitteldeutsche Flughafen AG*) « estime que l'extension de l'aéroport de Leipzig et son intégration dans le réseau de transport régional revêt une importance centrale pour la croissance de la région » : décision 2008/948/CE de la Commission du 23 juillet 2008 relative à des aides accordées par l'Allemagne à DHL et à l'aéroport de Leipzig/Halle, JOCE n°L346 du 23 déc. 2008, pp.1-36., point 117.

443. Les autorités allemandes contestent par exemple la qualification consacrée des gestionnaires d'aéroports régionaux d'entreprises<sup>1482</sup>, « du moins en ce qui concerne le financement des infrastructures aéroportuaires »<sup>1483</sup> en raison de l'absence de rentabilité d'une telle activité elle-même liée à l'absence de liberté tarifaire de l'entité qui l'exerce<sup>1484</sup>. Les autorités allemandes appellent ainsi un alignement de la définition juridique de la notion d'entreprise sur les réalités économiques qu'elle entend désigner. La Commission confirme au contraire que « le fait qu'une activité soit rentable ou pas n'est pas déterminant pour la notion d'activité économique », se référant à l'arrêt Aéroport de Leipzig-Halle<sup>1485</sup>. Elle souligne cela dit, au soutien de la qualification de son activité d'économique, la possibilité pour le gestionnaire de l'aéroport de Leipzig-Halle d'accroître ses revenus grâce à la mesure en cause.

444. En revanche, la caractérisation de la recherche de rentabilité est nécessaire pour écarter la qualification d'aide d'Etat. Ainsi, **une activité « non économique » doit offrir des perspectives de rentabilité** :

- Dès lors qu'elle implique le transfert de fonds publics en faveur d'une entreprise ;
- Et afin que ce transfert ne soit qualifié d'aide d'Etat.

Une activité « non économique », qui implique un transfert de fonds publics en faveur d'une entreprise, doit être rentable d'un point de vue *ex ante* pour que ledit transfert ne soit pas qualifié d'aide d'Etat.

445. Ainsi, alors que l'idée de rentabilité est absente de la définition juridique de la notion d'entreprise, elle est à la base de l'analyse *ex post* du comportement de l'entreprise à capitaux publics que constitue le gestionnaire d'aéroport. A travers le test de l'investisseur privé en économie de marché, la Commission européenne érige la recherche de rentabilité à long

---

<sup>1482</sup> Voir *supra* ; décision 2015/1469/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.30743 – Allemagne – Financement de projets d'infrastructure à l'aéroport de Leipzig-Halle, JOUE n°L232 du 4 sept. 2015, pp.1-42, point 58.

<sup>1483</sup> *Ibid.*, point 59.

<sup>1484</sup> *Ibid.*, points 60 et 127.

<sup>1485</sup> *Ibid.*, points 115 et 237.

terme au rang de norme comportementale absolue pour une entreprise européenne. Ce constat peut surprendre, étant donné, encore une fois, que l'idée de rentabilité est absente de la définition juridique de la notion d'entreprise et de celle, liée, de la notion d'activité économique.

446. La place de la rentabilité dans l'analyse juridique du gestionnaire d'aéroport est donc différenciée et amène à formuler deux suggestions alternatives :

- Pourquoi ne pas inclure la rentabilité dans la définition de la notion d'entreprise, comme critère de qualification ?
- Pourquoi ne pas admettre d'autres objectifs que la recherche de rentabilité comme critères de légitimation d'un comportement d'entreprise à capitaux publics ?<sup>1486</sup>

La protection de la rentabilité comme moteur exclusif d'action de toute entité dont l'action a une influence sur le jeu de la concurrence sur le marché des transports aériens revient à une négation de la réalité et de la légitimité potentielle d'autres moteurs d'action.

447. Outre l'absence de prise en compte d'objectifs autres que celui de la rentabilité, il est à noter la prémisse discutée sur laquelle le test de l'investisseur privé en économie de marché repose, selon laquelle une entreprise serait infaillible et élaborerait des plans d'affaires sans aucune prise de risque. Il convient à ce titre de souligner qu'il serait illogique de voir dans un comportement de prise de risque le signe d'une absence de rationalité économique. Au contraire, la prise de risque est inhérente à toute activité économique. Entreprendre c'est, par définition, prendre le risque de ne pas parvenir à mettre en place une activité rentable. Une relation commerciale telle que celle qui peut se nouer entre un gestionnaire et un transporteur implique donc une prise de risque qui est celle, classique, d'un opérateur économique :

- vis-à-vis d'un marché ;
- vis-à-vis de son partenaire contractuel, soit le partenaire grâce auquel il prétend conquérir un marché.

---

<sup>1486</sup> Et donc éventuellement une aide à hauteur de X% du chiffre d'affaire du gestionnaire ?

Se pose en outre la question de la finalité politique de l'application à ce secteur du droit des aides d'Etat et de la balance des intérêts en présence. S'agit-il de rationaliser le maillage aéroportuaire européen ? S'agit-il, de manière concomitante, de façonner un modèle de transport *low cost* plus orienté vers le marché ?

Si oui, par quels avantages les inconvénients suivants seraient-ils contrebalancés :

- Concentration du trafic sur les grands pôles accroissant le risque de congestion voire de saturation des capacités aéroportuaires ;
- Compression du potentiel de croissance économique ;
- Compression du potentiel de mobilité ;
- Compression du potentiel de cohésion économique, sociale et territoriale ?

Il convient enfin, pour illustrer ce propos théorique, de formuler la grande question suivante : la disparition du transporteur *Ryanair* serait-elle acceptable pour l'Union européenne ? Là aussi, une balance des intérêts en présence est à mener pour répondre à cette question :

- Intérêt des travailleurs ;
- Intérêt des consommateurs ;
- Intérêt des citoyens ;
- Intérêt général.

Après avoir ainsi pris position au gré des affaires lui ayant été soumises ces dernières années, la Commission a formalisé à travers les lignes directrices une position politique en faveur de l'érection d'une norme comportementale des gestionnaires et transporteurs de recherche de rentabilité.

#### B. L'érection de la rentabilité comme norme comportementale d'entreprise : prise de décision politique de la Commission

448. Par l'application du cadre général du droit des aides d'Etat aux relations entre

gestionnaires et transporteurs, la Commission interroge notamment la rationalité structurelle du modèle *low cost* et suggère, par le rejet d'une rationalité relative, l'éventualité de la fermeture de certains aéroports européens. L'effet attendu des dernières lignes directrices de 2014 est, d'après la Commission elle-même, une transformation réussie des gestionnaires d'aéroports en entreprises rentables à l'issue d'une période transitoire de 10 ans et la fermeture des aéroports les moins productifs. Les aéroports traitant plus de 500 000 passagers ne devraient pas avoir à fermer, contrairement à certains aéroports plus petits dès lors qu'ils ne parviendraient pas à améliorer leurs performances pour l'accroissement de leurs revenus<sup>1487</sup>. La simplification des règles relatives aux aides au démarrage devrait avoir pour effet d'améliorer la connectivité tout en anéantissant les infrastructures inutiles, limitant ainsi le gaspillage d'argent public<sup>1488</sup>. A ce titre, les lignes directrices apparaissent comme une prescription politique – dont la légitimité peut être discutée<sup>1489</sup>.

449. Force est de constater que les gestionnaires intègrent les apports de la pratique décisionnelle de la Commission, comme en témoignent les conditions tarifaires publiées ces dernières années. Le guide tarifaire de l'aéroport de Bordeaux montre un traitement différencié des aéronefs dits « non basés » dont le poids est inférieur à six tonnes et ceux dont le poids est supérieur à six tonnes. Le niveau de la redevance passagers dépend du niveau de services – l'aérogare à bas coûts, plus simple, étant moins cher – et de l'origine/la destination du vol<sup>1490</sup>. ADP applique un niveau uniforme de redevances aux atterrissages d'avions de moins de 41 tonnes<sup>1491</sup>. Un niveau de redevance passagers moins élevé est appliqué aux passagers en correspondance<sup>1492</sup>. Une modulation à la baisse est prévue pour inciter au développement du trafic et à une meilleure utilisation des infrastructures, accordée aux transporteurs selon le volume annuel de passagers transportés et la croissance de trafic

---

<sup>1487</sup> « We expect that most airports will be able to transform themselves during the ten-year transition period, and that only the most inefficient airports will close down. According to the impact assessment, no airports handling over 500.000 passengers will close. However, some smaller airports may close if they fail to improve efficiency and increase revenues. » : COMMISSION EUROPEENNE, *New state aid rules for a competitive aviation industry*, Competition policy brief, Février 2014, 6p., p.6.

<sup>1488</sup> COMMISSION EUROPEENNE, *New state aid rules for a competitive aviation industry*, Competition policy brief, Février 2014, 6p., p.6.

<sup>1489</sup> Voir *infra*.

<sup>1490</sup> AEROPORT DE BORDEAUX, *Redevances aéronautiques*, 2015, 17p., pp.12-15.

<sup>1491</sup> AEROPORTS DE PARIS, *Tarifs des redevances pour services rendus visées aux articles R.224-1 et R. 224-2 du code de l'aviation civile pour les aéroports Paris – Charles-de-Gaulle, Paris-Orly, Paris-Le Bourget*, 11p., p.1.

<sup>1492</sup> *Ibid.*, p.3.

générée<sup>1493</sup>. Le gestionnaire de l'aéroport de Toulouse applique un niveau de redevance passagers unique, valable pour les passagers départ national et international<sup>1494</sup>. Le niveau de redevance d'atterrissage dépend de la masse maximale au décollage, selon des catégories très segmentées<sup>1495</sup>. Le gestionnaire de l'aéroport de Bâle-Mulhouse prévoit une tarification incitative pour la redevance d'atterrissage en cas de création d'une nouvelle destination passagers, aide au démarrage limitée à trois années et dégressive<sup>1496</sup>, ainsi qu'en cas de création d'une liaison long-courrier, vers l'Amérique du Nord, le Moyen-Orient ou l'Asie<sup>1497</sup>. Le niveau de la redevance passagers dépend de l'origine/la destination du vol et peut être modulé à la baisse en fonction du volume annuel de passagers traité – à compter d'un minimum de 25.000 – ainsi qu'en fonction du niveau de service<sup>1498</sup>. Il existe en outre un mécanisme de réduction supplémentaire consenti contre engagement contractuel pluriannuel, sur cinq ans, du transporteur concernant le volume, avec possibilité de majoration du bonus en cas de prolongation du contrat<sup>1499</sup>. Une exonération est prévue pour les passagers en transit direct<sup>1500</sup>. A l'aéroport de Tarbes, le niveau de la redevance d'atterrissage pour les avions de six tonnes ou moins est inférieur à celui appliqué pour les avions de plus de six tonnes<sup>1501</sup>. Le gestionnaire applique un niveau de redevance passagers qui dépend du caractère régulier ou non régulier du trafic – avec une distinction géographique pour le trafic non régulier<sup>1502</sup>. Il prévoit des aides au lancement de nouvelles lignes sous forme d'abattement des redevances passagers et d'atterrissage, limités à trois années et dégressifs, ainsi qu'un abattement supplémentaire de la redevance passagers en fonction du volume<sup>1503</sup>. A l'aéroport de Nice, le gestionnaire établit une tarification incitative favorisant la création de nouvelles lignes, d'une durée limitée à trois ans, ainsi que la possibilité d'un support *marketing* pour la création de nouvelles destinations<sup>1504</sup>.

---

<sup>1493</sup> *Ibid.*, pp.3 et 4.

<sup>1494</sup> AEROPORT TOULOUSE FRANCAZAL, *Guide pratique du client 2011*, 2011, 21p., p.10

<sup>1495</sup> *Ibid.*, p.4.

<sup>1496</sup> EUROAIRPORT, *Réglementation des redevances aériennes et extra-aéronautiques*, 2012, 30p., p.10.

<sup>1497</sup> *Ibid.*, p.18.

<sup>1498</sup> *Ibid.*, pp.15-16.

<sup>1499</sup> EUROAIRPORT, *Réglementation des redevances aériennes et extra-aéronautiques*, 2012, 30p., pp.16-17.

<sup>1500</sup> *Ibid.*, p.18.

<sup>1501</sup> AEROPORT TARBES LOURDES PYRENEES, *Guide pratique du client*, 2013, 42p., p.12.

<sup>1502</sup> *Ibid.*, p.16.

<sup>1503</sup> *Ibid.*, p.18.

<sup>1504</sup> AEROPORT NICE CÔTE D'AZUR, *Tarifs des redevances pour services publics aéroportuaires*, 2016, 47p., pp.24-32.

450. Certaines questions se posent :

- La contractualisation des conditions financières d'utilisation des aéroports est-elle problématique en soi, ou bien s'agit-il, par l'application du droit des aides d'Etat, de sanctionner les seules réductions constitutives d'aides ?
- Une réduction tarifaire contractuelle est-elle par hypothèse constitutive d'aide d'Etat ?<sup>1505</sup> Il semblerait aujourd'hui que oui<sup>1506</sup> ;
- La définition d'une catégorie d'aéroports doit-elle se faire en fonction des caractéristiques des aéroports qui la composent ou bien des villes que les aéroports desservent ?
- Que protège *in fine* le droit des aides d'Etat ? Le développement des relations contractuelles entre *Ryanair* et certains gestionnaires d'aéroports sous-utilisés est-il problématique pour les consommateurs ? Que penser en outre des externalités positives du développement des aéroports sous-utilisés, qui sert les grands objectifs fondamentaux de la construction européenne ?

451. Il est souvent question, dans la doctrine, du déséquilibre dans les relations entre gestionnaire d'aéroport et transporteur<sup>1507</sup>. Le droit de la concurrence n'a pas vocation à protéger les concurrents ou la partie faible au contrat ; ce n'est pas un ordre public de protection comme l'est le droit de la consommation, mais un ordre public de direction qui protège le marché des comportements abusifs des entreprises. Un déséquilibre contractuel entre gestionnaire et transporteur ne saurait être problématique du point de vue du droit de la concurrence pour autant qu'il ne menace pas le marché. Les clauses contractuelles, expression de la liberté des parties au contrat, ne peuvent être sanctionnées par le droit de la concurrence si elles ne menacent pas le fonctionnement du marché. Les gestionnaires d'aéroports – ce sont

---

<sup>1505</sup> Selon la Commission, « ce n'est pas parce qu'un gestionnaire d'aéroport négocie avec une compagnie aérienne des conditions qui s'écartent de son système général de tarification, voire négocie une structure tarifaire différente de ce système général, qu'il confère nécessairement un avantage économique à cette compagnie » : décision 2015/1227/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.22614 mise à exécution par la France en faveur de la Chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn, Ryanair, Airport Marketing Services et Transavia, JOUE n°L201 du 30 juill. 2015, pp.109-197, point 372 ; ce n'est pas tant, semble-t-il, la caractérisation de l'avantage mais plutôt celle de la sélectivité de celui-ci qui est en question.

<sup>1506</sup> CJUE, Arrêt du 21/11/2019, Deutsche Lufthansa AG c/ Land Berlin (C-379/18, ECLI :EU :C :2019 :1000), points 51 et 52 ; voir *supra* : partie II, titre II, chapitre I, section II, paragraphe 2, A.

<sup>1507</sup> COUR DES COMPTES, *Les aéroports français face aux mutations du transport aérien – rapport public thématique*, La documentation française, Juillet 2008, 220 p.

souvent eux qui sont désignés comme partie faible face aux transporteurs aériens, en particulier *low cost* – ne sont pas protégés par le droit européen de la concurrence dans leur rapport contractuel avec les transporteurs. Détenteurs d’une facilité essentielle, les gestionnaires d’aéroports sont en principe en position de force. La concentration de plusieurs aéroports dans une même zone de chalandise atténue la dimension essentielle de chaque infrastructure aéroportuaire et place les gestionnaires en concurrence les uns avec les autres, ce qui affaiblit *de facto* leur position face aux transporteurs. Mais cette faiblesse n’est pas conjoncturelle et ne dépend pas des clauses du contrat que le gestionnaire d’un aéroport situé dans une telle zone pourrait conclure avec tel ou tel transporteur ; il s’agit au contraire d’une faiblesse quasi-structurelle, dépendante du maillage aéroportuaire<sup>1508</sup> qui, s’il est susceptible dans l’absolu d’évoluer, est en réalité presque immuable, la fermeture d’un aéroport étant un phénomène relativement rare. La régulation du déséquilibre contractuel qui existe entre certains gestionnaires d’aéroports sous-utilisés et certains transporteurs *low cost* ne dépend pas de l’application du droit de la concurrence, mais d’une action politique dont l’essence réside dans la décision d’une rationalisation du maillage aéroportuaire européen. C’est cette décision que semble prendre la Commission européenne à travers l’adoption de lignes directrices. Le droit des aides d’Etat peut, par son application – colorée d’une décision politique donnée –, être un levier de régulation du déséquilibre dans lequel l’intensité du maillage aéroportuaire européen place certains gestionnaires d’aéroports face aux transporteurs. C’est le droit des aides d’Etat en tant qu’instrument politique qui peut permettre la régulation de ce déséquilibre structurel.

452. Là où le grand nombre d’aéroports n’a pas d’explication économiquement rationnelle – mais est le résultat de politiques politiciennes servant non pas l’intérêt général mais des intérêts particuliers –, leur survie n’a pas de sens du point de vue du marché et menace même ce dernier en créant des déséquilibres qui placent les transporteurs en position d’exercer une certaine pression sur les gestionnaires pour la réduction du niveau des redevances aéroportuaires. De telles réductions, donnant un avantage compétitif indu à ces transporteurs, menacent de fausser le jeu de la concurrence et, fondamentalement, en ce qu’elles sont

---

<sup>1508</sup> CGET (Commissariat général à l’égalité des territoires), *Rapport sur le maillage aéroportuaire français*, Janvier 2017, 82p.

permises grâce à des fonds publics, font réapparaître l'Etat là où son retrait doit au contraire permettre l'émergence et l'existence du marché. Seul l'intérêt général est admis à court terme comme raison d'être d'un aéroport face à l'absence de rationalité économique ; dans de tels cas, la présence de l'Etat à travers l'investissement de deniers publics doit, même au service de l'intérêt général, être efficace afin d'éviter tout gaspillage. La volonté politique à l'échelle européenne est de limiter le soutien de l'Etat au maintien en vie d'aéroports – par la contractualisation de conditions financières avantageuses au profit de certains transporteurs – qui n'ont pas de raison d'être, ni d'intérêt général à court terme ni économique à moyen terme.

La souplesse dans l'application du droit des aides d'Etat que décrivent ou anticipent les lignes directrices émises par la Commission européenne revient d'une part à affaiblir la portée de ce régime et d'autre part à orienter les comportements de ses destinataires. A travers ces lignes directrices, la Commission oriente le comportement des gestionnaires et des transporteurs et fait en quelque sorte œuvre normative, allant au-delà de son rôle de gardienne des traités.

## *SECTION II. La valeur juridique des lignes directrices : interrogation de la compétence normative de la Commission*

453. Consacrée en 2002 par la Cour, la qualification du gestionnaire d'entreprise par la reconnaissance de la nature économique de son activité – exclusive ou non – implique l'applicabilité, à l'égard de celui-ci et des relations avec les transporteurs aériens au cœur desquelles il se trouve, du cadre général du droit européen de la concurrence. Face à la diversité des situations dans lesquelles se trouvent les gestionnaires d'aéroports, la Commission européenne qui traite en premier ressort des plaintes formées sur le fondement du droit des aides d'Etat applique ce cadre général et en donne par sa pratique décisionnelle une interprétation teintée de pragmatisme qu'elle va jusqu'à rendre cohérente à travers la publication de lignes directrices.

454. Applicable au gestionnaire d'aéroport, le droit des aides d'Etat est appliqué par la Commission européenne selon ces orientations contenues dans les lignes directrices successives qu'elle adopte, bien qu'elles n'aient pas strictement de valeur contraignante. Si

elles entérinent ainsi l'applicabilité du droit des aides d'Etat aux gestionnaires d'aéroports, les lignes directrices rappellent également que ladite applicabilité a des limites matérielles tenant à la nature de l'activité que le gestionnaire d'aéroport exerce : le droit des aides d'Etat est applicable au gestionnaire d'aéroport qui exerce une activité économique et que le juge qualifie d'entreprise. Lorsque les activités qu'il exerce sont au contraire non économiques, le gestionnaire d'aéroport ne peut en principe être qualifié d'entreprise ni donc soumis au droit des aides d'Etat – sauf à bénéficier de fait d'un avantage conféré par une mesure de soutien public. La Commission rappelle ainsi deux aspects importants de la qualification d'entreprise, contenus dans la jurisprudence, à savoir son caractère non exclusif ainsi que son assise matérielle et non organique en ce qu'elle dépend de l'identification d'une activité économique<sup>1509</sup>.

455. En résumé, le droit européen de la concurrence, ensemble formé par le droit des pratiques anticoncurrentielles et le droit des aides d'Etat, s'applique de manière différenciée aux transporteurs aériens et aux gestionnaires d'aéroports, entreprises, dans un but commun et ambivalent de protection et de limitation de leur liberté d'entreprendre<sup>1510</sup>.

456. L'application du droit des pratiques anticoncurrentielles est adaptée aux particularités des transporteurs et gestionnaires d'aéroports. En amont, le législateur prévoit certains aménagements aux interdictions de principe. En aval, le juge a recours à certaines théories lui permettant de déroger à la rigidité du cadre applicable. L'application du droit des aides d'Etat

---

<sup>1509</sup> « toutes les activités d'un gestionnaire d'aéroport ne sont pas nécessairement de nature économique (TPIUE, Arrêt du 24/03/2011, Flughafen Leipzig-Halle, T-455/08, point 98). Comme la question de savoir si une entité, quelle qu'elle soit, constitue ou non une entreprise est toujours liée à une activité spécifique, il est nécessaire d'établir une distinction entre les différentes activités d'un gestionnaire d'aéroport donné et de déterminer la mesure dans laquelle ces activités revêtent un caractère économique. Si un gestionnaire d'aéroport exerce à la fois des activités économiques et des activités non économiques, il doit être considéré comme une entreprise uniquement pour ce qui est des premières. » : COMMISSION EUROPENNE, *Communication du 20 février 2014 relative aux lignes directrices sur les aides d'Etat aux aéroports et aux compagnies aériennes*, JOUE n°C99 du 4 avr. 2014, pp.3-34., p.12, point 31 ; au sujet de la relation entre les notions d'entreprise et d'activité économique et du caractère non exclusif de la qualification d'entreprise, voir *supra* : partie II, titre I, chapitre I, section I.

<sup>1510</sup> Voir *supra* ; à propos de la limitation, jugée nécessaire, de la liberté d'entreprendre des entreprises dans le cadre de leurs relations contractuelles – et donc de l'ordre public concurrentiel – voir FRISON-ROCHE Marie-Anne, « Concurrence et contrat », Colloque de célébration du bicentenaire du code civil français des 11 et 12/03/2004 à la Cour de Cassation, [https://www.courdecassation.fr/colloques\\_activites\\_formation\\_4/2004\\_2034/accéder\\_texte\\_conference\\_8170.html](https://www.courdecassation.fr/colloques_activites_formation_4/2004_2034/accéder_texte_conference_8170.html) (consulté pour la dernière fois le 10/04/2020) ; avant d'être protégée par le droit de la concurrence, la liberté d'entreprendre a en France valeur constitutionnelle (1982, 2009).

est, elle aussi, adaptée aux particularités des transporteurs et gestionnaires d'aéroports. Depuis l'adoption du troisième paquet de mesures de libéralisation, la Commission s'attache, par le biais de lignes directrices, à préciser la portée du principe de l'interdiction des aides d'Etat contenue dans l'article 107 du TFUE<sup>1511</sup>. Les lignes directrices sont un outil à la fois *ex ante* pour les destinataires du droit des aides d'Etat, dont la sécurité juridique se trouve en principe accrue, et *ex post* comme outil d'interprétation dans le cadre de l'application du droit des aides d'Etat. C'est précisément parce que la Commission est à la fois l'auteur de ces lignes directrices, régulatrice, et l'autorité chargée de les appliquer qu'elle œuvre à une plus grande sécurité juridique des destinataires du droit des aides d'Etat<sup>1512</sup> ; le contenu des lignes directrices, s'il n'a pas dans l'absolu valeur contraignante, est précieux en ce qu'il émane de la Commission elle-même, commentatrice du droit qu'elle a vocation à appliquer<sup>1513</sup>.

457. La question est posée de savoir si la Commission européenne touche aux frontières de ses compétences en faisant œuvre créatrice par l'adoption de lignes directrices qui constituent *in fine*, malgré l'absence formelle d'effet contraignant<sup>1514</sup> rappelée par la Commission elle-

---

<sup>1511</sup> Voir CORREIA Vincent, « Les nouvelles lignes directrices de la Commission européenne sur les aides d'Etat aux aéroports et aux compagnies aériennes », *Revue allemande de droit aérien et spatial*, 2014, vol.63, n°3, pp.411-441, p.414.

<sup>1512</sup> Ces lignes directrices, en particulier celles de 2014, « expriment un souci de transparence et de sécurité juridique, au moyen d'une autolimitation du pouvoir discrétionnaire reconnu à la Commission en matière d'aides d'Etat. » : *ibid.* ; voir aussi, dans le même ouvrage, l'avis nuancé présenté pp.440-441.

<sup>1513</sup> Le professeur Vincent Correia parle d'un « statut juridique ambigu » et rappelle que le Tribunal a jugé que la « Commission peut s'imposer des orientations pour l'exercice de ses pouvoirs d'appréciation par des actes comme les lignes directrices en question, dans la mesure où ils contiennent des règles indicatives sur l'orientation à suivre par cette institution et qu'ils ne s'écartent pas des normes du traité » (TPICE, Arrêt du 30/04/1998, *Vlaamse Gewest c/ Commission* (T-214/95, ECLI :EU :T :1998 :77) : *ibid.*, pp.414-415.

<sup>1514</sup> « L'adoption par la Commission de telles lignes directrices procède de l'exercice de son pouvoir d'appréciation et n'entraîne qu'une autolimitation de ce pouvoir dans l'examen d'aides visées par ces lignes directrices, dans le respect du principe de l'égalité de traitement. En appréciant une aide individuelle à la lumière de telles lignes directrices, la Commission ne saurait être considérée comme dépassant les limites de son pouvoir d'appréciation ou y renonçant. » : TPICE, Arrêt du 30/04/1998, *Vlaamse Gewest c/ Commission* (T-214/95, ECLI :EU :T :1998 :77), point 13 ; Vincent Correia évoque l'absence totale d'effet contraignant des lignes directrices pour tout autre que son auteur, soit la Commission européenne, les percevant comme un simple recueil de décisions passées : CORREIA Vincent, *The dynamism of the aviation industry : the need of innovative policies and rules*, Intervention dans le cadre de la table ronde intitulée *Rules, interests and practices in relation to consumers' protection: an update*, LUISS Business School Rome, 16/06/2016.

même<sup>1515</sup> et confirmée par le juge<sup>1516</sup>, une adaptation pragmatique du cadre général du droit des aides d'Etat. Non pas limitées à une fonction descriptive, ces lignes directrices forment en effet tout à la fois le récit d'une pratique décisionnelle passée et l'anticipation de celle, future, que la Commission européenne prévoit d'adopter, infirmant ou confirmant celle, antérieure, sur laquelle elle a pu prendre un certain recul.

458. La Commission elle-même se réfère aux lignes directrices comme à un fondement juridique, employant des formules telles que « ce qui est requis au point 63 des lignes directrices aviation »<sup>1517</sup>. La Commission perçoit les lignes directrices comme « un cadre permettant d'établir si une aide en faveur d'un aéroport peut être considérée comme compatible avec le marché intérieur en vertu de l'article 107, paragraphe 3, sous c), TFUE »<sup>1518</sup>, « cadre d'évaluation »<sup>1519</sup> ou comme une « base juridique »<sup>1520</sup>. Elle parle de « législation à

---

<sup>1515</sup> « Dans la mesure où les présentes lignes directrices prennent position sur des éléments concernant l'absence ou la présence d'aides, elles fournissent à titre informatif l'interprétation générale que la Commission a, au moment de leur rédaction, de ces questions. Ces positions sont indicatives et sans préjudice de l'interprétation de cette notion par la Cour de justice et le Tribunal de première instance. » : COMMISSION EUROPEENNE, *Communication de la Commission – Lignes directrices communautaires sur le financement des aéroports et les aides d'Etat au démarrage pour les compagnies aériennes au départ d'aéroports régionaux*, JOCE n°C312 du 9 déc. 2005, pp.1-14, point 23.

<sup>1516</sup> La question de l'effet contraignant des lignes directrices est posée au juge à propos des lignes directrices de 2005, mais elle reste en suspens : CE, Décision du 28/07/2009, Air France Régional Brit Air c/ CCI Marseille-Provence, 329819 ; CE, Décision du 19/03/2010, Air France Régional Brit Air c/ CCI Marseille-Provence, 336405 ; selon la CCI Marseille-Provence, leur statut est ambivalent en droit interne (elles ont été approuvées par les autorités françaises dans des circulaires mais le cas des modulations de redevances aéroportuaires est expressément réservé). Selon les ministres des transports et de l'économie, elles n'ont pas force contraignante en droit interne. Le juge administratif n'a pas répondu à cette interrogation : CE, Décision du 02/07/2010, Société Air France et autres c/ CCI de Marseille-Provence, 340699.

<sup>1517</sup> Décision 2016/2069/UE de la Commission du 1<sup>er</sup> octobre 2014 concernant les mesures SA. 14093 (C 76/2002) mises à exécution par la Belgique en faveur de Brussels South Charleroi Airport et Ryanair, JOUE n°L325 du 30 nov. 2016, pp.63-186, point 519 ; nous soulignons.

<sup>1518</sup> TPIUE, Arrêt du 17/11/2017, Gmina Miasto Gdynia et Port Lotniczy Gdynia Kosakowo c/ Commission (T-263/15, ECLI :EU :T :2017 :820), point 21.

<sup>1519</sup> Décision 2014/883/UE de la Commission du 11 février 2014 concernant la mesure SA.35388 – Pologne – Création de l'aéroport de Gdynia-Kosakowo, JOUE n°L357 du 12 déc. 2014, pp.51-88, point 185 ; ou comme un « cadre » : décision 2015/1584/UE de la Commission européenne du 1<sup>er</sup> octobre 2014 concernant l'aide d'Etat SA. 23098 mise à exécution par l'Italie en faveur de Società di Gestione dell'Aeroporto di Alghero So.Ge.A.AL S.p.A. et de divers transporteurs aériens présents à l'aéroport d'Alghero, JOUE n°L250 du 25 sept. 2015, pp.38-121, point 331.

<sup>1520</sup> Décision 2018/628/UE de la Commission du 11 novembre 2016 concernant l'aide d'Etat SA.24221 (2011/C) (ex 2011/NN) mise à exécution par l'Autriche en faveur de l'aéroport de Klagenfurt, de Ryanair et d'autres compagnies aériennes utilisant l'aéroport, JOUE n°L107 du 26 avr. 2018, pp.1-95, point 533 ; décision 2015/1226/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.33963 mise à exécution par la France en faveur de la Chambre de commerce et d'industrie d'Angoulême, de la SNC-Lavalin, de Ryanair et de Airport Marketing Services, JOUE n°L201 du 30 juill. 2015, pp.48-108, point 399.

appliquer »<sup>1521</sup>, de « prescriptions »<sup>1522</sup> ou de « dispositions » et s'appuie doublement sur les lignes directrices afin de fonder leur propre applicabilité et les appliquer en substance<sup>1523</sup>. La Commission rappelle en outre qu'elle est « tenue de respecter les lignes directrices qu'elle adopte, sauf si elles sont contraires au traité » et que celles-ci constituent une confirmation de la jurisprudence du Tribunal permettant d'accroître la sécurité juridique<sup>1524</sup>. Il est intéressant de noter cette référence aux lignes directrices dont la Commission est elle-même l'auteur et qui ne sont autre qu'une compilation de sa pratique décisionnelle. La Commission évoque par exemple une évaluation « à la lumière des lignes directrices de 2005 et de sa pratique décisionnelle »<sup>1525</sup>, ce qui est un pléonasme puisque les lignes directrices sont précisément une compilation de sa pratique décisionnelle.

459. La Commission, quand elle affirme qu'elle évalue la compatibilité des aides « directement sur la base de l'article 107, paragraphe 3, sous c), du TFUE » (512), reconnaît implicitement que les lignes directrices constituent une base indirecte d'évaluation ; la base juridique véritable n'est en effet autre que le traité, les lignes directrices n'étant qu'un recueil d'interprétation du traité par la Commission.

460. Le Tribunal s'appuie quant à lui sur les lignes directrices de 2014 pour étayer le choix de la méthode d'examen de la rentabilité incrémentale pour l'application du critère de

---

<sup>1521</sup> Décision 2016/633/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.33961 mise à exécution par la France en faveur de la chambre de commerce et d'industrie de Nîmes-Uzès-Le Vigan, de Veolia Transport Aéroport de Nîmes, de Ryanair Limited et d'Airport Marketing Services Limited, JOUE n°L113 du 27 avr. 2016, pp.32-147, point 132.

<sup>1522</sup> *Ibid.*, point 75.

<sup>1523</sup> Décision 2018/628/UE de la Commission du 11 novembre 2016 concernant l'aide d'Etat SA.24221 (2011/C) (ex 2011/NN) mise à exécution par l'Autriche en faveur de l'aéroport de Klagenfurt, de Ryanair et d'autres compagnies aériennes utilisant l'aéroport, JOUE n°L107 du 26 avr. 2018, pp.1-95, point 489.

<sup>1524</sup> Décision 2015/1226/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.33963 mise à exécution par la France en faveur de la Chambre de commerce et d'industrie d'Angoulême, de la SNC-Lavalin, de Ryanair et de Airport Marketing Services, JOUE n°L201 du 30 juill. 2015, pp.48-108, point 49 ; décision 2018/628/UE de la Commission du 11 novembre 2016 concernant l'aide d'Etat SA.24221 (2011/C) (ex 2011/NN) mise à exécution par l'Autriche en faveur de l'aéroport de Klagenfurt, de Ryanair et d'autres compagnies aériennes utilisant l'aéroport, JOUE n°L107 du 26 avr. 2018, pp.1-95, points 199-201 ; décision 2013/693/UE de la Commission du 3 octobre 2012 concernant l'aide d'Etat SA. 23600 – C38/08 (ex NN 53/07) – Allemagne – Financement du terminal n°2 de l'aéroport de Munich, JOUE n°L319 du 29 nov. 2013, pp.8-22, point 71.

<sup>1525</sup> Décision 2016/633/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.33961 mise à exécution par la France en faveur de la chambre de commerce et d'industrie de Nîmes-Uzès-Le Vigan, de Veolia Transport Aéroport de Nîmes, de Ryanair Limited et d'Airport Marketing Services Limited, JOUE n°L113 du 27 avr. 2016, pp.32-147, point 108.

l'investisseur privé en économie de marché<sup>1526</sup> – pour l'appréciation d'un contrat conclu en 2006, avant l'entrée en vigueur desdites lignes directrices. Par ailleurs, il désigne les lignes directrices comme un « régime juridique »<sup>1527</sup>. L'avocat général Tanchev reconnaît la possibilité que l'application d'un principe de logique générale fondé sur l'article 107 TFUE contraire aux lignes directrices prévaille<sup>1528</sup>. Il considère cependant que les lignes directrices constituent des régimes juridiques composés de dispositions dont il semble penser qu'elles pourraient avoir force contraignante<sup>1529</sup>.

461. Dans l'affaire Bratislava, devant la Commission, le gestionnaire avait souligné que « les lignes directrices de 2005 ne constituent pas une législation juridiquement contraignante de l'Union européenne » et qu'elles ne liaient donc ni les Etats membres de l'Union ni les personnes physiques ou morales. Il avait ajouté que « [seuls] les règlements, les directives et les décisions sont contraignants » et que les « recommandations et les avis n'ont pas force obligatoire »<sup>1530</sup>. Les autorités finlandaises, dans l'affaire Tampere, évoquent le respect des lignes directrices avant de conclure à la compatibilité de la mesure en cause avec le marché commun en vertu du traité<sup>1531</sup>.

462. Le Tribunal affirme cela dit qu'il convient d'interpréter le principe de l'investisseur privé en économie de marché directement à l'aune de l'article 107, paragraphe 1, du traité, et non au regard des lignes directrices de 2014<sup>1532</sup>. Il considère qu'il convient d'examiner le comportement du gestionnaire au regard du principe de l'investisseur privé en économie de marché tel qu'il ressort du traité et non des lignes directrices<sup>1533</sup>. La Cour confirme la jurisprudence du Tribunal selon laquelle « c'est dans le seul cadre de l'article 107, paragraphe

---

<sup>1526</sup> TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, Transavia Airlines c/ Commission (T-591/15, ECLI :EU :T :2018 :946), point 162.

<sup>1527</sup> TPIUE, Arrêt du 17/11/2017, Gmina Miasto Gdynia et Port Lotniczy Gdynia Kosakowo c/ Commission (T-263/15, ECLI :EU :T :2017 :820), points 69, 78 et 81.

<sup>1528</sup> Avocat général TANCHEV, Conclusions présentées le 4 juillet 2019, C-56/18P Commission c/ Gmina Miasto Gdynia et Port Lotniczy Gdynia Kosakowo (ECLI :EU :C :2019 :569), points 22 et 42.

<sup>1529</sup> *Ibid.*, points 68 et 70.

<sup>1530</sup> Décision 2011/60/UE de la Commission du 27 janvier 2010 concernant l'aide d'État C 12/08 (ex NN 74/07) — Slovaquie — Accord entre l'aéroport de Bratislava et Ryanair, JOUE n°L27 du 1<sup>er</sup> févr. 2011, pp.24-38, point 55.

<sup>1531</sup> Décision 2013/664/UE de la Commission du 25 juillet 2012 concernant la mesure SA. 23324 – C 25/07 (ex NN 26/07) – Finlande Finavia, Airpro et Ryanair – Aéroport de Tampere-Pirkkala, JOUE n°L309 du 19 nov. 2013, pp.27-39, point 29.

<sup>1532</sup> TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, Ryanair et Airport Marketing Services c/ Commission (T-165/16, ECLI :EU :T :2018 :952), point 247.

<sup>1533</sup> *Ibid.*, point 203.

3, sous c), TFUE que doit être appréciée la légalité d'une décision de la Commission (...) et non au regard d'une pratique décisionnelle antérieure, à supposer celle-ci établie »<sup>1534</sup>.

463. Les lignes directrices sont tout de même perçues comme ayant une certaine fonction normative, notamment par le Tribunal, reconnaissant que « les nouvelles modalités d'appréciation des aides au fonctionnement prévues par les lignes directrices de 2014 visent notamment à octroyer une période transitoire de dix ans durant laquelle les aéroports, en particulier régionaux, peuvent bénéficier de ces aides, sous réserve de respecter les conditions prévues par lesdites lignes directrices » aux paragraphes 13, 14 et 112<sup>1535</sup>. Ainsi, contre l'avis développé en doctrine selon lequel elle n'a pas à réglementer et les lignes directrices n'ont pas d'effet contraignant, la Commission donne sa coloration au droit des aides d'Etat ; elle l'applique et l'adapte en quelque sorte au secteur.

464. Il faut ajouter à cela que le droit des aides d'Etat, en lui-même, contient un pouvoir politique que déploie son application. Il transforme le réel, inévitablement. Prescrivant le retrait de l'Etat d'un secteur donné, le droit des aides d'Etat tel qu'appliqué par la Commission européenne donne les contours du champ d'existence qui reste à l'Etat – le gestionnaire déterminant les conditions financières d'accès aux aéroports, soit les conditions de concurrence des transporteurs sur le marché des transports aériens européens.

465. La Commission elle-même interroge la valeur juridique des lignes directrices dans certaines affaires<sup>1536</sup>. Il importe en outre de noter que la Commission n'est pas liée par sa pratique décisionnelle antérieure, ainsi qu'a pu le rappeler le Tribunal dans les affaires Altenburg-Nobitz, Zweibrücken, Pau et Angoulême<sup>1537</sup>.

---

<sup>1534</sup> CJUE, Arrêt du 21/07/2011, Freistaat Sachsen et Land Sachsen-Anhalt c/ Commission (C-459/10P, ECLI :EU :C :2011 :515), point 16.

<sup>1535</sup> TPIUE, Arrêt du 17/11/2017, Gmina Miasto Gdynia et Port Lotniczy Gdynia Kosakowo c/ Commission (T-263/15, ECLI :EU :T :2017 :820), point 77.

<sup>1536</sup> Affaire « Gironne et Reus », Lettre d'invitation à présenter des observations du 16/10/2013, SA. 33909, JOUE n°C120 du 23 avr. 2014, pp.24-50, point 156.

<sup>1537</sup> TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, Ryanair et Airport Marketing Services c/ Commission (T-165/16, ECLI :EU :T :2018 :952), points 201 et 202 ; TPIUE, Arrêt du 25/11/2014, Brouwerij Van Honsebrouck c/ OHMI-Beverage Trademark (KASTEEL) (T-375/12, ECLI :EU :T :2014 :987), point 58 ; TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, Transavia Airlines c/ Commission (T-591/15, ECLI :EU :T :2018 :946), points 143 et 233 ; TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, Ryanair et Airport Marketing Services c/ Commission (T-111/15, ECLI :EU :T :2018 :954), points 172 et 372 ; voir également TPIUE, Arrêt du 05/02/2015, Ryanair c/ Commission (T-500/12, ECLI :EU :T :2015 :73), point 39.

466. Par ailleurs, la Commission européenne se réfère aux lignes directrices pour fonder l'applicabilité du droit des aides d'Etat aux gestionnaires des petits aéroports ; elle reconnaît sur cette base qu'une mesure d'aide à un *aéroport*, même petit, est susceptible d'affecter les échanges entre Etats membres<sup>1538</sup>. Autrement dit, elle utilise le critère de l'affectation des échanges entre Etats membres comme critère d'application du droit des aides d'Etat<sup>1539</sup>.

467. Les lignes directrices de 2014 font actuellement l'objet d'une consultation publique de la Commission européenne, à laquelle a notamment répondu l'UAF<sup>1540</sup>. L'UAF suggère une prolongation de la période transitoire afin que les gestionnaires d'aéroports traitant moins d'un million de passagers par an puissent continuer à bénéficier d'aides au fonctionnement au-delà de l'année 2024<sup>1541</sup>. La Commission avait affirmé en 2014 qu'elle prévoyait la fermeture des aéroports les moins efficaces à l'issue de la période transitoire<sup>1542</sup> ; l'UAF invite la Commission à revoir la qualification de certaines activités et, par conséquent, de certaines mesures de financement public de ces activités. En particulier, les aides au maintien en conditions opérationnelles sans incidence sur la capacité de l'aéroport ou la qualité de service devraient selon l'UAF être exclues du champ d'application du droit des aides d'Etat – en tant qu'aides au soutien d'activités non économiques. Elle invite la Commission et le juge européen à une interprétation plus large de la notion d'activité non économique, affirmant qu'ils

---

<sup>1538</sup> Décision 2018/628/UE de la Commission du 11 novembre 2016 concernant l'aide d'Etat SA.24221 (2011/C) (ex 2011/NN) mise à exécution par l'Autriche en faveur de l'aéroport de Klagenfurt, de Ryanair et d'autres compagnies aériennes utilisant l'aéroport, JOUE n°L107 du 26 avr. 2018, pp.1-95, point 255 ; décision 2015/1584/UE de la Commission européenne du 1<sup>er</sup> octobre 2014 concernant l'aide d'Etat SA. 23098 mise à exécution par l'Italie en faveur de Società di Gestione dell'Aeroporto di Alghero So.Ge.A.AL S.p.A. et de divers transporteurs aériens présents à l'aéroport d'Alghero, JOUE n°L250 du 25 sept. 2015, pp.38-121, point 318.

<sup>1539</sup> Décision 2015/1586/UE de la Commission du 26 février 2015 concernant la mesure SA. 35388 (13/C) (ex 13/NN et ex 12/N) – Pologne – Reconversion de l'aéroport de Gdynia-Kosakowo, JOUE n°L250 du 25 sept. 2015, pp.165-207, point 189 ; décision 2015/1344/UE de la Commission européenne du 1<sup>er</sup> octobre 2014 relative à l'aide d'Etat SA. 18857 – Aide présumée octroyée à l'aéroport de Västerås et à Ryanair Ltd, JOUE n°L207 du 04 août 2015, pp.40-72, point 133 ; décision 2015/1071/UE de la Commission du 1<sup>er</sup> octobre 2014 relative à l'aide d'Etat SA. 26190 mise à exécution par l'Allemagne en faveur de l'aéroport de Sarrebruck et des compagnies aériennes utilisant cet aéroport, JOUE n°L179 du 08 juill. 2015, pp.1-53, point 220 ; décision 2015/1584/UE de la Commission européenne du 1<sup>er</sup> octobre 2014 concernant l'aide d'Etat SA. 23098 mise à exécution par l'Italie en faveur de Società di Gestione dell'Aeroporto di Alghero So.Ge.A.AL S.p.A. et de divers transporteurs aériens présents à l'aéroport d'Alghero, JOUE n°L250 du 25 sept. 2015, pp.38-121, point 318.

<sup>1540</sup> Union des aéroports français ; UAF, *Les aides d'Etat dans le domaine aéroportuaire : un outil au service du développement économique et social des territoires*, 30/07/2019, 5p.

<sup>1541</sup> *Ibid.*, pp.1 et 3.

<sup>1542</sup> COMMISSION EUROPEENNE, *New state aid rules for a competitive aviation industry*, Février 2014, 6p., p.6.

devraient continuer de qualifier l'activité tenant à la garantie de la sécurité des opérations aériennes d'activité non économique<sup>1543</sup>. Elle suggère également une meilleure prise en compte des effets du soutien public sur le développement économique local<sup>1544</sup>.

---

<sup>1543</sup> UAF, *Les aides d'Etat dans le domaine aéroportuaire : un outil au service du développement économique et social des territoires*, 30/07/2019, 5p., pp.1, 3 et 4.

<sup>1544</sup> *Ibid.*, pp.1 et 4.



## CONCLUSION

La connaissance des relations entre transporteurs aériens et gestionnaires d'aéroports découle de deux principaux types de sources : l'ensemble formé par la doctrine et l'entretien avec les acteurs, et le contentieux. La première partie de cette étude repose sur des connaissances tirées du premier ensemble de sources : à partir de l'observation des pratiques combinée à la lecture d'écrits spécialisés, il est possible de saisir comment les libertés des transporteurs aériens et des gestionnaires d'aéroports s'exercent, hors contentieux. La seconde partie de cette étude repose quant à elle sur une analyse du contentieux impliquant, sans nécessairement les opposer, gestionnaires et transporteurs. Comme évoqué en introduction de cette étude, le champ géographique du contentieux amène à polariser l'analyse menée dans la seconde partie sur la France et l'Allemagne, sans toutefois la limiter à ces deux Etats. L'enjeu de cette étude est de proposer une lecture à plusieurs niveaux des relations entre gestionnaires et transporteurs afin d'en rendre le compte le plus complet et le plus fin possible. Il a semblé important à ce titre d'explorer le rapport du transporteur à l'aéroport, du transporteur au gestionnaire, du gestionnaire à l'aéroport et du gestionnaire au transporteur, en prenant soin de démêler de la manière la plus rigoureuse et précise qui soit les implications de chacun de ces rapports sur l'un ou l'ensemble des autres. C'est ce travail qui permet en théorie une présentation logique et concrète des relations entre gestionnaires et transporteurs – et limpide. Le lecteur est juge du succès de cette entreprise.

Avec la libéralisation des services de transport aérien européen, le rapport des transporteurs aux aéroports change. La libéralisation prescrit un double mouvement de retrait de l'Etat et d'introduction de la concurrence entre les transporteurs aériens, dont les relations avec les passagers reposent désormais sur le jeu classique des marchés : celui de l'offre et de la demande. Dans ce contexte, l'aéroport apparaît au transporteur européen comme un facteur de production, technique et géographique, du service de transport aérien. S'il est parfois désigné comme le marché sur lequel seraient offerts des services de prestation aéroportuaire aux transporteurs, il semble plus rigoureux d'affirmer qu'il s'agit pour ces derniers d'un point d'entrée sur le marché des services de transport aérien, d'une facilité essentielle à l'exercice de leur activité. Il est important à ce titre de noter que l'unité du marché européen des services de transports aériens fait débat, d'aucuns considérant qu'il est en fait composé d'une

multitude de marchés correspondant à la multitude de liaisons entre villes d'origine et villes de destination, dont l'opération dépend de l'accès aux aéroports d'origine et de destination correspondants.

**L'aéroport est, pour le transporteur, une facilité essentielle : le point d'entrée sur le marché des services de transport aérien.**

L'initiative des relations avec les gestionnaires est désormais entre les mains des transporteurs, ce qui en change inévitablement les contours et les enjeux.

On distingue globalement deux types de relations, qui s'articulent autour des deux grands segments du marché des services de transport aérien que sont l'offre « affaires » et l'offre « loisir ». Ce sont d'une part les intérêts des transporteurs *majors* et des gestionnaires de *hub* et d'autre part les intérêts des transporteurs *low cost* et des gestionnaires d'aéroports sous-utilisés ou de grands aéroports qui convergent pour le développement de ces deux types d'offre de transport aérien.

Les transporteurs *majors* orientent leur choix vers des aéroports de qualité, situés à proximité des grands centres urbains, afin de satisfaire les attentes d'une clientèle dite sensible au temps. Les gestionnaires des aéroports situés à proximité des grands centres urbains œuvrent donc à l'amélioration de la qualité du temps terrestre du voyage, afin d'attirer les transporteurs *majors* qui répondent à une demande affaires sensible au temps.

Les transporteurs *low cost* se tournent quant à eux principalement vers les aéroports desquels les *majors* sont absents, plus éloignés des centres urbains, la demande qu'ils visent n'étant pas sensible au temps mais au prix. Les gestionnaires de ces aéroports, sous-utilisés, sont soumis à une pression concurrentielle qui, selon la densité du maillage local, les place dans une position de plus ou moins grande faiblesse vis-à-vis des transporteurs *low cost* qui négocient à la baisse les tarifs d'utilisation des infrastructures aéroportuaires. Les gestionnaires des aéroports sous-utilisés sont en concurrence les uns avec les autres pour l'attraction des transporteurs *low cost*, qui représentent une chance parfois unique de développement. Ils adaptent ainsi le service public aéroportuaire aux attentes de ceux-ci, par une réduction

contractuelle des coûts de touchée. Les *low cost* entretiennent aussi des relations avec les gestionnaires des grands aéroports pour le développement d'une offre loisir. Certains gestionnaires font le choix d'adapter le service d'accueil du public aux attentes des *low cost* en le simplifiant. Sur les grands aéroports comme Munich, Bruxelles, Rome, Copenhague, Marseille, Lyon, Toulouse ou Bordeaux, les gestionnaires aménagent ainsi des terminaux dédiés dits *low cost*.

**Les transporteurs *majors* orientent leur choix vers les aéroports à proximité des grands centres urbains, qui permettent de satisfaire les attentes des passagers sensibles au temps. Les transporteurs *low cost* orientent leur choix vers les aéroports sous-utilisés, sur lesquels ils exercent une forme de pression pour la réduction des coûts de touchée afin de satisfaire les attentes des passagers sensibles au prix, ainsi que vers les aéroports disposant d'infrastructures adaptées à leur modèle économique.**

La liberté des transporteurs européens de choisir les aéroports d'origine et de destination de leur réseau a pour corollaire la mise en concurrence passive des infrastructures européennes et active de leurs gestionnaires.

Les gestionnaires d'aéroports sont donc en concurrence pour l'attraction des transporteurs et le développement du trafic sur leur plateforme. La concurrence qui se joue entre ces acteurs est une concurrence que l'on peut globalement qualifier de mondiale. Les grands aéroports, non substituables en tant qu'aéroports d'origine ou de destination du point de vue de la demande affaires, sont substituables en tant que plateformes de correspondance du point de vue des transporteurs *majors* qui souhaitent satisfaire cette demande. La concurrence entre *hubs* place les gestionnaires européens face aux gestionnaires du Golfe, d'Asie et d'Amérique du Nord. Entre aéroports sous-utilisés, la substituabilité en tant qu'aéroport de destination est grande du point de vue de la demande loisir, ce qui explique que la concurrence entre gestionnaires induite par les transporteurs *low cost* se joue à une échelle régionale. La substituabilité entre aéroports sous-utilisés d'origine du point de vue de la demande loisir est en revanche assez faible, ce qui limite le périmètre de la concurrence qui se joue entre gestionnaires pour l'attraction d'une base *low cost* à une zone de chalandise donnée, autour d'une ville d'origine. Il est cela dit important de noter qu'un transporteur *low cost* peut

envisager l'ouverture de l'une ou l'autre base sur l'un ou l'autre aéroport desservant l'une ou l'autre ville, sans qu'il s'agisse nécessairement d'aéroports situés dans une même zone de chalandise. On parle à ce sujet de la volatilité de l'offre *low cost*, qui se lit dans le choix tant des aéroports d'origine que des aéroports de destination. Il est ainsi possible de considérer que la concurrence entre gestionnaires pour l'attraction des transporteurs *low cost* est, en tant qu'aéroport d'origine ou de destination, régionale – continentale.

Alors que la concurrence entre gestionnaires d'aéroports sous-utilisés est une concurrence par les prix qui se joue strictement entre gestionnaires pour la satisfaction des transporteurs, celle qui se joue entre gestionnaires de *hub* repose sur la différenciation du « produit » offert pour la satisfaction des passagers. C'est en couple, avec le transporteur *major* qui l'a choisi pour l'établissement de sa base principale, que le gestionnaire de *hub* œuvre à l'amélioration de la compétitivité de son aéroport vis-à-vis de la demande affaires. Il s'agit d'améliorer la qualité du service d'accueil des passagers, à travers l'offre d'un temps de voyage au sol optimal grâce à la réduction de sa durée et l'accroissement de sa qualité.

**La volatilité de l'offre des transporteurs *low cost* génère une concurrence intense entre gestionnaires européens d'aéroports sous-utilisés, tandis que les couples *hub-major* tentent de capter le trafic de correspondance des grandes plateformes mondiales du Golfe, d'Asie et d'Amérique du Nord. Pour le gestionnaire, il s'agit non plus de rendre l'usage de l'aéroport possible mais de le rendre attractif : par la réduction des coûts de touchée ou par l'amélioration de la qualité globale de l'aéroport. La réduction des coûts de touchée peut résulter de mesures telles qu'un barème de redevances, un contrat de services aéroportuaires – combiné ou non à un contrat *marketing* – ou l'aménagement d'un terminal *low cost*, tandis que l'amélioration de la qualité d'un aéroport dépend de l'amélioration des services rendus côté piste et côté aérogare ainsi que des actions menées pour une meilleure accessibilité et une moins grande congestion des infrastructures.**

L'activité des gestionnaires change : elle glisse progressivement de la catégorie de service public à celle d'activité économique. En 2002, dans l'arrêt « Aéroports de Paris », la Cour qualifie le gestionnaire d'aéroport d'entreprise exerçant une activité économique au sens de l'article 107§1 TFUE et le soumet ainsi aux règles européennes de concurrence, comprises

comme l'ensemble formé par le droit dit *antitrust* et le droit des aides d'Etat.

En tant qu'entreprise au sens du droit des aides d'Etat, le gestionnaire ne peut plus bénéficier de soutien public et doit s'autofinancer. Dès lors, la rémunération du service public aéroportuaire glisse progressivement de la catégorie de redevance pour service rendu, régulée par une autorité de supervision indépendante et encadrée par un ensemble de principes de droit public, à celle de prix, déterminé en vertu d'une liberté tarifaire relative.

Le gestionnaire devient une entreprise au sens économique du terme : son activité est désormais tournée vers la recherche de rentabilité et attire les investissements privés. Adoptant largement le système dit de caisse unique, conformément aux recommandations de l'OACI, les gestionnaires européens axent leur développement sur l'accroissement de leurs revenus extra-aéronautiques. Un vaste mouvement de privatisation statutaire et financière des entités gestionnaires s'opère au sein de l'Union européenne, et a cours encore aujourd'hui.

**Le gestionnaire devient une entreprise au sens économique et juridique du terme, dont l'activité est tournée vers la recherche de rentabilité et soumise aux règles européennes de la concurrence.**

Avec la libéralisation, les relations entre gestionnaires et transporteurs sont des relations entre entreprises au sens du droit européen de la concurrence, la dimension publique des entités gestionnaires demeurant toutefois et imposant à ceux-ci le respect de certains principes de droit public tels que l'emblématique principe d'égalité de traitement.

Les relations entre transporteurs *low cost* et gestionnaires d'aéroports sous-utilisés sont des relations entre entreprises quasiment hors marché, qui en dépassent à tout le moins le cadre, ce qui soulève la question de leur conformité au droit des aides d'Etat. En France en particulier, où le maillage aéroportuaire est dense, les gestionnaires des aéroports sous-utilisés s'effacent derrière les autorités locales dont ils sont en quelque sorte le porte-voix. Angoulême, Beauvais, Carcassonne, La Rochelle, Nîmes, Pau, Tarbes, Montpellier, Béziers : les gestionnaires de ces aéroports ont à cœur de développer le trafic sur leur plateforme, ce qui satisfait les

ambitions des acteurs politiques locaux – actionnaires pour la plupart des entités gestionnaires – qui y voient une chance pour l'économie et l'emploi sur leur territoire.

**Les relations entre gestionnaires et transporteurs sont, au sens du droit européen de la concurrence, des relations entre entreprises. Les gestionnaires d'aéroports sous-utilisés acceptent de conclure avec les transporteurs *low cost* des contrats prévoyant des niveaux réduits de redevances pour services rendus. Les gestionnaires de *hubs* adaptent les infrastructures côté aérogare pour l'accueil des passagers des transporteurs *majors* et publient des tarifs incitatifs de redevances pour services rendus devant favoriser le développement du trafic. Certains gestionnaires d'aéroports situés à proximité des grands centres urbains accueillant une offre mixte de transport, à la fois affaires et loisirs, construisent des terminaux dits *low cost* pour lesquels les tarifs publiés sont inférieurs aux tarifs dus pour l'utilisation des autres terminaux en raison d'un niveau de service simplifié.**

La Commission et le juge européen examinent les mesures de soutien aux gestionnaires qui ne sont pas antérieures au 12 décembre 2000, date de l'arrêt du Tribunal qualifiant pour la première fois l'activité du gestionnaire d'économique.

Le gestionnaire bénéficie en effet pour certaines de ses activités du soutien financier de l'Etat. S'il a pu être qualifié par le juge européen d'entreprise au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, dans un arrêt de principe de grande portée, le gestionnaire est l'auteur d'un ensemble d'activités qui ne sont pas toutes de nature économique. Ainsi la question de la qualification du gestionnaire d'entreprise s'est-elle posée pour ce qui concerne l'activité de construction d'infrastructures aéroportuaires et celle de garantie de la sécurité des opérations côté piste. Retenant une interprétation large de la notion, la Commission et le juge ont reconnu la nature économique de ces deux activités. Pour ce qui concerne la première, l'absence d'implication d'investisseurs privés n'est pas un argument suffisant à exclure la qualification d'activité économique. Pour ce qui concerne la seconde, la Commission et le juge disent l'absence d'autonomie de l'activité de garantie de la sécurité des opérations aériennes, même par mauvais temps, dont les coûts constituent des coûts normaux du gestionnaire indissociables de son activité économique de gestion.

Ce sont aussi, outre les mesures de financement public des activités économique du gestionnaire, et de manière originale, les mesures de soutien public aux activités non économiques qui font l'objet d'un contrôle à l'aune du droit des aides d'Etat. Il s'agit pour la Commission et pour le juge européen de sanctionner toute éventuelle surcompensation des coûts des missions régaliennes dont le produit pourrait *in fine* bénéficier à un transporteur. C'est la nature économique du bénéficiaire potentiel qui ouvre l'application du droit des aides d'Etat, en dépit du caractère non économique des activités financées. Sont ainsi contrôlées des mesures d'aide aux activités non économiques telles que les SSLIA<sup>1545</sup> et tomograpes, les services de sécurité et surveillance des frontières, les services de météorologie, les services d'entretien, les missions régaliennes, le système d'éclairage et d'approche de précision. Le contrôle consiste au sujet de ces mesures en une recherche de l'absence de discrimination induite ou injustifiée entre gestionnaires d'un ordre juridique donné, permettant d'exclure l'hypothèse d'une surcompensation qui pourrait être employée par le gestionnaire pour accorder un avantage économique à un transporteur donné – sous forme de réduction des coûts de touchée par exemple.

A ce titre, la définition des conditions financières d'utilisation des infrastructures, publiques ou privées, ainsi que les projets d'investissement pour l'adaptation des infrastructures aux attentes des passagers sont autant d'efforts financiers fournis par le gestionnaire pour satisfaire les transporteurs. La Commission et le juge européen examinent donc les barèmes de redevances publiés par les gestionnaires de grands aéroports et les contrats conclus avec les transporteurs *low cost* par les gestionnaires des aéroports sous-utilisés afin d'évaluer dans quelle mesure les avantages que ceux-ci confèrent aux transporteurs le sont grâce à une aide d'Etat.

Il s'agit, comme pour les mesures de soutien au gestionnaire, de déterminer si la mesure en cause constitue une aide d'Etat au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, c'est-à-dire si elle :

- Emploie de ressources d'Etat ou est imputable à l'Etat ;
- Confère à certaines entreprises ou à la production de certains bien un avantage

---

<sup>1545</sup> Service de sauvetage et de lutte contre l'incendie des aéronefs.

sélectif ;

- Fausse ou menace de fausser la concurrence ;
- Affecte les échanges entre Etats membres,

ces quatre critères étant cumulatifs.

Les relations entre *Ryanair* et les gestionnaires de petits aéroports en France et ailleurs font ces dernières années l'objet d'un examen attentif par la Commission européenne et par le juge européen. Au gré des affaires qui leur sont soumises, la Commission et le juge européen donnent une interprétation des premier et deuxième critères de qualification de l'aide d'Etat.

Les notions de ressources d'Etat et d'imputabilité appliquées aux relations entre gestionnaires et transporteurs sont ainsi précisées. Dans sa relation contractuelle avec un transporteur *low cost* pour la réduction des coûts de touchée, le gestionnaire CCI est perçu comme une autorité publique disposant de ressources d'Etat dont la décision de contracter est nécessairement imputable à celui-ci. Le gestionnaire entreprise publique est quant à lui perçu, dans ce même contexte, comme une entité sous influence de l'Etat disposant de ressources d'Etat, pour laquelle l'imputabilité à ce dernier de la décision de contracter est évaluée au cas par cas selon la méthode de faisceau d'indices exposée dans l'arrêt *Stardust Marine* de la Cour de 2002. Il s'agit de caractériser l'exercice effectif d'un contrôle par l'Etat sur la prise de décision, selon des indicateurs organiques ou structurels démontrant l'implication ou le caractère improbable de l'absence d'implication.

Par ailleurs, la Commission développe une méthode de caractérisation de l'avantage économique, la sélectivité étant recherchée dans un second temps.

La recherche d'un avantage économique dans le chef du bénéficiaire d'une mesure donnée passe par l'analyse du comportement de son auteur à l'aune d'une norme comportementale dite de l'investisseur privé en économie de marché. C'est la conformité ou l'absence de conformité dudit comportement à cette norme qui permet la reconnaissance de l'absence ou de la présence d'un avantage économique dans le chef du bénéficiaire. La Commission développe donc un test dit de l'investisseur privé en économie de marché, qui repose non pas

sur une analyse relative du comportement d'un gestionnaire donné par comparaison avec d'autres gestionnaires, mais sur une analyse absolue du seul comportement du gestionnaire en cause par référence à une norme comportementale, basée sur la recherche de rentabilité maximale. La méthode de *benchmark* au sein d'un marché donné suggérée par les acteurs de terrain tels que *Ryanair* est rejetée au profit d'une méthode d'analyse *ex ante* de la rentabilité incrémentale. En outre, la Commission précise que ce test est applicable aux comportements de l'auteur d'une mesure agissant en qualité d'opérateur économique, cette notion n'étant pas la même que celle d'entreprise exerçant une activité économique et ne nécessitant pas une caractérisation aussi stricte et rigoureuse.

La recherche de la sélectivité de l'avantage économique conféré à un transporteur par un contrat prévoyant la réduction des coûts de touchée revient à l'analyse des termes de la relation. Ce type de relation concerne largement *Ryanair* et les gestionnaires d'aéroports sous-utilisés, et prend globalement la forme d'un ensemble contractuel formé par un contrat de services aéroportuaires et un contrat de services *marketing*. S'ils sont présentés par les parties comme étant le support de deux relations distinctes et impliquent de fait trois entités, ces contrats sont perçus par la Commission comme un ensemble né de la rencontre de volonté du gestionnaire et du transporteur, dont la cause est la réduction des coûts de touchée. Le gestionnaire conclut, avec *Ryanair* d'une part et avec une entreprise spécialisée dans la prestation de services *marketing* d'autre part, AMS, des contrats qui servent un objectif commun : la réduction des tarifs d'utilisation des infrastructures aéroportuaires à un niveau compétitif. Par la négociation d'un niveau réduit de redevances pour services rendus dans le cadre du contrat de services aéroportuaires et celle d'un prix de services publicitaires relativement élevé dans le cadre du contrat de services *marketing*, gestionnaire et transporteur parviennent à l'établissement d'une relation financière conforme à la fois au droit des aides d'Etat, formellement, et à leur stratégie économique.

Visant en particulier *Ryanair*, ces décisions interrogent la légitimité du modèle *low cost*, en apparence bénéfique aux consommateurs.

Pour ce qui concerne les barèmes de redevances publiés par le gestionnaire sur un aéroport donné et prévoyant des niveaux réduits de redevances pour services rendus, c'est la question

de la sélectivité qui est principalement discutée, l'avantage économique étant aisément caractérisé. Selon le cadre d'analyse retenu, il s'agit soit de caractériser une discrimination, formelle ou factuelle, entre usagers de l'aéroport en cause, soit de caractériser une distorsion de concurrence entre opérateurs du ou des marchés sur lesquels opèrent les bénéficiaires. A l'échelle de l'aéroport sur lequel le barème en cause s'applique, la sélectivité de l'avantage conféré est à prouver et n'est pas présumée, quand bien même il ne bénéficierait de fait qu'à un seul transporteur. L'appréciation d'une même mesure à l'échelle d'un marché donné sur lequel les transporteurs se font concurrence, et non de l'aéroport en cause, peut amener à une conclusion toute autre. Ainsi, un barème non discriminatoire à l'échelle d'un aéroport pourrait être perçu comme sélectif à l'échelle d'un marché. La sanction de la sélectivité d'un avantage à l'échelle de son champ d'application peut être perçue comme la déclinaison du principe de non-discrimination, tandis qu'elle correspond à la sanction de la distorsion de concurrence à l'échelle d'un marché.

Pour l'appréciation de la sélectivité de l'avantage conféré par de telles mesures, la Commission a élaboré un test à trois niveaux, afin de vérifier que la mesure en cause n'atténue pas les frais auxquels son ou ses bénéficiaires devraient normalement faire face. Ce test consiste à déterminer le système de référence de la mesure en cause, apprécier le caractère dérogatoire de celle-ci soit son effet discriminatoire, et vérifier l'existence ou non d'une justification par la nature ou l'économie générale du système. La Commission apprécie ainsi en quelque sorte la volonté de l'Etat membre en cause de contourner les règles relatives aux aides d'Etat en recherchant si la mesure en cause s'inscrit dans un système logique ou si elle a au contraire un caractère arbitraire ou partial.

La Commission va jusqu'à examiner certaines mesures fiscales des Etats membres, ce qui pose la question du respect de l'autonomie fiscale des Etats membres, souverains.

Les critères de distorsion de la concurrence et d'affectation des échanges sont en général peu discutés et font parfois l'objet d'une caractérisation commune ou d'une caractérisation induite par celle du deuxième critère.

**Si l'Etat se retire des relations entre gestionnaires et transporteurs, il n'en est néanmoins pas**

toujours absent, ce qui pose la question de la conformité des conditions financières d'utilisation des infrastructures consenties par les gestionnaires au droit des aides d'Etat. L'ensemble contractuel composé d'un contrat de services aéroportuaires et d'un contrat de services *marketing*, conclu entre les gestionnaires d'aéroports sous-utilisés et les transporteurs *low cost* comme *Ryanair* et un prestataire spécialisé, est perçu comme une négociation globale en faveur de la réduction des coûts de touchée et sanctionné à ce titre comme mesure constitutive d'aide d'Etat. Les barèmes de redevances prévoyant des niveaux réduits de redevances pour services rendus publiés sur un aéroport donné sont perçus comme ne constituant pas des mesures d'aides d'Etat, dès lors qu'ils n'emportent pas de distorsion de concurrence ou de discrimination. En amont, se pose la question de la conformité au droit des aides d'Etat des relations entre les gestionnaires et l'Etat. La Commission et le juge affirment que l'activité de construction d'infrastructures aéroportuaires et celle de garantie de la sécurité des opérations aériennes constituent des activités économiques qui ne peuvent être financées par l'Etat.

Par l'application des règles européennes de concurrence, la Commission et le juge protègent et garantissent le fonctionnement des marchés sur lesquels gestionnaires et transporteurs opèrent. Il s'agit de préserver le jeu de la concurrence entre transporteurs et entre gestionnaires, les conditions de celles-ci étant inévitablement déterminées, entre autres choses, par les relations que ces acteurs nouent.

Conformément aux dispositions du traité, les mesures constitutives d'aide d'Etat ne sont interdites que si elles sont incompatibles avec le marché intérieur. Autrement dit, les aides d'Etat peuvent à certaines conditions être admises pour autant qu'elles sont compatibles avec le marché intérieur. La Commission européenne a pu admettre un ensemble de critères de compatibilité des mesures constitutives d'aides d'Etat, qu'il s'agisse d'aides aux transporteurs telles que les aides au démarrage ou les rabais négociés par voie contractuelle ou d'aides aux gestionnaires telles que les aides au fonctionnement.

Les aides au démarrage de nouvelles lignes en faveur des transporteurs aériens qui permettent d'améliorer la connectivité tout en anéantissant les infrastructures inutiles, limitant ainsi le gaspillage d'argent public, peuvent être admises comme aides compatibles au marché

intérieur – dans une certaine limite d'intensité et de durée. L'appréciation de la compatibilité des aides conférées au transporteur par le biais d'un accord conclu avec le gestionnaire est quant à elle très stricte. Les aides au fonctionnement aux gestionnaires traitant plus de trois millions de passagers sont strictement interdites en tant qu'aides incompatibles avec le marché intérieur, tandis qu'elles peuvent être admises à certaines conditions si elles bénéficient à des gestionnaires traitant moins de trois millions de passagers.

La Commission européenne est en principe favorable au développement des aéroports régionaux, bien qu'elle souhaite limiter la duplication d'infrastructures inutiles pour un maillage rationnel, et reconnaît par ailleurs les externalités positives du développement du modèle *low cost*.

**L'admission de certaines mesures de soutien public aux entreprises équivaut à l'admission d'un développement, partiel, de celles-ci hors marché. Si un tel développement est autorisé dans certains cas pour une meilleure connectivité, il convient à terme que les entreprises se développent intégralement sur le marché sans le soutien de l'Etat. C'est le message politique que délivrent les lignes directrices adoptées par la Commission européenne en 2014, prévoyant une période transitoire à l'issue de laquelle l'application du droit des aides d'Etat devrait se durcir.**

Cela dit, il est important de noter que la volonté politique de certains Etats membres peut d'une certaine manière contredire celle de la Commission. Ainsi en France, la loi dite PACTE adoptée en 2019<sup>1546</sup> a modifié l'article 1385 du code civil, qui prévoit désormais la possibilité pour une société de droit privé de faire figurer dans ses statuts une « **raison d'être**, constituée des principes dont la société se dote et pour le respect desquels elle entend affecter des moyens dans la réalisation de son activité ». Cette loi va-t-elle permettre au gestionnaire de développer une activité tournée non plus seulement vers la recherche de rentabilité mais aussi vers l'atteinte d'objectifs dictés par les acteurs publics présents au capital ? Le comportement du gestionnaire agissant en qualité d'opérateur économique pour le développement du territoire sur lequel son aéroport est implanté pourra-t-il être perçu par la Commission comme

---

<sup>1546</sup> Loi n°2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, JORF n°0119 du 23 mai 2019, texte n°2.

étant conforme au principe de l'investisseur privé en économie de marché, au motif qu'un tel objectif figurerait dans ses statuts ? Le financement public de l'activité économique d'un transporteur pourrait ainsi échapper à la qualification d'aide d'Etat au motif que les effets d'un tel financement contribueraient à la poursuite d'un objectif fondamental de l'entreprise gestionnaire qui en serait l'auteur. Ainsi par exemple, une réduction publique ou contractuelle des coûts de touchée en faveur de tel ou tel transporteur pourrait être perçue comme contribuant au développement du trafic et *in fine* du territoire d'implantation d'un aéroport – un tel objectif pouvant constituer une raison d'être du gestionnaire. Une mesure aujourd'hui qualifiée d'aide d'Etat pourrait donc demain être justifiée par la raison d'être de l'entreprise qui en est l'auteur, et à ce titre être perçue comme ne constituant pas une aide – ou bien comme constituant une aide compatible avec le marché intérieur. Il sera intéressant d'observer l'analyse que fera la Commission, le cas échéant, d'une telle disposition. La question de la volonté du législateur français de permettre un contournement des règles européennes de concurrence pourrait être posée.

**Au-delà de ces questions se pose celle de la compétence de prescription de la Commission à travers sa pratique décisionnelle – les lignes directrices qui en sont la traduction n'ayant en théorie aucun effet contraignant. Quid le résultat de la consultation publique lancée par la Commission en 2019 pour l'adaptation des lignes directrices de 2014 ?**

Pour conclure cette étude, il convient bien entendu d'interroger les perspectives de développement des transporteurs et gestionnaires – et de leurs relations. Le secteur de l'aviation commerciale va-t-il connaître un mouvement toujours plus prononcé de convergence des modèles *majors* et *low cost*, jusqu'à l'avènement d'un modèle « hybride » unique ? Quel poids auraient alors les négociations relatives aux niveaux de redevances aéroportuaires ou d'assistance en escale dans la mise en place d'une relation avec un gestionnaire ? La fin de la régulation des redevances pour services rendus est-elle souhaitable ? Que reste-t-il à ce titre du service public aéroportuaire ? Comment les gestionnaires peuvent-ils concilier la garantie d'un haut niveau de sécurité et de sûreté et le développement d'une activité rentable ? Quid la fermeture des petits aéroports européens ? Quelle stratégie les gestionnaires vont-ils adopter à l'avenir pour l'attraction des transporteurs ? Les Etats membres peuvent-ils valablement reprendre en main une partie de

la politique de transport aérien et permettre aux sociétés de tourner leur action vers la poursuite d'objectifs d'intérêt général ? Quelle sera demain la place de l'enjeu de la gestion des capacités aéroportuaires dans les relations entre transporteurs et gestionnaires ? Quid l'amélioration de l'accessibilité des aéroports et de l'intermodalité ? Quel impact pourrait avoir la concurrence des transporteurs et *hubs* du Golfe et du reste du monde sur les comportements des transporteurs et gestionnaires européens ? Que penser de la création de taxes écologiques eu égard à l'importance du transport aérien comme vecteur de mobilité des marchandises, des travailleurs et des personnes – objectifs fondamentaux de l'Union européenne ? Quid alors la remise en question globale du transport aérien au regard d'objectifs transverses de l'Union européenne ?

La crise actuelle provoquée par la pandémie de Covid-19 pourrait entraîner une transformation profonde des activités et relations des gestionnaires d'aéroports et transporteurs aériens à laquelle le chercheur devra être attentif. Dans quelle mesure ces activités vont-elles rester des activités économiques de marché ? Quid le risque de surcompensation des mesures d'aides adoptées – et son calcul le cas échéant ? Le concept de transporteur national et l'opposition des modèles vont-ils réapparaître ? Va-t-on, pour ainsi dire, assister à un recul de l'intégration du marché des services de transport aérien européen et à un retour relatif de l'Etat dans les relations entre gestionnaires et transporteurs ?

## BIBLIOGRAPHIE

### Ouvrages et thèses

ALTHUSSER Louis, *Sur la reproduction*, PUF, 1995, 314p.

AMARO Rafael, BEHAR-TOUCHAIS Martine, CHARBIT Nicolas, *A quoi sert la concurrence ?*, Institut de Droit de la Concurrence, 30/09/2014, 748p.

AUSTIN Jean-Louis, PELLETIER Marie-Louise, *L'entreprise publique de service public : déclin et mutation*, L'Harmattan, 02/06/2009, 452p.

BALFOURT J.M. et autres, *Shawcross and Beaumont : Air Law*, Lexis Nexis

BALIBAR Etienne, *La proposition de l'égaliberté*, PUF, 14/04/2010, 320p.

BAROUX Jean-Louis, *Le transport aérien : une profession au bord de la crise de nerfs*, L'archipel, Septembre 2012, 351p.

BERGEL Jean-Louis, *Théorie générale du droit*, Dalloz, 27/11/2003, 374p.

BIEBER Roland, MAIANI Francesco et DELALOYE Marie, *Droit européen des transports*, Bruylant, 18/04/2006, 413p.

BIEBER Roland, MAIANI Francesco et DELALOYE Marie, *Droit européen des transports – dossiers de droit européen*, Bruylant, 10/12/2013, 316p.

BIENAYME Alain, *Principes de concurrence*, Economica, 1998, 470p.

BOURQUI Dominique Paola, *L'accès au marché unique du transport aérien dans l'Union européenne*, LGDJ, 13/02/2007, 424p.

CAMBOURNAC Pascal, *Dictionnaire du transport aérien*, Presses de l'ITA, 01/06/1993, 136p.

CHAPIER-GRANIER Nadège, *Les aéroports commerciaux entre économie administrée et économie de marché – Aspects juridiques d'une mutation*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2006, 626p.

CLEMENT Bernard, *La libre concurrence*, Que sais-je ?, PUF, 1977, 127p.

COMBE Emmanuel, *La politique de la concurrence*, La Découverte, 13/11/2008, 120p.

COMBE Emmanuel, *Le low cost*, La Découverte, 2011, 122p.

CORNU Gérard, *Vocabulaire juridique*, PUF, 18/04/2007, 986p.

CORREIA Vincent, *L'Union européenne et le droit international de l'aviation civile*, Bruylant, 07/08/2014, 972p.

DE LAUBADERE André, DEVOLVE Pierre et MODERNE Franck, *Traité des contrats administratifs*, LGDJ, 1983, 808p.

DECKER Myriam, *Structures et stratégies des compagnies aériennes à bas coûts – Les turbulences du « low cost » dans le ciel européen*, L'Harmattan, 2004, 160p.

DECOSTER François et VERSINI Frédéric, *UE : la politique des transports – vers une mobilité durable*, La documentation française, 16/10/2009, 160p.

DECOCQ André et DECOCQ Georges, *Droit de la concurrence*, LGDJ, Septembre 2016, 596p.

DENIAU Jean-François et DRUESNE Gérard, *Le marché commun*, Que sais-je ?, PUF, Mai 1996, 127p.

DEZOBRY Guillaume, *La théorie des facilité essentielles – Essentialité et droit communautaire*

*de la concurrence*, LGDJ, 2009, 507p.

DOBRSZKES Frédéric, *Libéralisation et desserte des territoires : le cas du transport aérien européen*, Peter Lang, Action publique, 2008, 285p.

ESPEROU Robert, *La politique communautaire de transport aérien*, Que sais-je ?, PUF, 1997, 127p.

FRANCK Louis, *La libre concurrence*, Que sais-je ?, PUF, 1967, 127p.

FUHR Johannes, *The institutional arrangements between airlines, airports, and handling companies – a transaction cost assessment*, Université de Berlin, Thèse dirigée par le Professeur HELBERGER C., 09/06/2008, 157p.

GABSZEWICZ Jean Jaskold, *La concurrence imparfaite*, La Découverte, 01/06/2003, 119p.

GHESTIN Jacques, *Traité de droit civil – Les effets du contrat*, LGDJ, 07/04/2001, 1340p.

GIESBERTS Ludger et GEISLER Markus, *Bodenabfertigungsdienste auf deutschen Flughäfen, Kommentar zur Verordnung über Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen – BADV*, Erich Schmidt Verlag Berlin, 01/01/1999, 245p.

GRARD Loïc, *Du marché unique des transports aériens à l'espace aérien communautaire, contribution à l'étude du droit positif et prospective juridique*, Thèse dactylographiée, sous la direction du Professeur Jean-Claude GAUTRON, Bordeaux I, 1992, 784p.

GRARD Loïc, *Le droit aérien*, Que sais-je ?, PUF, Mai 1995, 127p.

GRARD Loïc, *Le transport aérien, Dictionnaire Joly communautaire*, 1995, 71p.

GUINCHARD M., *Les principaux aspects juridiques de l'exploitation des aéroports commerciaux*, Paris, Edition Sirey, 1960

LEMOINE Maurice, *Traité de droit aérien*, 1947

MAMONTOFF Catherine, *La réforme aéroportuaire de la loi du 13 août 2004 à l'épreuve des faits*, L'Harmattan, 16/03/2011, 525p.

MERLIN Pierre, *Le transport aérien, Que sais-je ?*, PUF, Novembre 2002, 127p.

MILDE Michael, *International Air Law and ICAO – Essential Air and Space Law*, Eleven International Publishing, 2008, 351p.

MITSIPOULO Sofia, *Le marché des infrastructures de transport : les aéroports et les ports*, L'Harmattan, Juillet 2015, 578p.

MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, 1748

PAPY Romain, *L'aviation commerciale et le droit antitrust*, Thèse sous la direction du Professeur Loïc GRARD, Université Montesquieu Bordeaux IV, 15/09/2011, 654p.

PASUKANIS Evgueni, *La théorie générale du droit et le marxisme*, EDI, 22/08/1990, 173p.

PONS Jean-François (Commission européenne), *Concurrence et libéralisation dans le secteur des transports*, Colloque de l'AFEC (Association française d'études de la concurrence), Paris, 03/04/2001, 10p.

RODIER Philippe, *Recherche sur la fonction économique du droit de propriété dans le secteur du transport aérien*, Thèse sous la direction du professeur Lucien RAPP, 11/10/2013, 552p.

ROUBIER Paul, *Théorie générale du droit – Histoire des doctrines juridiques et philosophie des valeurs sociales*, Dalloz, Septembre 2005, 360p.

SALIN Pascal, *La concurrence, Que sais-je ?*, PUF, Mars 1995, 127p.

THIBAUT Michel et LECLERC Anaïs, *Air France – L'art du voyage*, Gallimard Découvertes, Septembre 2008, 127p.

TORRE-SCHAUB Marta, *Essai sur la construction juridique de la catégorie de marché*, LGDJ, 14/11/2002, 409p.

VELLAS François, *Le transport aérien*, *Economica*, 1993, 149p.

VENAYRE Florent, BLAYAC Thierry, *L'organisation du marché européen des services de transport aérien face à la suppression annoncée des exemptions*, Transports, Editions techniques et économiques, 2007, pp.153-162

ZIELKE Thomas, *Verkehrsaufteilung in Flughafensystemen – rechtliche Möglichkeiten zur Nachfragelenkung bei öffentlichen Leistungen am Beispiel von Flughäfen*, Duncker & Humblot Berlin, 01/06/1998, 208p.

### **Travaux universitaires**

ALBERS Sascha, DAFT Jost, « An empirical analysis of airline business model convergence », University of Cologne, Working Paper n°112, Department of Business Policy and Logistics, 2014, 29p.

ALLROGGEN Florian, MALINA Robert, « Market power of hub airports: the role of lock-in effects and downstream competition », Westfälische Wilhelms-Universität Münster, Discussion paper n°15, Juillet 2010, 17p.

ALVES Carlos, BARBOT Cristina, « Do low cost carriers have different corporate governance models ? », Université de Porto, FEP Working Papers, n°231, Novembre 2006, 35p.

BARBOT Cristina, « Airport pricing and airport deregulation effects on welfare: when all the

firms are present », Université de Porto, *CETE*<sup>1547</sup>, Novembre 2003, 27p.

BARBOT Cristina, « Low cost carriers, secondary airports and State aid: an economic assessment of the Charleroi affair », Université de Porto, *CETE*, FEP Working paper n°159, Octobre 2004, 20p.

BARBOT Cristina, « Airports privatisation, competition, regulation and ownership: some questions », Université de Porto, *CETE*, Novembre 2008, 24p.

BARBOT Cristina, « Vertical contracts between airports and airlines: is there a trade-off between welfare and competitiveness? », Université de Porto, *CETE*, Janvier 2009, 26p.

BERTHOU Anaïs, *Les aéroports à l'aube du troisième millénaire*, Mémoire, Université de McGill – Montréal – Canada, Novembre 1999, 110p.

BEYRIE Pierre, *Le changement du régime de gestion des aéroports régionaux français, une privatisation à deux échelles qui va bouleverser le secteur aérien - les exemples des aéroports de Lyon-Saint Exupéry et Grenoble-Isère*, Mémoire sous la direction de BONNAFOUS Alain et PEGUY Pierre-Yves, Université de Lyon, 08/09/2008, 51p.

BILOTKACH Volodymyr, GAGGERO Alberto A., PIGA Claudio A., « Airline pricing under different market conditions: evidence from european low-cost carriers », Loughborough University, Working paper 2012 – 01, Department of economics, 2012, 32p.

BRUECKNER Jan K., GOEBEL Anton, NISKANEN Esko, « Airline deregulation: the american experience and prospects for Europe », Government Institute for Economic Research, VATT Discussion Paper 149, 1997, 35p.

BRUINSMA Frank, « Comparative study of hub airports in Europe: Ticket prices, travel time and

---

<sup>1547</sup> *Centro de Estudos de Economia Industrial, do Trabalho e da Empresa / Research Center on Industrial, Labour and Managerial Economics.*

rescheduling costs », Université d'Amsterdam, Research Memorandum 199940, Novembre 1999, 19p.

CUNHA MARQUES Rui, OLIVEIRA BROCHADO Ana, « Comparing airport regulation in Europe: is there need for a european regulator? », Université de Porto, FEP Working Paper, n°259, Décembre 2007, 25p.

CZERNY Achim I., « Congestion pricing vs. slot constraints to airport », Université technique de Berlin, Discussion Paper n°2006/3, 2006, 23p.

DELABROSSE Samuel, *Aéroports régionaux et secondaires en France et intégration européenne*, Mémoire de D.E.A. sous la direction de THOREZ P., Université du Havre, 2003, 85p.

ESCOBARI Diego, LEE Sang-Yeob, « Demand shifting across flights and airports in a spatial competition model », Université de Munich, MPRA<sup>1548</sup> Paper n°38799, 14/05/2012, 13p.

ESCOBARI Diego, MELLADO Cristhian, « The choice of airport, airline, and departure date and time: estimating the demand for flights », Université de Munich, MPRA Paper n°47943, 02/07/2013, 27p.

FRANKEN Swen, *The KPI Challenge for european airports – A comparative study on the performance measurement activities of commercial airports in Europe*, Mémoire sous la direction du Dr. Lieven Quintens, Maastricht University, 07/08/2013, 68p.

GAYLE Philip G., « Does price matter? Price and non-price competition in the airline industry », Kansas State University, 21/06/2004, 25p.

GRANČAY Martin, « The economic impacts of air transport liberalization », Université de Munich, MPRA Paper n°16590, Juillet 2009, 15p.

---

<sup>1548</sup> Munich Personal RePEc Archive.

HARTMANN Cyril, *Aéroports : quelques enjeux juridiques actuels*, Mémoire, Université McGill Montréal, Août 2005, 105p.

ISHII Jun, SUNYOUNG Jun, VAN DENDER Kurt, « Air travel choices in multi-airport markets », University of California, Department of Economics, 16/02/2006, 25p.

KRATZSCH Uwe, SIEG Gernot, « When to regulate airports: a simple rule », Université technique de Braunschweig, Economics Department, Working Paper, n°6, 2009, 12p.

MALIGHETTI Paolo, MARTINI Gianmaria, PALEARI Stefano, REDONDI Renato, « The impacts of airport centrality in the EU network and inter-airport competition on airport efficiency », Université de Munich, MPRA Paper n°17673, 06/10/2009, 27p.

MALINA Robert, « Market power and the need for regulation in the German airport market », Westfälische Wilhelms-Universität Münster, Institute of Transport Economics, Discussion paper n°10, Mars 2006, 37p.

McHARDY J., TROTTER S., « Airport deregulation and airline competition », University of Sheffield, Working Paper, Department of Economics, 2005, 26p.

PAVLYUK Dmitry, « Spatial competition for passengers and its influence on efficiency of european airports », Université de Munich, MPRA Paper n°16930, 14/08/2009, 20p.

PAVLYUK Dmitry, « *Airport benchmarking and spatial competition: a critical review* », *Transport and Telecommunication*, 2012, Vol.13, n°2, pp.123-137

SILVA Hugo E., VAN DEN BERG Vincent A.C., VERHOEF Erik T., « Airlines' strategic interactions and airport pricing in a dynamic bottleneck model of congestion », Université d'Amsterdam, Department of Spatial Economics, 33p.

STROBACH Daniel, « Competition between airports with an application to the state of Baden-

Württemberg », Université de Hohenheim, Department of Economics, Discussion Paper n°272/2006, 30p.

UTUREANU Simona-Luize, « Strategy of competitive forces in the air transport, Ovidius University Annals », *Economic sciences series*, Vol. 13, Issue 1/2013, pp.101-104

VASSAL Charlotte, *Les conséquences de la privatisation aéroportuaire*, Mémoire sous la direction de Jean-François GUITARD, IFURTA Marseille, 2015-2016, 47p.

VILLARD Philippe, *Aéroports de Paris : du service public à l'entreprise de services – Emergence et mise en action d'un nouveau référentiel des politiques aéroportuaires*, Mémoire sous la direction de Pierre MULLER, IEP Paris, 2008-2009, 142p.

#### **Ouvrages collectifs et actes de colloques**

ACI EUROPE, *The ownership of Europe's airports*, 8<sup>ème</sup> conférence ACI Airport Economics & Finance à Londres, 08/03/2016, 34p.

ASSOCIATION HENRI CAPITANT, *La concurrence*, Société de législation comparée, Actes des journées de Casablanca Fès Maroc, 2010, 1009p.

AUBY Jean-Bernard et LOMBARD Martine, *L'avenir des aéroports : entre décentralisation et concurrence*, Actes du colloque organisé le 30/06/2006 – RDA et Université Paris II, Litec, Août 2007, 140p.

BULC Violeta, *Answers to the European Parliament questionnaire to the Commissioner-designate Violeta Bulc – Transport*, 20/10/2014, 7p.

BULC Violeta, *Hearing by the European Parliament – Introductory statement of Commissioner-designate Violeta Bulc – Transport*, 20/10/2014, 10p.

BRETON Jean-Marie, « Le droit de la concurrence entre régulations nationale et

communautaire : dispositif et problématique contentieuse », pp.53-65, pp.62-65 in OKAMBA Emmanuel, *Mondialisation, concurrence et compétitivité*, 15/04/2005

CEDECE, *L'Europe des transports – Actes du colloque d'Agen*, Université Montesquieu Bordeaux IV, 7 et 8 octobre 2004, sous la direction de Loïc GRARD, La documentation française, 14/10/2005, 857p.

COLLECTIF, *La propriété en mutation : quels effets de la transition vers l'économie de marché*, Colloque franco-tchèque Tempus, Publications de l'Université de Rouen n°219, 28/04/1997, 158p.

CORREIA Vincent, *The dynamism of the aviation industry : the need of innovative policies and rules*, Intervention dans le cadre de la table ronde intitulée *Rules, interests and practices in relation to consumers' protection: an update*, LUISS Business School Rome, 16/06/2016

DEVOLVE Pierre, *Les entreprises publiques et le droit de la concurrence – Quel avenir pour les entreprises publiques ?*, Académie des sciences morales et politiques, 19/05/2000, 25p.

DE ROMANET Augustin, Paris Air Forum, 11/07/2014

DE STREEL Alexandre, *La liberté contractuelle à l'épreuve du droit de la concurrence*, in Liber Amicorum Michel Coipel, Kluwer, 2004, pp.255-279

DORMOY F., *Compétitivité des aéroports et zones de chalandise*, 10èmes Entretiens Jacques Cartier, 7-10 décembre 1997, Lyon, pp.241-268

FRISON-ROCHE Marie-Anne, « Concurrence et contrat », Colloque de célébration du bicentenaire du code civil français des 11 et 12/03/2004 à la Cour de Cassation

GAGL Siegfried, KAPUR Anil, « Airport infrastructure and the emerging role of the private sector », Symposium à Vienne en Autriche, 12 au 15/12/1995, 123p.

GIESBERTS Ludger, *Bereitstellungsentgelte für Flughafeninfrastruktur*, Schriften zum Luft- und Weltraumrecht (SLW), Vol.18, Carl Heymanns Verlag, Köln, 2002

GIESBERTS Ludger, *Rechtsfragen eines Flughafensystems : De lege lata und de lege ferenda*, Aktuelle Probleme des Fachplanungs- und Raumordnungsrechts 2004, Actes du colloque de Speyer, Deutsche Hochschule für Verwaltungsrechtswissenschaften, 10 au 12/03/2004, Schriftenreihe der Hochschule Speyer Berlin, vol.173, 2005

GRARD Loïc, « *Les effets du droit communautaire sur les services publics de réseau en France* », in TEPSA « *étude comparative sur les services publics en Europe* », ASPE Europe 2000, pp.75-106

JANKOVEC Olivier, Paris Air Forum, 11/07/2014

MÜLLER Jürgen, ÜLKÜ Tolga et ZIVANOVIC Jelena, « Privatization, restructuring and its effects on performance : a comparison between German and British airport sector », *GAP (German airport performance)*, Avril 2009, Présentation orale, 59p.

PHILIPPE Jérôme (Freshfields Bruckhaus Deringer), *Concurrence et aéroports*, Séminaire Philippe Nasse du 09/01/2014, 67p.

PICCOLO, Paris Air Forum, 11/07/2014

TORRE-SCHAUB Marta, « Histoire juridique de la notion de marché », Intervention lors du séminaire Histoire du droit et histoire économique, Ecole Normale Supérieure, Paris, Avril 2006

TORRE-SCHAUB Marta, *La construction juridique de la liberté de commerce et de la concurrence au XIXème siècle*, in Dictionnaire de l'histoire du droit commercial, LGDJ, 2007

UAE (Union des avocats européens), *L'Europe des transports : régulation, dérégulation, l'impact du passage à l'euro*, 12ème congrès de l'UAE à Marseille, 8 et 9/10/1998, Bruylant, 1999, 338p.

UAE, *L'évolution du droit des transports en Europe*, XXème congrès de l'UAE à Marseille, 12/10/2007, Bruylant, 2008, 176p.

VESTAGER Margrethe, « Setting priorities in antitrust », Discours tenu à Bruxelles, 01/02/2016

VOISSET Michèle, *Les entreprises publiques et l'Europe – Quel avenir pour les entreprises publiques ?*, Académie des sciences morales et politiques, 19/05/2000, 8p.

ZÜRNSTEIN Markus, *Funding of airports from the view of an airport operator*, Présentation, Flughafen München GmbH, 17/09/2013, 19p.

## **Articles**

### **Journaux et magazines**

ACI EUROPE, « Europe on course for becoming aviation-disabled, say airports », Press release, 21/06/2012, 2p.

ACI Europe, « European Aviation standing up for the EU – Celebrating the 60th Anniversary of the Treaty of Rome », 24/03/2017

ADV, « Die EU-Kommission lässt ihr umstrittenes Vorhaben einer weiteren Marktöffnung bei den Bodenverkehrsdiensten der Flughäfen fallen », ADV, 12/12/2014

AIRPORTS INTERNATIONAL, « Schiphol presents new terminal », *AirportsInternational.com*, 13/09/2017

ALCUDINA, « L'avenir de Ryanair dans l'extrême Sud appartient aux professionnels du tourisme », *Alcudina*, 06/06/2011

APNA Mag, « Ryanair – La face cachée », *APNA Mag*, Printemps 2013, pp.8-19

AZLAN Morad, « Public private partnership (PPP) : what you need to know », 20/05/2016

BARNIER Léo, « Des résultats pires que prévu pour Air France – KLM », *Air&Cosmos*, 08/03/2012

BARNIER Léo, « ADP inaugure sa « Liaison AC » », *Air&Cosmos*, 11/04/2012

BARNIER Léo, « Pari réussi pour l'aéroport de Marseille », *Air&Cosmos*, 08/01/2013

BARNIER Léo, « Une année 2012 record pour Toulouse et Bordeaux », *Air&Cosmos*, 09/01/2013

BARNIER Léo, « Aéroports – La drôle d'année d'ADP », *Air&Cosmos*, 24/01/2013, p.30

BARNIER Léo, « Année mitigée pour ADP », *Air&Cosmos*, 28/02/2013

BARNIER Léo, « Aides aux aéroports : Bruxelles durcit le ton », *Air&Cosmos*, 03/07/2013

BARNIER Léo, « Résultats contrastés pour ADP », *Air&Cosmos*, 29/08/2013

BARNIER Léo, « ADP revoit à la hausse ses prévisions 2013 », *Air&Cosmos*, 15/11/2013

BARNIER Léo, « La croissance de l'aéroport de Toulouse ralentit », *Air&Cosmos*, 09/01/2014

BARNIER Léo, « Trafic aérien : ralentissement pour l'aéroport de Marseille », *Air&Cosmos*, 10/01/2014

BARNIER Léo, « Orly, moteur de la croissance d'ADP en 2013 », *Air&Cosmos*, 16/01/2014

BARNIER Léo, « L'aéroport de Nantes continue sur sa lancée », *Air&Cosmos*, 17/01/2014

BARNIER Léo, « Aéroports – La province en perte de vitesse », *Air&Cosmos*, 17/01/2014, p.30

BARNIER Léo, « Diversification : Les aéroports à l'heure industrielle », *Air&Cosmos*, n°2403, 25/04/2014, p.58

BARNIER Léo, « Le gouvernement ouvre le capital de l'aéroport de Toulouse », *Air&Cosmos*, 11/07/2014

BARNIER Léo, « Aéroport de Toulouse : les Chinois raflent la mise », *Air&Cosmos*, 05/12/2014

BARNIER Léo, « Aéroport de Marseille : entre ralentissement et perspectives », *Air&Cosmos*, 08/01/2015

BARNIER Léo, « Bilan mitigé pour l'aéroport de Toulouse », *Air&Cosmos*, 12/01/2015

BARNIER Léo, « Année record pour Aéroports de Paris », *Air&Cosmos*, 15/01/2015

BLUE SWAN DAILY, « Frankfurt Airport's third terminal construction is under way and a LCC provision has been built in », *Blue Swan Daily*, 03/05/2019

BOVAS Michel, « L'aéroport Nice Côte d'Azur lance les études d'un terminal « middle-cost » pour une livraison en 2018 ou 2019 », *Tourmag*, 23/01/2012

BROUILLET Sylvie, « La Commission européenne ouvre une enquête sur les aides d'Etat en faveur de l'aéroport de Carcassonne », *La gazette des communes*, 04/04/2012

COCHENNEC Yann, « Air France : le pôle régional Hop ! devra convaincre », *Air&Cosmos*, 28/01/2012

COCHENNEC Yann, « Cela bourgeoine dans le low cost », *Air&Cosmos*, 26/03/2012

COCHENNEC Yann, « Air France dispose enfin à Paris/CDG d'un aéroport à sa mesure »,

*Air&Cosmos*, 30/03/2012

COCHENNEC Yann, « Air France dévoile son satellite S4 », *Air&Cosmos*, 22/06/2012

COCHENNEC Yann, « Lufthansa regroupe ses forces dans le low cost », *Air&Cosmos*, 20/09/2012

COCHENNEC Yann, « Air France : les bases de province ne seront pas rentables en 2013 », *Air&Cosmos*, 07/01/2013

COCHENNEC Yann, « Low cost européennes – coup de mou en 2013 », *Air&Cosmos*, 24/01/2013, p.31

COCHENNEC Yann, « Travail dissimulé : Ryanair condamné », *Air&Cosmos*, 02/10/2013

COCHENNEC Yann, « Aéroport de Bordeaux : la croissance du trafic ralentit », *Air&Cosmos*, 10/10/2013

COCHENNEC Yann, « Les transporteurs veulent une baisse des redevances perçues par ADP », *Air&Cosmos*, 15/11/2013

COCHENNEC Yann, « Stratégie - Le retour de l'Amérique », *Air&Cosmos*, 06/12/2013, pp.38-39

COCHENNEC Yann, « Redevances aéroportuaires – Toulouse montre l'exemple », *Air&Cosmos*, 10/01/2014, p.33

COCHENNEC Yann, « Low cost : vers un repli du Maroc? », *Air&Cosmos*, n°2388, 10/01/2014, p.33

COCHENNEC Yann, « Résultats – Une année flamboyante pour les compagnies américaines », *Air&Cosmos*, 31/01/2014, p.38

COCHENNEC Yann, « Redevances aéroportuaires : le SCARA saisit le Conseil d'Etat », *Air&Cosmos*, 23/05/2014

COMBE Emmanuel, « Ce que nous enseigne la révolution du « low cost » aérien », *La Tribune*, 09/05/2011

COMBE Emmanuel, « Le low cost, une vraie chance pour le transport aérien », *Les Echos*, 28/06/2012

COMBE Emmanuel, « Le transport aérien aborde les nouveaux rivages du low cost », *Les Echos*, 17/04/2013

COMBE Emmanuel, « La concurrence n'est pas toujours ce que l'on croit », *La Tribune*, 18/08/2014

COMBE Emmanuel, « Transport aérien : comment être low cost dans un groupe qui ne l'est pas ? », *La Tribune*, 03/11/2014

COMMISSION EUROPEENNE, « State aid : Commission consults on new state aid rules for airports and airlines », *Communiqué de presse*, IP/13/644, 03/07/2013

COMMISSION EUROPEENNE, « Aviation : Commission reports increased transparency in setting of airport charges, but uneven implementation of rules by the Member States », IP/14/567, 19/05/2014

COUYBES Michaël, « L'accueil des compagnies aériennes sur les aéroports parisiens – Bienvenue à Paris », *DGAC Magazine*, n°339, Janvier – Février 2007, pp.12-14

DGAC MAGAZINE, n°349, Janvier 2009

DGAC MAGAZINE, « Les transporteurs à bas coût tirent la croissance », *DGAC Magazine*, n°365, Janvier 2013, p.6

DGAC MAGAZINE, « Créneaux horaires – pour une utilisation optimale des aéroports », *DGAC Magazine*, n°365, Janvier 2013, pp.8-9

DGAC MAGAZINE, « La DGAC, régulateur du transport aérien », *DGAC Magazine*, Hors série, Mars 2013, pp.28-29

DGAC MAGAZINE, n°370, juillet 2014

DGAC MAGAZINE, n°371, Novembre 2014

DUCLOS François, « Bordeaux-Mérignac va s'améliorer », *Air Journal*, 30/06/2016

DUCLOS François, « Un nouvel espace business à Orly-Sud », *Air Journal*, 24/02/2017

DUCLOS François, « Une nouvelle jetée pour le low cost à Francfort », *Air Journal*, 21/08/2017

DUTHEIL Guy, « Le luxe, nouvelle bataille des compagnies aériennes », *Le Monde*, 06/05/2014

DUTHEIL Guy, « Attaquée par easyJet, Ryanair doit revoir son modèle économique », *Le Monde*, 19/05/2014

DUTHEIL Guy, « ADP et Air France s'affrontent sur les redevances aéroportuaires », *Le Monde*, 21/01/2015

ERRARD Guillaume, « La Grèce approuve la privatisation de 14 aéroports régionaux », *Le Figaro*, 18/08/2015

GARCIA Marisa, « Eu airports increasingly turn to private investment to compete with global counterparts », *Skift*, 08/03/2016

GLISZCZYNSKI Fabrice, « Les aéroports doivent-ils payer les compagnies pour les attirer ?

(Aéroports de Paris, Air France) », *La Tribune*, 03/04/2014

LA DEPECHE, « L'aéroport<sup>1549</sup> va construire une nouvelle aérogare dès l'an prochain », *La dépêche*, 13/01/2015

LA LIBRE BELGIQUE, « Nouveau positionnement commercial pour Brussels Airlines », *La libre Belgique*, 25/08/2014

LAWSON Philippe, « Zaventem : le hall low cost dans 3 ans ? », *La libre Belgique*, 28/03/2007

LAWSON Philippe, « Brussels Airlines : « Que l'ex-BIAC réponde à nos demandes » », *La libre Belgique*, 16/02/2008

LAWSON Philippe, « Les compagnies clouent le terminal low cost », *La libre Belgique*, 22/05/2009

LAWSON Philippe, « Le low cost terminal (LCT) à Brussels Airport est un investissement hasardeux », *La libre Belgique*, 26/05/2009

LAWSON Philippe, « Brussels Airport Company dans de nouveaux locaux », *La libre Belgique*, 26/06/2009

LAWSON Philippe, « Le fédéral se déchire sur le low cost terminal », *La libre Belgique*, 26/06/2009

LAWSON Philippe, « Charleroi Airport est aux anges », *La libre Belgique*, 03/07/2009

LAWSON Philippe, « Zaventem : remise à neuf en 2020 », *La libre Belgique*, 03/02/2010

LEBAS Alain, « Allemagne : l'aéroport Francfort-Hahn passe sous contrôle chinois », *Air*

---

<sup>1549</sup> De Toulouse-Blagnac.

*Journal*, 07/06/2016

LEBAS Alain, « L'aéroport Toulouse-Blagnac se lance dans de grands chantiers », *Air Journal*, 15/01/2017

LEBLUD Hugo, « Charleroi Airport doit trouver 15,5 millions en 2015 », *L'Echo*, 05/11/2014

LEMAN Matthieu, « Aéroport : le compte à rebours a commencé », *France-Guyane*, 18/02/2016

LE MONDE, « Ryanair devra rembourser 9,6 millions d'aides publiques », *Le Monde*, 23/07/2014

LE MONDE, « Privatisation d'ADP : le Conseil constitutionnel officialise l'échec du projet de référendum », *Le Monde*, 26/03/2020

LE PARISIEN, « La compagnie Ryanair va réduire le nombre de ses vols en 2014 », *Le Parisien*, 16/01/2014

LE SOIR, « L'arrivée du low-cost-business de Ryanair à Bruxelles va bousculer les habitudes », *Le Soir*, 28/11/2013

MACRON Emmanuel, SAPIN Michel, « Privatisation de la société Aéroports de Lyon – L'Etat annonce avoir choisi le consortium Vinci Airports/CDC/Predica comme acquéreur pressenti », Communiqué de presse n°846/1537, Paris, 28/07/2016

MASSELOT Brice, « Décentralisation des aéroports – l'aboutissement d'une réforme d'ampleur », *DGAC Magazine*, n°340, Mars – Avril 2007, p.15

MENEGO Karine, « Aéroport de Pau-Béarn : la Commission enquête sur les subventions versées à Ryanair », *La gazette des communes*, 27/01/2012

NEW-YORK TIMES, « The tangle that is air travel today », *New-York Times*, 17/12/2014

OBSERVATOIRE DES MULTINATIONALES, « Les dessous du transport aérien », *Observatoire des multinationales*, 06/10/2014

REKACEWICZ Philippe, « Aéroports, de l'espace public à l'espace privé », *Le Monde diplomatique*, Février 2013, pp.13-16

RENAUD Jérôme, « Les services annexes rapportent plus à Air France – KLM qu'à Ryanair », *Air Info*, 20/07/201

RENAUD Jérôme, « Extension de l'aéroport de Toulouse : la première pierre est posée », *Air Info*, 28/06/2017

STANDAERT Olivier, « Bruxelles élargit son horizon low cost », *La libre Belgique*, 09/02/2008

STANDAERT Olivier, « On ne se bouscule pas aux portes ... », *La libre Belgique*, 09/02/2008

TISSOT Pauline, « Face au système Ryanair, que peut l'Europe ? », *TV5 Monde*, 26/09/2013

TOURMAG, « Aéroport Marseille Provence : accord avec la PAF sur la qualité de service aux passagers », 05/07/2016

VALERY Fabrice, France 3 Régions, « Les 8 dates clés de la privatisation de l'aéroport de Toulouse-Blagnac », 17/11/2014

### Revue

AZIBERT et FORNACCIARI, « Chronique générale de jurisprudence administrative française (concessions) », *AJDA*, 20/05/1986, p.286

BALBIN Edith, « La déréglementation du transport aérien aux États-Unis et en Europe », *OEST*,

Synthèse, Juin 1994

BERNARD Elsa, « L'« activité économique », un critère d'applicabilité du droit de la concurrence rebelle à la conceptualisation », *Revue internationale de droit économique*, De Boeck, 2009/3, t.XXIII, pp.353-385

BILLETTE DE VILLEMEUR Etienne, « Comment réguler le secteur aérien ? Structure optimale de l'offre de services », *Revue économique*, 2004/3 vol. 55, pp. 533-542

BILOTKACH Volodymyr, CLOUGHTERTY Joseph, MUELLER Juergen, ZHANG Anming, « Regulation, privatization, and airport charges: panel data evidence from european airports », *Journal of regulatory economics*, 12/08/2011, 8p.

BONNET Dominique, « La décentralisation des aéroports et le nouveau paysage aéroportuaire français », *Revue de droit des transports*, n°1 étude 2, Janvier 2009

BRACONNIER Stéphane, « La situation des aéroports français après les réformes de 2004 et 2005 – premier bilan », *Revue juridique de l'économie publique*, n°663, Etude 7, Avril 2009, 10p.

BRISSON Jean-François, « L'incidence de la loi du 20 avril 2005 sur le régime des infrastructures aéroportuaires », *AJDA*, 2005, n°33, 03/10/2005, pp.1835-1843

CABANNES Xavier, « L'usager et la rémunération du service rendu », *RFDA*, 2013, p.482.

CARTOU Louis, « Les services aériens réguliers internationaux et les accords intéressant la France », *Annuaire français de droit international*, volume 2, 1956. pp.279-300

COMBE Emmanuel, « Cinq idées reçues sur le low cost », *Constructif*, n°28, Février 2011, pp.42-45

COMBE Emmanuel, « De quoi le low cost est-il le nom ? », *Le nouvel économiste*, 26/04/2013,

pp.47- 51

COMBE Emmanuel, « Le low cost, une révolution économique démocratique », *Fondapol*<sup>1550</sup>, 13/02/2014, pp.6-36

COMBE Emmanuel, « La politique de concurrence : un atout pour notre industrie », *Fondapol*, Novembre 2014, pp.5-42

CONDORELLI Daniele, « Efficient and equitable airport slot allocation », *Rivista di politica economica*, Janvier – Février 2007, pp.81-104

CORREIA Vincent, « Les nouvelles lignes directrices de la Commission européenne sur les aides d'Etat aux aéroports et aux compagnies aériennes », *Revue allemande de droit aérien et spatial*, 2014, vol.63, n°3, pp.411-441

CUMYN Michelle, « Les catégories, la classification et la qualification juridiques : réflexions sur la systématique du droit », *Les Cahiers de droit*, Volume 52, n°3-4, Septembre-Décembre 2011, pp.351-378

DE MONTRICHER Nicole, « La modernisation en transition : Le cas aéroports de paris entre 1979 et 1991 », *Revue française d'administration publique*, 2004, vol. 111, n° 3, pp. 501-515

DREEF Marcel, « How far are we from the airport of the future? », *International Airport Review*, 05/01/2015

DUCLOS François, « Le SCARA dénonce les augmentations tarifaires d'ADP », *Air journal*, 21/01/2015

DUFAU Jean, « Domaine public – utilisation du domaine public aéronautique », *JurisClasseur Administratif*, Fascicule 408-4, 01/09/1993

---

<sup>1550</sup> Fondation pour l'innovation politique.

DUPONT Pascal, « La loi n°2005-357 du 20 avril 2005 et la réforme aéroportuaire en France », *RFDA*, 2005 vol. 2, pp.151-158

ENCAOUA David et KEMPF Hubert, « La déréglementation aux États-Unis : un essai d'évaluation globale », *Économie Prospective Internationale - CEPII*, 1988, pp.77-95

FAGEDA Xavier, « Infrastructure dominance in short-haul air transport markets », *Revista de economia aplicada*, n°49, 2009, pp.135-156

FAYOLLE Corinne, « La dérégulation du transport aérien en Europe. (1987-1997) », *Guerres mondiales et conflits contemporains* 1/2003 (n° 209), pp.75-89

GAGNEPAIN Philippe, MARIN Pedro L., « Regulation and incentives in european aviation », *The Journal of law and economics*, pp.229-248

GAUDEMET Yves, « Le contrat administratif, un contrat hors la loi », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°17, mars 2005

GIESBERTS Ludger et SIEBERG Christoph, « Die Bestimmung der Flughafenentgelte durch den Flughafenunternehmer », *Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht (ZLW)*, 2005, pp.181 et s.

GIESBERTS Ludger et LÜBBIG Thomas, « Airport Financing – Start-up Aid for Airlines », *Euro Watch*, n°6, mars 2005, pp.3 et s.

GIESBERTS Ludger, « Improving airport efficiency to raise finance », *Journal of Airport Management*, Janvier-mars 2007, Vol. 1, n°2, pp.204 et s.

GIL-MOLTO Maria José, PIGA Claudio A., « Entry and exit in a liberalised market », *Rivista di politica economica*, Janvier – Février 2007, pp.3-38

GITTO Lara, MINERVINI Fulvio, « The performance of european full service airlines after

liberalisation: an econometric analysis », *Rivista di politica economica*, Janvier-Février 2007, pp.105-122

GÖNENÇ Rauf, MAHER Maria, NICOLETTI Giuseppe, « Mise en œuvre et effets de la réforme de la réglementation : leçons à tirer et problématique actuelle », *Revue économique de l'OCDE*, 1/2001 (n°32), pp.11-109

GRARD Loïc, « Le service public dans le traité CE, après Amsterdam », *RAE*, 1999/2

GRARD Loïc, « L'Union européenne et le droit international de l'aviation civile », *Annuaire Français de Droit International*, 2003, pp.492-515

GRARD Loïc, « Les accords de ciel ouvert. Vers un ordre juridique aérien international « postbermudien ». Bientôt un ordre juridique « post-bilatéral » », *Revue Française de Droit Aérien et Spatial*, n°2/2004

GRARD Loïc, « L'Union Européenne et le service public, aéronefs et navires dans le même bateau », *Droit maritime Français*, Octobre 2005, p.830

GRARD Loïc, « Le droit européen des transports, une référence pour le service public en environnement de concurrence », *Cahiers de Droit Européen*, n° spécial 40 ans 2006

GRARD Loïc, « Libre concurrence et services publics. Avec ou sans constitution, l'Union européenne maintient le cap de la conciliation des impératifs », *RAE-LEA*, 2006/2, p.255

GRARD Loïc, « Etude d'impact du droit communautaire sur les réglementations étatiques des transports – à propos de quelques enseignements apportés par l'actualité récente », *Cahiers de de droit européen*, 3/4 2008, p.255

GRARD Loïc, « Sécuriser le service public avec le traité de Lisbonne », *Politeia*, n°13, Printemps 2008

GRARD Loïc, « Aides d'Etat aux entreprises ferroviaires, la doctrine officielle », *RDT*, Juillet-août 2008, comm.135

GRARD Loïc, « Des règles nouvelles pour le marché unique du transport aérien », *RDT*, Décembre 2008, comm.260

GRARD Loïc, « Un an de droit européen des transports (1er sept. 2007 – 31 août 2008) », *RTDE*, n°1/2009, p.137

GRARD Loïc, « L'emprise du droit européen de la concurrence sur les financements publics apportés aux transports », *Revue du Trésor, Gestion et Finances publiques*, Février 2009/2, p.102

GRARD Loïc, « Enfin la directive « redevances aéroportuaires » », *RDT*, Mai 2009, comm. 107

GRARD Loïc, « Assouplissement de la législation sur les créneaux horaires : en attendant la vraie réforme », *RDT*, Septembre 2009, comm.172

GRARD Loïc, « 2008 : Un an d'Europe de l'aviation civile », *RFDAS*, 2009 n°3, p.283

GRARD Loïc, « Un an et presque demi de droit européen des transports (1er sept. 2008 – 31 déc. 2009) », *RTDE*, n°1/2010, p.195

GRARD Loïc, « La Commission européenne publie un Livre Blanc Transport ambitieux – 10 objectifs – 40 domaines d'action – 130 initiatives concrètes », *Revue de droit des transports*, Mai 2011, p.1

GRARD Loïc, « Le périmètre de la législation européenne sur les redevances aéroportuaires est validé : grands aéroports et aéroports principaux (CJUE, 12/05/2011) », *Revue de droit des transports*, Juillet-Août 2011, n°7-8, pp.20-22

GUINCHARD M., « Problèmes de la classification des aérodromes », *RFDAS*, 1958

HALPERN Charlotte, « Portrait d'entreprise. La gestion aéroportuaire a-t-elle changé de nature ? Le rôle de BAA plc », *Flux*, 1/2011, n° 83, pp. 68-82

HALPERN Charlotte, « Portrait d'entreprise. HUB 4. Bâtitteur, gestionnaire et aménageur : les stratégies adaptatives de Fraport AG et Aéroports de Paris », *Flux*, 2/2011 (n° 84), pp.73-89

HASKEL Jonathan, IOZZI Alberto, VALLETTI Tommaso, « Market structure, countervailing power and price discrimination: the case of airports », *Journal of urban economics*, 26/09/2012, 34p.

HENRI Denis, « Productivité et rentabilité », *Revue économique*, 1954, vol.5 n°1, pp.50-66

JEANNENEY Pierre-Alain, NICINSKI Sophie, RICHER Laurent, « Actualités du droit de la concurrence et de la régulation », *AJDA*, 2008, p.2312

JESTAZ P., « La qualification en droit civil », *Droits*, t. 18, *La qualification*, 1994, p. 47

KOCIUBIŃSKI Jakub, « Regulatory challenges of airport slot allocation in the European union », *Wroclaw review of law, administration and economics*, Vol 3:1, pp.28-47

KOSTOPOULOS Kostis, « Redevances d'aéroports et pratiques abusives d'une position dominante », *RFDA*, 2005, vol. 2, pp.111-122

LEPIECE Annabelle, « Transport & access to facilities : an overview of EU and national case law », *e-Competitions – National competition laws bulletin*, n°67411, 13p.

LODGE Martin, « Regulation, the regulatory state and european politics », *West european politics*, vol. 31, n°1, 2008, pp.280-301

LOMBARD Martine, « De l'Etat propriétaire à l'Etat actionnaire : quels changements juridiques ? », *Revue française d'administration publique*, 2007, vol. 124, n°4, pp.573-584

ODONI Amedeo, « Airport revenues and user charges », *Massachusetts Institute of Technology*, 2007, 38p.

MALIGHETTI Paolo, PALEARI Stefano, REDONDI Renato, « Has Ryanair's pricing strategy changed over time? An empirical analysis of its 2006-2007 flights », Elsevier, 11/02/2009

MENDES DE LEON Pablo, « Une liaison franco-néerlandaise en aviation civile : parité par complémentarité », *RFDA*, 2005 vol. 2, pp.123-149

RAMOS PEREZ David, « Análisis del proceso de liberalización del mercado comunitario de transporte aéreo (1993-2008) », *Ekonomiaz*, n°73, 1er trimestre 2010, pp.178-216

ROGER Charles, « Les Industries des Biens de production », *Bulletin de l'Institut des Sciences Économiques*, 8<sup>ème</sup> année n°2, Université catholique de Louvain, Février 1937, pp. 177-182

RUPP Nicholas G., « Do low cost carriers provide low quality service ? », *Revista de análisis económico*, vol.23 n°1, Juin 2008, pp.3-20

STANZIANI Alessandro, « Comment le droit définit le marché », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, Belin, 2004/3 - n°51-3, Juillet-Septembre 2004, pp.199-203

TERNEYRE Philippe, « Nouvelle détermination du montant des redevances pour service rendu », *RFDA*, 2007, p.1278

THATCHER Mark, « Analysing regulatory reform in Europe », *Journal of european public policy*, 2002, vol. 9, n°6, pp.859-872

VANDEPOORTER Alexandre, « Collectivités territoriales, Comment tirer le meilleur parti de son patrimoine public », *Le Moniteur*, 10/07/2015, pp.46-48

VARLET Jean, « Les grands aéroports internationaux français (Roissy, Orly, Satolas, Nice) : enjeux et retombées territoriales », *Annales de Géographie*, 1997, t. 106, n°593-594, pp.155-

VARLET Jean. « La déréglementation du transport aérien et ses conséquences sur les réseaux et sur les aéroports », *Annales de Géographie*, 1997, t. 106, n°593-594, pp.205-217

ZEMBRI Pierre, « Structure des réseaux de transport et déréglementation », *Flux*, n°62, Octobre – Décembre 2005, pp.21-30

### **Rapports et documents de travail**

ACI, *Guide to airport performance measures*, Février 2012, 55p.

ACI EUROPE, *An outlook for Europe's airports – Facing the challenges of the 21st century*, 2010, 38p.

ACI EUROPE, *Revision of the 2005 EC Guidelines on financing of airports and Start-up aids to airlines departing from regional airports*, Juin 2012, 10p.

ACI EUROPE, *Airports & State aid : how to protect both growth & competition*, Août 2013, 18p.

ACI EUROPE, *ACI Europe Response to European Commission on its Communication on Draft EU Guidelines on State Aid to Airports and Airlines*, 25/09/2013

ACI EUROPE, *Airport charges survey 2014 – ACI Europe fact sheet*, 2014

ACI EUROPE, *The impact of an airport*, 2015, 31p.

ACI EUROPE, *The ownership of Europe's airports – 2016*, 2016, 32p.

ACI EUROPE, *Aéroport européens : une compétition toujours plus vive*, 26/09/2017, 33p.

ADP, *Document de référence 2011*, 2011, 266p.

ADP, *Tarifs des redevances pour services rendus visées aux articles R. 224-1 et R. 224-2 du code de l'aviation civile pour les aéroports Paris – Charles-de-Gaulle, Paris – Orly, Paris – Le Bourget*, 2015, 11p.

AIR SCOOP, *Le modèle économique de Ryanair – Plongée dans les recettes du succès de la compagnie aérienne*, Octobre 2011, 61p.

ANC, *Rapport annuel 2011*, 14/03/2012, 391p.

ASSEMBLEE NATIONALE, CAPET André (député), *Rapport sur le projet de loi n°2067 relatif à l'élargissement du conseil d'administration de la société Air France et aux relations de cette société avec l'Etat, et portant modification du code de l'aviation civile*, n°2159, 09/02/2000, 36p.

ASSEMBLEE NATIONALE (GONNOT François-Michel), *Rapport relatif aux aéroports*, n°2045, 2005, 119p.

ATAG (Air Transport Action Group), *Aviation benefits beyond borders – Driving european connectivity and growth*, Octobre 2012, 8p.

CAISSE DES DEPÔTS, *Les modes de gestion des services publics locaux*, Fiches pédagogiques, Septembre 2011, 39p.

CGET (Commissariat général à l'égalité des territoires), *Rapport sur le maillage aéroportuaire français*, Janvier 2017, 82p.

CHAMPALAUNE Carole, « Le principe de la liberté du commerce et de l'industrie et de la libre concurrence, Rapport de la Cour de cassation », *Rapport de la Cour de cassation*, 2001

CLIFFORD CHANCE, *The privatization of large regional airports in France : key issues and opportunities*, Briefing note, Juin 2015, 5p.

COFACE, *Panorama secteur – Compagnies aériennes européennes : contraintes au changement*, 17/09/2014, 19p.

COLLIN Yves, *Avis sur le projet de loi relatif aux aéroports*, n°54, 04/11/2004, 49p.

COMMISSARIAT GENERAL A LA STRATEGIE ET A LA PROSPECTIVE, *Les compagnies aériennes européennes sont-elles mortelles ? Perspectives à vingt ans*, sous la présidence d'ABRAHAM Claude, Juillet 2013, 142p.

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES, *Dix-septième Rapport sur la politique de concurrence (Rapport publié en relation avec le « XXIe Rapport général sur l'activité des Communautés européennes 1987 »)*, 1988, 352p.

COMMISSION EUROPEENNE, *White Paper on transport – Roadmap to a single européen transport area – towards a competitive and resource-efficient transport system*, 2011, 30p.

COMMISSION EUROPEENNE, *Horizon 2020 – Work programme 2014-2015 – Smart, green and integrated transport*, 2013, 95p.

COMMISSION EUROPEENNE, *New state aid rules for a competitive aviation industry*, Competition policy brief, Février 2014, 6p.

CONSEIL DE LA CONCURRENCE, *Rapport annuel 2000*, 2001, 29p.

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL (ONU), *Tendances et économie des transports*, Trans/2005/7/Add.3, 20/12/2004, 14p.

CONSEIL D'ETAT, *Redevances pour service rendu et redevances pour occupation du domaine public*, La Documentation française, 24/10/2002, 104p.

CONSEIL NATIONAL DU TOURISME – Section qualité, accueil et NTIC, *L'accueil dans les*

*aéroports français – pour une « fluidité » active et prévenante – sécurité, information, qualité*, Mai 2004, 33p.

COUR DES COMPTES, *Les aéroports français face aux mutations du transport aérien – rapport public thématique*, La documentation française, Juillet 2008, 220p.

COUR DES COMPTES, *Rapport public annuel 2015*, février 2015

DGAC, *Décentralisation et création des sociétés aéroportuaires : le renouveau des aéroports français*, 15/03/2007, 14p.

DGAC, *Observatoire de l'aviation civile 2014-2015 – tome 1 – Analyses*, Juin 2015, 135p.

DGCL (Direction générale des collectivités locales), *Guide pratique d'utilisation du code général de la propriété des personnes publiques*, Avril 2007, 138p.

DOGANIS Rigas, *La dynamique du transport aérien à la fin du XXème siècle*, Février 2004, 24p.

EGIS, *Quelles perspectives pour les aéroports régionaux en France ?*, Assemblée des communautés de France – Commission développement économique et emploi, 12/04/2016, 24p.

ENA, *Opérateurs publics et concurrence*, Février 2008, 45p.

EUROCONTROL, *Challenges of Growth 2013 – Summary report*, Juin 2013, 34p.

GONNOT François-Michel, *Rapport sur le projet de loi adopté par le Sénat relatif aux aéroports*, n°2045, 01/02/2005, 119p.

IATA&ACI, *Airport Development Reference Manual (ADRM) – 10ème édition*, Mars 2014, 12p.

LE GRAND Jean-François, *Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit*

*communautaire dans le domaine des transports*, Rapport n°481 fait au nom de la Commission des affaires économiques, 2000, 83p.

MINISTERE DE L'URBANISME, DU LOGEMENT ET DES TRANSPORTS (Observatoire économique et statistique des transports), *Organisation des transports aériens régionaux*, Documentation n°1451A, Avril 1986, 41p.

MINISTERE DES FINANCES NEERLANDAIS, *Schiphol Group privatisation options*, 12/09/2005, 107p.

MINISTERE DES TRANSPORTS, « L'aviation civile, un peu d'histoire », 25/06/2013

MOLIN Bénédicte, *Eléments pour une prospective du transport aérien européen – Rapport final*, La documentation française, Avril 1998, 61p.

OACI, *Circulaire ICAO03-AT*, 01/05/1948, p.9

OACI, *Doc 7278-C/84 : Definition of Scheduled International Air Service*, 1952

OACI, *Expérience européenne en matière de libéralisation des transports aériens*, Note présentée par 41 Etats, Février 2003, 10p.

OACI, *Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne*, Doc 9082, 2004

OACI, *Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne*, Doc 9082, 19/09/2012, 35p.

OACI, *ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services – Doc 9082*, 2012, 38p.

OACI, *Manuel sur l'économie des aéroports – Doc 9562*, 2013, 162p.

OACI, *Case study on commercialization and economic oversight of airports and air navigation services providers*, 29/01/2013, 4p.

OACI, *Rapport annuel 2013 – Le monde du transport aérien*, 2014

OCDE, *L'avenir du transport aérien international – Quelle politique face aux mutations mondiales ?*, Les Editions de l'OCDE, 1997, 172p.

OCDE, CEMT (Conférence européenne des ministres des transports), *Les aéroports : des plaques tournantes multimodales*, Table ronde 126, 2005, 182p.

OCDE, *Influence des aéroports sur la concurrence dans le transport aérien : regard sur les performances des aéroports et les relations verticales entre aéroports et compagnies aériennes*, Document de référence n°2008-17, Septembre 2008, 40p.

OCDE, *Competitive interaction between airports, airlines and high-speed rail*, *International Transport Forum*, Table ronde n°145, 2009, 212p.

OCDE, BURGHOUWT Guillaume, *In the era of airline multi-hub networks*, *International Transport Forum*, Roundtable on Expanding airport capacity under constraints in large urban areas, Paris, 21 et 22/02/2013, Discussion paper n°2013-5, 26p.

OCDE, *Impacts of expanding airport capacity on competition and connectivity – the case of Gatwick and Heathrow*, *International Transport Forum*, 2014, 45p.

PARLEMENT EUROPEEN, *Rapport du 27/09/2007 sur un plan d'action pour renforcer les capacités, l'efficacité et la sécurité des aéroports en Europe*, 2007/2092 (INI), A6-0349/2007, 32p.

PARLEMENT EUROPEEN, THOMAS Marc, *Transports aériens : règles du marché*, Fiches techniques sur l'Union européenne, Novembre 2015, 4p.

PARLEMENT EUROPEEN, DEBYSER Ariane, *Airports in the EU - Challenges ahead*, Members' Research Service, PE 583.820, Juin 2016, 31p.

PIERMARTINI Roberta, ROUSOVA Linda, *Liberalization of Air Transport Services and Passenger Traffic*, WTO<sup>1551</sup> Staff Working Paper ERSD-2008-06, Décembre 2008, 32p.

SENAT, OUDIN Jacques (sénateur), *Rapport d'information n°300 (2000-2001) fait au nom de la délégation pour l'Union européenne*, déposé le 03/05/2001, 76p.

STAC (Service technique de l'aviation civile), *Capacité de l'aéroport et de son espace aérien*, 2011, 4p.

TAV AIRPORTS, *Rapport annuel*, 2011, 256p.

UAF, *Référentiel de certification de services*, 31/05/2007, 37p.

UAF, *Les aides d'Etat dans le domaine aéroportuaire : un outil au service du développement économique et social des territoires*, 30/07/2019, 5p.

UCCEGA, *Le Livre blanc des grands aéroports régionaux français*, Novembre 2002, 54p.

UNIQUE, *Facts and Figures 2007*, Avril 2008, 32p.

WALES AUDIT OFFICE, *Welsh Government Acquisition and Ownership of Cardiff Airport*, 27/01/2016, 88p.

### **Notes sous jurisprudence**

GRARD Loïc :

---

<sup>1551</sup> World Trade Organisation.

- Note sous TPICE, 03/07/2007, *Au lys de France c/ Commission (T-458/04)*, « Domaine public aéroportuaire et commerce de détail, l'intérêt communautaire n'est pas suffisant pour que la Commission agisse au nom du droit de la concurrence », *RDT*, septembre 2007, comm.172
- Note sous TPICE, 17/12/2008, *Ryanair c/ Commission (T-196/04)*, *JCPA*, 20/07/2009, p.18
- Note sous TPICE, 17/12/2008, *Ryanair c/ Commission (T-196/04)*, « Aides d'Etat aux compagnies aériennes au départ d'aéroports régionaux : coup de canif du TPICE dans la doctrine de la Commission européenne », *RDT*, février 2009, comm.35

### **Entretiens**

BOREL Gérard, *Entretien*, Bruxelles, 21/09/2015

CAROL Pierre-Jean, *Entretien*, Toulouse, 07/07/2017

EDELMAN Bernard, *Entretien*, Paris, 17/12/2015

FRIEDRICH Jana, *Entretien*, Berlin, 27/06/2016

LELIEUR Isabelle, *Entretien*, 03/07/2017

### **Sites internet**

[aci-europe.org](http://aci-europe.org)

[air-cosmos.com](http://air-cosmos.com)

[airportcharges.com](http://airportcharges.com)

[aviationlaw.eu](http://aviationlaw.eu)

[aviationlawadvisor.com](http://aviationlawadvisor.com)

cohor.fr

developpement-durable.gouv.fr

droitaerien.com

ec.europa.eu

europa.eu

fluglärm-portal.de

iata.org

icao.int

ifurta.fr

mcgill.ca

monde-diplomatique.fr

senat.fr

spiegel.de

Sites internet des transporteurs et gestionnaires

## **Textes de Droit**

### **France**

Loi du 20 juin 1933 comprenant les aéroports parmi les établissements à l'usage du commerce que les chambres de commerce sont autorisées à fonder et à administrer en vertu de la loi du 9 avril 1898, JORF du 21 juin 1933, p.6422

Ordonnance du 24 octobre 1945 portant création de l'établissement public Aéroports de Paris, JORF du 25 oct. 1945, p.6888

Arrêté du 30/10/2002 portant création et organisation du comité des usagers du transport aérien, JORF n°259 du 06/11/2002, page 18335, texte n° 27

Article 3 de la loi n°2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier dite MURCEF, JORF n°288 du 12 déc. 2001, page 19703, texte n°1  
Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, JORF n°190 du 17 août 2004, p.14545

Loi n°2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports, JORF n°93 du 21 avr. 2005, p.6969

CRE entre l'État et ADP – 2016-2020, 86p.

Loi n°2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, JORF n°0119 du 23 mai 2019, texte n°2

### International

OACI (Organisation de l'aviation civile internationale), *Convention relative à l'aviation civile internationale*, 07/12/1944, (1994) 15 U.N.T.S. 295

### Union européenne

Règlement (CEE) n°3975/87 déterminant les modalités d'application des règles de concurrence applicables aux entreprises de transports aériens, JOCE n°L374 du 31 déc. 1987, pp.1-8

Règlement (CEE) n°3976/87 concernant l'application de l'article 85§3 du traité à certaines catégories d'accords et de pratiques concertées dans le domaine des transports aériens, JOCE n°L374 du 31 déc. 1987, p.9

Directive 87/601/CEE relative aux tarifs des services aériens réguliers entre Etats membres, JOCE n°L374 du 31 déc. 1987, p.12

Décision 87/602/CEE concernant la répartition de la capacité en sièges entre les transporteurs aériens sur les services aériens réguliers entre Etats membres et l'accès des transporteurs aériens aux liaisons des services réguliers entre Etats membres, JOCE n°L374 du 31 déc. 1987, p.19

Règlement (CEE) n°2342/90 du Conseil du 24 juillet 1990 sur les tarifs des services aériens réguliers, JOCE n°L217 du 11 août 1990, pp.1-7

Règlement (CEE) n°2343/90 du Conseil du 24 juillet 1990 concernant l'accès des transporteurs aériens aux liaisons des services aériens réguliers intracommunautaires et la répartition de la capacité en sièges entre les transporteurs aériens sur les services aériens réguliers entre États membres, JOCE n°L217 du 11 août 1990, pp.8-14

Règlement (CEE) n°2407/92 du Conseil du 23 juillet 1992 concernant les licences des transporteurs aériens, JOCE n°L240 du 24 août 1992 pp.1- 7

Règlement (CEE) n°2408/92 du Conseil du 23 juillet 1992 concernant l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intracommunautaires, JOCE n°L240 du 24 août 1992 pp.8-14

Règlement (CEE) n°2409/92 du Conseil du 23 juillet 1992 sur les tarifs des passagers et de fret des services aériens, JOCE n°L240 du 24 août 1992 pp.15-17

Règlement (CEE) n°95/93 du Conseil du 18 janvier 1993 fixant des règles communes en ce qui concerne l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports de la Communauté modifié

par les règlements (CE) n° 894/2002, 1554/2003, 793/2004 et 545/2009

Directive 96/67/CE du Conseil du 15 octobre 1996 relative à l'accès au marché de l'assistance en escale dans les aéroports de la Communauté modifiée par le Règlement (CE) n°1882/2003 du Parlement européen et du Conseil du 29/09/2003 portant adaptation à la décision 1999/468/CE du Conseil des dispositions relatives aux comités assistant la Commission dans l'exercice de ses compétences d'exécution prévues dans des actes soumis à la procédure visée à l'article 251 du traité CE

Directive 2002/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2002 relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement, JOCE n°L189 du 18 juill. 2002, pp.12-25

Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil, JOCE n°L275 du 25oct. 2003, pp.32-46

Règlement (CE) n°1008/2008 du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté (refonte) – abroge et remplace les 3 règlements du troisième « paquet » aérien (règlements du Conseil du 23 juillet 1992 n°2407/92 concernant les licences des transporteurs aériens, n°2408/92 concernant l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intracommunautaires et n°2409/92 sur les tarifs des passagers et de fret des services aériens)

Directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires, JOCE n°L70 du 14 mars 2009, pp.11-16

Règlement (CE) n°487/2009 du Conseil du 25 mai 2009 relatif à l'application de l'article 81§3 du Traité à certaines catégories d'accords et pratiques concertées dans le secteur des transports aériens, JOUE n°L148 du 11 juin 2009, pp.1-4

Règlement (UE) n°598/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relatif à l'établissement de règles et de procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de l'Union, dans le cadre d'une approche équilibrée, et abrogeant la directive 2002/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mars 2002 relative à l'établissement de règles et procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de la Communauté modifié par le règlement (CE) n°1137/2008<sup>1552</sup>

« Paquet aéroports » :

« Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : Politique aéroportuaire de l'Union européenne — résoudre les problèmes de capacité et de qualité pour favoriser la croissance, la connectivité et la mobilité durable »<sup>1553</sup>

« Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur les services d'assistance en escale dans les aéroports de l'Union et abrogeant la directive 96/67/CE du Conseil »<sup>1554</sup>

« Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil fixant des règles communes en ce qui concerne l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports de l'Union européenne (refonte) »<sup>1555</sup>

« Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'établissement de règles et procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de l'Union, dans le cadre d'une approche équilibrée, et abrogeant la directive 2002/30/CE du Parlement européen et du Conseil »<sup>1556</sup>

### **Textes non contraignants**

COMMISSION EUROPEENNE, *Communication relative à l'application des articles 92 et 93 du traité CE et de l'article 61 de l'Accord EEE aux aides d'Etat dans le secteur de l'aviation*, JOCE

---

<sup>1552</sup> Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 15/02/2008 sur l'application de la directive 2002/30/CE : COM(2008) 66 final, «Restrictions d'exploitation pour raison de bruit dans les aéroports de l'UE», non publié au Journal officiel.

<sup>1553</sup> COM(2011) 823 final.

<sup>1554</sup> COM(2011) 824 final — 2011/0397 (COD).

<sup>1555</sup> COM(2011) 827 final — 2011/0391 (COD).

<sup>1556</sup> COM(2011) 828 final — 2011/0398 (COD).

n°C350 du 10 déc. 1994, pp.5-20<sup>1557</sup>

COMMISSION EUROPEENNE, *Communication sur la définition du marché en cause aux fins du droit communautaire de la concurrence*, JOCE n°C372 du 9 déc. 1997, pp.5-13

COMMISSION EUROPEENNE, *Communication de la Commission – Lignes directrices communautaires sur le financement des aéroports et les aides d’Etat au démarrage pour les compagnies aériennes au départ d’aéroports régionaux*, JOCE n°C312 du 9 déc. 2005, pp.1-14<sup>1558</sup>

COMMISSION EUROPEENNE, *Communication du 24 janvier 2007, Un plan d’action pour renforcer les capacités, l’efficacité et la sécurité des aéroports en Europe*, COM (2006) 819 final, 16p.

COMMISSION EUROPEENNE, *Communication sur l’application du règlement (CE) n° 793/2004 fixant les règles communes en ce qui concerne l’attribution des créneaux horaires dans les aéroports de la Communauté*<sup>1559</sup>, 15 novembre 2007

COMMISSION EUROPEENNE, *Communication relative à l’application du règlement (CE) n° 95/93 fixant les règles communes en ce qui concerne l’attribution des créneaux horaires dans les aéroports de la Communauté, tel que modifié*<sup>1560</sup>, 30 avril 2008

COMMISSION EUROPEENNE, SEC (2011) 391 final, *Commission staff working document Accompanying the White Paper – Roadmap to a single european transport area – towards a competitive and resource-efficient transport system*, 28 mars 2011, 127p.

COMMISSION EUROPEENNE, *Communication du 20 février 2014 relative aux lignes directrices sur les aides d’Etat aux aéroports et aux compagnies aériennes*, JOUE n°C99 du 4 avr. 2014,

---

<sup>1557</sup> « Lignes directrices de 1994 ».

<sup>1558</sup> « Lignes directrices de 2005 ».

<sup>1559</sup> COM (2007) 0704.

<sup>1560</sup> COM(2008) 227.

pp.3-34<sup>1561</sup>

COMMISSION EUROPEENNE, *Projet de communication de la Commission relative à la notion d'aide d'État au sens de l'article 107§1 du TFUE*, 2014, 55p.

COMMISSION EUROPEENNE, *Analytical Grids on the application of State aid rules to the financing of infrastructure projects*, Septembre 2015

COMMISSION EUROPEENNE, *Communication relative à la notion d'«aide d'Etat » visée à l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, JOUE n°C262 du 19 juill. 2016, pp.1-50

COMMISSION EUROPEENNE, Communication du 29 janvier 2020, *Programme de travail de la Commission pour 2020 – Une Union plus ambitieuse*, COM (2020) 37 final, 12p.

CONSEIL, Résolution du 24 oct. 1994 relative à la situation de l'aviation civile européenne, (94/C309/02)

CONSEIL D'ETAT, Avis du 16 décembre 2011 sur le projet de loi portant transposition de la directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires et portant modification de la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne

GOVERNEMENT FRANÇAIS, Réponse écrite à la question écrite n°36691, JORF du 8 oct. 2013 p.10664

LASSALLE Jean, Question écrite au Gouvernement (français) n°36691, JORF du 3 sept. 2013 p.9189

PARLEMENT EUROPEEN, Résolution du 16 février 2017, « Stratégie de l'aviation pour

---

<sup>1561</sup> « Lignes directrices de 2014 ».

l'Europe », (2016/2062)

PARLEMENT EUROPEEN, Résolution du 11 octobre 2007, « Capacités aéroportuaires et assistance en escale : pour une politique plus efficace », (2007/2092)

PARLEMENT EUROPEEN, Résolution du 14 février 1995 sur la communication de la Commission intitulée « L'aviation civile européenne vers des horizons meilleurs », (A4-0012/95)

## **Jurisprudence**

### **Jurisprudence française**

#### **Conseil d'Etat**

CE, Décision du 21/12/1906, Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier Croix-de-Seguey – Tivoli, 19167

CE, Décision du 30/03/1916, Compagnie d'éclairage de Bordeaux, 59928

CE, Décision du 30/06/1939, Commune de Granville

CE, Décision du 16/05/1941, Toublanc, Lebon p.91

CE, section, Décision du 09/03/1951, Société des concerts du conservatoire, 92004

CE, Décision du 10/05/1974, Denoyez et Sieur Chorques, 88032

CE, Décision du 27/07/1984, Commune de la Teste du Buch

CE, Décision du 07/02/1986, Association FO Consommateurs, 35331 35423 35441

CE, Décision du 03/10/1986, François Ponçet, 62718 62719 62893 63305

CE, Décision du 13/11/1987, Syndicat national des transporteurs aériens, 57652 et 57653

CE, Décision du 21/10/1988, CCI de Bergerac, 70294 70918

CE, Décision du 21/10/1988, Syndicat national des transporteurs aériens, 72862 72863 73062

CE, section, Décision du 26/03/1996, Société EDA c/ Aéroports de Paris, 202260

CE, Décision du 15/04/1996, Préfet des Bouches-du-Rhône c/ Commune de Lambesc, 168325

CE, ass., Décision du 10/07/1996, Cayzeele, 138536

CE, section, Décision du 06/01/1997, Chambre syndicale du transport aérien, 162553

CE, Décision du 06/01/1997, Société Euralair International, 163524

CE, Décision du 28/02/1997, Fédération nationale de l'aviation marchande (FNAM), 163011

CE, Décision du 29/10/1997, Fédération nationale de l'aviation marchande (FNAM), 165268

CE, Décision du 29/10/1997, Fédération nationale de l'aviation marchande (FNAM), 165269

CE, Décision du 01/12/1999, Syndicat des compagnies aériennes autonomes (SCARA), 194748

CE, Décision du 01/12/1999, Syndicat des compagnies aériennes autonomes (SCARA), 196699

CE, Décision du 23/06/2000, Chambre syndicale du transport aérien et Fédération nationale de l'aviation marchande (FNAM), 189168 189236

CE, Décision du 16/02/2001, Syndicat des compagnies aériennes autonomes (SCARA), 226155

CE, Décision du 19/03/2001, Syndicat des compagnies aériennes autonomes (SCARA), 198469

CE, Décision du 19/03/2001, Syndicat des compagnies aériennes autonomes (SCARA), 203618

CE, Décision du 19/03/2001, Air Liberté et autres contre ADP, 211243 à 211248

CE, Décision du 14/11/2001, Société au Lys de France contre ADP, 223572

CE, Décision du 11/01/2002, Syndicat des compagnies aériennes autonomes (SCARA) contre ADP, 211331

CE, Décision du 05/06/2002, Compagnie Air France et autres, 218390

CE, Décision du 02/07/2003, Société Outremer Finance contre ADP, 254536

CE, Décision du 30/07/2003, CCI de Pau, 232364

CE, Décision du 24/09/2003, Territoire de la Polynésie française, 245703

CE, Décision du 18/02/2004, Commune de Savigny-le-temple, 251016

CE, Décision du 24/03/2004, Société DHL International, 259692

CE, Décision du 29/04/2004, référé, Département du Var, 266902

CE, Décision du 27/02/2006, Ryanair Ltd, 264406

CE, Décision du 15/01/2007, easyJet Airlines, 299788

CE, section, Décision du 22/02/2007, Association du personnel relevant des établissements pour inadaptés, 264541

CE, Décision du 25/04/2007, Fédération nationale de l'aviation marchande (FNAM) et autres, 291976

CE, Décision du 29/06/2007, Syndicat national de défense de l'exercice libéral de la médecine à l'hôpital, 293229 293254

CE, Décision du 11/07/2007, Fédération nationale de l'aviation marchande (FNAM) et autres contre ADP, 293719

CE, Décision du 26/10/2007, Association de défense contre les nuisances aériennes

(ADVOCNAR), 297301

CE, Décision du 26/10/2007, Collectif interassociatif du refus des nuisances aériennes (CIRENA), 298490

CE, Décision du 28/12/2007, Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, 294592

CE, Décision du 28/12/2007, Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, 299253

CE, Décision du 04/04/2008, Federal Express contre ADP, 296601

CE, 2<sup>ème</sup> et 7<sup>ème</sup> sous-sections réunies, Décision du 04/04/2008, Société Ryanair Ltd, 298926

CE, Décision du 07/05/2008, Société Air France contre CCI de Marseille-Provence, 294213

CE, Décision du 26/12/2008, Société Air France contre CCI de Marseille-Provence, 312426

CE, Décision du 19/02/2009, Syndicat des compagnies aériennes autonomes (SCARA) contre ADP, 312201

CE, Décision du 10/04/2009, Turkish airlines, 275534

CE, Décision du 15/05/2009, CCI de Marseille-Provence, 311935

CE, Décision du 03/06/2009, Aéroports de Paris (ADP), 323594

CE, Décision du 28/07/2009, Société Air France et autres contre CCI de Marseille-Provence, 329819

CE, Décision du 19/03/2010, Syndicat des compagnies aériennes autonomes (SCARA) contre ADP, 305047

CE, Décision du 19/03/2010, Syndicat des compagnies aériennes autonomes (SCARA) contre ADP, 315403

CE, Décision du 19/03/2010, Société Air France et autres contre CCI de Marseille-Provence, 336405

CE, Décision du 31/03/2010, Société European flight services, 333711

CE, Décision du 10/06/2010, Escota, 305136

CE, Décision du 02/07/2010, CCI de Marseille-Provence, 339677

CE, Décision du 02/07/2010, Société Air France et autres contre CCI de Marseille-Provence, 340699

CE, Décision du 19/01/2011, CCI de Pointe à Pitre contre société Sori, 341669

CE, Décision du 16/02/2011, Réseau Ferré de France contre Monsieur B., 331651

CE, Décision du 10/06/2011, Société Air France, 334011

CE, Décision du 26/07/2011, Société Air France contre CCI de Marseille-Provence, 321199

CE, Décision du 26/07/2011, Société Air France et autres contre CCI de Marseille-Provence,

329818 340540

CE, Décision du 03/08/2011, Syndicat des compagnies aériennes autonomes (SCARA), 336885

CE, Décision du 13/07/2012, Communauté de communes d'Erdre et Gesvres, 347073

CE, Décision du 21/12/2012, Commune de Douai, 342788

CE, Décision du 19/04/2013, Syndicat mixte des aéroports de Charente (SMAC) contre Société Ryanair Limited, 352750 362020

CE, Décision du 23/09/2013, Société 2ASE, 348889

CE, Décision du 28/04/2014, Madame HZ et autres, 357090

CE, Décision du 29/04/2015, SCARA contre Etat, 379574

CE, Avis du 16/06/1992, 351654

CE, Avis du 16/02/2011, SCARA c/ CCI Le Havre, 226155

CE, 16/12/2011, Avis relatif au projet de loi portant transposition de la directive 2009/12/CE<sup>1562</sup>, 49375

Avocate générale ROUSSEL, Conclusions présentées le 15 octobre 2018, CE n°408789, 6p.

### CAA

CAA Paris, Arrêt du 09/12/1997, Ministre de l'Outre-mer contre commune de Faa'a, 96PA02017 97PA01053 97PA01476

CAA Bordeaux, Arrêt du 16/02/1998, Nouvelle Air Martinique contre CCI de la Martinique, 96BX32512

CAA Nantes, Arrêt du 30/12/1998, Monsieur Jean-Luc X et autres contre CCI de la Vendée, 95NT01514

CAA Bordeaux, Arrêt du 25/06/2001, CCI de Pointe à Pitre contre Air France, 98BX02134

CAA Marseille, Arrêt du 27/11/2001, CCI de Nice Côte-d'Azur, 98MA00086 98MA00090

CAA Bordeaux, Arrêt du 03/07/2003, CCI de la Réunion contre Air France, 99BX02308

CAA Nancy, Arrêt du 18/12/2003, 03NC00859, CCI de Strasbourg et du Bas-Rhin et Ryanair c/ Société Brit Air, 03NC00864

---

<sup>1562</sup> Et du Parlement européen et du Conseil du 11/03/2009 sur les redevances aéroportuaires et portant modification de la loi modifiée du 31/01/1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne.

CAA Bordeaux, Arrêt du 12/04/2005, La CCI de Tarbes et des Hautes-Pyrénées contre SA Rouzaud, 01BX01528

CAA Bordeaux, Arrêt du 27/04/2006, Société Sogri, 03BX00589

CAA Versailles, Arrêt du 29/09/2006, Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, 05VE00455

CAA Marseille, Arrêt du 19/02/2007, SARL SATA Handling contre CCI d'Ajaccio, 04MA00915

CAA Paris, Arrêt du 28/05/2007, Société hôtellerie de restauration touristique (SHRT) contre Société d'équipement de Tahiti et des îles (Setil), 05PA03555

CAA Paris, Arrêt du 20/09/2007, Société VE Airport contre ADP, 04PA01483

CAA Nancy, Arrêt du 19/11/2007, Aéroport de Bâle-Mulhouse contre société Air France, 06NC00924

CAA Paris, Arrêt du 22/09/2008, Société Nouvelle EAS, 05PA01742

CAA Marseille, Arrêt du 11/06/2009, SARL Catering aérien Nice contre CCI de Nice Côte-d'Azur, 07MA01275

CAA Marseille, Arrêt du 11/06/2009, CCI de Marseille-Provence contre Société Catéring aérien, 07MA02534

CAA Paris, Arrêt du 17/12/2009, SEML SETIL Aéroports contre société Air Tahiti, 07PA03662

CAA Paris, plénière, Arrêt du 25/03/2010, Association Paris Jean Bouin, 09PA01920

CAA Lyon, Arrêt du 29/06/2010, Monsieur A., 08LY00506

CAA Bordeaux, Arrêt du 23/12/2010, La Société Aéroservice contre CCI de la Réunion, 10BX00533

CAA Bordeaux, Arrêt du 05/04/2011, SA Rouzaud Restauration contre Syndicat mixte de la zone aéroportuaire Tarbes-Lourdes-Pyrénées, 09BX02392

### Conseil constitutionnel

CC, 81-132 DC, Décision du 16/01/1982, *Loi de nationalisation*

CC, 95-369 DC, Décision du 28/12/1995, *Loi de finances pour 1996*

CC, 98-402 DC, Décision du 25/06/1998, *Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier*

CC, 2001-448 DC, Décision du 25/07/2001, *LOLF1563*

CC, 2004-500 DC, Décision du 29/07/2004, *Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales*

CC, 2005-513 DC, Décision du 14/04/2005, *Loi relative aux aéroports*

CC, 2006-538 DC, Décision du 13/07/2006, *Loi portant règlement définitif du budget de 2005*

### Cour de cassation

Cass, com., Arrêt du 16/05/2000, 98-11800

Cass, 3<sup>ème</sup> civile, Arrêt du 20/12/2000, 99-10896

Cass., com., Arrêt du 12/03/2002, 00-13849

Cass., com., Arrêt du 07/01/2004, 00-12451

Cass., com., Arrêt du 17/03/2009, 07-19780

Cass., com., Arrêt du 07/04/2009, 08-12403

Cass., soc., Arrêt du 29/04/2009, 07-45509

Cass, 3<sup>ème</sup> civile, Arrêt du 10/03/2010, 09-1274

Cass., com., Arrêt du 06/12/2011, 10-26609

### Cour d'appel

CA de Paris, 1<sup>ère</sup> chambre, section H, Arrêt du 23/02/1999

CA de Paris, 1<sup>ère</sup> chambre, section H, Arrêt du 08/02/2000, Académie d'architecture, 1999/08533

CA de Paris, 1<sup>ère</sup> chambre, section H, Arrêt du 08/02/2000 (relatif au recours formé contre la décision n°98-D-77 du Conseil de la concurrence du 15/12/1998)

CA de Paris, 1<sup>ère</sup> chambre, section H, Arrêt du 14/03/2000

CA de Paris, 1<sup>ère</sup> chambre, section H, Arrêt du 23/09/2003, 2002/18852

CA de Paris, chambres 5-7, Pôle 5, Arrêt du 27/02/2014, 2012/21174

### Tribunal des conflits

---

<sup>1563</sup> Loi organique relative aux lois de finance.

TC, Décision du 13/12/1976, Epoux Zaoui contre ADP, 02038

TC, Décision du 18/10/1999, ADP et Air France contre TAT European Airlines, 03174

TC, Décision du 23/06/2003, ADP et Air France contre TAT European Airlines, C3358

TC, Décision du 19/01/2004, Société CLPK Aircraft Funding contre ADP, C3386

TC, Décision du 15/01/2007, Alpha Flight Services contre ADP, C3568

## ANC

Cons. Conc., 98-D-34, 02/06/1998, décision relative à la situation de la concurrence sur le marché des services d'assistance en escale à l'aéroport d'Orly et sur le marché des locaux et espaces nécessaires aux activités des compagnies aériennes mis à leur disposition par Aéroports de Paris sur l'aéroport d'Orly

Cons. Conc., 98-D-77, 15/12/1998, décision relative à des pratiques mises en œuvre par les aéroports de Paris dans le secteur de l'hôtellerie à la périphérie de l'aéroport de Paris - Roissy-Charles-de-Gaulle

Cons. Conc., 97-A-24, 12/11/1997, avis relatif à deux projets de décret modifiant le code de l'aviation civile et portant transposition en droit interne des dispositions de la directive 96/67/CE du Conseil du 15/10/1996 relative à l'accès au marché de l'assistance en escale dans les aéroports de la Communauté

Cons. Conc., 05-A-13, 24/06/2005, avis relatif à l'acquisition France Handling par la société Vinci Services Aéroportuaires

ANC, 10-A-04, 22/02/2010, avis relatif à une demande d'avis de l'Association pour le maintien de la concurrence sur les réseaux et infrastructures (AMCRI) sur les problèmes de concurrence pouvant résulter de la privatisation des aéroports français

ANC, 11-A-15, avis du 29/09/2011 sur un projet de décret relatif aux gares de voyageurs et autres infrastructures de services de réseau ferroviaire

ANC, 12-D-21, 18/10/2012, décision relative à des pratiques relevées dans le secteur de la livraison de bagages à l'aéroport de Paris-Charles-de-Gaulle

ANC, 16-A-10, 03/05/2016, avis concernant un projet de décret relatif aux redevances aéroportuaires

### **Jurisprudence de l'Union européenne**

#### TPICE

TPICE, Arrêt du 19/06/1997, Air Inter c/ Commission (T-260/94, ECLI :EU :T :1997 :89)

TPICE, Arrêt du 21/10/1997, Deutsche Bahn c/ Commission (T-229/94, ECLI :EU :T :1997 :155),

TPICE, Arrêt du 30/04/1998, Het Vlaamse Gewest c/ Commission (T-214/95, ECLI :EU :T :1998 :77)

TPICE, Arrêt du 25/06/1998, British Airways plc et autres c/ Commission (T-371/94 et T-394/94, ECLI :EU :T :1998 :140)

TPICE, Arrêt du 30/03/2000, Consiglio Nazionale degli Spedizionieri Doganali c/ Commission (T-513/93, ECLI :EU :T :2000 :91)

TPICE, Arrêt du 12/12/2000, Aéroports de Paris c/ Commission (T-128/98, ECLI :EU :T :2000 :290)

TPICE, Arrêt du 04/07/2006, easyJet c/ Commission (T-177/04, ECLI :EU :T :2006 :187)

TPICE, Arrêt du 03/07/2007, Au lys de France c/ Commission (T-458/04, ECLI :EU :T :2007 :195)

TPICE, Arrêt du 16/01/2008, Scippacercola et Terezakis c/ Commission (T-306/05, ECLI :EU :T :2008 :9)

TPICE, Arrêt du 17/12/2008, Ryanair c/ Commission (T-196/04, ECLI :EU :T :2008 :585)

TPIUE, Arrêt du 10/12/2010, Ryanair c/ Commission (T-494/08 à T-500/08 et T-509/08, ECLI :EU :T :2010 :511)

TPIUE, Arrêt du 24/03/2011, Mitteldeutsche Flughafen et Flughafen Leipzig Halle c/ Commission (Aff. Jointes T-443/08 et T-455/08, ECLI :EU :T :2011 :117)

TPIUE, Arrêt du 19/05/2011, Ryanair c/ Commission (T-423/07, ECLI :EU :T :2011 :226)

TPIUE, Arrêt du 29/09/2011, Ryanair c/ Commission (T-442/07, ECLI :EU :T :2011 :547)

TPIUE, Ordonnance du 20/08/2014, Gmina Kosakowo (municipalité de Kosakowo) c/ Commission (T-215/14, publié au recueil numérique, ECLI :EU :T :2014 :733, et T-217/14R, ECLI :EU :T :2014 :734)

TPIUE, Arrêt du 09/09/2014, Hansestadt Lübeck c/ Commission (T-461/12, ECLI :EU :T :2014 :758)

TPIUE, Arrêt du 25/11/2014, Ryanair c/ Commission (T-512/11, ECLI :EU :T :2014 :989)

TPIUE, Arrêt du 21/01/2015, EasyJet / Commission (T-355/13, ECLI :EU :T :2015 :36)

TPIUE, Arrêt du 05/02/2015, Aer Lingus c/ Commission (T-473/12, ECLI :EU :T :2015 :78)

TPIUE, Arrêt du 05/02/2015, Ryanair c/ Commission (T-500/12, ECLI :EU :T :2015 :73)

TPIUE, Arrêt du 27/04/2017, Germanwings c/ Commission (T-375/15, ECLI :EU :T :2017 :289)

TPIUE, Arrêt du 17/11/2017, Gmina Miasto Gdynia et Port Lotniczy Gdynia Kosakowo c/ Commission (T-263/15, ECLI :EU :T :2017 :820)

TPIUE, Arrêt du 25/01/2018, BSCA c/ Commission (T-818/14, ECLI :EU :T :2018 :33)

TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, Ryanair et Airport Marketing Services c/ Commission (T-53/16, ECLI :EU :T :2018 :943)

TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, Transavia Airlines c/ Commission (T-591/15, ECLI :EU :T :2018 :946)

TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, Ryanair et Airport Marketing Services c/ Commission (T-165/15, ECLI :EU :T :2018 :953)

TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, Ryanair et Airport Marketing Services c/ Commission (T-111/15, ECLI :EU :T :2018 :954)

TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, Comune di Milano c/ Commission (T-167/13, ECLI :EU :T :2018 :940)

TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, Ryanair et Airport Marketing Services c/ Commission (T-165/16, ECLI :EU :T :2018 :952)

TPIUE, Arrêt du 13/12/2018, Ryanair et Airport Marketing Services c/ Commission (T-77/16, ECLI :EU :T :2018 :947)

TPIUE, Arrêt du 12/04/2019, Deutsche Lufthansa c/ Commission (T-492/15, ECLI :EU :T :2019 :252)

TPIUE, Arrêt du 17/05/2019, Deutsche Lufthansa c/ Commission (T-764/15, ECLI :EU :T :2019 :349)

TPIUE, Arrêt du 11/07/2019, Air France c/ Commission européenne (T-894/16,

ECLI :EU :T :2019 :508)

TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, Volotea SA c/ Commission (T-607/17, ECLI :EU :T : 2020 :180)

TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, Germanwings GmbH c/ Commission (T-716/17, ECLI :EU :T : 2020 :181)

TPIUE, Arrêt du 13 mai 2020, Easyjet Airline Co. Ltd GmbH c/ Commission (T-8/18, ECLI :EU :T : 2020 :182)

*TPIUE, T-209/15, Gmina Kosakowo c/ Commission*

*TPIUE, T-448/18, Ryanair et autres c/ Commission*

*TPIUE, T-833/17, Ryanair et Airport Marketing Services c/ Commission*

## CJUE

CJCE, Arrêt du 13/07/1962, Mannesmann AG c/ Haute Autorité (C-19/61, ECLI :EU :C :1962 :31)

CJCE, Arrêt du 04/04/1974, Commission c/ France (C-167/73, ECLI :EU :C :1974 :35)

CJCE, Arrêt du 13/11/1975, General Motors c/ Commission (C-26/75, ECLI :EU :C :1975 :150)

CJCE, Arrêt du 29/10/1980, Van Landewyck / Commission (C-209/78, ECLI :EU :C :1980 :248)

CJCE, Arrêt du 12/07/1984, Hydrotherm (C-170/83, ECLI :EU :C :1984 :271)

CJCE, Arrêt du 30/01/1985, BNIC / Clair (C-123/83, ECLI :EU :C :1985 :33)

CJCE, Arrêt du 20/03/1985, Italie c/ Commission (C-41/83, ECLI :EU :C :1985 :120)

CJCE, Arrêt du 22/05/1985, Parlement c/ Conseil (C-13/83, ECLI :EU :C :1985 :220)

CJCE, Arrêt du 30/04/1986, Ministère public c/ Lucas Asjes et autres (Aff. jointes C-209 à C-213/84, ECLI :EU :C :1986 :188)

CJCE, Arrêt du 16/06/1987, Commission c/ Italie (C-118/85, ECLI :EU :C :1987 :283)

CJCE, Arrêt du 04/05/1988, Bodson / Pompes funèbres des régions libérées (C-30/87, ECLI :EU :C :1988 :225)

CJCE, Arrêt du 11/04/1989, Ahmed Saeed Flugreisen et Silver Line Reisebüro GmbH c/ Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs e.V. (66/86, ECLI :EU :C :1989 :140)

CJCE, Arrêt du 21/03/1991, Italie c/ Commission (C-303/88, ECLI :EU :C :1991 :136)

CJCE, Arrêt du 20/03/1991, Italie c/ Commission (C-305/89, ECLI :EU :C :1991 : 142)

CJCE, Arrêt du 23/04/1991, Höfner et Elser c/ Macrotron (C-41/90, ECLI :EU :C :1991 :161)

CJCE, Arrêt du 17/02/1993, Poucet et Pistre c/ AGF et Cancava (C-159/91 et C-160/91, ECLI :EU :C :1993 :63)

CJCE, Arrêt du 19/05/1993, Corbeau (C-320/91, ECLI :EU :C :1993 :198)

CJCE, Ordonnance du 12/07/1993, Gibraltar et Gibraltar Development / Conseil (C-168/93, ECLI :EU :C :1993 :302)

CJCE, Arrêt du 19/01/1994, SAT Fluggesellschaft c/ Eurocontrol (C-364/92, ECLI :EU :C :1994 :7)

CJCE, Arrêt du 16/11/1995, FFSEA (Fédération française des sociétés d'assurance) e.a. c/ Ministère de l'Agriculture et de la Pêche (C-244/94, ECLI :EU :C :1995 :392)

CJCE, Arrêt du 28/03/1996, AGF Belgium (C-191/94, ECLI :EU :C :1996 :144)

CJCE, Arrêt du 18/03/1997, Diego Cali & Figli Srl c/ Servizi ecologici porto di Genova SpA (SEPG) (C-343/95, ECLI :EU :C :1997 :160)

CJCE, Arrêt du 18/06/1998, Commission c/ Italie (C-35/96, ECLI :EU :C :1998 :303)

CJCE, Arrêt du 21/09/1999, Albany (C-67/96, ECLI :EU :C :1999 :430)

CJCE, Arrêt du 21/09/1999, Brentjens' (C-115/97 à C-117/97, ECLI :EU :C :1999 : 434)

CJCE, Arrêt du 21/09/1999, Drijvende Bokken (C-219/97, ECLI :EU :C :1999 :437)

CJCE, Arrêt du 26/10/1999, Eurowings Luftverkehr (C-294/97, ECLI :EU :C :1999 : 524)

CJCE, Arrêt du 07/12/2000, Telaustria Verlag GmbH et Telefonadress GmbH c/ Telekom Austria AG (C-324/98, ECLI :EU :C :2000 :669)

CJCE, Arrêt du 29/03/2001, Portugal c/ Commission (C-163/99, ECLI :EU :C :2001 :189)

CJCE, Arrêt du 26/06/2001, Commission c/ Portugal (C-70/99, ECLI :EU :C :2001 :355)

CJCE, Arrêt du 09/07/2002, Flightline (C-181/00, ECLI :EU :C :2002 : 426)

CJCE, Arrêt du 24/10/2002, Aéroports de Paris c/ Commission (C-82/01P, ECLI :EU :C :2002 :617)

CJCE, Arrêt du 06/02/2003, Stylianakis (C-92/01, ECLI :EU :C : 2003 :72)

CJCE, Arrêt du 24/07/2003, Altmark (C-280/00, ECLI :EU :C : 2003 :415)

CJCE, Arrêt du 16/10/2003, Flughafen Hannover-Langenhagen (C-363/01, ECLI :EU :C : 2003 :548)

CJCE, Arrêt du 27/11/2003, Enirisorse (C-34/01 et C-38/01, ECLI :EU :C : 2003 :640)

CJCE, Radiation du 20/01/04, Commission c/ Pays-Bas (C-246/01, ECLI :EU :C :2003 :376)

CJCE, Arrêt du 05/02/2004, Rieser Internationale Transporte (C-157/02, ECLI :EU :C : 2004 :76)

CJCE, Ordonnance du 11/05/2004, Ryanair c/ Aer Rianta (C-382/03)<sup>1564</sup>

CJCE, Arrêt du 09/12/2004, Commission c/ Italie (C-460/02, ECLI :EU :C : 2004 :780)

CJCE, Ordonnance du 04/02/2005, Ligabue Gate Gourmet Roma (C-69/04, ECLI :EU :C :2005 :82)

CJCE, Arrêt du 14/07/2005, Commission c/ Allemagne (C-386/03, ECLI :EU :C : 2005 :461)

CJCE, Arrêt du 11/07/2006, FENIN c/ Commission (C-205/03P, ECLI :EU :C :2006 :453)

CJCE, Arrêt du 18/07/2006, David Meca-Medina et Igor Majcen c/ Commission (C-519/04P, ECLI :EU :C : 2006 :492)

CJCE, Arrêt du 26/10/2006, Communauté européenne c/ Etat belge (C-199/05, ECLI :EU :C :2006 :678)

CJCE, Arrêt du 14/06/2007, Commission c/ Belgique (C-422/05, ECLI :EU :C : 2007 :342)

CJCE, Arrêt du 05/07/2007, Deutsche Lufthansa (C-181/06, ECLI :EU :C : 2007 :412)

CJCE, Arrêt du 05/03/2009, Kattner Stahlbau (C-350/07, ECLI :EU :C : 2009 :127)

CJCE, Ordonnance du 25/03/2009, Scippacercola et Terezakis c/ Commission (C-159/08P, ECLI :EU :C : 2009 :188)

CJUE, Arrêt du 13/04/2010, Wall (C-91/08, ECLI :EU :C : 2010 :182)

CJUE, Arrêt du 12/05/2011, Luxembourg c/ Parlement et Conseil (C-176/09, ECLI :EU :C :2010 :776)

CJUE, Arrêt du 21/07/2011, Freistaat Sachsen et Land Sachsen-Anhalt c/ Commission (C-459/10P, ECLI :EU :C :2011 :515)

CJUE, Arrêt du 21/12/2011, Air Transport Association of America e.a. (C-366/10, ECLI :EU :C : 2011 :864)

CJUE, Arrêt du 05/06/2012, Commission c/ EDF (C-124/10P, ECLI :EU :C :2012 :318)

CJUE, Arrêt du 12/07/2012, Compass-Datenbank GmbH c/ Republik Österreich (C-138/11, ECLI :EU :C :2012 :449)

CJUE, Arrêt du 19/12/2012, Mitteldeutsche Flughafen et Flughafen Leipzig-Halle c/ Commission (C-288/11P, ECLI :EU :C :2012 :821)

CJUE, Arrêt du 21/03/2013, Belgacom et autres c/ Etat belge (C-375/11, ECLI :EU :C :2013 :185)

CJUE, Arrêt du 16/05/2013, Commission c/ Ryanair (C-615/11P, ECLI :EU :C :2013 :310)

CJUE, Arrêt du 11/07/2013, Commission c/ République tchèque (C-545/10,

---

<sup>1564</sup> Information sur la publication non disponible.

ECLI :EU :C :2013 :509)

CJUE, Ordonnance du 23/07/2013, Commission c/ Pologne (C-544/12, ECLI :EU :C :2013 :585)

CJUE, Arrêt du 12/09/2013, IVD (C-526/11, ECLI :EU :C :2013 :543)

CJUE, Arrêt du 21/11/2013, Deutsche Lufthansa (C-284/12, ECLI :EU :C :2013 :755)

CJUE, Arrêt du 03/04/2014, France c/ Commission (C-559/12P, ECLI :EU :C :2014 :217)

CJUE, Ordonnance du 04/04/2014, Flughafen Lübeck (C-27/13, ECLI :EU :C :2014 :240)

CJUE, Arrêt du 11/09/2014, Commission c/ Portugal (C-277/13, ECLI :EU :C :2014 :2208)

CJUE, Arrêt du 21/12/2016, Commission c/ Hansestadt Lübeck (C-524/14P, ECLI :EU :C :2016 :971)

CJUE, Arrêt du 21/12/2016, Commission c/ Aer Lingus (Aff. jointes C-164/15P et C-165/15P, ECLI :EU :C :2016 :990)

CJUE, Arrêt du 21/11/2019, Deutsche Lufthansa AG c/ Land Berlin (C-379/18, ECLI :EU :C :2019 :1000)

CJUE, Arrêt du 11/03/2020, Commission c/ Gmina Miasto Gdynia et Port Lotniczy Gdynia Kosakowo sp. z o.o (C-56/18P, ECLI :EU :C :2020 :192)

CJUE, Ordonnance du 20/01/2020, Ryanair DAC et Airport Marketing Services Ltd c/ Commission européenne (C-202/19P, ECLI :EU :C :2020 :69)

CJUE, Ordonnance du 20/01/2020, Ryanair DAC et Airport Marketing Services Ltd c/ Commission européenne (C-203/19P, ECLI :EU :C :2020 :70)

CJUE, Ordonnance du 20/01/2020, Ryanair DAC et Airport Marketing Services Ltd c/ Commission européenne (C-204/19P, ECLI :EU :C :2020 :71)

CJUE, Ordonnance du 20/01/2020, Ryanair DAC et Airport Marketing Services Ltd c/ Commission européenne (C-205/19P, ECLI :EU :C :2020 :72)

CJUE, Arrêt du 11/03/2020, Commission c/ Gmina Miasto Gdynia et Port Lotniczy Kosakowo (C-56/18P, ECLI :EU :C :2020 :192)

*CJUE, C-160/19P, Comune di Milano c/ Commission*

*CJUE, C-453/19P, Deutsche Lufthansa c/ Commission*

## Conclusions

Avocat général JACOBS, Conclusions présentées le 28 mai 1998, C-7/97 Oscar Bronner c/

Mediaprint (ECLI :EU :C :1998 :264)

Avocate générale KOKOTT, Conclusions présentées le 3 juillet 2014, C-302/13 FlyLAL – Lithuanian Airlines (ECLI :EU :C :2014 :2046)

Avocat général MENGOZZI, Conclusions présentées le 16 décembre 2010, C-176/09 Luxembourg c/ Parlement et Conseil (ECLI :EU :C :2010 :776)

Avocat général MISCHO, Conclusions présentées le 4 novembre 1986, C-118/85 Commission c/ Italie (ECLI :EU :C :1986 :413)

Avocat général MISCHO, Conclusions présentées le 19 octobre 2000, C-163/99 Portugal c/ Commission (ECLI :EU :C :2000 :576)

Avocat général MISCHO, Conclusions présentées le 21 février 2002, C-82/01P Aéroports de Paris c/ Commission (ECLI :EU :C :2002 :115)

Avocat général POIARES MADURO, Conclusions présentées le 10 novembre 2005, C-205/03P FENIN c/ Commission (ECLI :EU :C :2006 :666)

Avocat général TANCHEV, Conclusions présentées le 4 juillet 2019, C-56/18P Commission c/ Gmina Miasto Gdynia et Port Lotniczy Gdynia Kosakowo (ECLI :EU :C :2019 :569)

Avocat général TESAURO, Conclusions présentées le 29 septembre 1992, C-159/91 et C-160/91 Poucet et Pistre c/ AGF et Cancava (ECLI :EU :C :1992 :358)

Avocat général WAHL, Conclusions présentées le 15 septembre 2016, C-524/14P Commission c/ Hansestadt Lübeck (ECLI :EU :C :2016 :693)

Commission européenne

REPARTITION DU TRAFIC

Décision 98/710/CE de la Commission du 16 septembre 1998 relative à une procédure d'application du règlement (CEE) n°2408/92 du Conseil - Règles italiennes de répartition du trafic au sein du système aéroportuaire de Milan, JOCE n°L337 du 12 déc. 1998, pp.42-57

Décision 2001/163/CE de la Commission du 21 décembre 2000 relative à une procédure d'application du règlement (CEE) n°2408/92 du Conseil - Règles italiennes de répartition du trafic au sein du système aéroportuaire de Milan, JOCE n°L58 du 28 févr. 2001, pp.29-39

### AIDES D'ETAT

#### Autorisation avant enquête

Décision de la Commission du 30 mars 1999, Aéroport Marina di Campo, N 638/98, JOCE n°C67 du 17 mars 2004, p.11

Décision de la Commission du 3 juillet 2001, SG (2001) D/289541, Schiphol – Aéroport d'Amsterdam, E 45/2000, JOCE n°C37 du 11 févr. 2004, p.13

Décision de la Commission du 5 octobre 2001, C(2001) 2967, Aer Rianta – Aéroports irlandais, NN 86/01, JOCE n°C38 du 12 févr. 2004, p.6

Décision de la Commission du 20 avril 2004, C(2004) 1347 final, Centre logistique aérien pour DHL à l'aéroport Leipzig/Halle, N 608/2003, JOCE n°C100 du 26 avr. 2005, p.29

Décision de la Commission du 22 septembre 2004, C(2004) 3475 final, Travaux à l'aéroport Marina di Campo, N 106/2003, JOCE n°C100 du 26 avr. 2005, p.27

Décision de la Commission du 20 avril 2005, C(2005) 1157 final, Partenariat public-privé pour Aéroport international d'Anvers, N 355/2004, JOCE n°C176 du 16 juill. 2005, p.11

Décision de la Commission du 16 mai 2006, C(2006) 1843 final, City of Derry Airport, NN 21/06, JOCE n°C272 du 9 nov. 2006, p.13

Décision de la Commission du 16 mai 2006, C(2006) 1844 final, Régime d'aide au développement de routes aériennes – Royaume-Uni, N 303/05, JOCE n°272 du 9 nov. 2006, p.11

Décision de la Commission du 26 septembre 2006, C(2006) 4213 final, Irlande – Programme de financement des investissements dans les aéroports régionaux, N 353/06, JOCE n°C280 du 18 nov. 2006, p.4

Décision de la Commission du 24 janvier 2007, C(2007) 126 final, Aéroport de Tortoli-Arbatax, N 491/06, JOCE n°C133 du 15 juin 2007, pp.3-4

Décision de la Commission du 7 mars 2007, K(2007) 649 final, Développement de l'aéroport d'Augsburg, N619/06, JOCE n°C133 du 15 juin 2007, p.7

Décision de la Commission du 7 mars 2007, K(2007) 650 final, Aéroport régional de Memmingen, N620/06, JOCE n°C133 du 15 juin 2007, p.8

Décision de la Commission du 4 avril 2007, K(2007) 1420 final, Aide pour la construction d'infrastructure à l'aéroport de Lodz, N 741/06 et N 743/06, JOCE n°C157 du 10 juill. 2007, pp.2-3

Décision de la Commission du 24 avril 2007, K(2007) 646 final, Réhabilitation de l'aéroport de Tallinn côté piste<sup>1565</sup>, N 379/06, JOCE n°C196 du 24 août 2007, pp.3-4

Décision de la Commission du 24 avril 2007, K(2007) 642 final, Modernisation du terminal passagers – aéroport de Tallinn, N 380/06, JOCE n°C196 du 24 août 2007, pp.4-5

Décision de la Commission du 13 juin 2007, C(2007) 2390 final, Aide au démarrage pour l'aéroport d'Anvers, N156/07, JOCE n°C271 du 14 nov. 2007, p.3

Décision de la Commission du 10 juillet 2007, K(2007) 3274 final, Aéroport de Norrköping, N 791/06, JOCE n°C227 du 27 sept. 2007, p.6

Décision de la Commission du 23 octobre 2007, K(2007) 5103 final, Aéroport de Rzeszów-Jasionka, NN 21/07 et NN 22/07, JOCE n°C319 du 29 déc. 2007, pp.3-4

Décision de la Commission du 23 octobre 2007, C(2007) 4316 final, Développement de l'aéroport de Newquay Cornwall, N 303/07, JOCE n°C319 du 29 déc. 2007, p.1

Décision de la Commission du 13 novembre 2007, K(2007) 5415 final, Aéroport régional de Kiel-Holtenau, NN57/07, JOCE n°C307 du 18 déc. 2007, pp.11-12

Décision de la Commission du 18 mars 2008, E(2008) 1166, Chypre – régime d'aide au développement de routes aériennes, N 52/08, JOCE n°C134 du 31 mai 2008, p.2

Décision de la Commission du 4 juin 2008, K(2008) 2267 final, Aéroport de Gdansk-Rebiechowo, N 153/08, JOCE n°C46 du 25 févr. 2009, p.7

Décision de la Commission du 13 janvier 2009, K(2008) 8905 final, Aéroport d'Ostrava, N 307/08, JOCE n°C46 du 25 févr. 2009, pp.7-8

Décision de la Commission du 25 février 2009, K(2009) 1084 final, Aéroport de Kassel,

---

<sup>1565</sup> « airside ».

NN14/2007 et N112/2008, JOCE n°C97 du 28 avr. 2009, p.4

Décision de la Commission du 25 février 2009, Aéroport de Münster/Osnabrück, N30/2008, non encore publié

Décision de la Commission du 24 mars 2009, C(2009) 2010 final, Aéroport de Dresde, NN 4/09<sup>1566</sup>, JOCE n°C125 du 5 juin 2009, pp.3-4<sup>1567</sup>

Décision de la Commission du 8 avril 2009, C(2009) 2462 final, Système aéroportuaire toscan, N 45/09, JOCE n°C125 du 5 juin 2009, pp.4-5

Décision de la Commission du 29 avril 2009, K(2009) 3024, Création d'un nouvel opérateur aéroportuaire à Rzeszow-Jasionka, N 570/08, JOCE n°C125 du 5 juin 2009, p.2<sup>1568</sup>

Décision de la Commission du 13 mai 2009, C(2009) 3439 final, Aéroport de Falconara, N 12/09, JOCE n°C164 du 16 juill. 2009, p.2

Décision de la Commission du 13 mai 2009, K(2009)3554 final, Financement du développement de l'aéroport Berlin-Schönefeld à l'aéroport Berlin Brandebourg International (BBI), NN25/09, JOCE n°C179 du 1<sup>er</sup> août 2009, p.5

Décision de la Commission du 2 juillet 2009, C(2009) 4984 final, Développement de l'aéroport de Newquay Cornwall, N 269/09, JOCE n°C204 du 29 août 2009, pp.2-3

Décision de la Commission du 13 juillet 2009, K(2009) 5516 final, Pologne – Aide à l'investissement aux aéroports – Programmes opérationnels régionaux, N 196/08, JOCE n°C204 du 29 août 2009, p.1

Décision de la Commission du 17 novembre 2009, C(2009) 9111, Aide au démarrage pour des programmes qui contribuent à la promotion et au développement de l'aéroport international d'Ostende-Bruges, N377/2009, JOCE n°C29 du 5 févr. 2010, p.2

Décision de la Commission du 13 janvier 2010, K(2009) 10518 final, Aéroport de Vaasa, N 397/09, JOUE n°C29 du 5 févr. 2010, p.1

Décision de la Commission du 27 janvier 2010, C(2010) 454, City of Derry Airport, NN 65/09, JOUE n°C144 du 3 juin 2010, p.27

Décision de la Commission du 2 février 2010, C(2010) 684, Aéroports de Turin et Cuneo, N 590/09, JOUE n°C108 du 28 avr. 2010, pp.2-3

---

<sup>1566</sup> Ex N 361/08.

<sup>1567</sup> Voir T-215/09.

<sup>1568</sup> *Corrigendum* 05/06/2014, JO du 22/08/2014, C 280, p.0001 : SA.26941.

Décision de la Commission du 12 février 2010, C(2010) 932, Aéroport de Falconara, N 657/09, JOUE n°C74 du 24 mars 2010, p.6

Décision de la Commission du 25 mars 2010, C(2010)1989, Aide à la compagnie Eastern Airways pour le démarrage de nouvelles liaisons aériennes au départ de l'aéroport de Dijon-Longvic, N709/09, JOUE n°C125 du 13 mai 2010, pp.2-3

Décision de la Commission du 27 avril 2010, C (2010) 2539, Aéroport de Riga, N 41/10, JOUE n°C143 du 2 juin 2010, pp.23-24

Décision de la Commission du 9 juin 2010, C(2010) 3546 final, Aéroport de Murcie, N63/10, JOUE n°C217 du 11 août 2010, p.1

Décision de la Commission du 15 juillet 2010, C(2010)4913, Aide au démarrage en faveur de programmes importants qui améliorent la promotion et le développement de l'aéroport d'Anvers, N114/10, JOUE n°C250 du 17 sept. 2010, p.2

Décision de la Commission du 20 décembre 2010, K(2010) 9523 final, Financement du développement de l'aérodrome de Kassel-Calden, N335/10, JOUE n°C23 du 25 janv. 2011, p.2

Décision de la Commission du 18 février 2011, E(2011) 1124 final, Agrandissement de l'aéroport de Ioannina, NN26/2009, JOUE n°C31 du 4 févr. 2012

Décision de la Commission du 30 mars 2011, C(2011) 2078 final, Lituanie – Programme d'aide au démarrage aux aéroports régionaux, SA.31898, JOUE n°C249 du 26 août 2011, p.2

Décision de la Commission du 24 mai 2011, C(2011) 3456 final, Financement de l'aéroport international de Cardiff, SA.31814, JOUE n°C368 du 28 nov. 2012, p.1

Décision de la Commission du 31 mai 2011, C(2011) 3902 final, Régime d'aides pour le démarrage de nouvelles liaisons aériennes au départ de l'aéroport d'Avignon-Caumont, SA.32852, JOUE n°C225 du 30 juill. 2011, p.4

Décision de la Commission du 8 novembre 2011, C(2011) 8120 final, Aéroports régionaux – Irlande, SA.33538, JOUE n°C12 du 14 janv. 2002, pp.2-3

Décision de la Commission du 5 juin 2012, C(2012) 3821 final, Aéroport de Cluj-Napoca, SA.34050, JOUE n°C205 du 10 oct. 2012, p.8

Décision de la Commission du 25 juillet 2012, C(2012) 5440 final, Nouveau financement pour le développement de l'aérodrome de Kassel-Calden, SA.34089, JOUE n°C341 du 9 nov. 2012, p.2

Décision de la Commission du 25 juillet 2012, C(2012) 5273 final cor., Aéroports de Florence

et Pise, SA.34352, JOUE n°C1 du 4 janv. 2013, p.9<sup>1569</sup>

Décision de la Commission du 25 juillet 2012, C(2012) 5071 final, Aéroport de Chania, SA.34586, JOUE n°C305 du 10 oct. 2012, p.2

Décision de la Commission du 16 octobre 2012, C(2012) 7293 final, Aéroport de Craiova, SA.35053, JOUE n°C50 du 21 févr. 2013, p.2

Décision de la Commission du 7 novembre 2012, C(2012) 7983 final, Régime d'aide au décollage de nouvelles lignes aériennes au départ de l'aéroport de Dijon-Longvic, SA.35125, JOUE n°C7 du 11 janv. 2013, p.4

Décision de la Commission du 19 décembre 2012, C(2012) 9427 final, Modernisation des aéroports de Macédoine, SA.35220, JOUE n°C36 du 8 févr. 2013, p.9

Décision de la Commission du 19 décembre 2012, C(2012) 9469 final, Financement de l'aéroport de Berlin Brandebourg (BER), SA.35378, JOUE n°C36 du 8 févr. 2013, p.10

Décision de la Commission du 20 février 2013, C(2012) 787 final, Aéroport de Skiathos, SA.35697, JOUE n°C81 du 20 mars 2013, p.6

Décision de la Commission du 22 mai 2013, C(2013) 3095 final, Aides au décollage aux compagnies au départ de l'aéroport de Sibiu, SA.35908, JOUE n°C183 du 28 juin 2013, p.2

Décision de la Commission du 27 mai 2013, C(2013) 3138 final, Aide au décollage aux compagnies au départ de l'aéroport d'Oradea, SA.35979, JOUE n°C232 du 10 août 2013, C 232, p.4

Décision de la Commission du 5 juin 2013, C(2013) 3194 final, Investissements dans l'infrastructure aérienne de l'aérodrome de Memmingen en vue du passage d'un trafic militaire à un trafic civil, SA.36377, JOUE n°C256 du 5 sept. 2013, p.6

Décision de la Commission du 19 juin 2013, C(2013) 3546 final, ANA, SA.36197, 19/06/2013, JOUE n°C256 du 5 sept. 2013, p.3

Décision de la Commission du 2 juillet 2013, C(2013) 4028 final, Modernisation de l'aéroport de Vaasa, SA.36561, JOUE n°C69 du 7 mars 2014, p.8

Décision de la Commission du 20 novembre 2013, C(2013) 7891 final, Opération de financement de la construction de l'aéroport du Grand Ouest (Notre-Dame des Landes), SA.37125, JOUE n°C69 du 7 mars 2014, pp.14-15

Décision de la Commission du 4 décembre 2013, C(2013) 8448 final, Rénovation de l'aéroport

---

<sup>1569</sup> *Corrigendum* 03/10/2012.

de Tampere-Pirkkala, SA.36560, JOUE n°C69 du 7 mars 2014, p.7

Décision de la Commission du 11 février 2014, C(2014) 940 final, Aéroport de Dubrovnik, SA.38168, JOUE n°C369 du 17 oct. 2014, p.3

Décision de la Commission du 9 avril 2014, C(2014) 2218 final, Aéroport de Groningen, SA.24258<sup>1570</sup>, JOUE n°C172 du 6 juin 2014, p.1

Décision de la Commission du 9 avril 2014, C(2014) 2242 final, Aéroport de Vérone, SA.38346, 09/04/2014, JOUE n°C172 du 6 juin 2014, pp.17-18

Décision de la Commission du 13 juillet 2011, C(2011) 4933, Aéroport de Schiphol – Exemption de la redevance passagers, SA.25254, JOUE n°C361 du 10 déc. 2011, p.1<sup>1571</sup>

Décision de la Commission du 22 juin 2006, C(2006) 2333 final, Aide à la compagnie Ryanair pour la ligne aérienne desservant Toulon et Londres, N 563/05, JOUE n°C204 du 26 août 2006, pp.2-4

Décisions de la Commission du 8 avril 2015, France – aéroports régionaux, SA.38936, SA.38937 et SA.38938, JOUE n°C400 du 24 nov. 2017, pp.1-3<sup>1572</sup>

### Enquêtes en cours ou terminées

#### En cours

Décision de la Commission du 8 février 2012, Plainte de 5 contribuables contre la CCI de La Rochelle pour attribution d'aides illégales à Ryanair, SA.26494, JOUE n°C130 du 4 mai 2012, pp.10-41

Décision de la Commission du 22 février 2012, C(2012) 1012 final, Aéroport de Lübeck-Blankensee – aide présumée à l'aéroport, à Infratil et aux compagnies utilisant l'aéroport (Ryanair, Wizz Air et autres) (2), SA.27585 et SA.31149, JOUE n°C241 du 10 août 2012, pp.56-94

Décision de la Commission du 4 avril 2012, Plainte Air France - Aéroport de Carcassonne,

---

<sup>1570</sup> Ex NN 43/2009.

<sup>1571</sup> Voir TPIUE, Arrêt du 09/09/2014, Hansestadt Lübeck / Commission (T-461/12, publié au recueil numérique, ECLI:EU:C:2014 :758).

<sup>1572</sup> SA.38936 : lettre du 15/06/2015 C(2015) 2267 final, 17p. ; SA.38937 et SA.38938 : *corrigendum* 12/06/2015, non encore publié ; SA.38937 : lettre du 15/06/2015 C(2015) 2270 final, 20p. ; SA.38938 : lettre du 15/06/2015 C(2015) 2271 final, 13p.

SA.33962, JOUE n°C254 du 23 août 2012, pp.11-49

Décision de la Commission du 30 mai 2012, C(2012) 3263 final, Plainte Air France - Aéroport de Beauvais, SA.33960, JOUE n°C279 du 14 sept. 2012, pp.23-65

Décision de la Commission du 17 février 2020, Aides présumées à Ryanair et d'autres compagnies aériennes ainsi qu'aux aéroports de Gironne et Reus, SA.33909, non encore publié

Décision de la Commission du 2 mars 2020, Aides à l'aéroport de Béziers et Ryanair, SA.47970, non encore publiée

### Terminées

Décision 2003/879/CE de la Commission du 24 juin 2003, concernant le projet d'aide que les Pays-Bas envisagent de mettre à exécution en faveur de la société NV Huisvuilcentrale Noord-Holland (HVC), JOUE n°L327 du 16 déc. 2003, pp.39-45

Décision 2004/393/CE de la Commission du 12 février 2004 concernant les avantages consentis par la Région wallonne et Brussels South Charleroi Airport à la compagnie aérienne Ryanair lors de son installation à Charleroi, JOCE n°L137 du 30 avr. 2004, pp.1-62

Décision 2011/60/UE de la Commission du 27 janvier 2010 concernant l'aide d'Etat C 12/08 (ex NN 74/07) – Slovaquie – Accord entre l'aéroport de Bratislava et Ryanair, JOUE n°L27 du 1<sup>er</sup> févr. 2011, pp.24-38

Décision 2012/63/UE de la Commission du 23 octobre 2011, Aides aux aéroports régionaux de Roumanie, SA. 30931, JOUE n°L30 du 2 févr. 2012, pp.21-22

Décision 2011/784/UE de la Commission du 25 août 2011, Financement public d'infrastructures portuaires dans le port de Ventspils, JOUE n°L319 du 2 déc. 2011, pp.92-101<sup>1573</sup>

Décision 2013/664/UE de la Commission du 25 juillet 2012 concernant la mesure SA. 23324 – C 25/07 (ex NN 26/07) – Finlande Finavia, Airpro et Ryanair – Aéroport de Tampere-Pirkkala, JOUE n°L309 du 19 nov. 2013, pp.27-39

Décision 2013/199/UE de la Commission du 25 juillet 2012, Application par l'Irlande de taux différenciés de taxes sur le transport aérien, SA.29064, JOUE n°L119 du 30 avr. 2013, pp.30-

---

<sup>1573</sup> Décision article 7 (2).

39<sup>1574</sup>

Décision 2013/693/UE de la Commission du 3 octobre 2012 concernant l'aide d'Etat SA. 23600 – C38/08 (ex NN 53/07) – Allemagne – Financement du terminal n°2 de l'aéroport de Munich, JOUE n°L319 du 29 nov. 2013, pp.8-22

Décision de la Commission du 3 mai 2013, C(2013) 2727 final, easyJet / Schiphol, COMP 39.869<sup>1575</sup>

Décision de la Commission du 17 octobre 2013, C(2013) 6986 final, Ryanair / Dublin Airport Authority and Aer Lingus, COMP 39.886<sup>1576</sup>

Décision 2014/883/UE de la Commission du 11 février 2014 concernant la mesure SA.35388 – Pologne – Création de l'aéroport de Gdynia-Kosakowo, JOUE n°L357 du 12 déc. 2014, pp.51-88

Décision 2015/506/UE de la Commission du 20 février 2014, Berlin-Schönefeld GmbH – aides présumées à des transporteurs low-cost, SA.15376, JOUE n°L89 du 1<sup>er</sup> avr. 2015, pp.1-36<sup>1577</sup>

Décision 2016/1698/UE de la Commission du 20 février 2014 concernant les mesures SA.22932 mises à exécution par la France en faveur de l'aéroport de Marseille-Provence et compagnies utilisatrices de l'aéroport, JOUE n°L260 du 27 sept. 2016, pp.1-60

Décision 2018/10/UE du 20 février 2014, concernant l'affaire SA. 18855 – Danemark Accord de 1999 conclu entre la société aéroportuaire d'Aarhus et Ryanair, JOUE n°L3 du 6 janv. 2018, pp.9-23

Décision 2015/1226/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.33963 mise à exécution par la France en faveur de la Chambre de commerce et d'industrie d'Angoulême, de la SNC-Lavalin, de Ryanair et de Airport Marketing Services, JOUE n°L201 du 30 juillet 2015, pp.48-108

Décision 2015/1227/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.22614 mise à exécution par la France en faveur de la Chambre de commerce et d'industrie de Pau-

---

<sup>1574</sup> Décision articles 7 (5) et 14 (1) ; voir TPIUE, Arrêt du 25/11/2014, Ryanair / Commission (T-512/11, publié au recueil numérique, ECLI:EU:T:2014:989) ; TPIUE, Arrêt du 05/02/2015, Aer Lingus / Commission (T-473/12, publié au recueil numérique, ECLI:EU:T:2015:78) ; TPIUE, Arrêt du 05/02/2015, Ryanair / Commission (T-500/12, publié au recueil numérique, ECLI:EU:T:2015:73) ; TPIUE, Arrêt du 09/09/2013, Banco Bilbao Vizcaya Argentaria v Commission (T-429/11, publié au recueil numérique, ECLI:EU:T:2013:488).

<sup>1575</sup> Pas de publication officielle.

<sup>1576</sup> Pas de publication officielle.

<sup>1577</sup> Décision article 7 (2) ; voir le communiqué de presse de la Commission européenne : IP/14/173 ; voir TPIUE, 10/12/2010, Ryanair / Commission (T-494/08 à T-500/08 et T-509/08, publié au recueil numérique ECLI:EU:T:2010:511), en particulier T-496/08.

Béarn, Ryanair, Airport Marketing Services et Transavia, JOUE n°L201 du 30 juill. 2015, pp.109-197

Décision 2015/1469/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.30743 – Allemagne – Financement de projets d'infrastructure à l'aéroport de Leipzig-Halle, JOUE n°L232 du 4 sept. 2015, pp.1-42

Décision 2015/1824/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant les mesures prises par l'Allemagne en faveur de l'aéroport de Niederrhein (Weeze) et de Flughafen Niederrhein GmbH — SA.19880 et SA.32576 (ex NN/2011, ex CP/2011), JOUE n°L269 du 15 oct. 2015, pp.1-46

Décision 2016/633/UE de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.33961 mise à exécution par la France en faveur de la chambre de commerce et d'industrie de Nîmes-Uzès-Le Vigan, de Veolia Transport Aéroport de Nîmes, de Ryanair Limited et d'Airport Marketing Services Limited, JOUE n°L113 du 27 avr. 2016, pp.32-147

Décision 2016/1944/UE de la Commission du 23 juillet 2014, Allemagne – Arrangements financiers relatifs à Flughafen Dortmund GmbH et aux barèmes de redevances aéroportuaires NERES et NEO, JOUE n°L302 du 9 nov. 2016, pp.1-61

Décision 2015/1071/UE de la Commission du 1<sup>er</sup> octobre 2014 relative à l'aide d'Etat SA. 26190 mise à exécution par l'Allemagne en faveur de l'aéroport de Sarrebruck et des compagnies aériennes utilisant cet aéroport, JOUE n°L179 du 08 juill. 2015, pp.1-53

Décision 2015/1344/UE de la Commission européenne du 1<sup>er</sup> octobre 2014 relative à l'aide d'Etat SA. 18857 – Aide présumée octroyée à l'aéroport de Västerås et à Ryanair Ltd, JOUE n°L207 du 04 août 2015, pp.40-72

Décision 2015/1584/UE de la Commission européenne du 1<sup>er</sup> octobre 2014 concernant l'aide d'Etat SA. 23098 mise à exécution par l'Italie en faveur de Società di Gestione dell'Aeroporto di Alghero So.Ge.A.AL S.p.A. et de divers transporteurs aériens présents à l'aéroport d'Alghero, JOUE n°L250 du 25 sept. 2015, pp.38-121

Décision 2016/152/UE de la Commission du 1<sup>er</sup> octobre 2014 relative à l'aide d'Etat SA. 27339 mise à exécution par l'Allemagne en faveur de l'aéroport de Zweibrücken et des compagnies aériennes utilisant cet aéroport, JOUE n°L34 du 10 févr. 2016, pp.68-131

Décision 2016/788/UE de la Commission européenne du 1<sup>er</sup> octobre 2014 relative à l'aide d'Etat SA. 32833 – Allemagne – modalités de financement de l'aéroport de Francfort-Hahn mises en place de 2009 à 2011, JOUE n°L134 du 24 mai 2016, pp.1-45

Décision 2016/789/UE de la Commission européenne du 1<sup>er</sup> octobre 2014 relative à l'aide d'Etat SA. 21121 mise à exécution par l'Allemagne concernant le financement de l'aéroport de Francfort-Hahn et les relations financières entre l'aéroport et Ryanair, JOUE n°L134 du 24 mai 2016, pp.46-134

Décision 2016/2069/UE de la Commission du 1<sup>er</sup> octobre 2014 concernant les mesures SA. 14093 (C 76/2002) mises à exécution par la Belgique en faveur de Brussels South Charleroi Airport et Ryanair, JOUE n°L325 du 30 nov. 2016, pp.63-186

Décision 2016/287/UE<sup>1578</sup>, Aéroport d'Altenburg Nobitz - aides en faveur de Ryanair (plainte BDF - Association Fédérale de compagnies aériennes allemandes), SA.26500, 15/10/2014, JO L 59 du 04/03/2016, pp.22-86<sup>1579</sup>

Décision 2015/1586/UE de la Commission du 26 février 2015, Aéroport de Kosakowo<sup>1580</sup>, SA.35388, JOUE n°L250 du 25/09/2015, pp.165-207<sup>1581</sup>

Décision 2017/1149/UE de la Commission du 27 septembre 2016 concernant l'aide d'Etat SA.30931(11/C) (ex N 185/10) mise à exécution par la Roumanie pour les aéroports régionaux roumains, JOUE n°L166 du 29 juin 2017, pp.36-57

Décision 2018/628/UE de la Commission du 11 novembre 2016 concernant l'aide d'Etat SA.24221 (2011/C) (ex 2011/NN) mise à exécution par l'Autriche en faveur de l'aéroport de Klagenfurt, de Ryanair et d'autres compagnies aériennes utilisant l'aéroport, JOUE n°L107 du 26 avr. 2018, pp.1-95

Décision 2017/2336/UE de la Commission du 7 février 2017 concernant les aides d'Etat SA. 21877 (C 24/2007), SA. 27585 (2012/C) et SA. 31149 (2012/C) – Allemagne aides d'Etat présumées en faveur de Flughafen Lübeck GmbH, d'Infratil Limited, de Ryanair et des compagnies aériennes utilisant l'aéroport de Lübeck, JOUE n°L339 du 19 déc. 2017, pp.1-49

Décision 2018/117/UE de la Commission du 14 juillet 2017 concernant l'aide d'Etat SA. 29064,

---

<sup>1578</sup> Concernant l'aide d'Etat SA.26500 (2012/C) (ex 2011/NN, ex CP 227/2008) accordée par l'Allemagne à Flughafen Altenburg-Nobitz GmbH et Ryanair Ltd.

<sup>1579</sup> Décision article 7 (2), article 7 (3) et articles 7 (5) et 14 (1) ; voir communiqué de presse de la Commission européenne : IP/14/1153.

<sup>1580</sup> Pologne – Reconversion de l'aéroport de Gdynia-Kosakowo.

<sup>1581</sup> Décision article 7 (2) et articles 7 (5) et 14 (1) et 9 : révocation de la décision du 11/02/2014, JO du 12/12/2014, L 357, pp.0051-0088 ; voir le communiqué de presse de la Commission européenne : IP/14/138 ; voir TPIUE, Ordonnances du 20/08/2014, Aéroport de Kosakowo / Commission (T-215/14, publié au recueil numérique, ECLI:EU:T:2014:733 et T-217/14, non encore publié) ; T-217/14R, Gmina Kosakowo (Municipalité de Kosakowo) contre Commission, 30/11/2015 (ordonnance) ; T-263/15, Gmina Miasto Gdynia et Port Lotniczy Gdynia Kosakowo contre Commission ; T-209/15, Gmina Kosakowo (municipalité de Kosakowo) contre Commission.

Irlande – non-application de la taxe sur le transport aérien aux passagers en transit et en correspondance, JOUE n°L28 du 31 janv. 2018, pp.1-24

Décision 2018/1537/UE de la Commission du 18 juillet 2017 concernant l'aide d'Etat SA. 38105 mise à exécution par le Royaume de Belgique en faveur de Brussels Airlines, TUI Airlines Belgium et Thomas Cook Airlines Belgium, JOUE n°L257 du 15 oct. 2018, pp.29-56

Décision 2018/1276/UE de la Commission européenne du 22 février 2018 concernant l'aide d'État SA.31149 (2012/C) — Allemagne Aide d'état présumée en faveur de Ryanair, JOUE n°L238 du 21 sept. 2018, pp.94-111

Décision de la Commission du 2 août 2019, Aide présumée en faveur de Ryanair à l'aéroport de Montpellier, SA.47867, non encore publiée<sup>1582</sup>

Décision de la Commission du 24 février 2020, Aéroport de Timisoara, SA.31662, non encore publiée<sup>1583</sup>

### CRENEAUX HORAIRES

Décision 95/259/CE de la Commission du 14 mars 1995 relative à une procédure d'application du règlement (CEE) n°2408/92 du Conseil (Affaire VII/AMA/9/94: Application des règles françaises de répartition du trafic au sein du système aéroportuaire parisien), JOCE n°L162 du 13 juill. 1995, pp.25-36

Décision 96/180/CE de la Commission du 16 janvier 1996 relative à une procédure d'application de l'article 85 du traité CE et de l'article 53 de l'accord EEE (IV/35.545 LH/SAS), JOCE n°L54 du 5 mars 1996, pp.28-42

Décision 93/347/CEE de la Commission du 28 mai 1993 relative à une procédure d'application du règlement (CEE) n° 2408/92 du Conseil (Affaire VII/AMA/I/93 - Viva Air), JOCE n°L140 du 11 juin 1993, pp.51-57

### ASSISTANCE EN ESCALE

Décision 98/190/CE de la Commission du 14 janvier 1998, Flughafen Frankfurt / Main AG (FAG), JOCE n°L72 du 11 mars 1998, pp.30-50

---

<sup>1582</sup> Décision article 7(5) et 14(1) ; voir le communiqué de presse de la Commission IP/19/4991.

<sup>1583</sup> Décision article 7(2) et article 7(3) ; voir le communiqué de presse de la Commission IP/20/311.

Décision 98/387/CE de la Commission du 14 janvier 1998 relative à l'application de l'article 9 de la directive 96/67/CE du Conseil à l'aéroport de Francfort (Flughafen Frankfurt/Main AG), JOCE n°L173 du 18 juin 1998, pp.32-44

Décision 98/388/CE de la Commission du 14 janvier 1998 relative à l'application de l'article 9 de la directive 96/67/CE du Conseil à l'aéroport de Düsseldorf (Flughafen Düsseldorf GmbH), JOCE n°L173 du 18 juin 1998, pp.45-53

Décision 98/513/CE de la Commission du 11 juin 1998, Alpha Flight Service – ADP, JOCE n°L230 du 18 août 1998, pp.10-27

Décision 98/630/CE de la Commission du 30 octobre 1998 relative à l'application de l'article 9 de la directive 96/67/CE du Conseil à l'aéroport de Stuttgart (Flughafen Stuttgart GmbH), JOCE n°L300 du 11 nov. 1998, pp.25-32

Décision 98/631/CE de la Commission du 30 octobre 1998 relative à l'application de l'article 9 de la directive 96/67/CE du Conseil à l'aéroport de Cologne/Bonn (Flughafen Köln/Bonn GmbH), JOCE n°L300 du 11 nov. 1998, pp.33-40

Décision 98/632/CE de la Commission du 30 octobre 1998 relative à l'application de l'article 9 de la directive 96/67/CE du Conseil à l'aéroport de Hambourg (Flughafen Hamburg GmbH), JOCE n°L300 du 11 nov. 1998, pp.41-48

Décision 1999/316/CE de la Commission du 27 avril 1999 relative à l'application de l'article 9 de la directive 96/67/CE du Conseil à l'aéroport de Berlin-Tegel (Berliner Flughafen GmbH), JOCE n°L121 du 11 mai 1999, pp.21-31

Décision 1999/326/CE de la Commission du 27 avril 1999 relative à l'application de l'article 9 de la directive 96/67/CE du Conseil à l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulles, JOCE n°L124 du 18 mai 1999, pp.14-27

Décision 2000/122/CE de la Commission du 5 janvier 2000 relative à l'application de l'article 9 de la directive 96/67/CE du Conseil à l'aéroport de Düsseldorf (Flughafen Düsseldorf GmbH), JOCE n°L39 du 14 févr. 2000, pp.57-66

Décision 2000/123/CE de la Commission du 10 janvier 2000 relative à l'application de l'article 9 de la directive 96/67/CE du Conseil à l'aéroport de Funchal, JOCE n°L39 du 14 févr. 2000, pp.67-73

Décision 2000/124/CE de la Commission du 10 janvier 2000 relative à l'application de l'article 9 de la directive 96/67/CE du Conseil à l'aéroport de Porto (Aeroporto Francisco Sa Carneiro), JOCE n°L39 du 14 févr. 2000, pp.74-78

## REDEVANCES

Décision 95/364/CE de la Commission du 28 juin 1995 au titre de l'article 90§3 du traité CE, JOCE n°L216 du 12 sept. 1995, pp.8-14

Décision 1999/198/CE de la Commission du 10 février 1999 relative à une procédure d'application de l'article 86 du traité (IV/35.767), JOCE n°L69 du 16 mars 1999, pp.24-30

Décision 1999/199/CE de la Commission du 10 février 1999 relative à une procédure d'application de l'article 90 du traité (IV/35.703 Aéroports portugais), JOCE n°L69 du 16 mars 1999, pp.31-39

Décision 2000/521/CE de la Commission du 26 juillet 2000 relative à une procédure d'application de l'article 86§3 du traité CE, JOCE n°L208 du 18 août 2000, pp.36-46

Décision 2004/33/CE de la Commission du 27 août 2003 relative à une procédure d'application de l'article 82 du traité CE, JOCE n°L11 du 16 janv. 2004, pp.17-40

Décision 2005/878/CE de la Commission du 30 juin 2004 relative à l'aide d'État accordée par l'Allemagne en faveur du groupe Herlitz, JOCE n°L324 du 10 déc. 2005, pp.64-86

## ANNEXES

Liste des annexes :

- Annexe n°1 : Index thématique de la jurisprudence française
- Annexe n°2 : Index antéchronologique de la jurisprudence française
- Annexe n°3 : Index chronologique de la jurisprudence française
- Annexe n°4 : Index des enquêtes aides d'Etat de la Commission européenne
- Annexe n°5 : Index thématique des décisions aides d'Etat de la Commission européenne
- Annexe n°6 : Index thématique de la jurisprudence européenne
- Annexe n°7 : Informations concernant certains aéroports européens
- Annexe n°8 : Historique de la création de certains aéroports européens

Annexe n°1

Index thématique de la jurisprudence française

I. **REDEVANCES POUR SERVICES RENDUS**

**NATURE, NOTION**

Nature	CE, Décision du 16/05/1941, Toublanc, Lebon p.91
	CAA Paris, Arrêt du 09/12/1997, Ministre de l'Outre-mer contre commune de Faa'a, 96PA02017 97PA01053 97PA01476
	CE, Décision du 23/06/2000, Chambre syndicale du transport aérien et Fédération nationale de l'aviation marchande (FNAM), 189168 189236
	CC, 2005-513 DC, Décision du 14/04/2005, <i>Loi relative aux aéroports</i>
Notion	CAA Nancy, Arrêt du 18/12/2003, 03NC00859, CCI de Strasbourg et du Bas-Rhin et Ryanair c/ Société Brit Air, 03NC00864
	Cass., com., Arrêt du 07/04/2009, 08-12403
	CE, Décision du 10/06/2011, Société Air France, 334011
	ANC, 16-A-10, 03/05/2016, avis concernant un projet de décret relatif aux redevances aéroportuaires
Redevances domaniales, extra-aéronautiques	CAA Bordeaux, Arrêt du 16/02/1998, Nouvelle Air Martinique contre CCI de la Martinique, 96BX32512

**MODULATIONS**

Discrimination	CE, section, Décision du 06/01/1997, Chambre syndicale du transport aérien, 162553
	CE, Décision du 06/01/1997, Société Euralair International, 163524
Modulation, destination du vol	CE, 2 <sup>ème</sup> et 7 <sup>ème</sup> sous-sections réunies, Décision du 04/04/2008, Société Ryanair Ltd, 298926
Modulation, relation aux coûts et à la qualité	CE, Décision du 26/12/2008, Société Air

de service, caisse unique	France contre CCI de Marseille-Provence, 312426
Financement d'un terminal <i>low cost</i> (voir décision Commission 2016/1698/UE)	CE, Décision du 26/07/2011, Société Air France et autres contre CCI de Marseille-Provence, 329818 340540
Principe de juste rémunération des capitaux investis par le gestionnaire d'aéroport	CE, Décision du 03/08/2011, Syndicat des compagnies aériennes autonomes (SCARA), 336885
Réduction des coûts de touchée, contrats de services <i>marketing</i>	CE, Décision du 19/04/2013, Syndicat mixte des aéroports de Charente (SMAC) contre Société Ryanair Limited, 352750 362020
Simple caisse, double caisse	ANC, 11-A-15, avis du 29/09/2011 sur un projet de décret relatif aux gares de voyageurs et autres infrastructures de services de réseau ferroviaire
CRE ADP-ETAT, légalité	CE, Décision du 25/04/2007, Fédération nationale de l'aviation marchande (FNAM) et autres, 291976
Incompétence de la juridiction administrative	CE, Décision du 19/03/2010, Syndicat des compagnies aériennes autonomes (SCARA) contre ADP, 305047
Contentieux, civil	CE, Avis du 16/02/2011, SCARA c/ CCI Le Havre, 226155

### **PRINCIPE DE RELATIONS AUX COÛTS**

Frais de fonctionnement du comité des usagers	CE, Décision du 01/12/1999, Syndicat des compagnies aériennes autonomes (SCARA), 196699
Principe de relation aux coûts	CE, Décision du 10/05/1974, Denoyez et Sieur Chorques, 88032
	CE, Décision du 19/03/2001, Air Liberté et autres contre ADP, 211243 à 211248
	CE, Décision du 24/09/2003, Territoire de la Polynésie française, 245703
	CAA Paris, Arrêt du 28/05/2007, Société hôtellerie de restauration touristique (SHRT) contre Société d'équipement de Tahiti et des îles (Setil), 05PA03555
	CAA Paris, Arrêt du 20/09/2007, Société VE Airport contre ADP, 04PA01483
	CE, Décision du 28/04/2014, Madame HZ et autres, 357090
	CAA Paris, Arrêt du 09/12/1997, Ministre de l'Outre-mer contre commune de Faa'a, 96PA02017 97PA01053 97PA01476

Principe de relation aux coûts, assouplissement	CE, Décision du 29/06/2007, Syndicat national de défense de l'exercice libéral de la médecine à l'hôpital, 293229 293254
	CE, Avis du 16/02/2011, SCARA c/ CCI Le Havre, 226155
	ANC, 10-A-04, 22/02/2010, avis relatif à une demande d'avis de l'Association pour le maintien de la concurrence sur les réseaux et infrastructures (AMCRI) sur les problèmes de concurrence pouvant résulter de la privatisation des aéroports français

## II. ACTIVITE DU GESTIONNAIRE D'AEROPORT

### NATURE, REGIME

Nature activité	CA de Paris, 1 <sup>ère</sup> chambre, section H, Arrêt du 23/02/1999
	CE, Décision du 26/07/2011, Société Air France et autres contre CCI de Marseille-Provence, 329818 340540
	ANC, 12-D-21, 18/10/2012, décision relative à des pratiques relevées dans le secteur de la livraison de bagages à l'aéroport de Paris-Charles-de-Gaulle
Nature activité, exercice de ppp	CA de Paris, chambres 5-7, Pôle 5, Arrêt du 27/02/2014, 2012/21174
	TC, Décision du 18/10/1999, ADP et Air France contre TAT European Airlines, 03174
Applicabilité règles concurrence	CA de Paris, 1 <sup>ère</sup> chambre, section H, Arrêt du 08/02/2000, Académie d'architecture, 1999/08533
	CA de Paris, 1 <sup>ère</sup> chambre, section H, Arrêt du 14/03/2000
	CE, section, Décision du 26/03/1996, Société EDA c/ Aéroports de Paris, 202260
Compétence juridictionnelle	TC, Décision du 13/12/1976, Epoux Zaoui contre ADP, 02038
	Cass, com., Arrêt du 16/05/2000, 98-11800
Entente, réorganisation des aéroports	Cons. Conc., 98-D-34, 02/06/1998, décision relative à la situation de la concurrence sur le marché des services d'assistance en escale à l'aéroport d'Orly et sur le marché des locaux et espaces nécessaires aux activités

	des compagnies aériennes mis à leur disposition par Aéroports de Paris sur l'aéroport d'Orly
Abus de position dominante	Cons. Conc., 98-D-77, 15/12/1998, décision relative à des pratiques mises en œuvre par les aéroports de Paris dans le secteur de l'hôtellerie à la périphérie de l'aéroport de Paris - Roissy-Charles-de-Gaulle
	CA de Paris, 1ère chambre, section H, Arrêt du 23/09/2003, 2002/18852
Marché, concurrence	Cons. Conc., 05-A-13, 24/06/2005, avis relatif à l'acquisition France Handling par la société Vinci Services Aéroportuaires
	ANC, 10-A-04, 22/02/2010, avis relatif à une demande d'avis de l'Association pour le maintien de la concurrence sur les réseaux et infrastructures (AMCRI) sur les problèmes de concurrence pouvant résulter de la privatisation des aéroports français
Concession aéroportuaire, contrat administratif	CE, Décision du 15/04/1996, Préfet des Bouches-du-Rhône c/ Commune de Lambesc, 168325
CCI, catégorie spécifique d'entités publiques	CE, Avis du 16/06/1992, 351654

### **LIBERTE D'ENTREPRENDRE**

Liberté d'entreprendre, valeur	CC, 81-132 DC, Décision du 16/01/1982, Loi de nationalisation
	Cass., com., Arrêt du 17/03/2009, 07-19780
	CE, Décision du 29/04/2004, référé, Département du Var, 266902
Liberté de prestation de service, liberté tarifaire	Avocate générale ROUSSEL, Conclusions présentées le 15 octobre 2018, CE n°408789, 6p.
IPEM	CE, Décision du 27/02/2006, Ryanair Ltd, 264406
	CAA Nancy, Arrêt du 18/12/2003, 03NC00859, CCI de Strasbourg et du Bas-Rhin et Ryanair c/ Société Brit Air, 03NC00864

### III. LIGNES DIRECTRICES

Effet contraignant	CE, Décision du 28/07/2009, Société Air France et autres contre CCI de Marseille-Provence, 329819
	CE, Décision du 19/03/2010, Société Air France et autres contre CCI de Marseille-Provence, 336405
Statut en droit interne	CE, Décision du 02/07/2010, Société Air France et autres contre CCI de Marseille-Provence, 340699

### IV. ASSISTANCE EN ESCALE

Notion	Cons. Conc., 97-A-24, 12/11/1997, avis relatif à deux projets de décret modifiant le code de l'aviation civile et portant transposition en droit interne des dispositions de la directive 96/67/CE du Conseil du 15/10/1996 relative à l'accès au marché de l'assistance en escale dans les aéroports de la Communauté
	Cons. Conc., 05-A-13, 24/06/2005, avis relatif à l'acquisition France Handling par la société Vinci Services Aéroportuaires

Annexe n°2  
Index antéchronologique de la jurisprudence française

CONSEIL D'ETAT	NOTIONS, APPORTS
Avocate générale ROUSSEL, Conclusions présentées le 15 octobre 2018, CE n°408789, 6p.	Gestionnaire d'aéroport, liberté de prestation de service, liberté tarifaire
CE, Avis du 16/02/2011, SCARA c/ CCI Le Havre, 226155	Redevances pour services rendus, principe de relation aux coûts, assouplissement, <i>user pays principle</i> , contentieux, civil
CE, Avis du 16/06/1992, 351654	CCI, catégorie spécifique d'entités publiques
CE, Décision du 28/04/2014, Madame HZ et autres, 357090	Redevances pour services rendus, principe de relation aux coûts
CE, Décision du 19/04/2013, Syndicat mixte des aéroports de Charente (SMAC) contre Société Ryanair Limited, 352750 362020	Réduction des coûts de touchée, contrats de services <i>marketing</i>
CE, Décision du 03/08/2011, Syndicat des compagnies aériennes autonomes (SCARA), 336885	Principe de juste rémunération des capitaux investis par le gestionnaire d'aéroport, procédure d'établissement du niveau des redevances pour services rendus, régulation, « exploitant d'aérodrome »
CE, Décision du 26/07/2011, Société Air France et autres contre CCI de Marseille-Provence, 329818 340540	Activité économique, établissement du niveau des redevances pour services rendus, aide d'Etat, financement d'un terminal <i>low cost</i> (voir décision Commission 2016/1698/UE)
CE, Décision du 10/06/2011, Société Air France, 334011	Notions de taxe et redevance
CE, Décision du 02/07/2010, Société Air France et autres contre CCI de Marseille-Provence, 340699	Lignes directrices, statut en droit interne
CE, Décision du 19/03/2010, Société Air France et autres contre CCI de Marseille-Provence, 336405	Lignes directrices, effet contraignant
CE, Décision du 19/03/2010, Syndicat des compagnies aériennes autonomes (SCARA) contre ADP, 305047	Redevances pour services rendus, contentieux, compétence, incompétence de la juridiction administrative
CE, Décision du 28/07/2009, Société Air France et autres contre CCI de Marseille-Provence, 329819	Lignes directrices, effet contraignant
CE, Décision du 26/12/2008, Société Air France contre CCI de Marseille-Provence, 312426	Redevances pour services rendus, modulation, relation aux coûts et à la qualité de service, caisse unique
CE, 2 <sup>ème</sup> et 7 <sup>ème</sup> sous-sections réunies, Décision du 04/04/2008, Société Ryanair Ltd, 298926	Redevances pour services rendus, modulation, destination du vol
CE, Décision du 29/06/2007, Syndicat	Redevances pour services rendus, principe

national de défense de l'exercice libéral de la médecine à l'hôpital, 293229 293254	de relation aux coûts, assouplissement
CE, Décision du 25/04/2007, Fédération nationale de l'aviation marchande (FNAM) et autres, 291976	CRE ADP-ETAT, légalité
CE, Décision du 27/02/2006, Ryanair Ltd, 264406	« investisseur avisé opérant dans les conditions du marché »
CE, Décision du 29/04/2004, référé, Département du Var, 266902	Liberté d'entreprendre, liberté fondamentale
CE, Décision du 24/09/2003, Territoire de la Polynésie française, 245703	Redevances pour services rendus, principe de relation aux coûts
CE, Décision du 19/03/2001, Air Liberté et autres contre ADP, 211243 à 211248	Redevances pour services rendus, principe de relation aux coûts
CE, Décision du 23/06/2000, Chambre syndicale du transport aérien et Fédération nationale de l'aviation marchande (FNAM), 189168 189236	Redevances pour services rendus, nature
CE, Décision du 01/12/1999, Syndicat des compagnies aériennes autonomes (SCARA), 196699	Redevances pour services rendus, procédure d'établissement, frais de fonctionnement du comité des usagers
CE, Décision du 06/01/1997, Société Euralair International, 163524	Redevances pour services rendus, contentieux, discrimination
CE, section, Décision du 06/01/1997, Chambre syndicale du transport aérien, 162553	Redevances pour services rendus, contentieux, discrimination
CE, Décision du 15/04/1996, Préfet des Bouches-du-Rhône c/ Commune de Lambesc, 168325	Concession aéroportuaire, contrat administratif, CGCT
CE, section, Décision du 26/03/1996, Société EDA c/ Aéroports de Paris, 202260	Applicabilité du droit français de la concurrence, mise à disposition des infrastructures aéroportuaires au transporteur pour l'exercice d'une activité à des fins commerciales
CE, Décision du 10/05/1974, Denoyez et Sieur Chorques, 88032	Redevances pour services rendus, principe de relation aux coûts
CE, Décision du 16/05/1941, Toublanc, Lebon p.91	Redevances pour services rendus, nature

<b>CAA</b>	<b>NOTIONS, APPORTS</b>
CAA Paris, Arrêt du 20/09/2007, Société VE Airport contre ADP, 04PA01483	Redevances pour services rendus, principe de relation aux coûts
CAA Paris, Arrêt du 28/05/2007, Société hôtellerie de restauration touristique (SHRT) contre Société d'équipement de Tahiti et des îles (Setil), 05PA03555	Redevances pour services rendus, principe de relation aux coûts
CAA Bordeaux, Arrêt du 27/04/2006, Société	Terme « aéroport »

Sogri, 03BX00589	
CAA Nancy, Arrêt du 18/12/2003, 03NC00859, CCI de Strasbourg et du Bas-Rhin et Ryanair c/ Société Brit Air, 03NC00864	Redevances pour services rendus, « taxes », investisseur privé en économie de marché (IPEM)
CAA Bordeaux, Arrêt du 16/02/1998, Nouvelle Air Martinique contre CCI de la Martinique, 96BX32512	Redevances domaniales, extra-aéronautiques
CAA Paris, Arrêt du 09/12/1997, Ministre de l'Outre-mer contre commune de Faa'a, 96PA02017 97PA01053 97PA01476	Redevances pour services rendus, principe de relation aux coûts, nature

<b>CONSEIL CONSTITUTIONNEL</b>	<b>NOTIONS, APPORTS</b>
CC, 2005-513 DC, Décision du 14/04/2005, <i>Loi relative aux aéroports</i>	Redevances pour services rendus, nature
CC, 81-132 DC, Décision du 16/01/1982, <i>Loi de nationalisation</i>	Liberté d'entreprendre, liberté article 4 DDHC

<b>COUR DE CASSATION</b>	<b>NOTIONS, APPORTS</b>
Cass., com., Arrêt du 07/04/2009, 08-12403	Redevances pour services rendus, « taxes »
Cass., com., Arrêt du 17/03/2009, 07-19780	Liberté d'entreprendre, valeur constitutionnelle
Cass, com., Arrêt du 16/05/2000, 98-11800	Gestionnaire d'aéroport, activité, compétence du Conseil de la concurrence

<b>COUR D'APPEL</b>	<b>NOTIONS, APPORTS</b>
CA de Paris, chambres 5-7, Pôle 5, Arrêt du 27/02/2014, 2012/21174	Gestionnaire d'aéroport, activité, qualification, exercice de prérogatives de puissance publique
CA de Paris, 1ère chambre, section H, Arrêt du 23/09/2003, 2002/18852	Gestionnaire d'aéroport, activité, marché, abus de position dominante
CA de Paris, 1ère chambre, section H, Arrêt du 14/03/2000	Marché, notion, applicabilité du droit français de la concurrence
CA de Paris, 1ère chambre, section H, Arrêt du 08/02/2000, Académie d'architecture, 1999/08533	Applicabilité règles concurrence, nature activité, activité économique
CA de Paris, 1ère chambre, section H, Arrêt du 23/02/1999	Gestionnaire d'aéroport, activité, qualification

<b>TRIBUNAL DES CONFLITS</b>	<b>NOTIONS, APPORTS</b>
TC, Décision du 18/10/1999, ADP et Air France contre TAT European Airlines, 03174	Gestionnaire d'aéroport, activité, qualification, prérogatives de puissance publique, réorganisation aéroports

TC, Décision du 13/12/1976, Epoux Zaoui contre ADP, 02038	Gestionnaire d'aéroport, activité, qualification, compétence juridique administrative
---	---

ANC	NOTIONS, APPORTS
ANC, 16-A-10, 03/05/2016, avis concernant un projet de décret relatif aux redevances aéroportuaires	Redevances pour services rendus, notion, procédure d'établissement, régulation
ANC, 12-D-21, 18/10/2012, décision relative à des pratiques relevées dans le secteur de la livraison de bagages à l'aéroport de Paris-Charles-de-Gaulle	Gestionnaire d'aéroport, activité, qualification
ANC, 11-A-15, avis du 29/09/2011 sur un projet de décret relatif aux gares de voyageurs et autres infrastructures de services de réseau ferroviaire	Simple caisse, double caisse
ANC, 10-A-04, 22/02/2010, avis relatif à une demande d'avis de l'Association pour le maintien de la concurrence sur les réseaux et infrastructures (AMCRI) sur les problèmes de concurrence pouvant résulter de la privatisation des aéroports français	Gestionnaire d'aéroport, marché, concurrence entre gestionnaires Redevances pour services rendus, principe de relation aux coûts, assouplissement, procédure d'établissement, régulation, <i>price cap</i>
Cons. Conc., 05-A-13, 24/06/2005, avis relatif à l'acquisition France Handling par la société Vinci Services Aéroportuaires	Gestionnaire d'aéroport, marché, notion Assistance en escale, notion Transporteurs, critères choix aéroports
Cons. Conc., 97-A-24, 12/11/1997, avis relatif à deux projets de décret modifiant le code de l'aviation civile et portant transposition en droit interne des dispositions de la directive 96/67/CE du Conseil du 15/10/1996 relative à l'accès au marché de l'assistance en escale dans les aéroports de la Communauté	Assistance en escale, notion
Cons. Conc., 98-D-77, 15/12/1998, décision relative à des pratiques mises en œuvre par les aéroports de Paris dans le secteur de l'hôtellerie à la périphérie de l'aéroport de Paris - Roissy-Charles-de-Gaulle	Gestionnaire d'aéroport, marché, notion, activité, qualification, abus de position dominante, compétence juridique administrative
Cons. Conc., 98-D-34, 02/06/1998, décision relative à la situation de la concurrence sur le marché des services d'assistance en escale à l'aéroport d'Orly et sur le marché des locaux et espaces nécessaires aux activités des compagnies aériennes mis à leur disposition par Aéroports de Paris sur l'aéroport d'Orly	Gestionnaire d'aéroport, marché, notion, activité, qualification, compétence, applicabilité du droit français de la concurrence, réorganisation des aéroports, entente, compétence du Conseil de la Concurrence

## Annexe n°3

## Index chronologique de la jurisprudence française

CONSEIL D'ETAT	NOTIONS, APPORTS
CE, Décision du 16/05/1941, Toublanc, Lebon p.91	Redevances pour services rendus, nature
CE, Décision du 10/05/1974, Denoyez et Sieur Chorques, 88032	Redevances pour services rendus, principe de relation aux coûts
CE, section, Décision du 26/03/1996, Société EDA c/ Aéroports de Paris, 202260	Applicabilité du droit français de la concurrence, mise à disposition des infrastructures aéroportuaires au transporteur pour l'exercice d'une activité à des fins commerciales
CE, Décision du 15/04/1996, Préfet des Bouches-du-Rhône c/ Commune de Lambesc, 168325	Concession aéroportuaire, contrat administratif, CGCT
CE, section, Décision du 06/01/1997, Chambre syndicale du transport aérien, 162553	Redevances pour services rendus, contentieux, discrimination
CE, Décision du 06/01/1997, Société Euralair International, 163524	Redevances pour services rendus, contentieux, discrimination
CE, Décision du 01/12/1999, Syndicat des compagnies aériennes autonomes (SCARA), 196699	Redevances pour services rendus, procédure d'établissement, frais de fonctionnement du comité des usagers
CE, Décision du 23/06/2000, Chambre syndicale du transport aérien et Fédération nationale de l'aviation marchande (FNAM), 189168 189236	Redevances pour services rendus, nature
CE, Décision du 19/03/2001, Air Liberté et autres contre ADP, 211243 à 211248	Redevances pour services rendus, principe de relation aux coûts
CE, Décision du 24/09/2003, Territoire de la Polynésie française, 245703	Redevances pour services rendus, principe de relation aux coûts
CE, Décision du 29/04/2004, référé, Département du Var, 266902	Liberté d'entreprendre, liberté fondamentale
CE, Décision du 27/02/2006, Ryanair Ltd, 264406	« investisseur avisé opérant dans les conditions du marché »
CE, Décision du 25/04/2007, Fédération nationale de l'aviation marchande (FNAM) et autres, 291976	CRE ADP-ETAT, légalité
CE, Décision du 29/06/2007, Syndicat national de défense de l'exercice libéral de la médecine à l'hôpital, 293229 293254	Redevances pour services rendus, principe de relation aux coûts, assouplissement
CE, 2 <sup>ème</sup> et 7 <sup>ème</sup> sous-sections réunies, Décision du 04/04/2008, Société Ryanair Ltd, 298926	Redevances pour services rendus, modulation, destination du vol
CE, Décision du 26/12/2008, Société Air	Redevances pour services rendus,

France contre CCI de Marseille-Provence, 312426	modulation, relation aux coûts et à la qualité de service, caisse unique
CE, Décision du 28/07/2009, Société Air France et autres contre CCI de Marseille-Provence, 329819	Lignes directrices, effet contraignant
CE, Décision du 19/03/2010, Syndicat des compagnies aériennes autonomes (SCARA) contre ADP, 305047	Redevances pour services rendus, contentieux, compétence, incompétence de la juridiction administrative
CE, Décision du 19/03/2010, Société Air France et autres contre CCI de Marseille-Provence, 336405	Lignes directrices, effet contraignant
CE, Décision du 02/07/2010, Société Air France et autres contre CCI de Marseille-Provence, 340699	Lignes directrices, statut en droit interne
CE, Décision du 10/06/2011, Société Air France, 334011	Notions de taxe et redevance
CE, Décision du 26/07/2011, Société Air France et autres contre CCI de Marseille-Provence, 329818 340540	Activité économique, établissement du niveau des redevances pour services rendus, aide d'Etat, financement d'un terminal <i>low cost</i> (voir décision Commission 2016/1698/UE)
CE, Décision du 03/08/2011, Syndicat des compagnies aériennes autonomes (SCARA), 336885	Principe de juste rémunération des capitaux investis par le gestionnaire d'aéroport, procédure d'établissement du niveau des redevances pour services rendus, régulation, « exploitant d'aérodrome »
CE, Décision du 19/04/2013, Syndicat mixte des aéroports de Charente (SMAC) contre Société Ryanair Limited, 352750 362020	Réduction des coûts de touchée, contrats de services <i>marketing</i>
CE, Décision du 28/04/2014, Madame HZ et autres, 357090	Redevances pour services rendus, principe de relation aux coûts
CE, Avis du 16/06/1992, 351654	CCI, catégorie spécifique d'entités publiques
CE, Avis du 16/02/2011, SCARA c/ CCI Le Havre, 226155	Redevances pour services rendus, principe de relation aux coûts, assouplissement, <i>user pays principle</i> , contentieux, civil
Avocate générale ROUSSEL, Conclusions présentées le 15 octobre 2018, CE n°408789, 6p.	Gestionnaire d'aéroport, liberté de prestation de service, liberté tarifaire

CAA	NOTIONS, APPORTS
CAA Paris, Arrêt du 09/12/1997, Ministre de l'Outre-mer contre commune de Faa'a, 96PA02017 97PA01053 97PA01476	Redevances pour services rendus, principe de relation aux coûts, nature
CAA Bordeaux, Arrêt du 16/02/1998, Nouvelle Air Martinique contre CCI de la Martinique, 96BX32512	Redevances domaniales, extra-aéronautiques

CAA Nancy, Arrêt du 18/12/2003, 03NC00859, CCI de Strasbourg et du Bas-Rhin et Ryanair c/ Société Brit Air, 03NC00864	Redevances pour services rendus, « taxes », investisseur privé en économie de marché (IPEM)
CAA Bordeaux, Arrêt du 27/04/2006, Société Sogri, 03BX00589	Terme « aéroport »
CAA Paris, Arrêt du 28/05/2007, Société hôtellerie de restauration touristique (SHRT) contre Société d'équipement de Tahiti et des îles (Setil), 05PA03555	Redevances pour services rendus, principe de relation aux coûts
CAA Paris, Arrêt du 20/09/2007, Société VE Airport contre ADP, 04PA01483	Redevances pour services rendus, principe de relation aux coûts

<b>CONSEIL CONSTITUTIONNEL</b>	<b>NOTIONS, APPORTS</b>
CC, 81-132 DC, Décision du 16/01/1982, <i>Loi de nationalisation</i>	Liberté d'entreprendre, liberté article 4 DDHC
CC, 2005-513 DC, Décision du 14/04/2005, <i>Loi relative aux aéroports</i>	Redevances pour services rendus, nature

<b>COUR DE CASSATION</b>	<b>NOTIONS, APPORTS</b>
Cass, com., Arrêt du 16/05/2000, 98-11800	Gestionnaire d'aéroport, activité, compétence du Conseil de la concurrence
Cass., com., Arrêt du 17/03/2009, 07-19780	Liberté d'entreprendre, valeur constitutionnelle
Cass., com., Arrêt du 07/04/2009, 08-12403	Redevances pour services rendus, terme « taxes »

<b>COUR D'APPEL</b>	<b>NOTIONS, APPORTS</b>
CA de Paris, 1 <sup>ère</sup> chambre, section H, Arrêt du 23/02/1999	Gestionnaire d'aéroport, activité, qualification
CA de Paris, 1 <sup>ère</sup> chambre, section H, Arrêt du 08/02/2000, Académie d'architecture, 1999/08533	Applicabilité règles concurrence, nature activité, activité économique
CA de Paris, 1 <sup>ère</sup> chambre, section H, Arrêt du 14/03/2000	Marché, notion, applicabilité du droit français de la concurrence
CA de Paris, 1 <sup>ère</sup> chambre, section H, Arrêt du 23/09/2003, 2002/18852	Gestionnaire d'aéroport, activité, marché, abus de position dominante
CA de Paris, chambres 5-7, Pôle 5, Arrêt du 27/02/2014, 2012/21174	Gestionnaire d'aéroport, activité, qualification, exercice de prérogatives de puissance publique

<b>TRIBUNAL DES CONFLITS</b>	<b>NOTIONS, APPORTS</b>
TC, Décision du 13/12/1976, Epoux Zaoui contre ADP, 02038	Gestionnaire d'aéroport, activité, qualification, compétence juridiction administrative
TC, Décision du 18/10/1999, ADP et Air France contre TAT European Airlines, 03174	Gestionnaire d'aéroport, activité, qualification, prérogatives de puissance publique, réorganisation aéroports

<b>ANC</b>	<b>NOTIONS, APPORTS</b>
Cons. Conc., 98-D-34, 02/06/1998, décision relative à la situation de la concurrence sur le marché des services d'assistance en escale à l'aéroport d'Orly et sur le marché des locaux et espaces nécessaires aux activités des compagnies aériennes mis à leur disposition par Aéroports de Paris sur l'aéroport d'Orly	Gestionnaire d'aéroport, marché, notion, activité, qualification, compétence, applicabilité du droit français de la concurrence, réorganisation des aéroports, entente, compétence du Conseil de la Concurrence
Cons. Conc., 98-D-77, 15/12/1998, décision relative à des pratiques mises en œuvre par les aéroports de Paris dans le secteur de l'hôtellerie à la périphérie de l'aéroport de Paris - Roissy-Charles-de-Gaulle	Gestionnaire d'aéroport, marché, notion, activité, qualification, abus de position dominante, compétence juridiction administrative
Cons. Conc., 97-A-24, 12/11/1997, avis relatif à deux projets de décret modifiant le code de l'aviation civile et portant transposition en droit interne des dispositions de la directive 96/67/CE du Conseil du 15/10/1996 relative à l'accès au marché de l'assistance en escale dans les aéroports de la Communauté	Assistance en escale, notion
Cons. Conc., 05-A-13, 24/06/2005, avis relatif à l'acquisition France Handling par la société Vinci Services Aéroportuaires	Gestionnaire d'aéroport, marché, notion Assistance en escale, notion Transporteurs, critères choix aéroports
ANC, 10-A-04, 22/02/2010, avis relatif à une demande d'avis de l'Association pour le maintien de la concurrence sur les réseaux et infrastructures (AMCRI) sur les problèmes de concurrence pouvant résulter de la privatisation des aéroports français	Gestionnaire d'aéroport, marché, concurrence entre gestionnaires Redevances pour services rendus, principe de relation aux coûts, assouplissement, procédure d'établissement, régulation, <i>price cap</i>
ANC, 11-A-15, avis du 29/09/2011 sur un projet de décret relatif aux gares de voyageurs et autres infrastructures de services de réseau ferroviaire	Simple caisse, double caisse
ANC, 12-D-21, 18/10/2012, décision relative à des pratiques relevées dans le secteur de la livraison de bagages à l'aéroport de Paris-	Gestionnaire d'aéroport, activité, qualification

Charles-de-Gaulle	
ANC, 16-A-10, 03/05/2016, avis concernant un projet de décret relatif aux redevances aéroportuaires	Redevances pour services rendus, notion, procédure d'établissement, régulation

## Annexe n°4

## Index des enquêtes aides d'Etat de la Commission

AEROPORT	NUMERO AIDE	AIDE AU GESTIONNAIRE 1) INVESTISSEMENT 2) FONCTIONNEMENT	CONTRATS AVEC LES TRANSPORTEURS 1) rabais sur redevances 2) services <i>marketing</i>	ENQUÊTE (Ouverture / extension)	DECISION
<b>Aarhus 2018/10</b>	SA.18855		1) Ryanair – 1999 <b>Article 7(2)</b>	30/01/08	<b>20/02/14<sup>1</sup></b>
<b>Alghero 2015/1584</b>	SA.23098	1) 2000-2010 – Région de Sardaigne <b>Article 7(3)<sup>2</sup></b> 2) 2000-2010 – Région de Sardaigne <b>Article 7(3)<sup>3</sup></b>	1) Meridiana - 2000-2007 <b>Article 7(3)</b> 1) Germanwings - 2010 <b>Articles 7(5) et 14(1)</b> 2) Ryanair/AMS, Alitalia, Volare, bmibaby, Air Italy et Air Vallée - 2010 <b>Article 7(2)</b>	12/09/2007 extension le 27/06/2012	<b>01/10/14<sup>4</sup></b> LD 2005 LD 2014
<b>Alghero/Cagliari/Olbia (aéroports sardes)</b>	SA.33983	Compensation SIEG <b>Articles 7(5) et 14(1)</b>	Compensation SIEG reversée à Ryanair <b>Articles 7(5) et 14(1)</b>	23/01/13	<b>29/07/16<sup>5</sup></b>

<sup>1</sup> Voir T-494/08.

<sup>2</sup> Compatible avec les lignes directrices de 2005 et 2014.

<sup>3</sup> Compatible avec les lignes directrices de 2014.

<sup>4</sup> Voir T-495/08.

<sup>5</sup> Voir T-607/17, T-833/17, T-716/17 et T-8/18.

<b>Altenburg-Nobitz 2016/287</b>	SA.26500	1) 2000 à 2009 – Allemagne <b>Article 7(3)<sup>6</sup></b> 2) 2000 à 2009 – Allemagne <b>Article 7(3)<sup>7</sup></b>	1) Ryanair - 2003 2) Ryanair/AMS - 2003 <b>Article 7(2)<sup>8</sup></b> 2) Ryanair/AMS - 2008 <b>Article 7(2)<sup>9</sup></b> 2) Ryanair/AMS - 2010 <b>Articles 7(5) et 14(1)</b> <b>318.569€ à rembourser</b>	25/01/2012 <i>Plainte du Bundesverband der deutschen Fluggesellschaften</i>	<b>15/10/14<sup>10</sup></b>
<b>Angoulême 2015/1226</b>	SA.33963	1) 2002-2012 <b>Article 7(3) - compensation SIEG</b>	1) Ryanair – 2008 <b>Articles 7(5) et 14(1)</b> 2) Ryanair – 2008 <b>Articles 7(5) et 14(1)</b> <b>868.000€ à rembourser<sup>11</sup></b>	21/03/2012 <i>Plainte d'Air France</i>	<b>23/07/14<sup>12</sup></b>
<b>Beauvais<sup>13</sup></b>	SA.33960	1) 2000-2008 : 10 millions € à CCI ie SAGEB 14 millions €	1) Ryanair 2) Ryanair Redevances aéroportuaires et redevances d'assistance en escale	30/05/2012	
<b>Berlin- Schönefeld</b>	SA.15376	2) Subventions croisées avec Tempelhof et Tegel	1) Ryanair, Aer Lingus, Basic Air, Fairline, Volare, Germanwings, Iceland Air, V-Bird -	10/07/2007	<b>20/02/14<sup>14</sup></b>

<sup>6</sup> Compatible avec les lignes directrices.

<sup>7</sup> Compatible avec les lignes directrices.

<sup>8</sup> Conforme IPEM.

<sup>9</sup> Conforme IPEM.

<sup>10</sup> Voir T-165/16.

<sup>11</sup> Par AMS et Ryanair « jointly ».

<sup>12</sup> Voir T-111/15.

<sup>13</sup> En bleu : les enquêtes en cours.

<sup>14</sup> Voir T-496/08.

2015/506		Article 7(2)	2003 1) EasyJet 2) EasyJet (utilisation exclusive du terminal B)		
Béziers	SA. 47970	2) depuis 2007	1) Ryanair 2) Ryanair	02/03/2020 <i>Plainte</i>	
Bratislava 2011/60	C12/2008		2) Ryanair <b>Article 7(2)</b>	11/03/08	<b>27/01/10<sup>15</sup></b>
Carcassonne	SA.33962	1) 2000-2010 : 11 millions € à CCI ie GA - Région, CG de l'Aude et ville de Carcassonne 2) 2001-2011 : 8 millions € - Veolia	1) Ryanair 2) Ryanair/AMS	04/04/2012	
Charleroi 2004/393	SA.14093	2) Depuis 2002 - Région wallonne et SOWAER <b>Articles 7(5) et 14(1) pour une partie de l'aide remboursement de 6 millions €</b>	1) Ryanair – 2001 modifié en 2004, 2005 et 2010 <b>Article 7(2)</b> 2) Ryanair/AMS - 2001 + rabais pour les services d'assistance en escale <b>Article 7(2)</b> <b>mais obligation de revoir les redevances à la hausse</b> <i>Une partie de l'aide au gestionnaire BSCA transmise à Ryanair?</i>	11/12/2002 extension le 21/03/2012	<b>12/02/04<sup>16</sup></b> <b>annulée par CJUE 01/10/14</b>

<sup>15</sup> Voir T-509/08.

<sup>16</sup> Voir T-196/04.

2016/2069					
		Articles 7 (2), 7(5) et 14 (1) 7 (3)			01/10/14 <sup>17</sup>
Cluj-Napoca	SA.32963	Aides du Cluj County Council, qui gère l'aéroport, au gestionnaire et d'autres autorités locales entre 2010 et 2014	2) Wizz Air, termes contractuels avantageux (2007-2010 : services <i>marketing</i> de Wizz Air / services d'assistance en escale du gestionnaire)	31/07/2015	
Dortmund 2016/1944	SA.22030	2) Subvention croisée – Stadtwerke Dortmund AG (DSW21)	1) NERES Air Berlin, Easy Jet, Wizzair,	10/07/07	23/07/14

<sup>17</sup> Voir T-474/16 jointe à T-818/14.

		<b>Article 7(3)</b>	Germanwings <sup>18</sup> <b>Article 7(2)</b>		
	SA.29404	2) Financement public <b>Article 7(2)</b> 1) Garanties publiques <b>Article 7(2)</b>	1) NEO Scheme of charges <b>Article 7(2)</b>	21/03/12	<b>23/07/14</b>
<b>Irlande TTA 2013/199</b>	SA.29064	2 taux différents <sup>19</sup> (2€ - 300km Dublin / 10€ autre) : 30/03/2009-01/03/2011 Un taux unique (3€) à partir de mars 2011 <b>Articles 7(5) et 14(1)</b>		13/07/11	<b>25/07/12</b> <sup>20</sup>
<b>2018/117</b>		<b>Article 7(2)</b>		28/09/2015	<b>14/07/17</b> <sup>21</sup>
<b>Frankfurt- Hahn</b>	SA.21121 <b>2016/789</b>	1) Augmentation de capital 2004 - Länder : Hesse et Rheinland-Pfalz <b>Article 7(3)</b> <sup>22</sup> 2) Subvention croisée avec Fraport AG - 2001 et 2004 <b>Article 7(2)</b> <sup>23</sup>	1) Régime redevances 2001 et 2006 <b>Article 7(2)</b> <sup>24</sup> 1) Ryanair – 1999 <b>Article 7(2)</b> <sup>25</sup> 1) Ryanair – 2002 <b>Article 7(2)</b> <sup>26</sup>	17/06/2008 <i>Plainte concurrents et association de compagnies</i>	<b>01/10/14</b> <sup>28</sup>

<sup>18</sup> Régime NERES (New and Existing Route Expansion Scheme) ; 01/07/2005 – 31/12/2009.

<sup>19</sup> 30/03/2009 : instauration taxe passagers, Irlande.

<sup>20</sup> Voir T-512/11, T-473/12, T-500/12, T-429/11.

<sup>21</sup> Voir T-512/11 ; T-500/12 ; T-473/12 ; C-164/15 et C-165/15 ; T-429/11.

<sup>22</sup> Compatible avec les lignes directrices de 2005 et 2014.

<sup>23</sup> Antérieur à jugement ADP – pas imputable à l'Etat.

<sup>24</sup> Conforme IPEM.

<sup>25</sup> Conforme IPEM.

<sup>26</sup> Conforme IPEM.

<sup>28</sup> Voir T-497/08, T-492/15 et C-453/19P.

			1) Ryanair – 2005 <b>Article 7(2)</b> <sup>27</sup>		
	SA.32833 <b>2016/788</b>	1) <i>Investitions- und Strukturbank</i> : 47 millions € au gestionnaire ( <i>re-financing of loans</i> ) <b>Article 7(2)</b> 1) Garanties du Land : 6.8 millions € <b>Article 7(3)</b> 1) <i>Credit line</i> du Land Rheinland-Pfalz <b>Article 7(3)</b>		13/07/11	<b>01/10/14</b> <sup>29</sup>
	SA. 43260	1) Garanties	2) Ryanair et le Land Rheinland-Pfalz - avant 2009 1) Ryanair et FFHG – 2009 à 2017	26/10/2018	
<b>Gdynia-Kosakowo</b> <b>2014/883</b> <b>2015/1586</b>	SA.35388	1) Septembre 2012 : 52 millions € - Autorités locales <b>Articles 7(5) et 14(1)</b> <b>Article 9</b>		02/07/2013	<b>11/02/14</b> <sup>30</sup> <b>26/02/15</b> <sup>31</sup>
Girone/Reus/B arcelone	SA.33909		2) Ryanair/AMS	16/10/2013 extension le 17/02/2020	

<sup>27</sup> Conforme IPEM.

<sup>29</sup> Voir T-764/15 et C-594/19P.

<sup>30</sup> Voir T-215/14 ; T-217/2014R ; T-263/15 ; T-209/15 ; C-56/18P.

<sup>31</sup> Voir T-215/14 ; T-217/2014R ; T-263/15 ; T-209/15 ; C-56/18P.

<b>Klagenfurt 2018/628</b>	SA.24221	2) 2000-2011 - Etat fédéral, Etat de Carinthia et ville de Klagenfurt <b>Article 7(3)</b>	1) Ryanair <sup>32</sup> , TUIfly <sup>33</sup> et Air Berlin <sup>34</sup> , Austrian Airlines <sup>35</sup> - Janvier 2002 <sup>36</sup> 2) Ryanair/AMS, TUIfly et Air Berlin - Janvier 2002 <b>Articles 7(5) et 14(1)</b>	22/02/12 extension le 23/07/2014	<b>11/11/16<sup>37</sup></b>
La Rochelle	SA.26494	1) 2002-2005 : 3 millions € - FEDER, région Poitou-Charente, département Charente-Maritime et communauté d'agglomération de La Rochelle 2) Depuis 2002 : 8 millions €	1) Nouvelles lignes 2) Transporteurs (contrats)	08/02/2012 <i>Plainte de 5 contribuables</i>	

<sup>32</sup> 2 millions €.

<sup>33</sup> 1,1 million €.

<sup>34</sup> Accord ok.

<sup>35</sup> Accord ok.

<sup>36</sup> *Discount scheme open to all airlines using the airport.*

<sup>37</sup> *Corrigendum 18/10/17 ; voir T-447/18 et T-448/18.*

<b>Leipzig/Halle</b>	C48/2006 <b>2008/948</b>	1) Construction nouvelle piste sud : Etat allemand – 350 millions € <b>Articles 7(3)<sup>38</sup></b>	2) DHL (lettre d'intention de l'Etat allemand) 500 millions € (Land de Saxe) <i>Framework of agreement</i> entre le gestionnaire et DHL <sup>39</sup> <b>Article 7(5)</b> 2) DHL (garanties illimitées de l'Etat allemand depuis le 01/10/2007) <b>Articles 7(5) et 14(1)<sup>40</sup></b>	22/11/2006	<b>23/07/08<sup>41</sup></b>
	SA.30743 <b>2015/1469</b>	<b>1) Article 7(2), article 7(3)<sup>42</sup></b> (255 millions € en 2006 au gestionnaire par ses actionnaires publics)		15/06/2011	<b>23/07/14<sup>43</sup></b>
<b>Lübeck- Blankensee</b>	SA. 31149 <b>2017/2336</b> <b>2018/1276</b>	1) Land Schleswig-Holstein 2) Ville de Lübeck <b>Article 7(2)</b>	1) Ryanair – 2001 <b>Article 7(2)</b>	22/02/2012	<b>07/02/17<sup>44</sup></b> <b>22/02/18<sup>45</sup></b>
	SA.21877 <b>2017/2336</b>	1) 1991-2004 : 11,8 millions € - Land Schleswig-Holstein via Ville de Lübeck 2) 1978-2004 : Ville de Lübeck via		10/07/2007 <sup>47</sup>	<b>07/02/17<sup>48</sup></b> 107(3) TFUE <sup>49</sup>

<sup>38</sup> Aide d'Etat compatible avec le marché commun (LD).

<sup>39</sup> Construction *southern runway* par le gestionnaire ; article 87§§ 1 et 3.

<sup>40</sup> Pas conforme IPEM = aide d'Etat ; montant à déterminer.

<sup>41</sup> Voir T-443/08 et T-455/08 et C-288/11P.

<sup>42</sup> 350 millions €.

<sup>43</sup> Aide validée par la Commission ; contribution au développement local et à la décongestion : « This is the first decision under the new GL authorising aid for a freight specialised airport. » (MEMO/14/498 du 23/07/2014).

<sup>44</sup> *Corrigendum* 26/07/2017.

<sup>45</sup> Voir T-461/12 et C-524/14.

<sup>47</sup> *Corrigendum* 23/10/2007.

<sup>48</sup> *Corrigendum* 26/07/2017 ; voir T-498/08 et C-27/13.

<sup>49</sup> Primary legal basis.

		contrat transfert pertes, bail favorable, garanties <sup>46</sup> <b>Article 7(2)</b>			LD 2014 <sup>50</sup>
	SA.27585 et 31149 <b>2017/2336</b>		1) Ryanair - 2006 <sup>51</sup> ( <i>individual agreements</i> ) <b>Article 7(2)</b>	22/02/2012 <sup>52</sup>	<b>07/02/17</b> <sup>53</sup>
<b>Marseille Provence 2016/1698</b>	SA.22932	1) 12,3 millions € <sup>54</sup> - instances régionales <b>Article 7(2)</b>	1) Ryanair <sup>55</sup> , Air France... <sup>56</sup> 2) Ryanair/AMS <sup>57</sup> <b>Article 7(2)</b> <sup>58</sup>	13/07/2011 <i>Plainte d'Air France</i>	<b>20/02/14</b> <sup>59</sup>
<b>Montpellier</b>	SA. 47867		2) Ryanair 2010-2017 (APFTE <sup>60</sup> ) <b>Articles 7(5) et 14(1)</b> <b>Remboursement 8.5 millions €</b>	04/07/2018	<b>02/08/19</b>
<b>Munich 2013/693</b>	SA.23600	1) Construction terminal T2 - à partir de 1998 / 2000 - <i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i> (KfW) et <i>Bayerische</i>		23/07/2008 <i>Plainte de Ryanair</i>	<b>03/10/12</b> <sup>61</sup>

<sup>46</sup> Environ 15,7 millions € de 1995 à 2004.

<sup>50</sup> Secondary legal basis.

<sup>51</sup> Notamment : réduction de la redevance *de-icing*.

<sup>52</sup> Voir T-461/12.

<sup>53</sup> *Corrigendum* 26/07/2017 ; voir T-461/12 et C-524/14.

<sup>54</sup> Restructuration : 3,6 ; MP2 : 7,577 entre 2005 et 2007 ; fret : 1,5.

<sup>55</sup> Terminal *low cost* MP2.

<sup>56</sup> Redevances réduites pour l'usage du terminal *low cost* MP2.

<sup>57</sup> *Advertisement agreement* et rabais pour le démarrage de nouvelles lignes.

<sup>58</sup> Conforme IPEM.

<sup>59</sup> Voir T-894/16.

<sup>60</sup> Association pour la promotion des flux touristiques et économiques.

<sup>61</sup> Voir T-423/07.

		<i>Landesbank</i> <b>Article 7(2)</b>			
<b>Niederrhein-Weeze 2015/1824</b>	SA.19880 Et SA.32576	1) Land NRW <b>Article 7(3)</b> <sup>62</sup> 2) 2002-2012 - District de Kleve et municipalité de Weeze <b>Article 7(2)</b>		25/01/2012	<b>23/07/14</b>
<b>Nîmes 2016/633</b>	SA.33961	2) 2000-2006 : 9 millions € - Région, CG du Gard et municipalités locales <b>Article 7(3)</b>	1) Ryanair 2000-2010 <b>Articles 7(5) et 14(1)</b> 2) Ryanair/AMS – 2000-2010 <b>Articles 7(5) et 14(1)</b> <b>remboursement</b> <b>6.4 millions €</b> <sup>63</sup>	25/04/2012 <i>Plainte d’Air France</i>  (referral to CJUE – 27/07/2015 ; IP/15/5442)	<b>23/07/14</b> <sup>64</sup>
<b>Pau 2015/1227</b>	SA.22614	Extension enquête 1) Etat <b>Article 7(3)</b> <sup>65</sup>	1) Transavia – 2006 2) Transavia - 2006 Extension enquête à tous les contrats conclus avec les compagnies entre 2003 et 2011 <b>Articles 7(5) et 14(1)</b> <b>remboursement 2.4 millions € par</b>	28/11/2007 extension le 25/01/2012	<b>23/07/14</b> <sup>67</sup>

<sup>62</sup> Compatible avec les lignes directrices de 2005.

<sup>63</sup> Par Ryanair et AMS « jointly ».

<sup>64</sup> Voir T-53/16.

<sup>65</sup> Compatible avec les lignes directrices de 2005.

<sup>67</sup> Voir T-499/08, T-165/15 et T-591/15.

			<b>Ryanair<sup>66</sup> et 400.000€ par Transavia</b>		
<b>Saarbrücken 2015/1071</b>	SA.26190	2) 2000-2012 – Saarland <sup>68</sup> <b>Article 7(3)</b>	1) Toutes les compagnies – 2007 <b>Article 7(2)</b> 1) paiements additionnels à Cirrus Arilines et Air Berlin – 2011 <b>Article 7(2)<sup>69</sup></b>	22/02/2012	<b>01/10/14<sup>70</sup></b>
<b>Stretto 2014/944</b>	SA.26818	2) 2005, 2006 et 2007 - actionnaires publics <b>Article 7(3)</b>		20/07/2010	<b>11/06/14</b>
<b>Tampere- Pirkkala 2013/664</b>	SA.23324		1) Airpro, Ryanair - Avril 2003 <sup>71</sup> <b>Article 7(2)</b>	10/07/2007	<b>25/07/12<sup>72</sup></b>
<b>Targu Mures</b>	SA.33769	Aides des autorités locales depuis 2011	1) Wizz Air principalement (1 <sup>ère</sup> compagnie sur l'aéroport) et autres compagnies (Ryanair...) (rabais selon niveaux de trafic)	31/07/2015 <sup>73</sup>	
<b>Timisoara 2012/63</b>	SA.31662		2) Wizzair – 2008 <sup>74</sup> 1) 72 à 85% soit 2.6 millions € de rabais <b>Article 7(2)</b> <b>Article 7(3)</b>	24/05/2011 <i>Plainte de Carpatair</i>	<b>22/07/11</b> <b>Décision</b> <b>« autre »</b> <b>24/02/20</b>

<sup>66</sup> Dont 2 millions par Ryanair et AMS « jointly ».

<sup>68</sup> Injections annuelles capitaux, lettres de confort, transferts de terrains.

<sup>69</sup> Conforme IPEM.

<sup>70</sup> *Corrigendum* 10/03/2015.

<sup>71</sup> Utilisation exclusive terminal *low cost*.

<sup>72</sup> Voir T-500/08.

<sup>73</sup> Voir le communiqué de presse de la Commission européenne, IP/15/5458, 31/07/2015.

<sup>74</sup> Relations contractuelles, accord *marketing*.

<b>Västeras 2015/1344</b>	SA.18857	2) 2000-2010 - actionnaires publics (ville de Västeras) <b>Article 7(3)</b> <sup>75</sup>	1) Ryanair – 2001 à 2011 <b>Article 7(2)</b> 2) Ryanair/AMS – 2001 à 2011 <b>Article 7(2)</b>	25/01/2012 <i>Plainte</i>	<b>01/10/14</b> LD 2014
<b>Zaventem (Bruxelles- national) 2018/1537</b>	SA.38105	1) 2014 à 2016 : 19 millions € au gestionnaire par an - Etat Gestionnaire : 16,8 millions à Brussels Airlines, 2,1 millions à TUI Airlines Belgium, 77.000€ à Thomas Cook AB <b>Article 7(5)</b> <sup>76</sup>	Aide de l'Etat au gestionnaire retransmise aux compagnies <sup>77</sup> (Brussels Airlines ie Jetairfly et Thomas Cook) opérant depuis cet aéroport <sup>78</sup> ?	01/10/2014	<b>18/07/17</b>
<b>Zweibrücken 2016/152</b>	SA.27339	1) 2000-2009 : 47 millions € <sup>79</sup> <b>Articles 7(5) et 14(1)</b>	1) Germanwings, TUIfly et Ryanair – 2000 à 2009 <b>Articles 7(5) et 14(1)</b> <sup>80</sup> <b>remboursement 1.2 millions € pour Germanwings, 500.000 € pour Ryanair, et 200.000 € pour TUIfly</b>	22/02/2012	<b>01/10/14</b> <sup>81</sup> LD 2005 LD 2014

<sup>75</sup> Compatible avec les lignes directrices de 2014.

<sup>76</sup> *Negative decision without recovery* cf. la Belgique a déjà récupéré l'aide en mars 2017.

<sup>77</sup> Septembre 2014.

<sup>78</sup> Réduction des redevances sécurité pour les compagnies ayant transporté plus de 400.000 passagers depuis l'aéroport en 2012.

<sup>79</sup> Injections annuelles de capitaux.

<sup>80</sup> Pas conforme IPPEM.

<sup>81</sup> *Corrigendum* 25/02/2015 ; voir T-375/15 et T-77/16.

## DECISIONS DE LA COMMISSION

The Commission issues the following types of decisions – as defined in Council Regulation (EC) No 659/1999 of 22 March 1999 laying down detailed rules for the application of Article 93 of the EC Treaty (*Official Journal L 83, 27.03.1999, pages 1-9*).

After a **preliminary examination** (phase I decisions):

- Article 4(2) - decision does not constitute aid ;
- Article 4(3) - decision not to raise objections (State aid measure is compatible with the single market)
- Article 4(4) - decision to initiate the formal investigation procedure since there are doubts about the compatibility of the aid measure with the single market
- Article 4(4) - decision to extend proceedings

After a **formal investigation** procedure (phase II decisions):

- Article 7(2) - decision does not constitute aid (after formal investigation procedure)
- Article 7(3) - positive decision (the doubts as to the compatibility of the notified measure with the common market have been removed)
- Article 7(4) - conditional decision (aid approved subject to conditions that will make it compatible with the common Market. monitoring obligations may be imposed)
- Article 7(5) and 14(1) - negative decision with recovery (the Commission finds that the aid is not compatible with the common market and, as it was unlawful aid, the Commission decides that the Member State concerned shall take all necessary measures to recover the aid from the beneficiary)
- Article 7(5) and 14(1) - negative decision without recovery (the aid is not compatible with the common market and shall not be put into effect)
- Article 7(5) only - negative decision on notified aid

Annexe n°5

Index thématique des décisions aides d'Etat de la Commission

<b>Premier critère de qualification de l'aide d'Etat</b>	Ressources d'Etat	La Rochelle (CCI) ; Nîmes (CCI) ; Angoulême (CCI) ; Pau ; Aarhus (entreprise publique) ; Francfort-Hahn (entreprise publique) ; Alghero (entreprise publique) ; Altenburg-Nobitz ; Zaventem ; Gdynia-Kosakowo ; Bratislava ; Charleroi
	Imputabilité	La Rochelle (CCI) ; Nîmes (CCI) ; Pau (CCI) ; Angoulême (CCI) ; Marseille Provence (CCI) ; Alghero ; Västeras (entreprise publique) ; Lübeck (entreprise publique) ; Altenburg-Nobitz (entreprise publique) ; Charleroi (entreprise publique) ; Francfort-Hahn (entreprise publique) ; Aarhus (entreprise publique) ; Berlin-Schönefeld ; Gdynia-Kosakowo ; Montpellier
	Ressources d'Etat et imputabilité, sous-critères cumulatifs	Alghero

<b>Deuxième critère de qualification de l'aide d'Etat</b>	<b>Avantage économique</b>	<b>Notion</b>	Lübeck (discrimination) ; (discrimination) ; Dortmund (discrimination) ; Angoulême (discrimination) ; Berlin-Schönefeld (discrimination) ; Gdynia- Kosakowo (discrimination) ; Klagenfurt ; Roumanie ; Alghero ; Leipzig- Halle ; Pau
		<b>Test de l'IPEM</b>	Girone et Reus ; Lübeck ; La Rochelle ; Irlande ; Klagenfurt ; Altenburg- Nobitz ; Charleroi ; Francfort-Hahn ; Zweibrücken ; Alghero ; Västeras ; Sarrebuck ; Zaventem ; Dortmund ; Nîmes ; Niederrhein-Weeze ; Leipzig- Halle ; Pau ; Angoulême ; Aarhus ; Marseille Provence ; Berlin- Schönefeld ; Gdynia-Kosakowo ; Tampere-Pirkkala ; Roumanie ; Bratislava ; Charleroi
		<b>Méthode d'analyse</b>	Lübeck (caisse unique) ; Altenburg-Nobitz (caisse unique) ; Charleroi ; Francfort-Hahn (caisse unique) ; Alghero (caisse unique) ; Dortmund (caisse unique) ; Angoulême (caisse unique) ; Aarhus (caisse unique) ; Marseille Provence (caisse unique) ; Berlin-Schönefeld ; Gdynia- Kosakowo ; Bratislava ; Charleroi ; Zweibrücken ; Klagenfurt ; Västeras ; Sarrebuck ; Zaventem

		Analyse de la rentabilité incrémentale	Lübeck ; La Rochelle ; Altenburg-Nobitz ; Charleroi ; Alghero ; Västeras ; Dortmund ; Leipzig-Halle ; Tampere-Pirkkala ; Nîmes (caisse unique) ; Pau (caisse unique) ; Klagenfurt (caisse unique)
		Plan d'affaires	Klagenfurt ; Altenburg-Nobitz ; Charleroi ; Nîmes ; Angoulême
		Perte incrémentale	Lübeck ; Altenburg-Nobitz ; Västeras
		Expertise	Lübeck ; Alghero ; Dortmund ; Gdynia-Kosakowo ; Bratislava
	Sélectivité	Notion	Montpellier ; Altenburg-Nobitz ; Zweibrücken ; Alghero ; Sarrebruck ; Dortmund ; Nîmes ; Niederrhein-Weeze ; Aarhus ; Berlin-Schönefeld ; Irlande (discrimination) ; Pau (discrimination)
<b>Troisième critère de qualification de l'aide d'Etat</b>		Distorsion de la concurrence	La Rochelle ; Dortmund ; Roumanie
<b>Quatrième critère de qualification de l'aide d'Etat</b>		Affectation des échanges	La Rochelle ; Klagenfurt ; Gdynia-Kosakowo ; Alghero ; Västeras ; Sarrebruck ; Dortmund ; Angoulême ; Roumanie

<b>Gestionnaire</b>	Qualification de l'activité	Klagenfurt ; Gdynia-Kosakowo ; Altenburg-Nobitz ; Francfort-Hahn ; Zweibrücken ; Alghero ; Västeras ; Sarrebruck ; Dortmund ; Nîmes ; Niederrhein-Weeze ; Leipzig-Halle ; Pau ; Angoulême ; Munich ; Aarhus ; Marseille Provence ; Gdynia-Kosakowo ; Roumanie
	Applicabilité du droit des aides d'Etat	Klagenfurt ; Roumanie ; Francfort-Hahn ; Zweibrücken ; Västeras ; Sarrebruck ; Gdynia-Kosakowo
	Marché	Beauvais ; Carcassonne ; Klagenfurt ; Dortmund ; Nîmes ; Angoulême ; Aarhus ; Gdynia-Kosakowo ; Bratislava
	Concurrence	Klagenfurt ; Roumanie ; Altenburg-Nobitz ; Francfort-Hahn ; Alghero ; Västeras ; Nîmes ; Niederrhein-Weeze ; Pau ; Angoulême ; Dublin ; Munich ; Berlin-Schönefeld ; Gdynia-Kosakowo ; Charleroi
	Rentabilité	Beauvais (recettes extra-aéronautiques) ; Leipzig-Halle
	Qualité	Carcassonne
<b>Contrat marketing</b>	Montpellier ; Girone et Reus ; Carcassonne ; Klagenfurt ; Altenburg- Nobitz ; Zweibrücken ; Alghero ; Västeras ; Nîmes ; Pau ; Angoulême ; Dublin ; Easyjet ; Aarhus ; Marseille Provence ; Charleroi ; Bratislava ; Tampere-Pirkkala	
<b>Activité économique, notion</b>	Västeras	

<b>Lignes directrices</b>	Montpellier ; Gironne et Reus ; Klagenfurt ; Charleroi ; Alghero ; Västeras ; Sarrebbruck ; Nîmes ; Angoulême ; Munich ; Bratislava ; Gdynia-Kosakowo ; Tampere-Pirkkala
<b>Taxe, notion</b>	Charleroi ; Gdynia-Kosakowo ; Tampere-Pirkkala

## Annexe n°6

## Index thématique de la jurisprudence européenne

APPORT	TPIUE	CJUE
<b>Applicabilité du droit européen de la concurrence au transport aérien</b>		C-167/73 ; C-13/83 ; C-209 à 213/84 ; C-66/86
<b>Stratégies des transporteurs</b>		C-176/09
<b>Notion d'entreprise</b>		19/61 ; 170/83 ; 364/92 ; C-35/96 ; 41/83
<b>Notion d'activité économique</b>	T-229/94 ; T-513/93 ; T-443/08 et T-455/08	118/85 ; C-41/90 ; C-159/91 et C-160/91 ; C-244/94 ; C-67/96 ; C-115/97 à C-117/97 ; C-219/97 ; C-205/03P ; C-35/96 ; 41/83 ; C-288/11P ; C-343/95 (entité publique)
<b>Qualification de l'activité du gestionnaire</b>	T-128/98 ; T-196/04 ; T-443/08 et T-455/08 ; T-818/14	41/83 ; C-288/11P ; 30/87 (argumentation ADP) ; C-320/91 (service d'intérêt général) ; C-82/01P
<b>Notion de facilité essentielle</b>		C-343/95
<b>Principe de libre prestation de service</b>		C-70/99
<b>Ressources d'Etat, subvention croisée</b>	T-53/16 ; T-607/17 ; T-716/17 ; T-8/18	
<b>Imputabilité à l'Etat</b>	T-461/12 ; T-111/15 ; T-165/15 ; T-591/15 ; T-53/16 ; T-607/17 ; T-716/17 ; T-8/18	303/88
<b>Caractère cumulatif des : ressources d'Etat et imputabilité à l'Etat</b>	T-53/16 ; T-607/17 ; T-716/17 ; T-8/18	
<b>IPEM</b>	T-214/95 ; T-371/94 et T-394/94 ; T-196/04 ; T-375/15 ; T-77/16 ; T-111/15 ; T-165/15 ; T-591/15 ; T-53/16 ; T-165/16 ; 607/17 ; T-716/17 ;	303/88 ; 305/89

	T-8/18	
<b>Sélectivité</b>	T-196/04 ; T-461/12 (discrimination) ; T-512/11 ; T-500/12 ; T-165/15 ; T-591/15 ; T-53/16 ; T-77/16 ; T-165/16 ; T-607/17	C-284/12 ; C-524/14P (discrimination) ; C-164/15P et C-165/15P (discrimination)
<b>Caractère sélectif : avantage économique et sélectivité</b>	T-165/16	
<b>Distorsion de la concurrence</b>	T-214/95 ; T-818/14 ; T-375/15 ; T-591/15 ; T-607/17 ; T-716/17 ; T-8/18	C-124/10P
<b>Affectation des échanges entre Etats membres</b>	T-214/95 ; T-818/14 ; T-375/15 ; T-607/17 ; T-716/17 ; T-8/18	305/89 ; C-124/10P
<b>Redevances pour services rendus</b>	T-461/12	C-524/14P ; C-191/94 (principe de relation aux coûts) ; C-199/05 (principe de relation aux coûts) ; C-163/99 (différenciation du niveau de la redevance d'atterrissage en fonction de la nationalité)
<b>Contrat <i>marketing</i></b>	T-111/15 ; T-591/15 ; T-53/16 ; T-165/16 ; T-607/17 ; T-8/18	
<b>Lignes directrices, valeur juridique</b>	T-214/95 ; T-500/12 ; T-111/15 ; T-263/15 ; T-591/15 ; T-165/16	C-459/10P

Annexe n°7  
Informations concernant certains aéroports européens

Aéroport	Concurrents Zone de chalandise	Propriétaire	Gestionnaire	Propriétaire du gestionnaire	Trafic pax annuel	Autre
<b>LETTRE A</b>						
Aarhus		Aarhus Lufthavn A/S	Aarhus Lufthavn A/S	Aarhus municipality (64,6%), Randers municipality (16,7%), Grenaa municipality (4,8%), Ebeltoft municipality (3%), Aarhus county (10,9%)	864.000 en 1996 485.000 en 2012	SAS (48% du trafic) Ryanair (34,7%)
Alghero	Olbia (128km) Oristano (133km) Tortoli-Arbatax (225km) Cagliari (235km)	ENAC (autorité nationale italienne de l'aviation civile)	So.Ge.A.AL (> concession de gestion temporaire 11/02/1999-28/05/2007 puis concession de gestion globale avec l'ENAC 28/05/2007-27/05/2047)	Capitaux publics	663.570 en 2000 1.078.671 en 2005 1.563.020 en 2013	Ryanair depuis 2000
Altenburg-Nobitz	Leipzig-Halle (85km, 1h10 en voiture) Dresde (113km, 1h16 en voiture) Erfurt (140 km, 1h37 en voiture) Hof-Plauen (122km, 1h37 en voiture)	Flugplatz Altenburg-Nobitz GmbH	Flugplatz Altenburg-Nobitz GmbH depuis 1992	Arrondissement d'Altenburger Land (60%) Commune de Nobitz (5%) THUSAC Personennahverkehrsgesellschaft mbH (3%) Société elle-même (32%) = 100% public	27.876 en 2000 118.442 en 2005 147.100 en 2007 119.009 en 2010 15.000 en 2011 5.000 en 2013	Ancien aéroport

						militaire <sup>1</sup> Entre 01/05/2003 et 31/03/2011 : Ryanair seule Depuis 2011, plus de vols réguliers mais aviation générale et autres activités
Angoulême	Périgueux (75km) Limoges (75km) Niort (80km) La Rochelle (120km) Bordeaux (120km)	Depuis le 22/12/200, SMAC (transfert de propriété par arrêté préfectoral)	2002-2006 : CCI-aéroport 2007-2011 : CCI-aéroport et SMAC Depuis le 01/01/2012 : SAMC et SNC-Lavalin		5.496 en 2004 345 en 2010	Ryanair parti en 2009 (95% du trafic en 2008, 97% en 2009)
Anvers					273.208 en 2001 142.737 en 2005	
Augsburg				Ville d'Augsburg (99,98%)	< 50.000 en 2005 <sup>2</sup>	

<sup>1</sup> Ancienne base aérienne russe abandonnée au début des années 1990.

<sup>2</sup> Mais un des aéroports les plus importants de Bavière pour l'aviation générale ou de loisir : 40 000 mouvements en 2005.

LETTRE B	Concurrents Zone de chalandise	Propriétaire	Gestionnaire	Propriétaire du gestionnaire	Trafic pax annuel	Autre
Beauvais	Paris (75km) Amiens (68km) CDG (80km) Orly sud (106km) Rouen (90km)	Syndicat mixte de l'aéroport de Beauvais Tillé	Jusque mai 2008 : CCI puis SAGEB (pour 15 ans)	CCI principal actionnaire SAGEB	207.000 en 1997 3.677.794 en 2011	2011 : quasi-totalité du trafic est LC (80% Ryanair)
Berlin- Schönefeld			FBS (Flughafen Berlin Schönefeld GmbH) <sup>3</sup> Rebaptisée FBB (Flughafen Berlin Brandenburg GmbH) le 01/01/2012	Land Berlin (37%) Land Brandebourg (37%) Bundes Republik Deutschland (26%)	1.100.000 en 1991 7.100.000 en 2012	EasyJet : 30% du trafic en 2004, 41% en 2010
Berlin- Brandebourg			FBB (Flughafen Berlin Brandenburg)	Land de Berlin (37%) Land de Brandebourg (37%) RFA (26%)		
Béziers		CCI de Béziers Saint- Pons entre 2007 et 2011 Syndicat mixte "Pôle aéroportuaire Béziers Cap d'Agde Hérault – Occitanie depuis 2011	CCI de Béziers Saint-Pons entre 2007 et 2011 Syndicat mixte "Pôle aéroportuaire Béziers Cap d'Agde Hérault – Occitanie depuis 2011		250.000 en 2019	

<sup>3</sup> BFG (*Berliner Flughafen-Gesellschaft mbH*), le gestionnaire des aéroports de Tegel et Tempelhof, est devenu en octobre 2003 une filiale de FBS.

Bratislava			BTS	Ministère slovaque des transports (34%) Fonds du patrimoine national de la république slovaque (66%)		
<b>LETTRE C</b>	Concurrents Zone de chalandise	Propriétaire	Gestionnaire	Propriétaire du gestionnaire	Trafic pax annuel	Autre
Carcassonne	Castres (40km) Pamiers (50km) Perpignan (70km) Béziers (85km) Toulouse (90km)	Région Languedoc-Roussillon (depuis le 1 <sup>er</sup> mars 2007)	CCI entre 1986 et 30/04/2011 (régime AOT jusqu'à concession par arrêté du 24/12/2003) puis Veolia Transport (DSP à partir du 01/05/2011jusque 01/05/2018)		392.465 en 2010 367.855 en 2001 367.855 en 2011	Ryanair : seule compagnie présente à Carcassonne (10 liaisons internationales)
Charleroi	Bruxelles (50km) Zaventem (70km) Liège (78km) Lille (121km) Maastricht (126km)	Région wallonne	BSCA (depuis 1991 <sup>4</sup> ) Puis BSCA (sous-concession domaniale du 15/04/2002 > SOWAER / reprise de la concession domaniale accordée à BSCA par SOWAER le 29/03/2002) Puis convention SOWAER BSCA du 04/04/2006	SOWAER <sup>5</sup> Sambrinvest <sup>6</sup> Région wallonne (96,28%) membres du CA nommés par la région Cockerill Sambre Igretec...	211.065 en 1997 255.317 en 2000 6.786.979 en 2013 Entre 1997 et 2002 : +1455%	Ryanair : 94% du trafic (01/05/1997 : début des opérations, ligne vers Dublin <sup>7</sup> ) + Wizz Air, Jet Air Fly et Jet4you

<sup>4</sup> Convention Région / BSCA du 09/07/1991 : concession de service pour la gestion commerciale du domaine public de l'aéroport de Charleroi et concession domaniale portant sur l'utilisation permanente et exclusive de la zone aéroportuaire ; avenants n°5 du 10/03/2006 et n°6 du 15/01/2008.

<sup>5</sup> Société wallonne des aéroports, constituée sous le contrôle exclusif de la Région le 01/07/2001.

<sup>6</sup> Société de développement et de participation du bassin de Charleroi.

<sup>7</sup> Première base continentale de Ryanair, ouverte en avril 1997 ; ouverture ensuite de nouvelles liaisons vers Shannon, Glasgow, Pise, Venise et Carcassonne.

Clermont-Ferrand			Attribution de DSP à Vinci le 02/12/2014 pour 12 ans			
Cluj-Napoca	2 <sup>ème</sup> plus grand aéroport de Roumanie à 103 km de Targu Mures (1h30 en voiture)		Entreprise dont le Cluj County Council est prop		1.200.000 en 2014	
<b>LETTRE D</b>	<b>Concurrents Zone de chalandise</b>	<b>Propriétaire</b>	<b>Gestionnaire</b>	<b>Propriétaire du gestionnaire</b>	<b>Trafic pax annuel</b>	<b>Autre</b>
Dortmund	Paderborn (74,1km) <sup>8</sup> Düsseldorf (76,8km) <sup>9</sup> Münster / Osnabrück (77,9km) <sup>10</sup> Cologne / Bonn (104km) <sup>11</sup> Niederrhein – Weeze (123km) <sup>12</sup> Kassel-Calden (138km) <sup>13</sup>		Flughafen Dortmund GmbH (FD)	FD, société détenue à 100% par l'Etat (74% DSW21 <sup>14</sup> ; 26% ville de Dortmund)	677.400 en 1999 1.064.153 en 2001 994.508 en 2002 1.023.339 en 2003 2.329.455 en 2008 1.716.519 en 2009 1.924.313 en 2013	EasyJet, WizzAir, Air Berlin, Germanwings, Sky Airlines, Sun Express (Début années 1990 : 90% voyages d'affaire)

<sup>8</sup> 44m en voiture ; 1h44 en train.

<sup>9</sup> 56m en voiture ; 2h15 en train.

<sup>10</sup> 51m en voiture ; 1h27 en train.

<sup>11</sup> 1h03 en voiture ; 2h23 en train.

<sup>12</sup> 1h30 en voiture ; 2h57 en train.

<sup>13</sup> 1h23 en voiture ; 2h56 en train.

<sup>14</sup> Le seul actionnaire de DSW21 est la ville de Dortmund, à 100% donc. DSW21 est une société holding de la ville de Dortmund, qui gère les sociétés de service public et les sociétés gestionnaires des infrastructures de la ville.

Dublin		DAA	DAA			
LETTRE F	Concurrents Zone de chalandise	Propriétaire	Gestionnaire	Propriétaire du gestionnaire	Trafic pax annuel	Autre
Frankfurt- Hahn	Francfort sur le Main (113km) <sup>15</sup> Luxembourg (103km) <sup>16</sup> Zweibrücken (128km) <sup>17</sup> Saarbrücken (117km) <sup>18</sup> Köln-Bonn (175km) <sup>19</sup>		FFHG (Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH)	Capitaux publics depuis novembre 2002. Jusque janvier 2009 : Fraport AG (65%) <sup>20</sup> Land Rheinland-Pfalz (17,5%) Land de Hesse (17,5%) Depuis janvier 2009 : Land Rheinland-Pfalz (82,5%) Land de Hesse (17,5%) Depuis le 01/03/2017 : Chinese HNA Airport Group (82,5%) Land de Hesse (17,5%)	29.289 en 1998 4.015.155 en 2007 2.667.529 en 2013 2.609.000 en 2016	Ryanair : 95% du trafic  10ème d'Allemagne (5è pour cargo et 21è plus grand d'Europe ; 72600t fret)

<sup>15</sup> 70m en voiture.

<sup>16</sup> 70m en voiture.

<sup>17</sup> 1h35 en voiture.

<sup>18</sup> 85m en voiture.

<sup>19</sup> 95m en voiture.

<sup>20</sup> SA détenue majoritairement par RFA, Land de Hesse et ville de Francfort, cotée en bourse ; détail capital de FRAPORT = RFA (6,6%), Land de Hesse (31,7%), Ville de Francfort sur le Main (20,3%), Lufthansa (9,1%), petits actionnaires privés (22,1%), Julius Bâr Group (5,&%), The Capital Group Companies Inc. (5,1%).

LETTRE G	Concurrents Zone de chalandise	Propriétaire	Gestionnaire	Propriétaire du gestionnaire	Trafic pax annuel	Autre
Gdynia- Kosakowo	Gdansk (25km)	Société Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. Z.o.o.	Société Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. Z.o.o. <sup>21</sup>	Communes de Gdynia et Kosakowo (100%)		Reconversion militaire en aéroport civil pour trafic général, LC, charter
Girone/Reus /Barcelone	Girone (4,2km) Barcelone (95km) Perpignan (106km)		Aena Aeropuertos SA <sup>22</sup>		2012 : 2.844.682 / (Barcelone 35.145.176 / Reus = 937.446)	2003-2011 : Ryanair majoritaire (66-91%)
Groningen- Elde	Groningue(16km) Lelystad (143km, 1h18 en voiture)	GAE (Groningen Airport Eelde NV)	GAE		200.000	

<sup>21</sup> « Le 11 mars 2011, la commune de Kosakowo a loué le terrain, pour une période de 30 ans (jusqu'au 9 septembre 2040), à l'exploitant de l'aéroport, c'est-à-dire à la société Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o » (point 27 de la décision « Gdynia » de 2015).

<sup>22</sup> Gère 47 des 49 aéroports espagnols ainsi que 26 autres (volume global de 200 millions de passagers par an).

<b>LETTRE K</b>	Concurrents Zone de chalandise	Propriétaire	Gestionnaire	Propriétaire du gestionnaire	Trafic pax annuel	Autre
Kiel- Holtenau					70.375 en 2005	
Klagenfurt	Ljubljana (80km) Laibach (71km) Graz (128km) Maribor en Slovénie (137km) Triest (203km) Salzburg (223km) Venise (282km) Trévise (290km)	KFBG (depuis 1939)	KFBG Kärntner Flughafen Betriebs GmbH (depuis 1939)	Jusque 2008 : Land Carinthie (100%) Depuis 2008 : Ville (20%) Kärntner Landes und Hypothekenbank Holding (KLH) (80%)	230.000 en 2012 520.000 entre 2004 et 2007	Ryanair parti en 2013 Austrian Airlines, Germanwings, Air Berlin, Condor, Lufthansa et Charterfluggesellschaft n
<b>LETTRE L</b>						
La Rochelle		CCI	CCI		66.000 en 2000 191.599 en 2010 (5 compagnies)	Déficits depuis 2002 (2 compagnies)

Leipzig-Halle	Vatry Bruxelles		Flughafen Leipzig-Halle GmbH (FLH) <sup>23</sup>	MF <sup>24</sup> (94%) Land de Saxe (5,5%) Landkreis Nord-Sachsen (0,25%) Ville de Schkeuditz (0,25%)	2.348.011 en 2006 2.700.000 en 2009 2.300.000 en 2014	Hub de DHL Express depuis 2008  524.000t en 2009 890.000t en 2014
Lübeck- Blankensee	Hambourg (78km) <sup>25</sup> Rostock (134km) <sup>26</sup> Bremen (185km) <sup>27</sup> Hannovre (208km) <sup>28</sup> Copenhague (280km) <sup>29</sup>		Flughafen Lübeck GmbH (FLG) = FL jusqu'au 31/12/2012 <sup>30</sup> puis Yasmina Flughafenmanagement GmbH depuis 01/01/2013 (YF)	Jusqu'au 30/11/2005 : Ville (100%) Du 01/12/2005 au 31/10/2009 : Infratil Ltd (90%) Ville (10%) Du 01/11/2009 au 31/12/2012 : Ville (100%) Puis rachat d'une partie des parts par YASMINA au 01/01/2013 puis par l'investisseur chinois PuRen Germany GmbH au 01/08/2014 puis par Stöcker Flughafen GmbH and Co. KG au 01/07/2016	48.652 en 1999 697.559 en 2009 546.146 en 2010	Ryanair (90% des vols en 2010) Wizz Air

<sup>23</sup> Filiale de *Mitteldeutsche Flughafen AG* (MFAG), à côté de *Dresden Airport GmbH* et *PortGround GmbH* ; les actionnaires de MFAG sont le Land de Saxe (73%), la Saxe-Anhalt (14%), la ville de Dresde (6%), la ville de Halle (5%) et la ville de Leipzig (2%) ; MFAG n'a pas d'actionnaires du secteur privé.

<sup>24</sup> Actionnaires de MF = Land de Saxe (76,64%) ; Land Sachsen-Anhalt (18,54%) ; ville de Dresde (2,52%) ; ville de Halle (0,2%) et Leipzig (2,1%).

<sup>25</sup> 65m en voiture.

<sup>26</sup> 1h en voiture.

<sup>27</sup> 1h56m en voiture.

<sup>28</sup> 2h08m en voiture.

<sup>29</sup> 3h en voiture.

<sup>30</sup> 02/01/2013 : FL est absorbé par la ville, rayé du registre du commerce.

Lyon			Philippe Bernand, président du directoire d'Aéroports de Lyon <sup>31</sup>			Mise en service en 1975
<b>LETTRE M</b>	Concurrents Zone de chalandise	Propriétaire	Gestionnaire	Propriétaire du gestionnaire	Trafic pax annuel	Autre
Marseille- Provence	Avignon (60km) Nîmes (98km) Toulon-Hyères (113km)		CCI jusque juin 2014 <sup>32</sup> : création SA Marseille- Provence <sup>33</sup>	Etat (60%) CCI (25%) CT (15%)	5.859.480 en 2005 8.295.479 en 2012 8.182.237 en 2014 <sup>34</sup>	Ryanair : 2ème compagnie Aéroport construit en 1922  4ème de France
Memmingen 35		Allgäu Airport GmbH = GA	Allgäu Airport GmbH&Co KG	70 actionnaires (dont 90% à 28 PME loc ets privées) <sup>36</sup>		

<sup>31</sup> CONSTANT Olivier, Aéroport : Lyon change de dimension, Air&Cosmos, n°2434, 19/12/2014, p.47.

<sup>32</sup> De 1934 à 1987 puis renouvellement (concession d'aménagement, d'entretien et d'exploitation).

<sup>33</sup> Marseille « a besoin de maturité avant une ouverture de son capital » ; BARNIER Léo, Aéroports : La France se singularise face à l'Europe, Air&Cosmos, n°2441, 20/02/2015, p.40.

<sup>34</sup> Trafic mp2 (entrée en fonction en septembre 2006) : 107.478 en 2006 ; 934.481 en 2007 ; 1.058.703 en 2008 ; 1.670.240 en 2009 ; 1.722.732 en 2010 ; 1.372.164 en 2011 ; 1.811.616 en 2012.

<sup>35</sup> Ancienne base aérienne militaire allemande qui est devenue un petit aéroport commercial – catégorie petit aéroport régional ie catégorie D de la Commission.

<sup>36</sup> Rachat prévu de 25 % du GA par les « Kreise » d'Oberallgäu, Ostallgäu et Neu-Ulm, les villes de Kempten, Kaufbeuren, Memmingen et l'österreichische Kleinwalsertal.

Milan Linate / Milan Malpensa			SEA (SA)	Commune de Milan (84,56%), Province de Milan (14,56%), Actionnaires publics et privés (0,88%) jusque décembre 2011, puis vente de 44,31% (14,56 + 29,75) à F2i <sup>37</sup>		
Montpellier	Nîmes-Alès-Camargue-Cévennes (57km) Béziers-Cap d'Agde (70km)	Etat propriétaire des infrastructures	CCIM (Montpellier) de 1964 à 2009 23/06/2009 SA AMM (Aéroport Montpellier Méditerranée)	Etat (60%) CCIM (25%) Département Hérault (7%) Région Occitanie (6,5%) Communauté d'agglomération du Pays de l'Or (1%) Montpellier Méditerranée Métropole (0,5%)	1.180.448 en 2010 1.849.410 en 2017	Ryanair depuis le 07/03/2002 (première ligne vers Francfort-Hahn)
Munich			FMG (SARL)	Land de Bavière (51%) RFA (26%) Ville de Munich (23%)		
<b>LETTRE N</b>	Concurrents Zone de chalandise	Propriétaire	Gestionnaire	Propriétaire du gestionnaire	Trafic pax annuel	Autre
Niederrhein-Weeze	Frontière hollandaise – Nijmegen Düsseldorf (76km) <sup>38</sup> Eindhoven	Royal Air Force puis gouvernement fédéral allemand à partir du 30/11/1999  <i>Public jusque 2002 : vendu à investisseur</i>	<i>Public jusque 2002 : vendu à investisseur privé hollandais</i>  EEL GmbH de 1999 à 2002, puis FN GmbH		207.992 en 2003 796.745 en 2004 848.852 en 2007 1.524.955 en 2008 2.403.515 en 2009 2.896.999 en 2010 2.220.000 en 2012	Ryanair plus gros client (basé depuis l'été 2013) = environ 80% du trafic – ancienne base aérienne britannique, convertie en aéroport civil en 1999

<sup>37</sup> Fondi italiani per le infrastrutture.

<sup>38</sup> 51m en voiture.

	(88km) <sup>39</sup> Maastricht (98km) <sup>40</sup> Cologne-Bonn (133km) <sup>41</sup>	<i>privé hollandais</i>				
Nîmes	Montpellier (60km) Avignon (60km) Marseille (90km) Béziers (120km)	De la partie civile : Etat français (transfert de gestion à titre gratuit au profit du SMAN du 01/07/2011 au 01/07/2061 ; l'Etat reste propriétaire)	CCI de Nîmes – Uzès – Le Vignan (CCIN > arrêté du 15 mars 1965 <sup>42</sup> jusqu'au 01/02/2006 puis > DSP du SMAN jusqu'au 31/12/2006) puis Veolia Transport Aéroport de Nîmes (VTAN, filiale à 100% de Veolia) (CDSP <sup>43</sup> ) du 01/01/2007 au 31/12/2012 puis SNC-Lavalin		176.521 en 2010 195.319 2013 (capacité maximale théorique : 700.000 passagers)	Ryanair depuis juin 2000 Opérateur principal à partir de novembre 2001 puis seul opérateur à partir de 2003 En 2012 : liaisons vers Liverpool, Londres Luton, Charleroi et Fez.

<sup>39</sup> 1h12m en voiture.

<sup>40</sup> 1h14m en voiture.

<sup>41</sup> 1h23 en voiture ; Dortmund, 120km ou 1h25 en voiture ; Liège, 125km ou 1h41 en voiture ; Anvers, 153km ou en 1h54 voiture ; Rotterdam, 172km ou 1h44 en voiture, Münster-Osnabrück, 175km ou 1h46 en voiture ; Bruxelles, 200km ou 2h10 en voiture.

<sup>42</sup> Concession d'outillage public pour une durée de 60 ans du 01/01/1966 au 01/01/2026 ; AOT du 12/11/1986 pour 6ha supplémentaires ; l'Etat a mis fin à la concession le 31/01/2006.

<sup>43</sup> Convention de délégation de service public, conclue initialement pour une durée de 5 ans, prolongée jusqu'au 31/12/2012.

LETTRE P	Concurrents Zone de chalandise	Propriétaire	Gestionnaire	Propriétaire du gestionnaire	Trafic pax annuel	Autre
Pau- Pyrénées	Tarbes (50km, 40m en voiture) <sup>44</sup> Biarritz (100km) <sup>45</sup>	Syndicat mixte (région Aquitaine, département Pyrénées Atlantique, cté d'agglomération Pau Porte des Pyrénées et 16 ctés de communes) > convention du 1 <sup>er</sup> mars 2007 (avant ça : Etat)	CCI Pau-Béarn (CCPIB) jusqu'au 31/12/2015 (concession d'outillage public > arrêté interministériel du 12/03/1965)		613.333 en 2000 817.511 en 2008 645.577 en 2013	Ryanair : 2003-mars 2011 (16% du trafic en 2010) puis Cityjet Air France (80%)  60-70% trafic d'affaires

<sup>44</sup> 415.000 passagers en 2001 ; 678.000 passagers en 2008 ; 452.000 passagers en 2011.

<sup>45</sup> 790.000 passagers en 2001 ; 1.028.000 passagers en 2008 ; 1.033.000 passagers en 2011.

LETTRE S	Concurrents Zone de chalandise	Propriétaire	Gestionnaire	Propriétaire du gestionnaire	Trafic pax annuel	Autre
Saarbrücken	Zweibrücken (39km) <sup>46</sup> Metz-Nancy- Lorraine (96km) <sup>47</sup> Luxembourg (121km) <sup>48</sup> Francfort-Hahn (128km) <sup>49</sup> Strasbourg (140km) <sup>50</sup> Francfort-sur-le- Main (163km) <sup>51</sup> Karlsruhe / Baden-Baden (161km) <sup>52</sup>	Flughafen Sarrebrück GmbH jusqu'en 1997, puis Flughafen Saarbrücken Besitzgesellschaft mbH (FSBesitzG) <sup>53</sup>	Flughafen Sarrebrück GmbH jusqu'en 1997, puis : Flughafen Saarbrücken Betriebsgesellschaft mbH (FSBG <sup>54</sup> ) <sup>55</sup>	Verkehrsholding Saarland GmbH (100%)	151.876 en 1982 394.535 en 1996 486.230 en 2005 517.920 en 2008 491.415 en 2010 425.843 en 2012 360.762 en 2018	Inauguré en 1928, fermé au moment guerre en 1939, rouvert en 1966

<sup>46</sup> 29m en voiture.

<sup>47</sup> 61m en voiture.

<sup>48</sup> 77m en voiture.

<sup>49</sup> 85m en voiture.

<sup>50</sup> 91m en voiture.

<sup>51</sup> 92m en voiture.

<sup>52</sup> 104m en voiture.

<sup>53</sup> Actionnariat de FSBesitzG, jusqu'au 30/06/2007 : vh Saar (99,9%) et Land de Sarre (0,1%) [vh Saar étant la propriété directe du Land de Sarre].

<sup>54</sup> Liée à FSBesitzG par un crédit-bail.

<sup>55</sup> Actionnariat de FSBG :

- Jusqu'au 30/06/2007 : FSBesitzG (48%) / Fraport AG, exploitant de l'aéroport de Francfort-sur-le-Main (51%) et Ville de Sarrebrück (1%) ;
- Entre le 30/06/2007 et le 31/12/2007 : FSBesitzG (99%) et Ville de Sarrebrück (1%) ;
- Depuis 2008 : vh Saar (100%) ;

Strasbourg-Entzheim					1.200.000 en 2013	
Stretto	100-130km du prochain aéroport régional		SOGAS	Actionnaires publics (50% Région de Calabre <sup>56</sup> )	272.859 en 2004 571.694 en 2012	
<b>LETTRE T</b>	Concurrents Zone de chalandise	Propriétaire	Gestionnaire	Propriétaire du gestionnaire	Trafic pax annuel	Autre
Tampere-Pirkkala			Finavia Filiale = Airpro	100% capitaux publics	304.025 en 2003 617.397 en 2010	Gère 25 aéroports en Finlande sur les 27 que compte le pays (25 sauf Mikkeli et Seinäjoki) Seul Helsinki-Vantaa est commercialement viable
Targu Mures	Cluj-Napoca (103km, 1h30 en voiture)		Entreprise dont Mures County Council est prop		350.000 en 2014	
Timisoara				Ministère des transports roumain (80%) et Fondul Proprietatea (20%)	250.000 en 2002 1.400.000 en 2010	3 <sup>ème</sup> plus grand aéroport roumain
Toulon		CCI du Var	CCI du Var		536.000 en 2005	
Toulouse-Blagnac		Etat	ATB (Aéroport Toulouse-Blagnac) Jean-Michel Vernhes, président du directoire d'ATB	Symbiose (49,99% depuis 04/12/2014), CCI Toulouse (25%), Etat (10,01%), Région Midi-Pyrénées (5%), Département Haute-Garonne (5%) et Cté urbaine de Toulouse métropole (5%)	7.517.736 en 2014	

- 30/08/2008 : recréation de FSG (Flughafen Saarbrücken GmbH) par la fusion de FSBG et FSBesitzG ( ?).

<sup>56</sup> Le reste du capital est réparti entre : la Commune de Reggio Calabria, la province de Reggio Calabria, la province de Messine, la Commune de Messine, la chambre de commerce de Reggio Calabria et la chambre de commerce de Messine ; en décembre 2007, le capital de la Région de Calabre est passé de 50% à 6,74%.

<b>LETTRE V</b>	Concurrents Zone de chalandise	Propriétaire	Gestionnaire	Propriétaire du gestionnaire	Trafic pax annuel	Autre
Vaasa	Pori (193km) et Pietarsaari- Kokkola (120km)	Finavia Oyj	Finavia Oyj	Etat		
Västerås	Bromma (94km, 59m en voiture) Stockholm (100km) Arlanda (103km, 64m en voiture) Orebro (113km, 70m en voiture) Skavsta (133km, 108m en voiture)	VFAB jusque 2003, date à laquelle l'infrastructure a été vendue à la société Flygfastigheter (détenue par la ville de Västerås)	VFAB <sup>57</sup>	Actionnaires publics dont la ville de Västerås	113.626 en 2000 242.376 en 2004 150.793 en 2010 273.362 en 2013	Ryanair à partir d'avril 2001
Vérone / Brescia			Aeroporto Valerio Catullo di Verona Villafranca S.p.A	Entités publiques locales	Vérone : 3.000.000 Brescia : < 1.000.000 (spécialisé dans cargo)	
<b>LETTRE Z</b>	Concurrents Zone de chalandise	Propriétaire	Gestionnaire	Propriétaire du gestionnaire	Trafic pax annuel	Autre
Zaventem <sup>58</sup>	Près de Bruxelles	BAC (ex BIAC)	Brussels Airport Company (BAC) (SA depuis 2004) (filiale de Maquarie Airport) (licence d'exploitation > arrêté royal 27/05/2004)	Maquarie Airport (filiale de Maquarie) (actionnaire principal) = 39% 75% investissements privés / 25% Etat belge	19.000.000 en 2013 21.600.000 en 2014 <sup>59</sup> 23.000.000 en 2015	Brussels Airlines (Star Alliance) + Jet Airways, Lufthansa, Easyjet. Depuis 2014 : Ryanair, Vueling

<sup>57</sup> Entreprise créée par la ville de Västerås en 1990. En 2000, LFV Holding AB (filiale de l'autorité suédoise responsable de l'aviation civile ie Luftfartsverket) acquiert 40% des parts de VFAB. En décembre 2006, la ville de Västerås redevient l'actionnaire unique (rachète les 40% de LFV Holding AB).

<sup>58</sup> Compétence de gestion = l'Etat fédéral.

<sup>59</sup> Bat le record de 2000 ie d'avant la faillite de la Sabena ; Tweet, Air&Cosmos, n°2435, 09/01/2015, p.39.

Zweibrücken	<p>Saarbrücken (39km, 29m en voiture)</p> <p>Francfort-Hahn (128km, 84m en voiture)</p> <p>Francfort-sur-le- Main (163km, 91m en voiture)</p> <p>Luxembourg (145km, 86m en voiture)</p> <p>Karlsruhe/Baden- Baden (105km, 88m en voiture)</p> <p>Metz-Nancy (129km, 78m en voiture)</p> <p>Strasbourg (113km, 87m en voiture)</p>	FZG (Flughafen Zweibrücken GmbH)	FZG (Flughafen Zweibrücken GmbH)	FZG (Flughafen Zweibrücken GmbH) est une filiale à 100% de FGAZ <sup>60</sup>	<p>78.000 en 2006</p> <p>338.000 en 2009</p> <p>242.880 en 2012</p>	<p>Premier vol commercial le 15/09/2006 (liaison de Germanwings vers Berlin)</p> <p>Ryanair présent entre le 28/10/2008 et le 22/09/2009</p>
-------------	---	-------------------------------------	-------------------------------------	--	---	--

<sup>60</sup> Actionnariat de FGAZ (Flugplatz GmbH Aeroville Zweibrücken) : Land de Rhénanie-Palatinat (50%), ZEF (Zweckverband Entwicklungsgebiet Flugplatz Zweibrücken), associations de collectivités locales du Land de Rhénanie-Palatinat (50%).

Historique de la création de certains aéroports européens

**Aéroport d'Alghero**

Alghero a été créé initialement en tant qu'aéroport militaire et a ouvert ses portes au trafic civil en 1974. Les infrastructures et équipements aéroportuaires appartiennent à l'Etat par l'intermédiaire de l'Ente Nazionale Aviazione Civile (ENAC), à savoir l'autorité nationale italienne de l'aviation civile.

**Aéroport de Berlin**

L'aéroport de Tempelhof est entré en service en 1923 et ne pouvait accueillir que de petits avions à cause de la longueur réduite de ses pistes de décollage et d'atterrissage. Il était impossible de moderniser simplement cet aéroport, car sa situation – à proximité d'un lieu historique et au cœur d'une zone résidentielle – empêchait toute expansion. L'aéroport de Tempelhof a cessé ses activités le 30 octobre 2008.

L'aéroport de Tegel est entré en service en 1948, afin d'assurer le pont aérien destiné à ravitailler la ville pendant le blocus soviétique de Berlin-Ouest. A partir de 1968, de nombreuses compagnies aériennes ont transféré leurs activités de Tempelhof vers Tegel, car l'aéroport de Tempelhof ne permettait pas d'accueillir des avions à réaction. Depuis 1975, Tegel est le premier aéroport de Berlin en nombre de passagers. Au début des années 1990, sa capacité maximale était atteinte pendant les périodes de pointe. Le seul moyen d'éviter l'apparition d'importantes contraintes de capacité à long terme consistait à aménager les pistes d'atterrissage et de décollage et à construire un terminal de plus grande taille. Toutefois, une telle transformation était impossible, car l'aéroport de Tegel, à l'instar de celui de Tempelhof, est situé à l'intérieur de la ville et est entouré de zones résidentielles et de voies d'accès. Toute nouvelle augmentation du trafic aérien à Tegel aurait en outre occasionné des nuisances sonores accrues pour les riverains.

L'aéroport de Schönefeld est entré en service en 1946 en Allemagne, sur ordre de l'administration militaire soviétique. Cet aéroport a d'abord servi essentiellement d'aéroport militaire, mais il était également utilisé par des compagnies aériennes commerciales, comme Aeroflot et, plus tard, la compagnie est-allemande Interflug. Il a fait l'objet de plusieurs agrandissements avant le renversement politique qu'a connu l'Allemagne en 1990. Conçu à l'origine comme un aéroport militaire, Schönefeld ne répondait pas aux exigences du transport aérien commercial moderne. De plus, après le changement de situation politique, l'aéroport n'était plus en bon état. Dans les années 1990, il a donc été nécessaire de procéder à des investissements de grande envergure pour adapter l'aéroport aux normes de sécurité de l'Europe de l'Ouest. En outre, Schönefeld est plus éloigné du centre-ville que Tempelhof et Tegel. De ce fait, il était jugé moins attractif, du moins par certaines catégories de passagers et certaines compagnies aériennes.

## **Aéroport de Klagenfurt**

Fondé en 1915 en tant que base aérienne militaire. Il a rapidement été utilisé à des fins tant militaires que civiles, et cette double utilisation se poursuit jusqu'à nos jours (avril 2018).

## **Aéroport de Leipzig-Halle**

L'aéroport de Leipzig avait été construit pour servir d'aéroport militaire doté d'une piste à la place de l'actuelle piste nord. En 1960 fut aménagée, en tant que deuxième piste, la piste sud qui formait un V avec la piste nord. Ce système de pistes en V avait été établi compte tenu de la structure de l'espace aérien militaire de la RDA. L'orientation des deux pistes ne répondait ni à des exigences écologiques ni à des impératifs météorologiques. Elle n'offrait pas de conditions favorables pour les décollages et les atterrissages ; les couloirs de départ et d'arrivée passaient au-dessus de zones à forte densité de population du nord de Leipzig et du sud de Halle.

Vers 1980 apparurent de premiers endommagements de la piste sud, lesquels affectaient défavorablement l'exploitation de l'aéroport. Pour remédier à ces problèmes, la piste fut recouverte d'une nouvelle couche de béton. Au début des années 9, il apparut clairement que cette mesure d'assainissement n'avait pas suffi ; des fissures dans la nouvelle couche supérieure entraînaient de nombreuses cassures sur les bords et d'importants mouvements longitudinaux aux deux extrémités de la piste. Les déformations qui s'ensuivirent compromettaient gravement la sécurité du trafic et imposaient un coût d'entretien démesuré.

Après la réunification de l'Allemagne, un plan directeur fut élaboré aux fins de l'extension de l'aéroport de Leipzig désigné pour devenir un aéroport civil basé sur la mise en place d'un système à deux pistes. En 1994, un comité d'experts, assistés du Bundesministerium für Verkehr (ministère des transports), du Land de Saxe et du Land de Saxe-Anhalt, fut convoqué pour surveiller les travaux d'extension de l'infrastructure de l'aéroport. Ce comité se préoccupait surtout de la question de savoir s'il convenait de restaurer la piste sud existante avant de construire la nouvelle piste nord.

La décision en faveur d'un système de pistes parallèles fut prise en 1997. La première étape, à savoir la construction nouvelle de la piste nord, commença immédiatement. A ce stade, des mesures furent prises pour aménager l'aéroport aux fins d'une exploitation à deux pistes ; par exemple, les pistes de circulation furent adaptées l'une à l'autre et la hauteur de la piste nord subit une adaptation. La dernière étape du programme à long terme d'extension de l'aéroport commença en 2002 lorsque le concept détaillé de la construction de la nouvelle piste sud fut élaboré. La piste sud doit être renouvelée et subir une rotation de 20°.

La décision d'approbation du renouvellement de la piste sud fut prise le 4 novembre 2004. Il s'agissait du résultat d'une procédure de planification longue, formelle et complexe. A cette date, des mesures préparatoires des activités de construction étaient déjà en cours, par exemple, des examens archéologiques préliminaires du sol, la mise en place du tracé et l'acquisition de terrains supplémentaires.

L'extension de l'aéroport est conforme au plan de développement régionale du Land de Saxe de décembre 2003 qui mentionne comme objectif explicite l'optimisation du système de pistes et selon lequel il s'agit d'adapter, en particulier, la longueur et la situation de la piste sud et les équipements d'assistance en escale pour le fret.

Selon l'Allemagne, il était apparu de plus en plus clairement, jusqu'à la date de ces décisions, que, pour certaines entreprises renommées du secteur du fret aérien, l'aéroport civil de

Leipzig-Halle constituait un site attractif et que la nouvelle piste sud aurait été construite même si DHL n'avait pas déplacé son centre d'exploitation européen vers Leipzig. Le fait que l'accord-cadre entre DHL et l'aéroport de Leipzig n'a été conclu que le 21 septembre 2005 prouve également que la décision de construire une nouvelle piste sud avait été prise indépendamment des plans de DHL.

### **Aéroport de Munich**

Quelques années seulement après le début de l'exploitation en 1992, il est apparu que l'aéroport de Munich épuiserait plus tôt que prévu ses capacités maximales en raison de la hausse du volume de passagers ; il a donc été décidé de construire un deuxième terminal. Le 15 juillet 1998, FMG et LH ont signé un « protocole d'accord » portant sur la construction et l'exploitation du terminal 2 (le nouveau terminal de l'aéroport de Munich) (point 12 décision Munich 2013/693/UE).

### **Aéroport de Niederrhein-Weeze**

Le terrain d'aviation a été construit en 1954 par la Royal Air Force à des fins militaires. Au début des années 90, la Royal Air Force a annoncé son intention de se retirer de ce terrain en 1999. La propriété de l'aéroport devait être transférée au gouvernement fédéral allemand. Dans la perspective de la perte escomptée de quelque 400 emplois civils, en 1993, l'arrondissement de Clèves et la municipalité de Weeze ont prévu de créer un aéroport civil (Euroregionales Zentrum für Luftverkehr, Logistik und Gewerbe, (EuZZLG)) sur l'ancien terrain d'aviation militaire. A cet effet, elles ont créé une société, Flughafen Niederrhein GmbH (FN GmbH), afin de gérer la transformation de l'ancien terrain d'aviation militaire en aéroport civil.

### **Aéroport de Nîmes**

L'aéroport de Nîmes était jusqu'en 2011 un aérodrome principalement militaire, dont l'aviation civile n'était qu'une activité secondaire. Il comportait donc une base aéronautique militaire et une base civile. La base aéronavale a été fermée le 2 juillet 2011 et, depuis cette date, l'aéroport de Nîmes est devenu principalement civil, avec une affectation militaire secondaire.

De 1965 à 2000, le trafic passager était exclusivement réalisé par la ligne Nîmes/Paris par Air France. L'activité commerciale de cette ligne a toutefois chuté après la mise en service d'une ligne TGV. En novembre 2001, Air France a cessé d'exploiter la ligne Nîmes/Paris. La compagnie Air Littoral a repris l'exploitation de cette liaison, et ce jusqu'en juillet 2003.

### **Aéroport de Saarbrücken**

L'aéroport de Sarrebruck a été inauguré en 1928 et exploité jusqu'en 1939, année où il a été fermé après que la guerre a éclaté. L'aéroport a repris ses activités en 1966, avec la construction d'une piste moderne adaptée à des avions moyen-courriers. En 1999 a débuté la construction d'un nouveau terminal nécessitant un investissement de quelque 11.800.000€. Ce nouveau terminal qui, selon des informations accessibles au public, a été conçu pour accueillir jusqu'à 800.000 passagers par an (« pax ») a été inauguré en mai 2005. Cependant,

en raison de contraintes liées à l'infrastructure de sécurité, l'Allemagne fait observer que la capacité effective de l'aéroport n'est que de 700.000 pax.

### **Aéroport de Västerås**

A l'origine, l'aéroport était un aérodrome militaire mis en service en 1930. Il fut cependant déclassé en 1983 par la force aérienne. L'aéroport a également été ouvert à l'aviation civile en 1976.

Parallèlement aux activités de transport aérien civil, l'aéroport de Västerås était utilisé par l'école d'aviation de Suède (Hässlö gymnasium), laquelle propose des formations de pilote de ligne et de mécanicien d'aéronefs au niveau secondaire, ainsi que par l'Agence nationale suédoise pour l'enseignement professionnel supérieur, qui propose quant à elle des formations pour techniciens aéronautiques. L'aéroport est également utilisé à des fins militaires en tant que base de transport dans le cadre d'activités internationales. En outre, un club aéronautique privé bénéficiait de l'utilisation gratuite de l'aéroport.

### **Aéroport de Zweibrücken**

L'aéroport de Zweibrücken était un aérodrome militaire jusqu'en 1991, lorsqu'il a été abandonné par l'armée américaine. De 1992 à 1999, l'aérodrome a fait l'objet d'un projet de conversion cofinancé par l'Union. Le financement a été utilisé pour adapter l'aérodrome à l'aviation civile ; les mesures nécessaires englobaient la suppression des obstacles, la modernisation et l'installation d'une tour et le drainage de la piste. Les investisseurs privés du projet ont aussi prévu la création, par la suite, d'un parc d'affaires, d'un parc multimédia et d'installations de loisir.

De 2000 à 2006 l'aérodrome n'a, de manière générale, pas été utilisé pour l'aviation commerciale. Il a été utilisé par des avions militaires, des avions privés, pour des vols d'agrément et seulement occasionnellement pour des vols commerciaux. La majorité des passagers au départ et à destination de l'aéroport de Zweibrücken étaient transportés par vols militaires, tandis que le reste utilisait des avions de société ou des taxis aériens. Les tentatives d'attirer des opérateurs commerciaux ont échoué. Cela est dû en partie à l'existence d'une zone d'entraînement de combat aérien de l'OTAN (Pégase), ce qui limitait sérieusement la capacité des opérateurs civils à atteindre ou à quitter Zweibrücken pendant les heures d'exploitation de ladite zone.

Ce n'est qu'après l'établissement d'une zone de contrôle (CTR Zweibrücken), qui régit l'utilisation de l'espace aérien par les avions civils et militaires, qu'un opérateur commercial a pu être attiré. Le trafic commercial, avec des vols réguliers et charter, a démarré avec le vol inaugural de Germanwings à destination de Berlin le 15 septembre 2006. L'opérateur charter TUIFly a lancé ses activités le 30 mars 2007. Ryanair a exploité son unique liaison au départ de Zweibrücken (à destination de Londres-Stansted) entre le 28 octobre 2008 et le 22 septembre 2009, pour ensuite mettre un terme à ses activités à l'aéroport de Zweibrücken.



## TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION .....	1
TITRE I. Evolution récente du cadre des relations entre gestionnaires et transporteurs .....	2
CHAPITRE I. De la fin de l'exclusivité militaire dans l'utilisation de la technologie de l'avion ou les débuts de l'aviation civile : la Convention de Chicago .....	2
SECTION I. L'attachement au principe de souveraineté aérienne .....	3
SECTION II. L'organisation bilatérale des transports aériens internationaux civils .....	4
CHAPITRE II. De la fin de l'exclusivité du modèle « Chicago » dans l'organisation des transports aériens internationaux ou les débuts du marché unique européen.....	7
SECTION I. Libéralisation des transports aériens européens .....	9
PARAGRAPH 1. Applicabilité du droit européen de la concurrence au transport aérien : perception prétorienne de comportements d'entreprise .....	10
PARAGRAPH 2. Liberté d'entreprendre des transporteurs aériens européens : prescription réglementaire du jeu de la libre concurrence .....	13
SECTION II. Changement de paradigme dans l'organisation des transports aériens internationaux.....	33
PARAGRAPH 1. Organisation des transports aériens internationaux « mixtes », extra-européens : maintien de la bilatéralité .....	34
PARAGRAPH 2. Organisation des transports aériens internationaux intra-européens : choix de la multilatéralité .....	34
TITRE II. Précisions quant au cadre de la présente étude .....	38
CHAPITRE I. Clarifications terminologiques courantes : de la désignation des sujets à l'étude ...	38
SECTION I. La désignation terminologique du « transporteur » .....	38
SECTION II. La désignation terminologique de l' « aéroport » .....	40
CHAPITRE II. Clarifications scientifiques : des limites de l'objet d'étude.....	45
SECTION I. Ancrage spatio-temporel : analyse pseudo-globale de l'évolution des relations depuis l'achèvement de la libéralisation à nos jours .....	45
SECTION III. Ancrage matériel : le secret d'affaire comme limite au travail d'analyse des relations.....	47
PARTIE I. MUTATIONS CONTEMPORAINES DES RELATIONS ENTRE TRANSPORTEURS ET GESTIONNAIRES D'AEROPORTS : LE DEVELOPPEMENT DE RELATIONS DE MARCHE .....	49
TITRE I. Le marché, nouvelle interface des relations entre gestionnaires et transporteurs.....	50
CHAPITRE I. L'aéroport, point de rencontre de deux marchés .....	50
SECTION I. L'aéroport, facteur de production sur le marché des services de transport aérien	50
PARAGRAPH 1. Facteur technique de production : facilité essentielle.....	50
PARAGRAPH 2. Facteur géographique de production : composante du réseau aérien .....	52
SECTION II. L'aéroport, produit offert par le gestionnaire sur le « marché aéroportuaire »....	53
PARAGRAPH 1. Le « paysage aéroportuaire », champ d'expression de la liberté d'entreprendre des transporteurs .....	53

PARAGRAPHE 2. La concurrence entre gestionnaires, résultat et facteur de la concurrence entre transporteurs .....	61
CHAPITRE II. La gestion aéroportuaire, activité rattrapée par les forces du marché .....	67
SECTION I. Dérégulation organique : désengagement de l'Etat .....	67
PARAGRAPHE 1. Privatisation statutaire : exemple de la réforme française de la gestion aéroportuaire .....	68
PARAGRAPHE 2. Privatisation financière : panorama européen de l'actionnariat des entités gestionnaires de droit privé .....	73
SECTION II. Dérégulation substantielle : apparition de l'objectif de rentabilité .....	80
PARAGRAPHE 1. La libéralisation du service public aéroportuaire : vers une liberté tarifaire .....	81
PARAGRAPHE 2. Le développement d'un modèle économique basé sur l'accroissement des revenus extra-aéronautiques .....	100
TITRE II. Typologie des relations : la distinction binaire de l'offre « affaires » et de l'offre « loisir » .....	107
CHAPITRE I. Les relations entre <i>hub</i> et <i>major</i> : formation d'un « couple » <i>hub-major</i> .....	108
SECTION I. L'attractivité d'un aéroport de qualité du point de vue des majors .....	108
PARAGRAPHE 1. L'assimilation des exigences des passagers sensibles au temps.....	110
PARAGRAPHE 2. L'appréhension de l'aéroport comme composante du service de transport aérien.....	112
A. L'importance du territoire d'implantation comme origine ou destination d'une liaison .....	112
B. L'importance du service public aéroportuaire pour la qualité du temps aéroportuaire .....	113
SECTION II. L'attraction des majors par l'amélioration de la qualité du temps terrestre du voyage .....	118
PARAGRAPHE 1. Apparition de l'objectif d'amélioration de la qualité du service public aéroportuaire .....	118
PARAGRAPHE 2. Le caractère global de l'objectif d'amélioration de la qualité.....	132
TRANSITION CHAPITRE I – CHAPITRE II .....	140
CHAPITRE II. Les relations entre <i>low cost</i> et base aéroportuaire : négociation d'un partenariat .....	144
SECTION I. L'attractivité d'un service public aéroportuaire bon marché du point de vue des <i>low cost</i> .....	144
PARAGRAPHE 1. La stratégie de séduction de la sensibilité au prix des passagers .....	144
PARAGRAPHE 2. L'appréhension de l'aéroport comme coût de production du service de transport aérien.....	149
SECTION II. L'attraction des <i>low cost</i> par la réduction des coûts de touchée .....	153
PARAGRAPHE 1. La réduction contractuelle du niveau des tarifs d'utilisation des aéroports sous-utilisés .....	154
PARAGRAPHE 2. La simplification structurelle du service d'accueil du public des grands aéroports .....	163

TRANSITION PARTIE I – PARTIE II.....	169
PARTIE II. REGULATION DES RELATIONS ENTRE GESTIONNAIRES ET TRANSPORTEURS : LA PROTECTION DU MARCHÉ DES SERVICES DE TRANSPORT AERIEN.....	174
TITRE PRELIMINAIRE. LA PROTECTION ACCESSOIRE DU MARCHÉ DES SERVICES DE TRANSPORT AERIEN : LES DECISIONS EN MARGE DE LA JURISPRUDENCE AIDES D’ETAT .....	176
TITRE I. LA PROTECTION EN AMONT DU MARCHÉ DES SERVICES DE TRANSPORT AERIEN : LE CONTRÔLE DES MESURES D’AIDE AU GESTIONNAIRE .....	182
CHAPITRE I. La qualification du gestionnaire d’entreprise.....	182
SECTION I. La notion d’entreprise au sens du droit européen de la concurrence : définition par référence à la notion d’activité économique .....	182
SECTION II. La qualification de l’activité de gestion aéroportuaire d’économique .....	190
PARAGRAPHE 1. L’hésitation des juges .....	191
PARAGRAPHE 2. L’arrêt de principe « Aéroports de Paris » .....	204
CHAPITRE II. Le contrôle large des mesures de financement des activités du gestionnaire .....	214
SECTION I. La reconnaissance classique de l’applicabilité du droit des aides d’Etat aux mesures de financement public d’une activité économique.....	214
PARAGRAPHE 1. La confirmation de la nature économique de l’activité de construction d’infrastructures aéroportuaires.....	214
PARAGRAPHE 2. L’affirmation de la nature économique de l’activité tenant à garantir la sécurité des opérations .....	221
SECTION II. La reconnaissance originale de l’applicabilité du droit des aides d’Etat aux mesures de financement public d’une activité non économique .....	228
TRANSITION TITRE I – TITRE II .....	240
TITRE II. LA PROTECTION EN AVANT DU MARCHÉ DES SERVICES DE TRANSPORT AERIEN : LE CONTRÔLE DES MESURES D’AIDE AU TRANSPORTEUR .....	241
CHAPITRE I. L’application du cadre général du droit des aides d’Etat : l’exercice de la liberté d’entreprendre limité.....	241
SECTION I. Une interprétation extensive des notions de ressources d’Etat et d’imputabilité à l’Etat : l’assimilation du gestionnaire à l’Etat .....	243
PARAGRAPHE 1. Caractérisation de ressources d’Etat dans le chef des ressources du gestionnaire cocontractant du transporteur.....	244
PARAGRAPHE 2. Caractérisation de l’imputabilité à l’Etat de la décision du gestionnaire d’aéroport de conclure un contrat avec un transporteur .....	250
SECTION II. Une analyse à rebours du critère de l’avantage sélectif : la présomption de l’absence de rationalité du gestionnaire auteur d’une mesure d’aide .....	263
PARAGRAPHE 1. L’application du test de l’investisseur privé en économie de marché pour la recherche d’un avantage économique.....	263
PARAGRAPHE 2. La caractérisation de l’avantage sélectif conféré par une mesure de réduction des coûts de touchée.....	293
CHAPITRE II. L’émergence du cadre pragmatique des lignes directrices de la Commission européenne : l’exercice de la liberté d’entreprendre orienté .....	327
SECTION I. La substance des lignes directrices : reconnaissance de l’hétérogénéité de la catégorie juridique des gestionnaires d’aéroports entreprises .....	327

PARAGRAPHE 1. L'admission provisoire d'un développement hors marché des gestionnaires et transporteurs en faveur de la connectivité : compatibilité des mesures d'aide favorables à l'intérêt général .....	328
PARAGRAPHE 2. L'exigence à moyen terme d'un développement sur le marché des gestionnaires et transporteurs : la rentabilité comme raison d'être des entreprises .....	339
SECTION II. La valeur juridique des lignes directrices : interrogation de la compétence normative de la Commission .....	357
CONCLUSION .....	367
BIBLIOGRAPHIE.....	381
ANNEXES.....	450
TABLE DES MATIERES .....	451

