

**CONFÉRENCE SUR L'ÉCONOMIE DES AÉROPORTS
ET DES SERVICES DE NAVIGATION AÉRIENNE**

Montréal, 19 – 28 juin 2000

**Point 4 de
l'ordre du jour: Déterminants de la réglementation économique des aéroports et des services de
navigation aérienne**

**Point 5.2 de
l'ordre du jour: Éléments à examiner en ce qui concerne la politique de l'OACI**

CONSULTATION DES USAGERS

(Note présentée par la Suisse)

NOTE D'INFORMATION

SOMMAIRE

Cette note d'information décrit les modalités appliquées en Suisse dans le cadre de la modification des tarifs aéroportuaires et des redevances de navigation aérienne et souligne l'importance des consultations des usagers.

1. Introduction

1.1 Dans le contexte de l'évolution générale de l'aviation, en particulier des tendances auxquelles on assiste depuis un certain temps sur le plan mondial dans la privatisation et la commercialisation des services des fournisseurs, les relations entre les différents partenaires - régulateurs, usagers et fournisseurs - revêtent une importance accrue. A cet égard, les relations entre fournisseurs et usagers figurent au centre des *Déclarations du Conseil de l'OACI aux États contractants sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne* (Doc 9082/5), notamment dans les recommandations formulées sous chiffres 22/23 et 44-46 relatives à la consultation des usagers.

1.2 En Suisse, il y a longtemps que la législation nationale prévoit l'audition des usagers en cas de modification des redevances d'infrastructure. La présente note a pour but de donner un bref aperçu de la pratique que la Suisse applique en la matière. Il convient de relever expressément que les explications

qui suivent ne représentent pas la seule démarche propre à concrétiser les recommandations susmentionnées du Conseil de l'OACI, mais constituent au contraire l'une des variantes envisageables.

1.3 Tant le statut juridique des fournisseurs de services que la réglementation des compétences entre le régulateur et le fournisseur jouent finalement un rôle décisif dans la manière de traiter cette question. La note d'information «Aspects organisationnels et financiers des aéroports suisses et de Swisscontrol» (ANSCConf-WP/67) donne toute information utile sur l'organisation des services de la navigation aérienne en Suisse, ainsi que sur les aéroports internationaux.

2. Procédure de consultation relative aux redevances et à la planification des aéroports

2.1 Dispositions de l'OACI

2.1.1 **Référence:** documents OACI 9082/5 *Déclarations du Conseil aux États contractants sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne*, chiffres 22 et 23:

“Consultation avec les usagers au sujet des redevances et de la planification des aéroports”

2.2 Bases légales suisses

2.2.1 Ordonnance sur l'infrastructure aéronautique:

Chapitre 3 Tarifs d'aéroport

Art. 32 Exigences

1 L'exploitant de l'aéroport tient une comptabilité séparée pour les différents éléments tarifaires tels que les taxes d'atterrissage, les taxes de passagers, les taxes de fret, les taxes sur la fourniture des carburants et les taxes sur les services d'escale. Les redevances de navigation aérienne ne sont pas considérées comme des tarifs d'aéroport.

2 Les aéronefs à faible taux d'émission bénéficient d'un traitement de faveur lors de l'établissement des tarifs.

Art. 33 Surveillance

1 L'office surveille l'établissement et l'application des tarifs. Ce faisant, il applique par analogie les dispositions de la loi fédérale du 20 décembre 1985 concernant la surveillance des prix.

2 L'exploitant de l'aéroport soutient l'office et lui accorde en tout temps le droit de consulter les comptes d'exploitation.

Art. 34 Publication

L'exploitant de l'aéroport fait publier dans l'AIP les tarifs et les taxes qui les composent.

Art. 35 Modification

1 Toute modification des tarifs d'aéroport ou du système tarifaire doit être publiée dans la Circulation d'information aéronautique (AIC); la modification doit être accompagnée d'une note indiquant que les usagers de l'aérodrome peuvent consulter le dossier auprès de l'exploitant et exprimer leur avis dans le délai de deux mois.

2 Lorsque l'exploitant arrête les modifications tarifaires à l'issue du délai de consultation, il en informe les usagers de l'aéroport et l'office. Elles entrent en vigueur au plus tôt deux mois après la date de la notification

2.3 Application en Suisse

2.3.1 Les tarifs aéroportuaires ne sont pas approuvés formellement par l'autorité de surveillance - l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC). Cette tâche de surveillance consiste à vérifier que les dispositions légales nationales et les directives et recommandations internationales (notamment celles de l'OACI) sont respectées, de même que les principes juridiques applicables à l'établissement et à la perception des redevances d'usagers par les autorités aéroportuaires.

2.3.2 Selon les dispositions mentionnées au chiffre 2.2, l'exploitant de l'aéroport est tenu de communiquer ses intentions suffisamment tôt aux usagers concernés et à l'OFAC. En règle générale, six mois avant la date prévue pour la mise en vigueur, il présente un rapport écrit, accompagné d'une justification détaillée qui démontre les effets économiques pour l'aéroport et les usagers. Les usagers concernés disposent d'un délai de deux mois pour formuler leur avis, également par écrit. L'OFAC ne se prononce que s'il a des raisons de croire que l'un ou plusieurs des principes susmentionnés sont transgressés.

2.3.3 Une fois l'audition achevée, l'autorité aéroportuaire décide de la mise en vigueur des modifications projetées, tout en tenant compte de manière équitable des avis formulés lors de la consultation. Deux mois à l'avance, il notifie à l'OFAC et aux usagers consultés le nouveau tarif ou les nouveaux taux des redevances. La publication officielle par l'OFAC sous forme d'une circulaire d'information aéronautique (AIC) et d'un amendement à la Publication d'information aéronautique Suisse (AIP) met un terme officiel à la procédure.

2.3.4 L'ensemble de la procédure repose ainsi sur une philosophie d'action commune entre les partenaires, à savoir les fournisseurs de prestations et les usagers. Si la décision du fournisseur devait donner lieu à de graves divergences, ou que les usagers aient de sérieux doutes quant à la conformité juridique du projet, les usagers directement concernés pourraient toujours avoir recours aux voies de droit. En effet, ils peuvent exiger de l'instance qui a rendu la décision qu'elle rende une décision formelle, assortie des voies de droit, et ensuite attaquer cette décision sous la forme d'un recours de droit administratif.

3. Procédure de consultation relative aux redevances et à la planification des services de la navigation aérienne

3.1 Dispositions de l'OACI

3.1.1 **Référence:** document OACI 9082/5 *Déclarations du Conseil aux États contractants sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne*, chiffres 44, 45 et 46:

“Consultation avec les usagers au sujet des redevances et de la planification des services de la navigation aérienne”

3.2 Bases légales suisses

Ordonnance sur le service de la navigation aérienne:

Section 3: Redevances de navigation aérienne

Art. 12 Fixation et approbation

1 Swisscontrol fixe les redevances de navigation aérienne, qui comprennent les redevances d'approche et les redevances de route.

2 Le département approuve les redevances de navigation aérienne avant leur entrée en vigueur; ce faisant, il applique par analogie les dispositions de la loi fédérale du 20 décembre 1985 concernant la surveillance des prix.

3 Le département règle les modalités relatives au calcul des redevances.

Ordonnance sur la délégation des tâches de navigation aérienne et le calcul des redevances de navigation aérienne:

Art. 5 Modification des redevances de navigation aérienne

Lorsque Swisscontrol veut modifier les redevances de navigation aérienne, elle en informe l'office en temps voulu et procède à l'audition des organes concernés. Deux mois au moins avant l'entrée en vigueur de la modification, la demande motivée doit être soumise à l'office, à l'intention du Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie.

3.3 Application en Suisse

3.3.1 Redevances d'approche

3.3.1.1 Selon les dispositions légales susmentionnées, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC; ministère) doit approuver les redevances perçues par le fournisseur des services de navigation aérienne en Suisse, à savoir l'entreprise Swisscontrol. En sa qualité d'autorité de surveillance directe des fournisseurs, l'OFAC assume le rôle d'organisme spécialisé auquel il incombe d'évaluer les dossiers et de présenter les propositions formelles au département.

3.3.1.2 Dans le cadre des contacts réguliers entre le régulateur et le fournisseur, Swisscontrol informe l'OFAC suffisamment tôt (en règle générale 9 mois à l'avance) des mesures qu'elle entend introduire dans le secteur des redevances. Au cours de cette première phase, l'OFAC procède à un examen sommaire des modifications envisagées, en vérifiant notamment qu'elles répondent au principe de la proportionnalité et à celui de la non-discrimination. Il publie déjà le projet dans une circulaire d'information aéronautique (AIC).

3.3.1.3 Au moins six mois à l'avance, Swisscontrol ouvre la procédure de consultation auprès des usagers ou de leurs organes représentatifs. Outre les nouveaux tarifs ou taux des redevances, le dossier, dont l'OFAC reçoit copie, comporte notamment les justifications économiques du projet, y compris les données relatives à ses effets sur le plan financier de Swisscontrol ainsi qu'à ses conséquences financières

pour les usagers. L'OFAC ne se prononce pas dans le cadre de cette audition, mais transmet le dossier au service fédéral de la surveillance des prix, lequel examine le projet pour vérifier en particulier que les tarifs ne sont pas fixés de manière abusive. L'avis de ce service fait partie des éléments décisifs dont l'OFAC tient compte lorsqu'il évalue définitivement la requête de Swisscontrol.

3.3.1.4 A l'issue de la consultation (en règle générale 3 mois après l'ouverture de la procédure), Swisscontrol arrête son projet à la lumière des avis reçus et le remet à l'OFAC, à l'intention du DETEC, pour approbation. Lors de son examen, l'OFAC vérifie que le projet est conforme aux normes et recommandations établies par l'OACI et EUROCONTROL, ainsi qu'aux dispositions de la législation nationale, notamment les principes reconnus de droit administratif tels que l'interdiction de tout abus de droit, la non-discrimination et la proportionnalité. Si rien ne s'oppose aux mesures envisagées, l'OFAC transmet le projet au DETEC et lui propose de l'approuver. Le DETEC rend son arrêt sous forme d'une décision susceptible de recours et la publie officiellement. Parallèlement, il la notifie à la requérante (Swisscontrol), à laquelle il incombe d'informer de manière adéquate les usages concernés. La publication officielle par l'OFAC sous forme d'une circulaire d'information aéronautique (AIC) et d'un amendement à la Publication d'information aéronautique Suisse (AIP) met un terme à l'affaire.

3.3.1.5 Au cas où les usagers auraient de sérieux doutes quant à la conformité juridique de la décision rendue par le DETEC, ils pourraient attaquer ladite décision par voie de recours devant le Conseil fédéral, qui trancherait à titre définitif.

3.3.2 **Redevances de route**

3.3.2.1 Contrairement à ce qui concerne le système national des redevances d'approche, la Suisse, en sa qualité de membre de l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne EUROCONTROL, est intégrée dans le système des redevances de route de cette institution. Par voie de conséquence, la consultation des usagers est régie par les dispositions déterminantes d'EUROCONTROL et au sein des organes compétents. Il est en outre en tout temps possible d'organiser des consultations bilatérales à la demande des organisations représentant les usagers. Il convient de relever que celles-ci font usage périodiquement de cette possibilité. Le présent papier n'entre pas en matière de manière plus approfondie sur cette procédure, car elle devrait être généralement connue.

3.3.2.2 L'approbation des redevances prévue par le législateur suisse (cf. ch. 3.2) intervient du fait que la Suisse est représentée au niveau ministériel dans l'organe compétent en la matière, la "Commission permanente" d'EUROCONTROL, et que cette participation inclut ainsi l'approbation de tous les taux du système des redevances d'EUROCONTROL qui sont automatiquement valables pour la Suisse, c'est-à-dire pour Swisscontrol.

3.3.2.3 Le recours aux voies de droit est régi par les dispositions déterminantes d'EUROCONTROL.