

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 11.5.2009
COM(2009) 217 final

2009/0063 (COD)

Proposition de

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

sur les redevances de sûreté aérienne

(présentée par la Commission)

{SEC(2009) 615 final}

{SEC(2009) 616 final}

EXPOSÉ DES MOTIFS

1) CONTEXTE DE LA PROPOSITION

- **Contexte général**

À l'heure actuelle, les mécanismes de recouvrement des coûts de sûreté aérienne sont réglementés au niveau national et ne sont pas toujours transparents pour les usagers. Ceux-ci ne sont pas systématiquement consultés dans tous les aéroports de l'Union européenne avant la détermination des redevances ou avant la modification du système de redevances.

- **Dispositions en vigueur dans le domaine de la proposition**

Il n'y a pas de dispositions en vigueur dans le domaine de la proposition.

- **Cohérence avec la politique de l'aviation civile et les autres objectifs de l'Union**

Le troisième paquet de mesures adopté par le Conseil en 1992 constituait la dernière étape du processus de libéralisation de l'accès au marché du transport aérien. Il a été suivi d'autres initiatives visant à réguler et à libéraliser des activités secondaires telles que la fourniture de services d'assistance en escale, l'attribution des créneaux horaires et l'utilisation de systèmes informatisés de réservation. La Commission a également légiféré dans le domaine de la sécurité et de la sûreté aériennes et s'est attaquée au problème de la gestion du trafic aérien par des mesures législatives mettant en place le «ciel unique». La directive sur les redevances aéroportuaires régit les redevances autres que celles liées à la sûreté.

2) CONSULTATION DES PARTIES INTÉRESSÉES ET ANALYSE D'IMPACT

- **Consultation des parties intéressées**

Méthodes de consultation utilisées, principaux secteurs visés et profil général des répondants

Lors d'une audition organisée le 17 juillet 2008, la Commission a consulté des parties intéressées du secteur aérien sur les diverses possibilités de mise au point d'une législation communautaire sur les redevances de sûreté. La Commission a également recueilli des informations et les opinions des États membres et des représentants du secteur au moyen de questionnaires.

Des contacts bilatéraux ont été établis avec certains intervenants afin de tenir d'autres échanges de vues.

Synthèse des réponses reçues et de la façon dont elles ont été prises en compte

Toutes les organisations sectorielles ont souligné que, la sûreté aérienne étant une responsabilité étatique, c'était aux États membres d'en supporter le coût. Cependant, aucun État membre n'était favorable à l'idée d'être obligé de couvrir les coûts de sûreté.

- **Obtention et utilisation d'expertise**

Domaines scientifiques / d'expertise concernés

Une étude a été effectuée pour établir une analyse quantitative et qualitative de l'impact de la présente initiative, de manière à évaluer l'approche retenue. La Commission n'a pas eu recours à des experts externes pour cette analyse d'impact. Cependant, le CCR a quantifié les incidences de certaines mesures prévues. La note du CCR figure à l'annexe XII de l'analyse d'impact. Cette analyse est fondée sur des statistiques publiques, provenant principalement d'Eurostat, et sur des statistiques fournies par les parties intéressées et les États membres.

Principales organisations/principaux experts consultés

Toutes les grandes organisations de parties intéressées ont été consultées. Les usagers des transports et les consommateurs ont également été consultés par l'intermédiaire de leurs associations.

Résumé des avis reçus et pris en considération

L'existence de risques potentiellement graves et aux conséquences irréversibles n'a pas été mentionnée.

Les principales conclusions sont les suivantes: des quatre scénarios retenus comme point de départ de l'étude, la mise en œuvre d'un cadre général comportant des principes généraux (c'est-à-dire l'option n° 3) est celui qui offre les meilleures perspectives de réussite et qui est le plus à même d'entraîner une évolution favorable de la manière dont les redevances de sûreté sont fixées et des relations entre les aéroports et les transporteurs aériens à ce sujet.

- **Analyse d'impact**

L'analyse d'impact a pris en considération les options suivantes.

La première option, excluant toute action de l'UE, a été utilisée comme point de référence pour l'évaluation des autres.

La deuxième option tablait sur l'élaboration et l'adoption, par les acteurs du secteur aérien, de mesures d'autorégulation volontaires pour l'ensemble de l'UE afin de résoudre les problèmes désignés par chacune des parties, à savoir les transporteurs aériens et les aéroports, comme étant dus à l'absence d'accord et de vision commune sur la meilleure manière de surmonter leurs principaux désaccords.

Le troisième scénario supposait l'adoption d'un acte communautaire établissant un cadre général qui imposerait, pour l'établissement des redevances de sûreté à l'échelon national, le respect d'un ensemble de principes communs auxquels les exploitants d'aéroport devraient se soumettre.

Le quatrième scénario préconisait que les États membres financent entièrement la sûreté aéroportuaire. Cela permettrait d'éliminer toutes les redevances de sûreté et leurs aspects discriminatoires.

3) ÉLÉMENTS JURIDIQUES DE LA PROPOSITION

- **Résumé des mesures proposées**

La proposition définit un certain nombre de principes de base à respecter par les exploitants d'aéroport lorsqu'ils déterminent leurs redevances de sûreté. Il s'agit des principes suivants:

Non-discrimination

Les systèmes de redevances de sûreté aérienne ne doivent pas créer de discrimination entre les transporteurs ou entre les passagers.

Consultation et recours

L'entité gestionnaire d'aéroport et les transporteurs aériens desservant l'aéroport, ou leurs organisations représentatives, doivent établir un dialogue sur le système de redevances de sûreté applicable à l'aéroport non seulement lorsque ce système est modifié, mais aussi au moment où les niveaux de redevances de sûreté sont fixés. Cette disposition a pour but d'obliger les deux parties à procéder à des échanges de vues réguliers sur les niveaux de redevances, ainsi que sur l'ensemble des facteurs et des exigences réglementaires qui ont une influence sur la détermination de ces redevances.

Transparence

La proposition de directive ne contient pas de dispositions relatives aux méthodes de calcul des redevances de sûreté à appliquer dans chaque État membre. La Commission est consciente de la grande diversité des réglementations aéroportuaires d'un État membre à l'autre; l'exploitant est néanmoins tenu de fournir aux transporteurs aériens une quantité raisonnable d'informations pour que la procédure de consultation entre les aéroports et les transporteurs aériens fonctionne. À cet effet, la directive détermine les informations que l'entité gestionnaire d'aéroport doit fournir sur une base régulière.

Les transporteurs aériens doivent, pour leur part, communiquer des informations sur leurs prévisions de trafic, leurs intentions en matière d'utilisation de la flotte et leurs besoins particuliers, actuels et futurs, pour l'aéroport considéré, de manière à permettre à l'entité gestionnaire d'aéroport d'employer ses capitaux et de répartir ses capacités d'une manière optimale.

Les transporteurs aériens doivent aussi avoir le droit d'être informés de l'existence de mesures de sûreté plus strictes que celles imposées par le droit communautaire.

Lien entre coûts et redevances

Les recettes tirées des redevances de sûreté sont affectées exclusivement aux coûts de sûreté.

Autorité de supervision

Une directive qui contient des principes s'imposant aux principaux partenaires du secteur aérien, dont les intérêts divergent, c'est-à-dire les aéroports et les transporteurs aériens, doit être correctement appliquée et respectée à l'échelon des États membres. Pour garantir le respect des dispositions de cette directive, la mise en place dans chaque État membre d'une autorité chargée d'en assurer l'application correcte est une solution appropriée.

• **Base juridique**

La proposition se fonde sur l'article 80, paragraphe 2, du traité instituant la Communauté européenne.

• **Principe de subsidiarité**

Le principe de subsidiarité s'applique puisque la proposition ne relève pas de la compétence exclusive de la Communauté.

Les objectifs de la proposition ne peuvent être réalisés d'une manière suffisante par les États membres pour la ou les raisons exposées ci-après.

Les objectifs de la proposition ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par chaque État membre isolément étant donné que les systèmes de redevances de sûreté et la détermination des redevances de sûreté dans les différents aéroports ne font pas l'objet d'une réglementation uniforme dans toute l'UE. Il subsiste des divergences entre les systèmes de redevances appliqués dans les États membres. Cette situation nuit à la création de conditions de concurrence véritablement équitables à la fois pour les aéroports et pour les transporteurs aériens.

Les objectifs de la proposition peuvent être mieux réalisés au niveau communautaire pour les raisons indiquées ci-après.

L'application, dans toute l'UE, d'un ensemble commun de règles de base en matière de redevances de sûreté garantira des conditions de concurrence équitables entre les partenaires aériens lors de la définition des paramètres de répartition des coûts de sûreté aéroportuaire.

Il existe des systèmes de tarification différents dans les États membres. Ces systèmes n'obéissent pas tous à des principes fondamentaux appliqués uniformément pour établir les redevances de sûreté et définir la méthode de calcul de ces redevances. La directive proposée rendra possible cette application uniforme.

La proposition se borne à définir un ensemble de règles minimales à respecter lorsque des États membres et/ou des exploitants d'aéroport déterminent les niveaux de redevances de sûreté. La proposition de directive n'impose pas de système de redevances particulier. C'est aux États membres qu'il incombe de définir ce système.

La proposition est donc conforme au principe de subsidiarité.

- **Principe de proportionnalité**

La proposition respecte le principe de proportionnalité pour les raisons exposées ci-après.

La proposition de directive ne retranche rien à la possibilité de définir un cadre de base pour les redevances de sûreté à l'échelon national et laisse aux aéroports la souplesse nécessaire pour déterminer leurs propres redevances de sûreté. La directive garantit aux usagers d'aéroport une meilleure explication des redevances de sûreté. La charge administrative imposée aux États membres et aux autorités régionales associés au processus de définition du cadre réglementaire se limitera à ce qui est nécessaire pour adapter la législation nationale en vigueur à la directive dans les cas de non-conformité avec les principes de base énoncés dans la directive.

- **Choix des instruments**

Instrument proposé: directive.

Tout autre moyen serait inapproprié pour les raisons exposées ci-après.

La directive est le moyen le plus indiqué pour réglementer les redevances de sûreté, car elle définira des principes clairs, mais fondamentaux, à respecter par les exploitants d'aéroport lorsqu'ils appliquent et perçoivent les redevances. La transposition de la directive dans le droit national de chaque État membre permettra à ce dernier de prendre en compte, dans sa législation nationale, la spécificité des aéroports situés sur son territoire, sous réserve que les dispositions de la directive soient pleinement respectées.

4) INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La proposition n'a aucune incidence sur le budget de la Communauté.

5) INFORMATIONS SUPPLÉMENTAIRES

- **Tableau de correspondance**

Les États membres sont tenus de communiquer à la Commission le texte des dispositions nationales transposant la directive ainsi qu'un tableau de correspondance entre celles-ci et la directive.

- **Espace économique européen**

Le texte proposé présente de l'intérêt pour l'EEE et il convient donc qu'il lui soit étendu.

Proposition de

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

sur les redevances de sûreté aérienne

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 80, paragraphe 2,

vu la proposition de la Commission¹,

vu l'avis du Comité économique et social européen²,

vu l'avis du Comité des régions³,

statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 du traité instituant la Communauté européenne⁴,

considérant ce qui suit:

- (1) La sûreté aérienne dans les aéroports est essentiellement une responsabilité étatique. Chaque État membre établit ses propres méthodes de financement de la sûreté aérienne. Il importe cependant de mettre en place un cadre commun réglementant les composantes essentielles des redevances de sûreté et leur mode de calcul, faute de quoi certaines exigences de base de la relation entre les entités gestionnaires d'aéroport et les usagers d'aéroport risquent de ne pas être respectées.
- (2) La perception des redevances relatives à la prestation de services de navigation aérienne et de services d'assistance en escale fait déjà l'objet du règlement (CE) n° 1794/2006 de la Commission du 6 décembre 2006 établissant un système commun de tarification des services de navigation aérienne⁵ et de la 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 Communauté⁶.
- (3) Il est vital, pour les usagers d'aéroport, d'obtenir de l'entité gestionnaire d'aéroport des informations régulières sur les modalités et l'assiette de calcul des redevances de sûreté aérienne. Ces informations éclaireront les transporteurs aériens sur les frais induits par la prestation de services de sûreté et sur la productivité des investissements y afférents. Pour permettre à l'entité gestionnaire d'aéroport d'évaluer avec précision les besoins auxquels devront répondre ses futurs investissements, il faut que les usagers d'aéroport aient l'obligation de mettre en temps utile à sa disposition toutes leurs prévisions d'exploitation, leurs projets de développement et leurs exigences et souhaits particuliers.

¹ JO C du ..., p. ...

² JO C du ..., p. ...

³ JO C du ..., p. ...

⁴ JO C du ..., p. ...

⁵ JO L 341 du 7.12.2006, p. 3.

⁶ JO L 272 du 25.10.1996, p. 36.

- (4) Dès lors que les méthodes d'établissement et de perception des montants afférents à la couverture des frais de sûreté diffèrent dans la Communauté, il est nécessaire d'harmoniser la base de tarification des frais de sûreté dans les aéroports communautaires qui pratiquent leur recouvrement. Dans ces aéroports, la redevance doit être en rapport avec le coût des services de sûreté, en tenant compte de la participation éventuelle du secteur public au financement de ces frais.
- (5) Il importe d'assurer la transparence en ce qui concerne l'incidence économique de mesures nationales de sûreté plus strictes que les normes de base communes établies conformément au règlement (CE) n° 300/2008 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2008 relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile et abrogeant le règlement (CE) n° 2320/2002⁷.
- (6) Dans chaque État membre, il convient qu'une autorité de supervision indépendante assure l'application correcte et effective de la présente directive. Cette autorité doit disposer de toutes les ressources nécessaires en personnel, en compétences et en moyens financiers pour exercer sa mission.
- (7) Étant donné que les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres – des systèmes de redevances de sûreté ne pouvant pas être mis en place au niveau national de manière uniforme dans l'ensemble de la Communauté – et peuvent dès lors, en raison de leur ampleur et de leurs effets, être mieux réalisés au niveau de la Communauté, celle-ci peut adopter des mesures, dans le respect du principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du traité. Conformément au principe de proportionnalité tel qu'énoncé audit article, la présente directive n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs,

ONT ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE:

Article premier

Objet

1. La présente directive établit des principes communs pour la perception des redevances de sûreté dans les aéroports communautaires.
2. La présente directive s'applique à tout aéroport situé sur un territoire soumis aux dispositions du traité.

La présente directive ne s'applique ni aux redevances perçues pour la rétribution des services de navigation aérienne de route et terminaux conformément au règlement (CE) n° 1794/2006, ni aux redevances perçues pour la rétribution des services d'assistance en escale visés à l'annexe de la directive 96/67/CE du Conseil.

Article 2

Définitions

Aux fins de la présente directive, on entend par:

- (a) «aéroport», tout terrain spécialement aménagé pour l'atterrissage, le décollage et les manœuvres d'aéronefs, y compris les installations annexes qu'il peut comporter pour

⁷ JO L 97 du 9.4.2008, p. 72.

les besoins du trafic et le service des aéronefs ainsi que les installations nécessaires pour assister les services aériens commerciaux;

- (b) «entité gestionnaire d'aéroport», l'entité qui, conjointement ou non avec d'autres activités, tient de la législation ou de la réglementation nationale la mission d'administrer et de gérer des infrastructures aéroportuaires, ainsi que de coordonner et de contrôler les activités des différents opérateurs présents sur l'aéroport considéré;
- (c) «usager d'aéroport», toute personne physique ou morale transportant par voie aérienne des passagers, du courrier et/ou du fret, au départ ou à destination de l'aéroport considéré;
- (d) «redevance de sûreté», un prélèvement expressément destiné à couvrir tout ou partie du coût des mesures de sûreté visant à protéger l'aviation civile contre des actes d'intervention illicite.

Article 3

Non-discrimination

Les États membres veillent à ce que les redevances de sûreté n'entraînent pas de discrimination entre les usagers d'aéroport ou entre les passagers aériens.

Article 4

Consultation

1. Les États membres veillent à ce que l'entité gestionnaire d'aéroport ait accès à toutes les informations nécessaires sur les coûts des services de sûreté aérienne au sein de l'aéroport.
2. Les États membres veillent à ce que, dans chaque aéroport, une procédure de consultation obligatoire et régulière entre l'entité gestionnaire d'aéroport et les usagers d'aéroport soit mise en place en ce qui concerne le fonctionnement du système de redevances de sûreté et le niveau de ces redevances. Cette consultation a lieu au moins une fois par an.
3. L'entité gestionnaire d'aéroport soumet aux usagers d'aéroport toute proposition visant à modifier le système de redevances de sûreté ou le niveau de ces redevances, accompagnée des motifs justifiant les modifications proposées, au plus tard quatre mois avant son entrée en vigueur. L'entité gestionnaire d'aéroport organise des consultations sur les modifications proposées avec les usagers d'aéroport et tient compte de leur avis avant de prendre une décision.
4. L'entité gestionnaire d'aéroport publie sa décision au plus tard deux mois avant son entrée en vigueur. Dans l'hypothèse où aucun accord n'est trouvé entre l'entité gestionnaire d'aéroport et les usagers d'aéroport sur les changements proposés, l'entité gestionnaire d'aéroport justifie sa décision par rapport aux usagers d'aéroport.

Article 5

Transparence

1. Les États membres veillent à ce que l'entité gestionnaire d'aéroport fournisse une fois par an à chaque usager d'aéroport et aux représentants ou associations des usagers d'aéroport des informations sur les éléments servant de base à la détermination du

niveau de toutes les redevances de sûreté perçues dans l'aéroport. Ces informations comprennent au minimum:

- (a) une liste des différents services et infrastructures fournis en contrepartie de la redevance de sûreté perçue;
- (b) la méthode de calcul des redevances de sûreté;
- (c) les recettes et le coût liés à chaque catégorie de redevances de sûreté perçues dans l'aéroport;
- (d) le nombre total d'employés affectés aux services donnant lieu à la perception de redevances de sûreté;
- (e) le niveau prévu des redevances de sûreté;
- (f) tous les investissements prévus pouvant avoir des conséquences notables sur le niveau des redevances de sûreté.

2. Les États membres veillent à ce que les usagers d'aéroport fournissent à l'entité gestionnaire, avant chaque consultation prévue à l'article 4, des informations concernant notamment:

- (a) leurs prévisions de trafic;
- (b) les prévisions quant à la composition et l'utilisation envisagée de leur flotte;
- (c) leurs projets de développement à l'aéroport considéré;
- (d) leurs besoins à l'aéroport considéré.

Article 6

Analyses d'impact

1. Avant d'adopter des mesures plus strictes conformément à l'article 6 du règlement (CE) n° 300/2008, les États membres réalisent une analyse d'impact concernant les incidences de ces mesures sur le niveau des redevances de sûreté.

En ce qui concerne les mesures nationales plus strictes qui existent déjà au [date d'entrée en vigueur de la présente directive], les États membres réalisent les analyses d'impact pendant une période de transition d'une durée de trois ans à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente directive.

2. Les États membres informent la Commission des résultats des analyses d'impact prévues au paragraphe 1 et consultent les usagers d'aéroport à ce sujet conformément à l'article 4.

Article 7

Lien entre coûts et redevances de sûreté

Les redevances de sûreté sont affectées exclusivement aux coûts de sûreté. Ces coûts sont déterminés conformément aux principes de comptabilité et d'évaluation généralement admis dans chacun des États membres.

Les États membres veillent toutefois à ce qu'il soit spécialement tenu compte:

- du coût de financement des équipements et installations réservés aux activités de sûreté, y compris un amortissement équitable de la valeur de ces équipements et installations;
- des dépenses liées au personnel des services de sûreté et aux activités de sûreté;
- des aides et subventions accordées par les autorités à des fins de sûreté.

Article 8

Autorité de supervision indépendante

1. Les États membres doivent désigner ou mettre en place un organisme indépendant qui constituera leur autorité de supervision indépendante nationale et qui sera chargé de veiller à la bonne application des mesures prises pour se conformer à la présente directive. Cet organisme peut être celui auquel l'État membre a confié l'application de la directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil sur les redevances aéroportuaires⁸.
2. Les États membres garantissent l'indépendance de l'autorité de supervision en veillant à ce qu'elle soit juridiquement distincte et fonctionnellement indépendante de toutes les entités gestionnaires d'aéroport et de tous les transporteurs aériens. Les États membres qui conservent la propriété ou le contrôle d'aéroports, d'entités gestionnaires d'aéroport ou de transporteurs aériens assurent une séparation structurelle effective de la fonction de régulation et des activités liées à la propriété ou au contrôle. Les États membres veillent à ce que l'autorité de supervision indépendante exerce ses compétences d'une manière impartiale et transparente.
3. Les États membres communiquent à la Commission le nom et l'adresse de l'autorité de supervision indépendante, les tâches et responsabilités qui lui ont été confiées, ainsi que les mesures prises pour assurer le respect du paragraphe 2.
4. Les États membres veillent à ce que, en cas de désaccord au sujet des redevances de sûreté, des mesures soient prises pour:
 - (a) établir une procédure visant à régler les désaccords entre l'entité gestionnaire d'aéroport et les usagers d'aéroport;
 - (b) déterminer les conditions auxquelles l'autorité de supervision indépendante peut être saisie d'un désaccord, et notamment permettre à cette autorité de rejeter les plaintes qu'elle estime ne pas être dûment justifiées ou suffisamment documentées; and
 - (c) fixer les critères au regard desquels les désaccords sont examinés en vue de leur règlement.

Ces procédures, conditions et critères doivent être non discriminatoires, transparents et objectifs.
5. L'autorité de supervision indépendante publie un rapport annuel sur ses activités.

Article 9

Rapport et révision

⁸ JO L 70 du 14.3.2009, p. 11.

1. La Commission présente au Parlement européen et au Conseil un rapport sur l'application de la présente directive au plus tard quatre ans après son entrée en vigueur, ainsi que, le cas échéant, toute proposition appropriée.
2. Les États membres et la Commission coopèrent pour l'application de la présente directive, notamment en ce qui concerne la collecte des informations nécessaires à l'établissement du rapport visé au paragraphe 1.

Article 10

Transposition

1. Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le [...]. Ils communiquent immédiatement à la Commission le texte de ces dispositions ainsi qu'un tableau de correspondance entre ces dispositions et la présente directive.
Lorsque les États membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les États membres.
2. Les États membres communiquent à la Commission le texte des dispositions essentielles de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine couvert par la présente directive.

Article 11

Entrée en vigueur

La présente directive entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Article 12

Destinataires

Les États membres sont destinataires de la présente directive.

Fait à Bruxelles, le

Par le Parlement européen
Le Président

Par le Conseil
Le Président