



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 30.4.2008

COM(2008) 227 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

**relative à l'application du règlement (CE) n° 95/93 fixant des règles communes en ce qui
concerne l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports de la Communauté, tel
que modifié**

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

**relative à l'application du règlement (CE) n° 95/93 fixant des règles communes en ce qui
concerne l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports de la Communauté, tel
que modifié**

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

Introduction

Le 21 avril 2004, le Parlement européen et le Conseil ont adopté le règlement (CE) n° 793/2004¹ modifiant le règlement (CEE) n° 95/93 fixant des règles communes en ce qui concerne l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports de la Communauté (ci-après dénommé «le règlement»). Les changements apportés avaient pour but d'utiliser plus efficacement les capacités disponibles en quantité limitée dans les aéroports saturés de la Communauté, sans modifier fondamentalement le système actuel d'attribution des créneaux horaires. À cette fin, le règlement (CE) n° 793/2004 a introduit de nouvelles dispositions relatives à l'accès au marché et aux nouveaux entrants, au contrôle de l'application et à l'indépendance du coordonnateur.

L'obligation imposée aux États membres de mettre en place des sanctions en vue de prévenir l'utilisation abusive des créneaux horaires dans les aéroports coordonnés a favorisé une meilleure utilisation des capacités existantes. La procédure d'attribution de créneaux horaires a été améliorée grâce à l'introduction de nouvelles dispositions ou à la modification de dispositions en vigueur, par exemple pour définir ce qu'est une série de créneaux horaires, pour renforcer l'application du principe de l'utilisation des droits sous peine de perte définitive («use-it-or-lose-it»), pour donner la possibilité aux transporteurs aériens de reprogrammer les créneaux avant leur attribution afin d'optimiser les horaires ou pour permettre aux États membres d'introduire plus librement des règles et lignes directrices locales en vue d'utiliser plus efficacement les capacités limitées dans les aéroports saturés.

Malgré ces nouvelles dispositions, les parties intéressées et les États membres estiment que certaines dispositions ne sont pas encore pleinement mises en œuvre.

Le rapport de la Commission sur l'application du règlement sur l'attribution des créneaux horaires² vient étayer cette conclusion; en effet, d'après ce rapport, il est indispensable de renforcer la mise en œuvre dans plusieurs domaines dans lesquels les parties intéressées ont rencontré des difficultés particulières.

¹ Règlement (CE) n° 793/2004 du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 (JO L 138 du 30.4.2004, p. 50) modifiant le 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 (JO L 14 du 22.1.1993).

² COM(2007) 704 du 15.11.2007.

En premier lieu, en dépit de l'obligation incombant aux États membres de garantir l'indépendance fonctionnelle et financière du coordonnateur dans les aéroports coordonnés, il semble que l'application de ces dispositions reste lacunaire dans certains cas, ce qui pourrait avoir pour conséquence d'empêcher le coordonnateur de remplir les fonctions qui lui sont assignées par le règlement de manière neutre, non discriminatoire et transparente.

En second lieu, des problèmes importants demeurent dans certains États membres en ce qui concerne la transparence totale des informations détenues par les coordonnateurs et les facilitateurs d'horaires sur les créneaux historiques, demandés, attribués et disponibles. Cela pourrait être un frein à une meilleure utilisation des créneaux et fausser la concurrence, puisqu'il est possible que toutes les parties intéressées n'aient pas accès dans la même mesure aux informations relatives aux horaires.

En troisième lieu, si les lignes directrices locales peuvent permettre d'améliorer l'utilisation des créneaux existants dans les aéroports coordonnés, il convient de s'assurer qu'elles sont conformes au droit communautaire.

En quatrième lieu, dans un certain nombre d'aéroports saturés de la Communauté européenne, des transporteurs aériens échangent des créneaux contre de l'argent ou une autre forme de contrepartie. Des doutes ont été formulés quant à la compatibilité de cette pratique avec le règlement.

Enfin, il existe une nécessité pressante de faire correspondre véritablement les créneaux avec les plans de vol, pour éviter des utilisations abusives des créneaux et garantir la conformité avec le règlement; en effet, il semble que la concordance entre les plans de vol et les créneaux est rarement vérifiée de manière systématique, bien que le règlement prévoie cette possibilité.

L'objet de la présente communication est d'exposer la position de la Commission sur les points énoncés ci-dessus. Elle a été élaborée à partir des expériences de la Commission, des États membres et des parties intéressées en matière d'application du règlement modifié, depuis son entrée en vigueur le 21 avril 2004.

1. INDEPENDANCE DU COORDONNATEUR

L'article 4, paragraphe 2, point b), du règlement dispose: «l'État membre responsable d'un aéroport [...] coordonné veille [...] à l'indépendance du coordonnateur en le séparant fonctionnellement de toute partie intéressée. Le système de financement des activités des coordonnateurs est propre à garantir leur indépendance».

L'article 4, paragraphe 2, point c), prévoit en outre que l'État membre en question «veille à ce que le coordonnateur agisse conformément au présent règlement d'une manière neutre, non discriminatoire et transparente».

La Commission considère que l'indépendance du coordonnateur est une condition essentielle à la bonne exécution des tâches qui lui sont confiées conformément aux dispositions de l'article 4, paragraphe 2, point c).

La Commission est d'avis que la séparation fonctionnelle implique, entre autres, que le coordonnateur agisse de manière autonome vis-à-vis de l'organisme gestionnaire de l'aéroport, des prestataires de services ou des compagnies aériennes exploitant des liaisons au départ de l'aéroport en question, ne reçoive pas de consignes de leur part et ne soit pas tenu de leur présenter de rapport.

La Commission estime en outre que le système de financement des activités du coordonnateur devrait être conçu de manière à permettre à ce dernier d'être indépendant, sur le plan financier, de toute partie intéressée directement concernée par ses activités ou ayant un intérêt dans ses activités. Il conviendrait donc que le coordonnateur tienne des comptabilités séparées et gère des budgets distincts, et que le financement de ses activités ne dépende pas uniquement du gestionnaire de l'aéroport, d'un prestataire de service ou d'un seul transporteur aérien.

2. NOUVEAUX ARRIVANTS

L'article 10, paragraphe 6, du règlement prévoit que les créneaux horaires placés dans le pool établi par le coordonnateur sont distribués aux transporteurs aériens demandeurs. 50 % de ces créneaux sont attribués d'abord aux nouveaux arrivants, selon la définition donnée par l'article 2, point b), à moins que les demandes de ceux-ci ne représentent moins de 50 %. Le coordonnateur doit traiter équitablement les demandes des nouveaux arrivants et des autres transporteurs, conformément aux périodes de coordination de chaque jour de planification horaire.

La question a été posée de savoir si l'obligation qui incombe au coordonnateur d'attribuer les créneaux placés dans le pool selon une répartition à 50/50 exactement, comme prévu à l'article 10, paragraphe 6, se rapportait uniquement à la première attribution des créneaux du pool environ quatre mois avant le début des saisons d'été et d'hiver à prendre en considération, ou si elle s'appliquait tout au long de la saison de programmation. Il a été soutenu que l'article 10, paragraphe 6, ne s'applique qu'à la première attribution des créneaux du pool et que les coordonnateurs pourraient par la suite, de leur propre initiative, essayer de les attribuer de manière globalement équilibrée.

La Commission constate que ni l'article 10, paragraphe 6, ni aucune autre disposition du règlement, ne limite le champ dudit article à la première attribution de créneaux qui précède chaque saison aéronautique. En conséquence, la Commission est d'avis que les dispositions de l'article 10, paragraphe 6, devraient être appliquées de manière permanente, c'est-à-dire tout au long de la saison aéronautique.

3. TRANSPARENCE DES DONNEES RELATIVES AUX HORAIRES

L'article 4, paragraphe 7, du règlement prévoit: «Tous les facilitateurs d'horaires et tous les coordonnateurs coopèrent afin de détecter des incohérences dans les horaires».

L'article 4, paragraphe 8, précise en outre: «Sur demande et dans un délai raisonnable, le coordonnateur communique aux parties intéressées, notamment aux membres ou aux observateurs du comité de coordination, pour examen, les informations suivantes sous forme écrite ou toute autre forme aisément accessible:

- (a) les créneaux horaires historiques, ventilés par compagnie aérienne et classés dans l'ordre chronologique, pour tous les transporteurs utilisant l'aéroport,
- (b) les créneaux horaires demandés (à l'origine), ventilés par transporteur et classés dans l'ordre chronologique, pour tous les transporteurs,
- (c) tous les créneaux horaires attribués, ainsi que les demandes en suspens, ventilés par transporteur et classés dans l'ordre chronologique, pour tous les transporteurs,
- (d) les créneaux horaires encore disponibles,
- (e) des informations complètes et détaillées sur les critères d'attribution».

Selon la Commission, la transparence des données est capitale pour garantir une procédure objective d'attribution des créneaux horaires et faire en sorte que le coordonnateur respecte les dispositions de l'article 4, paragraphe 2, point c). Par conséquent, la Commission invite les États membres à s'assurer que les coordonnateurs se conforment pleinement aux dispositions de l'article 4, paragraphe 8.

Étant donné que, pour un vol desservant des aéroports coordonnés, un transporteur aérien a besoin de créneaux au départ et à l'arrivée, et que les horaires doivent être cohérents pour garantir une utilisation efficace des capacités des aéroports et de l'espace aérien, la valeur des données sur les horaires mentionnées à l'article 4, paragraphe 8, dépend dans une large mesure de la coopération des facilitateurs d'horaires et des coordonnateurs, conformément au paragraphe 7 du même article.

La Commission rappelle que les coordonnateurs européens ont élaboré ensemble une base de données combinée qui contient les données concernant tous les créneaux qu'ils ont attribués. Pratiquement tous les coordonnateurs et facilitateurs d'horaires communiquent des données, qui peuvent être consultées gratuitement en ligne par tous les transporteurs aériens. L'utilité de la base de données dépend de la précision, de l'exhaustivité et de la mise à jour des données. Il est par conséquent essentiel que les coordonnateurs et les facilitateurs d'horaires communiquent correctement à la base de données les informations relatives aux horaires, afin de favoriser une bonne collaboration entre les différentes parties prenantes, et contribuent ainsi au respect des obligations qui leur incombent en vertu de l'article 4, paragraphes 7 et 8.

La Commission invite donc les États membres à inciter tous les coordonnateurs et les facilitateurs d'horaires à communiquer les informations sur les horaires dont ils disposent à la base de données combinée.

4. LIGNES DIRECTRICES LOCALES

L'article 8, paragraphe 5, du règlement prévoit que «le coordonnateur tient également compte des règles et lignes directrices complémentaires établies par le secteur des transports aériens à l'échelle mondiale ou communautaire, ainsi que des lignes directrices locales proposées par le comité de coordination et approuvées par l'État membre ou tout autre organisme compétent responsable de l'aéroport concerné, pour autant que ces règles et lignes directrices ne portent pas atteinte à l'indépendance du coordonnateur, respectent le droit communautaire et visent à améliorer l'utilisation efficace de la capacité des aéroports. Ces règles sont communiquées à la Commission par ledit État membre».

L'article 5, paragraphes 1 et 3, établit en outre que les lignes directrices locales sont proposées par le comité de coordination à la demande de n'importe lequel de ses membres et conformément aux règles de procédure prévues à l'article 5, paragraphe 3.

Comme le prévoit expressément le règlement à l'article 5, paragraphe 1, point a), les lignes directrices peuvent tenir compte d'éventuelles considérations environnementales, relatives au bruit notamment. Toutefois, toute restriction d'exploitation reposant sur de telles considérations doit être compatible avec le droit communautaire.

La Commission estime notamment que de telles restrictions doivent être conformes à l'article 9, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 2408/92 concernant l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intracommunautaires³, qui précise, entre autres, que les restrictions ne doivent pas comporter de discrimination fondée sur la nationalité ou l'identité des transporteurs aériens, ni fausser indûment la concurrence entre les transporteurs aériens.

Qui plus est, les restrictions d'exploitation ayant pour but de réduire les nuisances sonores doivent également être conformes aux dispositions de la directive 2002/30/CE relative à l'établissement de règles et procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de la Communauté⁴.

5. ÉCHANGE DE CRENEAUX

L'article 8 bis, paragraphe 1, du règlement, énonce que «les créneaux horaires peuvent être échangés, l'un pour l'autre, entre transporteurs aériens».

Lorsqu'il n'existe pas de marché transparent pour les capacités limitées en créneaux dans les aéroports saturés, les transporteurs aériens en place ignorent souvent les coûts d'opportunité des créneaux qu'ils détiennent ou n'ont pas à les supporter. Par conséquent, il se peut qu'un transporteur aérien conserve un créneau même si sa valeur commerciale dépasse de beaucoup ce que le transporteur gagne à le conserver et à l'utiliser.

Cela signifie, en fait, que le nombre de créneaux mis à la disposition des nouveaux arrivants et des transporteurs en place désireux d'exploiter de nouveaux services peut être inférieur à ce qu'il devrait être. Dans ces conditions, il semblerait que l'application du règlement n'ait pas encore systématiquement abouti à une utilisation optimale des créneaux.

La Commission reconnaît néanmoins que des échanges de créneaux contre de l'argent ou une autre forme de contrepartie, procédé plus communément appelé «marché secondaire», se font dans plusieurs aéroports saturés. Ce procédé a présenté plusieurs avantages, il a notamment permis la création de services supplémentaires sur des routes spécifiques.

³ Règlement (CEE) n° 2408/92 du Conseil, du 23 juillet 1992, concernant l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intracommunautaires, publié (JO L 240 du 24.08.1992).

⁴ Directive 2002/30/CE du Parlement européen et du Conseil relative à l'établissement de règles et procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de la Communauté (JO L 85 du 23.8.2002, p. 40).

Dans sa version actuelle, le règlement omet de traiter la question des échanges contre de l'argent ou une autre forme de contrepartie pour tenir compte des variations de valeur des créneaux en fonction de l'heure et d'autres facteurs. Étant donné que ces échanges ne sont pas formellement interdits, la Commission n'entend pas ouvrir de procédures d'infraction à l'encontre des États membres dans lesquels ce type d'échange se fait de façon transparente, dans le respect de toutes les autres dispositions administratives pour l'attribution de créneaux prévues par la législation applicable.

S'il apparaît nécessaire, pour des raisons touchant à la concurrence ou autres, de réviser la législation en vigueur, la Commission présentera des propositions à cette fin.

6. COHERENCE ENTRE L'ATTRIBUTION DES CRENEAUX ET LES PLANS DE VOL

L'article 14, paragraphe 1, du règlement dispose: «Le plan de vol d'un transporteur aérien peut être refusé par les autorités compétentes en matière de gestion du trafic aérien si ce transporteur aérien a l'intention d'atterrir ou de décoller dans un aéroport coordonné, pendant les périodes où l'aéroport est coordonné, sans disposer d'un créneau horaire attribué par le coordonnateur».

L'expérience a montré que les autorités compétentes en matière de gestion du trafic aérien et les coordonnateurs vérifient rarement de manière systématique et harmonisée que les plans de vol correspondent aux créneaux disponibles dans les aéroports, notamment à ceux attribués à l'aviation générale.

Conformément au «Plan d'action pour renforcer les capacités, l'efficacité et la sécurité des aéroports en Europe»⁵, la mesure d'exécution relative à la gestion des courants de trafic aérien, qui doit être adoptée par la Commission en 2008 sur le fondement de l'article 9 du règlement (CE) n° 551/2004 relatif à l'organisation et à l'utilisation de l'espace aérien dans le ciel unique européen⁶, définira un mécanisme visant à renforcer la cohérence entre l'attribution des créneaux et les plans de vol.

Faire véritablement concorder les demandes pour des créneaux isolés et les plans de vol acquiert une importance croissante, en particulier pour l'aviation générale et l'aviation d'affaires qui, par définition, exploitent des liaisons non régulières souvent en dehors des créneaux alloués, ou même sans avoir obtenu préalablement un créneau du pool. Par conséquent, ces vols ponctuels peuvent gêner le bon fonctionnement des aéroports coordonnés, où les créneaux tendent à correspondre aux plans de vol et où les transporteurs aériens sont tenus de gérer leurs activités en fonction des créneaux qui leur sont alloués.

⁵ COM(2006) 819 du 24.1.2004.

⁶ Règlement (CE) n° 551/2004 du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2004 relatif à l'organisation et à l'utilisation de l'espace aérien dans le ciel unique européen (JO L 96 du 31.3.2004, p. 20).

Conclusions

La Commission espère que la présente communication favorisera une utilisation plus efficace des capacités disponibles en quantité limitée dans les aéroports coordonnés de la Communauté.

Elle continuera à surveiller le fonctionnement du règlement et se concentrera sur la mise en œuvre correcte du règlement par les États membres.

Au vu des résultats, la Commission déterminera s'il est nécessaire de présenter une proposition de modification du règlement.

Elle continuera à encourager les parties intéressées et les États membres à jouer un rôle dans l'évolution des politiques d'attribution des créneaux. À cet égard, l'observatoire communautaire des aéroports, qui va être créé dans les mois à venir, servira de forum où toutes les parties qualifiées pourront véritablement discuter des questions concernant les créneaux.