

REGARD SUR LA REDEVANCE POUR LE PRÉFINANCEMENT DE PROJETS AÉROPORTUAIRES EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO : L'« INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT FUND » À L'ÉPREUVE

Par

Upio Kakura Wapol

*Professeur de droit aérien à l'Université de Kinshasa
Doyen de la Faculté de droit de l'Université de Bunia
Avocat aux Barreaux de Kinshasa/Matete et de l'Ituri*

« Les questions que l'on se pose sont précisément en nombre égal aux choses que nous connaissons. Or, nous nous posons quatre sortes de questions : le fait, le pourquoi, si la chose existe, et enfin, ce qu'elle est.[...] connaître ce qu'une chose revient à connaître pourquoi elle est ».

ARISTOTE¹

L'imposition et la perception des redevances d'aéroports et de services de navigation aérienne en République démocratique du Congo ne cessent de nourrir les débats au sein de la communauté des exploitants et consommateurs du transport aérien que dans la sphère politique nationale².

Des plumes plus ou moins bien fûtées ont tenté d'éclairer la problématique des redevances pour service rendu et, le cas échéant, celles imposées et perçues par la Régie des Voies Aériennes (R.V.A.) pour le financement des installations et

¹ ARISTOTE, *Organon IV. Les seconds analytiques*. Traduit par J. TRICOT, Librairie philosophique J. Vrin, Bibliothèque des textes philosophiques, 1995, p.161 et s., cité par A. TURINETTI, *La Normalisation. Étude en droit économique*, éd. Connaissances et Savoirs, Saint-Denis, 2018, p.17.

² On se reportera notamment aux travaux parlementaires du Sénat, *Rapport de la Commission d'enquête à la Régie des Voies Aériennes*, Session de mars 2013, séance du lundi 10 juin 2013. Consulter également « Quid de l'incorporation de la taxe aéroportuaire I.DE.F « GO-PASS » dans le prix du billet d'avion ? », disponible sur <https://www.afriwave.com/2019/07/16/rdc-transport-aerien...> et surtout le rapport du Groupe d'études sur le Congo (GEC), « *Leyisa punda, punda a leyisa yo* » : à quoi sert le Go-pass depuis 10 ans ? », Mai 2021, disponible sur <https://www.congoresearchgroup.org/fr/2021/05/04/rapport-leyisa-punda-punda-a-leyisa-yo-a-quoi-sert-le-go-pass-depuis-10-ans/?searched=Go-pass>, consultés le 13 février 2022

services aéroportuaires qui n'existent pas ou qui ne sont pas fournis, actuellement ou à l'avenir, sans pouvoir épuiser le sujet dont l'actualité demeure brûlante et invite, partant, à un regard nouveau aux fins de prévenir le risque d'un « mépris innocent » du droit applicable à la redevance dénommée par son géniteur « *Infrastructure Development Fund* », IDEF, en sigle, et communément appelée « *Go-Pass* ».

La présente étude vise à offrir, dans une perspective historique et prospective, une analyse sommaire de l'évolution du droit des redevances d'aéroports et de services de navigation aérienne, dont les sources, fortement encrées dans les normes souples, ont été partiellement renouvelées et durcies par les récentes interventions du législateur congolais en cette matière. Cette évolution normative paraît cependant à certains égards polluée par la malencontreuse incorporation, dans les lois des finances annuelles³, de cette redevance aéroportuaire pourtant considérée en droit aérien économique comme étant un mécanisme novateur de financement des projets aéroportuaires.

On s'attachera, en deux mouvements, à dégager les règles et principes qui gouvernent les redevances d'aéroports et de services de navigation aérienne (I), avant de fixer le régime spécifiquement applicable en droit aéroportuaire congolais aux redevances destinées spécialement au financement des infrastructures et installations futures, à la lumière de certains droits étrangers et au miroir d'autres formes de normativité que charrient la réglementation économique des aéroports nationale⁴ (II). Ce balisage lumineux permettrait d'appréhender les conséquences juridiques de l'intrusion du droit des finances publiques dans le champ spécial du droit des activités aériennes et aéroportuaires.

³ L'irruption du Go-Pass dans la loi des finances pour l'exercice 2015 inaugure cette tendance à contourner la règle de droit aéroportuaire.

⁴ Pour une vue d'ensemble sur la réglementation économique des aéroports, consulter notamment, UPIO KAKURA WAPOL, *Le régime juridique des aéroports à vocation commerciale. Contribution à la théorie du droit économique aérien*, Bruylant, Bruxelles, 2018 ; DAKAHUDYNO WAKALE MINADA, *Éléments de droit des transports. L'économie des transports et son cadre juridique*, Kinshasa, Imprimerie CICM, 2011 ; MASIMANGO TAMBWIZI, « La tarification des redevances aéroportuaires en République démocratique du Congo », *Aviation & Développement*, vol. I, n° 004- Avril 1998, pp. 22-24.

I. L'ENCADREMENT JURIDIQUE DES REDEVANCES D'AÉROPORTS ET DE SERVICES DE NAVIGATION AÉRIENNE

On tentera de saisir les traits essentiels marquant l'évolution de la réglementation économique des d'aéroports et de services de navigation aérienne (A) dont le couronnement s'est traduit par un certain renouvellement du régime de tarification des prestations aéroportuaires (B).

A. L'évolution de la réglementation économique des d'aéroports et de services de navigation aérienne

Le champ de la réglementation économique des aéroports est fécondé notamment par les règles et principes relatifs à l'établissement des redevances que les Etats devraient incorporer dans leur droit interne, à savoir la non-discrimination, l'équilibre entre les charges et les coûts, la transparence et la consultation des usagers. Il se nourrit également des exigences en matière de qualité et de niveau des prestations aéroportuaires fournies aux usagers, ainsi que le financement des investissements, en ce compris ceux relatifs aux installations futures. Il peut enfin comprendre la mise en place des procédures de traitement de plaintes et de règlement des différends, ainsi qu'un mécanisme indépendant de supervision des activités des exploitants aéroportuaires aux fins de protection des intérêts des consommateurs.

En examinant de près l'évolution de la réglementation économique des aéroports et de services de navigation aérienne, on observe que l'Etat a non seulement imposé des taxes (1), mais aussi institué des redevances dont le caractère réglementaire a cependant connu un assouplissement progressif (2).

1. *L'imposition des taxes pour l'utilisation des aéroports et leurs dépendances*

L'institution par le droit colonial du péage aéroportuaire (a) a sans doute aucun précédé l'imposition des taxes pour l'utilisation des aéroports et leurs dépendances (b).

a. *Le péage aéroportuaire issu du droit colonial*

La perception des péages pour l'utilisation des aérodromes plonge ses racines lointaines dans un texte de droit colonial adopté en 1947⁵ sur le modèle du droit belge⁶ applicable à l'époque au même secteur d'activités. D'après ce

⁵ Voir spécialement l'Ordonnance. N° 326/T.P. Aéro. du 20 octobre 1947 fixant les redevances et péages auxquels est soumise la navigation aérienne, *B.A.*, 1947, p.2474

⁶ Les péages et redevances pour l'utilisation des aérodromes publics et leurs dépendances en Belgique étaient déterminés par l'arrêté du Régent du 3 mars 1947, modifié par l'arrêté

texte, l'utilisation des aérodromes publics et leurs dépendances donne lieu à perception de *péages* déterminés par le règlement édicté par l'autorité compétente⁷.

Il ne serait pas exagéré d'affirmer que le lieu commun du péage est le droit routier. Institué en droit français par la loi du 30 juillet 1880, telle que modifiée par la loi du 12 juillet 1979⁸, la généralisation du péage routier n'a pas affecté les aéroports, ceux-ci n'étant pas du reste bénéficiaires des recettes que ce mode de collecte de ressources publiques est susceptible de générer. Jugé que le péage autoroutier ne doit pas servir à financer des activités étrangères à l'exploitation de l'autoroute⁹.

Si en France la suppression des péages autoroutiers n'est pas envisagée¹⁰, il importe de relever que leur nature juridique divise la jurisprudence qui les considère tantôt comme des taxes de caractère fiscal « dont le versement ne fait naître aucun lien contractuel entre les usagers et le concessionnaire »¹¹ et comme *des redevances* en tant que contrepartie d'un service rendu¹².

ministériel du 20 septembre 1947, cités par LITVINE (M.), *Précis élémentaire de droit aérien*, Bruxelles, Etablissements Emile Bruylant, 1953, pp. 75-76.

⁷ Il s'agit de l'ord. n° 66/434 du 11 décembre 1948 mentionnée *supra* du Gouverneur général dont les compétences, après l'indépendance du Congo, ont été attribuées au Ministre ayant l'aviation civile dans ses attributions.

⁸ MORAND-DEVILLER (J.), *Cours de droit administratif des biens*, 4^{ème} éd., Paris, Montchrestien, 2005, p. 252 et s. A noter toutefois, selon le même auteur, que la loi du 12 juillet 1979 dispose que, par dérogation à la loi de 1980, des péages peuvent être institués mais « à titre exceptionnel et temporaire ». Au sujet du péage autoroutier, consulter également, GAUDEMET (Y.), *Traité de droit administratif. Droit administratif des biens*, T. 2, 12^{ème} éd., L.G.D.J., 2002, pp. 178 - 179.

⁹ C.E., 30 octobre 1996, « Mme Wajs et M. Monnier », citée par GAUDEMET (Y.), *op.cit.*, p. 179. Consulter également, Conseil d'Etat, section du rapport et études, *Redevances pour service rendu et redevances pour occupation du domaine public*, 2002, p.75.

¹⁰ D'après MORAND-DEVILLER (J.), *op.cit.*, p. 252 : Le *Rapport de la Cour des Comptes* de 1992 souligne que « les péages ne représentent plus la contrepartie de la prestation directe fournie sur le tronçon auquel ils correspondent, mais un droit d'accès au réseau concédé, sans lien avec le coût du service rendu... ». Mais la Cour des Comptes n'envisage pas leur suppression pour autant.

¹¹ *Tribunal des conflits*, 28 juin 1965, *Dlle Ruban*, cité par MORAND-DEVILLER (J.), *op.cit.* p. 253.

¹² CE, 13 mai 1977, *Société Cofiroute*, p. 219 ; CE Ass., 14 fév.1975, *Epoux Merlin et Association de défense des habitants des quartiers de Super-La Ciotat et de Ceyreste*, p. 110, citées par le Conseil d'Etat, *Redevances pour service rendu et redevances pour occupation du domaine public*, p. 75. A noter que le débat est définitivement clos, dans la mesure où c'est depuis les années soixante-dix que le Conseil d'Etat range la perception de péages dans la catégorie de redevances pour service rendu.

Comme en droit belge, le péage aéroportuaire a été supprimé en droit congolais¹³ par les textes qui ont imposé les taxes et redevances applicables en matière de navigation aérienne¹⁴. Mais en dépit de cette suppression amplement justifiée par le fait de son inadaptation à l'exploitation aéroportuaire, cette taxe constituait un instrument d'interventionnisme étatique dans le secteur aéroportuaire¹⁵, à l'instar des autres taxes imposées à la navigation aérienne.

b. Les autres taxes imposées à la navigation aérienne

Le fondement juridique des taxes aéroportuaires et de navigation aérienne était logé dans les dispositions de l'article 70 de l'ordonnance n° 62/321 du 8 octobre 1955 et son règlement d'application relatif aux taxes et redevances imposées à l'exploitation de navigation aérienne¹⁶. Comme on peut s'en rendre compte, cette réglementation ne s'adressait pas exclusivement aux aéroports mais à l'ensemble du domaine de la navigation aérienne.

S'agissant des taxes proprement aéroportuaires, celles-ci se composait de taxes d'atterrissage¹⁷, de taxes supplémentaires pour atterrissages ou vols de

¹³ Il n'est pas inintéressant de comparer le péage aéroportuaire avec le péage routier institué en RDC par la loi n° 08/006-A du 17 juillet 2008 portant création du Fonds National Routier « FONER ». L'arrêté interministériel ITPR/FINANCES/ECONAT&COM et TVC du 6 mars 2009 fixant les taux, montants et modalités de perception des ressources du FONER organise les droits de péage prélevés en cas de franchissement du poste de péage pour tout véhicule empruntant les tronçons de routes d'intérêt national non concédés ; la redevance liée à l'exploitation des postes de pesage due pour la surcharge constatée au pesage ainsi que la redevance sur la charge à l'essieu générée par l'exploitation de la voie publique par tout véhicule dont le poids utile est supérieur à 3,5 tonnes. Pour plus de détails sur ce régime fiscal spécifique, MBOKO DJ'ANDIMA (F.), *Code Général des impôts*, 3^{ème} éd. annotée, Kinshasa, P.U.C., 2011, pp.236-239

¹⁴ Les ordonnances modificatives de celle ayant institué le péage aéroportuaire n'en ont plus fait mention.

¹⁵ Dans ce sens, mais en prenant en notre compte le deuxième sens du mot « taxe » tel que décliné par le Doyen BAKANDEJA wa MPUNGU (G.), *op.cit.*, p. 97. Toutefois, historiquement parlant, le péage colonial instauré sur les aéroports pourrait être considéré comme un impôt, ce qui renvoie au premier sens du mot « taxe ».

¹⁶ Voir *supra*, B.A., n° 26 du 30 juin 1956, p. 1135. Nous avons choisi de prendre pour point de départ ce texte étant donné que sa base juridique est l'ordonnance fondamentale de 1955 sur l'aviation civile au Congo. Cette ordonnance, qui a incorporé en droit interne congolais les dispositions de la Convention de Chicago, n'a pas été abrogée par la loi du 31 décembre 2010 sur l'aviation civile.

¹⁷ Consulter à ce sujet l'ordonnance n° 78-078 du 24 janvier 1978, spécialement l'Annexe portant Règlement relatif aux taxes et redevances imposées à l'exploitation de la navigation aérienne, en son article 1^{er}.

nuit dans la mesure où les feux d'éclairage ont dû être allumés¹⁸, ainsi que de taxes de garage pour le stationnement des aéronefs en tenant compte de la surface d'encombrement¹⁹.

D'autres taxes étaient également prélevées pour le survol de l'espace aérien congolais en IFR ou VFR²⁰, que l'aéronef atterrisse ou non, ainsi que pour l'usage des installations d'aéroports aménagés pour la réception des passagers. S'agissant de cette dernière taxe, dénommée « taxe d'embarquement », elle était exigée au « passager », c'est-à-dire à toute personne embarquant au départ d'un aéroport géré par la R.V.A. sur un aéronef affecté au transport aérien commercial et munie d'un titre de transport²¹.

Si tant est que la taxe d'embarquement a été instituée par le décret-loi du 17 septembre 1965, tel que modifié par l'ordonnance-loi 68/101 du 29 mars 1968²², il sied de faire remarquer l'intrusion des actes législatifs dans le périmètre de la tarification des services aéroportuaires soumise jusque-là au pouvoir réglementaire. Ces égratignures au socle réglementaire ont certes été réparées par des actes réglementaires ultérieurement édictés, mais non sans avoir marqué de leur empreinte le régime des taxes d'aéroports.

On notera cependant que cette empreinte n'a pas longtemps résisté aux mutations juridiques de l'exploitation aéroportuaire. En effet, les deux textes à caractère législatif susvisés ont été anéantis, à bon droit, par la voie réglementaire. On signalera, à cet égard, que l'ordonnance n° 78-200 du 5 mai 1978 portant statuts de la R.V.A.²³ précisait de manière expresse que cette dernière « est autorisée à percevoir des taxes d'embarquement » qui sont « établies par ordonnance du Président de la République ».

¹⁸ Voir à ce propos l'article 5 de la même ordonnance qui introduit l'expression « envol de nuit », ce qui laisse supposer l'existence d'une taxe de décollage liée à ou intégrée dans la taxe principale d'atterrissage.

¹⁹ Les articles 9 à 17 traitent également du contrat de garage.

²⁰ Les acronymes IFR et VFR se rapportent respectivement aux « règles de vol aux instruments » et aux « règles de vol à vue ».

²¹ Telle est la définition réglementaire du concept « passager » redevable de la taxe d'embarquement qui se dégage de l'article 35 du Règlement relatif aux taxes et redevances imposées à l'exploitation de la navigation aérienne, annexé à l'ordonnance n° 78-078 du 24 janvier 1978 fixant les taxes et redevances imposées à l'exploitation de la navigation aérienne, *Les Codes Larcier*, Ed. 2002 (1^{er} janvier 2002), T. III, p.160.

²² Les deux textes ont été abrogés par l'article 2 de l'ordonnance n° 78-078 du 24 janvier 1978 et remplacés par les dispositions reprises au titre 13 de cette ordonnance relatif aux redevances d'usage des installations des aéroports.

²³ *Journal Officiel*. n° 10 du 15 mai 1978, p. 65. Consulter spécialement l'article 4 de ladite ordonnance.

Comme on peut le constater, la fissure provoquée dans l'édifice réglementaire par une intervention législative insolite a été ainsi comblée, mais malheureusement en ignorant qu'un texte antérieur de valeur juridique identique, à savoir l'ordonnance du 24 janvier 1978²⁴, venait d'instituer les « redevances d'usage des installations d'aéroports », communément appelée « redevances passagers », en remplacement de « taxes d'embarquement »²⁵.

On pourrait évidemment déplorer l'inobservation flagrante des règles de fond et de forme qui président à l'élaboration des règles applicables aux redevances aéroportuaires. Mais, en réalité, il s'agit là d'une parfaite illustration du particularisme du droit aérien, « qui n'est pas, en général, l'œuvre de juristes, mais plutôt de techniciens de l'aéronautique et de ce fait, les solutions revêtent un caractère non dogmatique mais empirique », donnant l'impression d'un mépris « innocent » du droit, les techniciens agissant ainsi « non pas pour tourner les règles de droit, mais parce qu'ils ignorent les règles de droit et la hiérarchie entre les textes »²⁶.

Pour revenir à l'Ordonnance du 5 mai 1978, on soulignera en dernière analyse que ses rédacteurs ne semblent pas avoir voulu mettre en cause la réforme du régime juridique des redevances d'aéroports et de services de navigation aérienne inaugurée par le texte du 24 janvier 1978. A preuve : une ordonnance du 14 août 1980 a vite fait de remettre la pendule à l'heure, en confirmant la mutation de la nature fiscale²⁷ antérieure de la rémunération des services publics aéronautiques.

En effet, non seulement que les recettes générées par les redevances aéronautiques jadis perçues par les services de la navigation aérienne

²⁴ Il s'agit de l'ordonnance n° 78-078 du 24 janvier 1978 fixant les taxes et redevances imposées à l'exploitation de la navigation aérienne, déjà mentionnée *supra*, n° 214

²⁵ Dans la pratique, la référence au terme « taxe » n'a pas disparue. Ainsi, les décisions tarifaires de la R.V.A. assimilent la redevance d'usage des installations aménagées pour la réception des passagers à la « taxe d'embarquement », la redevance d'usage des installations aménagées pour la réception du fret à la « taxe fret », la redevance de survol à « la taxe de survol », sans se soucier des conséquences juridiques de cette qualification.

²⁶ On consultera avec fruit De JUGLART (M.), *Traité de droit aérien*, Tome I, Paris, L.G.D.J., 1989, pp. 57-58, à propos du particularisme organique et formel du droit aérien dans le domaine interne.

²⁷ Aux premières heures de l'exploitation aéroportuaire en régie directe, la nature fiscale des péages et autres redevances de navigation aérienne est indiscutable. Toutefois, le Conseil d'Etat français a arrêté que : « les péages qui sont réclamés aux usagers trouvent leur contrepartie directe dans les prestations fournies pour le service et dans l'utilisation de l'ouvrage et ne doivent donc pas être considérés comme des recettes fiscales ou parafiscales » : DE LAUBADERE (A.), VENEZIA (J.C.), GAUDEMET (Y.), *Traité de droit administratif*, 10^{ème} éd., Paris, LGDJ, 1984, n° 440, cité par CIBAMBA DIATA (E.), *art. cit.*, p.1.

dépendant directement du Ministère des Transports reviennent désormais à la R.V.A., mais aussi et surtout elles n'ont plus le caractère de « taxe administrative »²⁸ ni celui de « redevance administrative », même *sui generis*²⁹, dans la mesure où l'occupation du domaine public aéroportuaire peut s'analyser en termes de contrepartie d'un service rendu³⁰ caractéristique de redevances dont la détermination des tarifs et les modalités de recouvrement sont soumis à une réglementation particulière, nonobstant l'assouplissement qui affecte son régime juridique.

2. L'assouplissement du caractère réglementaire des redevances aéroportuaires et de navigation aérienne

Les règles applicables aux redevances d'aéroports et de services de navigation aérienne ont évolué avec les mutations ayant affecté le statut de l'exploitation aéroportuaire. Il va sans dire que ces mutations ont entraîné la rénovation des règles régissant l'établissement des redevances perçues en contrepartie des services rendus aux usagers (a). En revanche, l'introduction de certains mécanismes propres à garantir la participation des usagers au processus de fixation de tarifs ou aux modalités de paiement était de nature à forger une timide contractualisation de la tarification des services aéroportuaires (b).

a. La rénovation des règles relatives aux redevances perçues en contrepartie des services rendus aux usagers aéroportuaires

L'adoption par la nouvelle réglementation tarifaire des principes relatifs aux redevances d'aéroports a permis d'assurer l'application effective du prescrit de l'article 15 de la Convention relative à l'aviation civile internationale³¹ en droit aérien interne. Il sied en effet de souligner que plusieurs textes

²⁸ A propos de la définition de la taxe administrative en tant qu'instrument d'intervention étatique, on consultera utilement le Doyen BAKANDEJA wa MPUNGU (G.), *Les finances publiques. Pour une meilleure gouvernance économique et financière en République Démocratique du Congo*, Kinshasa/Bruxelles, Afriques Editions/Larcier, 2006, pp. 97-98 ; KOLA GONZE, *Séminaire de droit fiscal*, DES, Faculté de Droit, Université de Kinshasa, 2005-2007, p. 4.

²⁹ Une doctrine contraire, enseignée par MORAND-DEVILLER (J.), *op.cit.*, p. 261, retient cependant la qualification de redevance administrative *sui generis*, « car on estime généralement, qu'eu égard à la dimension patrimoniale du domaine, elle n'est pas la contrepartie d'un service rendu »

³⁰ *Idem.*

³¹ La Convention relative à l'aviation civile internationale, faite à Chicago, le 7 décembre 1944, est ratifiée par le Congo en date du 27/07/61 avec effet au 26/08 1961, disponible sur le site de l'OACI www.icao.int

réglementaires³², notamment les ordonnances n° 62/321 du 8 octobre 1955 et le règlement y annexé, n° 78-078 du 24 janvier 1978 fixant les taxes et redevances imposées à l'exploitation de la navigation aérienne, et n° 78-200 du 5 mai 1978 portant statuts de la R.V.A, telle que modifiée en 1980³³, caractérisent les mutations du régime juridique des redevances dont les taux sont fixés et majorés par des « décisions »³⁴ de la R.V.A.

Dans la même logique réglementaire, la réforme récemment initiée par la loi du 31 décembre 2010 relative à l'aviation civile donne au Ministre ayant l'aviation civile dans ses attributions la compétence de déterminer « la nomenclature et les modalités de perception des redevances ainsi que la clé de répartition des redevances communes »³⁵. Le législateur confère ainsi une base légale à l'arrêté ministériel du 2 janvier 1985 qui déterminait jusqu'alors « les modalités de facturation et de recouvrement des redevances et autres sommes dues à la R.V.A. »³⁶.

On notera dès lors que deux textes de portée juridique différente, l'un de nature réglementaire³⁷ et l'autre ayant un caractère *sui generis*³⁸, renouvellent le régime des redevances en posant la règle selon laquelle la facturation des prestations fournies à des tiers et la majoration des tarifs relèvent de la

³² Les références utiles données *supra* sont les mêmes pour les différents textes mentionnés ici pour un intérêt purement historique.

³³ L'ordonnance n° 80-202 du 14 août 1980, publiée au *J.O.* n° 17 du 1^{er} septembre 1980, p.8, habilite la R.V.A. à facturer les prestations fournies à des tiers et à en majorer les tarifs moyennant autorisation du Ministre des Transports et Communications.

³⁴ La « Décision » est l'acte par lequel l'autorité compétente de la R.V.A. (Directeur-Général, Président -Délégué Général, Administrateur - Délégué Général, selon le cas), fixe, majore ou module les taux de redevances aéronautiques et extra-aéronautiques. Ce texte n'est pas publié au *Journal Officiel*, mais dans la *Publication d'Information Aéronautique (AIP)* dont la valeur juridique sera examinée plus loin.

³⁵ *Journal Officiel*, numéro spécial du 16 janvier 2011. Le Titre V de cette loi, consacré aux redevances, comporte seulement deux articles 100 et 101.

³⁶ L'arrêté départemental n° 85/001 du 2 janvier 1985 portant modalités de facturation et de recouvrement des redevances et autres sommes dues à la R.V.A. n'est pas publié.

³⁷ *Idem*. A noter que cette ordonnance ne mentionne plus le terme « redevances » mais évoque plutôt les « tarifs » et non pas les « prix » des prestations, ce qui sous-entend la nature réglementaire de la rémunération des prestations aéroportuaires.

³⁸ Il s'agit des statuts de la société par action à responsabilité limitée R.V.A., issue de la transformation de l'entreprise publique R.V.A., dont le caractère privé est éclatant, alors même que le fait qu'ils aient été adoptés par un comité interministériel et approuvés par le Conseil des ministres est caractéristique de la survivance du régime de droit public auquel était soumise l'ancienne entreprise publique R.V.A. Lesdits statuts ont été publiés au *Journal Officiel*, n° spécial du 29 décembre 2010, p. 229. Pour plus de détails sur la question, on se reportera aux développements consacrés à la question par LUKOMBE NGHENDA, *Le droit des entreprises publiques, né de la réforme du 7 juillet 2008*, Kinshasa, PFDUC, 2009.

compétence de l'autorité aéroportuaire, moyennant approbation du Ministre des Transports et Communications, quand l'exploitation était assurée par l'entreprise publique aéroportuaire³⁹, ou sur décision du Conseil d'administration, s'agissant de la société commerciale aéroportuaire⁴⁰.

Pour nous en tenir aux règles en vigueur jusqu'à l'émergence de l'entreprise publique aéroportuaire, nous retenons le principe fondamental selon lequel la nomenclature des redevances, leur assiette, leurs taux et les modalités de leur recouvrement sont déterminés par un texte réglementaire, à savoir l'ordonnance n° 78-078 du 24 janvier 1978 fixant les taxes et redevances imposées à la navigation aérienne. C'est du reste cette ordonnance qui constitue le fondement des décisions tarifaires prises en date du 19 mars 2009 par l'autorité aéroportuaire aux fins d'imposer la redevance de développement des infrastructures aéroportuaires de la République démocratique du Congo.⁴¹

On signalera par ailleurs qu'il existe deux catégories de redevances, à savoir, d'une part, les redevances perçues en raison de l'usage qui peut être fait de l'infrastructure et des installations aéroportuaires lors des opérations d'atterrissage et de décollage, d'acheminement des voyageurs et du fret, ainsi que de stationnement des aéronefs⁴² ; et d'autre part, les redevances domaniales⁴³ payées par les occupants du domaine aéroportuaire en contrepartie de l'utilisation privative qu'ils en font.

La première catégorie des redevances, dites *aéronautiques*, correspondent à la rémunération de l'utilisation des infrastructures et installations directement liées à l'acte de transport aérien et relevant de la catégorie des redevances pour

³⁹ Nous reviendrons sur la problématique de l'exercice de la tutelle d'approbation à l'occasion de l'étude consacrée à la commercialisation des aéroports et des services de navigation aérienne consécutivement à la transformation de l'établissement public administratif en établissement public à caractère industriel et commercial ayant pour objet l'exploitation des aéroports congolais, en l'espèce la Régie des Voies Aériennes.

⁴⁰ Avec la transformation des entreprises publiques en société commerciale ayant l'Etat comme actionnaire unique et la suppression subséquente de la tutelle, les tarifs des prestations et leur majoration sont désormais fixés par le Conseil d'Administration.

⁴¹ La redevance de développement des infrastructures, en abrégé « *I.D.E.F.* » ou « *GO-PASS* » soulève la problématique du financement des installations futures et, partant, celle de la mutation du régime juridique des redevances pour services rendus en matière aéroportuaire.

⁴² Peuvent être rangées dans la catégorie des redevances pour service rendu les redevances d'atterrissage (article 1^{er}), les redevances pour éclairage (article 5), les redevances de stationnement (Articles 7 à 14), les redevances de survol (article 34) et la redevance d'usage des installations des aéroports aménagées pour l'accueil des passagers.

⁴³ Au titre de l'ordonnance de 1978, les redevances domaniales sont dues pour l'occupation d'immeubles destinés à l'exploitation des bars, buffets ou restaurant, l'aérogare ainsi que les terrains nus.

service rendu⁴⁴. A ce titre, « elles doivent respecter les principes attachés à ce type de redevances, ce qui suppose l'existence d'une prestation fournie à l'utilisateur du service ou de l'ouvrage et l'équivalence entre le prix à payer et le coût des prestations fournies »⁴⁵.

La deuxième catégorie de redevances, dites *extra-aéronautiques*, est constituée des redevances domaniales. Ces redevances concernent les opérations diverses mises à la charge des prestataires des activités commerciales sur le site aéroportuaire. Contrairement au régime des redevances domaniales du droit français où ces dernières sont considérées comme « non réglementées » par cela seul qu'elles sont perçues à l'occasion des usages autres que ceux énumérés par les dispositions applicables aux redevances réglementées, le texte applicable en droit aéroportuaire congolais énumère les opérations génératrices des redevances domaniales, en fixe les tarifs et détermine les modalités de leur perception⁴⁶.

On rappellera que les redevances domaniales exigées aux usagers aéroportuaires ne sont pas à confondre avec celles auxquelles le droit budgétaire fait écho en mentionnant les revenus que l'Etat retire de la gestion des biens et droits mobiliers et immobiliers de son domaine public et privé, ainsi que des recettes des entreprises et services publics industriels et commerciaux⁴⁷. Il s'agit, dans le cas d'espèce, des revenus domaniaux affectés au budget d'une entreprise publique⁴⁸ et dont les tarifs et les modalités de perception sont fixées en vertu des règles particulières. En conséquence, lesdites redevances domaniales ne sont pas recouvrées par la Direction Générale des Recettes Administratives, Domaniales, Judiciaires et de Participations, en abrégé DGRAD⁴⁹.

⁴⁴ CE., Sect., 21 oct. 1958, *Syndicat national des transporteurs aériens*, D., 1959, Jurisp., pp. 475 et s., 1958, cité par CHAPIER-GARNIER (N.), *op.cit.*, n° 83, spécialement la note 1 en bas de la page 60.

⁴⁵ *Idem*. A propos de la nature juridique des redevances, consulter également KABANGE NTABALA, *op.cit.*, pp. 108-109.

⁴⁶ L'article 39 de l'ord. 78-078 du 24 janvier 1978 dispose en effet que les modalités de perception des droits, redevances et autres sommes dues sont déterminées par le Ministre des transports.

⁴⁷ L'expression « ressources domaniales » est ici définie au sens large. Cette définition est empruntée au Doyen BAKANDEJA wa MPUNGU (G.), *op.cit.*, p. 94.

⁴⁸ A propos de la différence entre l'impôt et les revenus domaniaux, consulter pour plus de détails les définitions développées par KOLA GONZE (R.), *op.cit.*, p. 5.

⁴⁹ La Direction Générale des Recettes Administratives, Domaniales, Judiciaires et de Participations a été créée par le Décret n°058 du 27 décembre 1995. Avant cette date, ses missions étaient exercées par la Direction Générale des Impôts qui a succédé à la Direction Générale des Contributions et à la Direction des Impôts et Taxes. Pour plus de détails sur l'évolution structurelle du service des impôts, UMBA-DI-NDANGI, *Finances Publiques*, BECIF,

Au titre de spécificités du régime de la redevance domaniale, on peut signaler que celle-ci comporte toujours une partie fixe, calculée en fonction du tarif établi au mètre carré occupé et payable par mois⁵⁰. Elle peut cependant comporter une partie variable, qui est en principe perçue sur les activités des commerçants et prestataires de service par le prélèvement d'un pourcentage sur le chiffre d'affaires comptabilisé sous une rubrique spécifique appelée « redevance commerciale »⁵¹.

Il faut tout de suite préciser que la redevance commerciale ne constitue pas une nouvelle catégorie de redevances aéroportuaires, étant donné qu'elle s'analyse juridiquement comme la partie variable de la redevance domaniale due pour l'usage privatif des locaux, terrains, emplacements et installations aéroportuaires aux fins d'activités locatives⁵². Tout compte fait, cette redevance doit être intégrée dans les recettes extra-aéronautiques suivant la classification binaire⁵³ des redevances consacrée en droit de l'Organisation de l'aviation civile internationale et adoptée par le droit interne congolais.

En dépit du rapprochement des règles applicables à chacun de deux types de redevances, il est néanmoins permis de considérer que le régime juridique des redevances pour service rendu présente des critères spécifiques dont l'analyse intéresse notre étude. En effet, la question posée est celle de savoir si les redevances dites aéronautiques répondent aux critères appropriés du service rendu. Ce questionnement vidé, les critères propres aux redevances domaniales méritent à leur tour d'être dégagés.

Il sied de rappeler que les redevances pour service rendu correspondent à l'utilisation des différentes installations destinées notamment à l'atterrissage, au stationnement ou à la réception des passagers et des marchandises. Dès

2006, p. 201. A noter que le concept « contribution » adopté par la réforme fiscale de 1969 a été abandonné en 2003 consécutivement à la loi n° 005/2003 du 13 mars 2003 portant restauration du terme « impôt », *J.O.*, numéro spécial du 31 mars 2003, p. 24

⁵⁰ Voir article 15 de l'ord. du 24 janvier 1978.

⁵¹ On se reportera notamment l'article 16 de l'ord. précitée en ce qui concerne le supplément de redevance sur la distribution des carburants.

⁵² CARRE (A.D.), *op.cit.*, pp. 367-368 démontre l'importance des revenus que les aéroports peuvent retenir des commerces et prestations de service tels que les parcs et garages, les zones d'activités et de services pour les compagnies aériennes, les clients et fournisseurs ; les services d'escale, les boutiques hors taxes et les banques, bureau de change, etc. D'après la réglementation congolaise applicable, la redevance commerciale est fixée forfaitairement à 10%, alors qu'en France on observait qu'en 1987, elle représentait en moyenne 8,5% du chiffre d'affaires hors taxes en zone publique et 27,3% en zone sous-douane.

⁵³ Le Document 9562, *Manuel OACI sur l'économie des aéroports*, distingue les activités aéronautiques et les activités extra-aéronautiques auxquelles sont attribuées les redevances correspondantes.

lors, lesdites redevances sont liées à un usage « directement nécessaire, sur l'aérodrome, à l'exploitation des aéronefs ou à celle d'un service de transport aérien »⁵⁴.

Aussi, est-il permis de considérer que présente le caractère d'une redevance pour service rendu, selon la définition qu'en a donné en 1958 la décision du Conseil d'Etat français dans l'affaire Syndicat national des transporteurs aériens⁵⁵ : « toute redevance demandée aux 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 ».

On soulignera à ce stade que la jurisprudence constante du Conseil d'Etat et du Conseil Constitutionnel⁵⁶ français a également contribué à forger les critères ou éléments permettant d'identifier une redevance et, partant d'opérer la distinction entre taxe et redevance. En d'autres termes, les règles dégagées par la jurisprudence régissant les redevances permettent de tracer la frontière entre les prestations qui peuvent donner lieu à rémunération et celles qui doivent être financées par l'impôt ou la taxe fiscale.

Aussi, le champ de la redevance pour service rendu se défriche-t-il principalement par la combinaison de trois critères, avec un quatrième qui peut être également épinglé en dépit de l'incertitude attachée à sa portée⁵⁷.

En premier lieu, la redevance est « demandée à des usagers », ce qui suppose l'identification de bénéficiaires du service ou de la prestation. Ainsi, les aéronefs, les passagers et les véhicules ou engins autorisés font partie des usagers des installations et services aéroportuaires.

⁵⁴ AUBY (J.B.) et LOMBARD (M) (dir.), *L'avenir des aéroports : entre décentralisation et concurrence*, Paris, Litec, 2007, pp. 118-119.

⁵⁵ CE. Ass. 21 nov. 1958, *Syndicat national des transporteurs aériens*, Lebon, 572, D. 1959. J. 475 ; CC 6 oct. 1976, 76-92, Rec. Const. 59, citées par DAVID (C.) & al., *Les grands arrêts de la jurisprudence fiscale*, 5^{ème} éd., Dalloz, 2009, p. 9 et s.

⁵⁶ Conseil d'Etat, *Redevances pour service rendu et redevances pour occupation du domaine public*, 2002, p. 17 et s.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 18, spécialement la note 13 relative à la jurisprudence du Conseil Constitutionnel, notamment « les décisions n° 69-57 L du 24 octobre 1969, par laquelle celui-ci admet que des frais, « trouvant leur contrepartie directe dans des prestations fournies par le service », possèdent le caractère d'une rémunération pour service rendu et ne sont donc pas inclus dans les impositions de toutes natures et n° 77 - 100 L du 16 novembre 1977 rendue à propos d'une redevance pour le contrôle des organismes d'HLM qui n'est pas uniquement la contrepartie d'un service rendu et a dès lors le caractère d'une taxe. »

En second lieu, la redevance doit rémunérer un service actuel, en ce qu'elle doit effectivement viser le recouvrement des droits du service rendu aux usagers. Si la validité de ce critère exclut la perception des redevances pour un service futur, il reste qu'il a connu une évolution spectaculaire ainsi que nous allons le démontrer plus loin.

En troisième lieu, la redevance doit « trouver sa contrepartie directe dans les prestations fournies par le service ou dans l'utilisation de l'ouvrage ».

Il s'agit sans nul doute du critère fondamental, qui vient au secours du précédent et constitue avec lui le principe de l'équivalence. On peut en effet rappeler que le premier critère n'est pas en lui seul déterminant, étant entendu qu'il est en réalité commun à la redevance et à la taxe : l'une comme l'autre est perçue à l'occasion de la fourniture d'un service⁵⁸. Ce qui caractérise le mieux la redevance, c'est l'existence d'un « lien direct » entre paiement et service. Il sied toutefois de relever que la jurisprudence a fait preuve d'hésitations dans la mise en œuvre de ce critère⁵⁹.

En tout état de cause, il faut conclure à l'absence de contrepartie le cas dans lequel fait défaut la nécessaire équivalence entre « la somme fournie [par l'utilisateur] et la valeur rendue à lui par l'administration »⁶⁰. Aussi, au cas où la première excède notablement la seconde, la qualification fiscale de la redevance ne fait l'ombre d'aucun doute.

Le lien direct entre le service rendu ou la prestation de services et la contre-valeur reçue constitue donc un critère essentiel d'identification et d'appréhension juridique de la notion de contrepartie. La jurisprudence constante est, à cet égard, on ne peut plus éclairante⁶¹.

Avant de clore l'analyse consacrée au critère de l'équivalence entre la redevance et la prestation des services aéroportuaires, il sied de noter que ce critère est également consacré en droit de l'Organisation de l'aviation civile internationale qui l'a intégré dans les normes et pratiques recommandées

⁵⁸ A la différence de l'impôt au sens large, bien entendu, qui ne requiert pas de contrepartie spécifique.

⁵⁹ CE sect., 21 novembre 1975, *Sté la Grande Brasserie moderne*, p. 584, ayant regardé la redevance d'assainissement comme une taxe, et puis TC, 12 janvier 1987, *Compagnie des eaux et de l'ozone*, p. 442 et CE, 20 janvier 1988, *SCI la Colline c/Commune de Benisson-Dieu*, p. 21, qui qualifient la redevance de « prix d'un service », cités dans le rapport du Conseil d'Etat, *op.cit.*, p. 20.

⁶⁰ *Idem*.

⁶¹ KARPENSCHIF (M.) et NOURISAT (C.) (dir.), *Les grands arrêts de la jurisprudence de l'Union européenne*, Thémis, PUF, 2010, pp. 136-139 ; DAVID (C.) et al., *Les grands arrêts de la jurisprudence fiscale*, Paris, Dalloz, 5^{ème} éd., 2009, pp. 12-14.

qu'elle édicte sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne. En effet, les principes fondamentaux construits par cette instance internationale de régulation économique des services aériens recommandent que les Etats « n'autorisent l'imposition de redevances qu'aux seuls services et fonctions qui sont fournis pour les activités de l'aviation civile [et] qui leur ont directement liés »⁶².

On soulignera à ce sujet que, contrairement aux dispositions de la Convention de Chicago relatives aux redevances d'aéroports et de services de navigation aérienne dont le statut juridique ne soulève aucune discussion, les principes énoncés par l'OACI participent de la *soft law*⁶³, par cela seul qu'ils n'emportent aucune obligation juridique pour les Etats. Etant fondés sur les recommandations formulées à l'issue de grandes conférences internationales sur l'économie aérienne⁶⁴, lesdits principes entraînent néanmoins une obligation morale pour les Etats dans le cadre de leurs pratiques en matière de recouvrement des coûts des prestations liées à la fourniture d'aéroports et des services de navigation aérienne.

Enfin, le quatrième et dernier critère d'identification de la redevance pour service rendu se rapporte à la « non prise en compte par la redevance des externalités »⁶⁵, en l'espèce, les services et fonctions qui ne sont pas fournis par les autorités de l'aviation civile ou qui ne sont pas dans leur intérêt en dernière analyse⁶⁶. La question divise la jurisprudence et la doctrine aériennes⁶⁷.

On signalera, à titre illustratif, que le financement des missions de lutte contre l'incendie des aéronefs ainsi que celles de mesures de sûreté ont été condamnées au motif que les redevances aéroportuaires y relatives contribueraient plus au financement des missions régaliennes, et, partant, « ne

⁶² Pour plus de détails, consulter notamment les manuels suivants : *Politique de l'OACI sur les redevances* (Doc. 9082), *Manuel sur l'économie des aéroports* (Doc. 9562) et *Manuel sur l'économie des services de navigation aérienne* (Doc.9161).

⁶³ A propos de l'ascension de la *soft law* en droit aérien congolais, on se reportera aux développements y consacrés par l'auteur dans l'ouvrage intitulé : *Le régime juridique des aéroports à vocation commerciale. Contribution à la théorie du droit économique aérien*, Bruylant, Bruxelles, 2018, pp.111-139 et 439- 446

⁶⁴ Le rapport de la Conférence sur l'économie des aéroports et des services de navigation aérienne (Doc.9764) qui s'est tenue à Montréal en 2000 a formulé de nombreuses recommandations et éléments d'orientation pratiques aux Etats, aux prestataires et gestionnaires d'aéroports des services de navigation aérienne, ainsi qu'aux autorités chargées de la perception des redevances et de la réglementation.

⁶⁵ Conseil d'Etat, *op.cit.*, p. 21.

⁶⁶ Ce principe est affirmé par l'OACI dans les documents précités.

⁶⁷ CE, 13 novembre 1987, *Syndicat national des transporteurs aériens*, V. Rapport du Conseil d'Etat précité, p. 21.

bénéficieraient pas directement aux usagers, mais se trouveraient mis en place dans l'intérêt plus général des populations »⁶⁸.

D'aucuns estiment que la solution idoine dans pareils cas consisterait à transformer une telle redevance en « taxe », quitte à se tourner vers le législateur ou l'autorité réglementaire pour que ce dernier(e) établisse l'obligation de payer. En conséquence, on éviterait de retomber dans le « désordre des qualifications »⁶⁹ qui caractérise généralement la désignation des recettes fiscales perçues à l'occasion de l'utilisation ou de la mise à disposition d'un service public, à l'instar du service public aéroportuaire.

Il en va cependant autrement pour les redevances domaniales payées par les occupants du domaine aéroportuaire en contrepartie de l'utilisation privative qu'ils en font. En effet, les redevances domaniales perçues pour l'occupation des bâtiments aéroportuaires ou pour l'utilisation des terrains nus dans l'emprise aéroportuaire diffèrent des redevances pour service rendu au regard de la nature des versements de l'occupant du domaine aéroportuaire qui sont fonction des avantages qui lui sont procurés⁷⁰. Il a été jugé que « la redevance imposée à un occupant du domaine public doit être calculée non seulement en fonction de la valeur locative d'une propriété privée comparable à la dépendance du domaine public pour laquelle la permission est délivrée mais aussi (...) en fonction de l'avantage spécifique procuré par cette jouissance privative du domaine public »⁷¹.

On notera à cet égard que la jurisprudence considère que le critère tiré des avantages de toute nature procurés à l'occupant est impératif, tandis que celui qui tient à la valeur locative des propriétés comparables ne serait plus qu'indicatif⁷².

⁶⁸ V. CHAPIER-GARNIER (N.), *op.cit.*, pp. 93-94, donne plusieurs cas illustrant la richesse du contentieux des redevances aéroportuaires en France, tout en offrant un éclairage sur la distinction délicate entre missions de sécurité et prestations commerciales en matière aéroportuaire. Dans le même sens, CARRE (J.D.), *Aéroports et stratégies d'entreprise*, T. 1, ITA, 2000, p. 362.

⁶⁹ Les questions de définition et de terminologie ont affecté les textes légaux et réglementaires, tout comme la jurisprudence à une certaine époque. Lire à ce sujet : MODERNE (F.), « Le désordre des qualifications en droit fiscal », *R.J.F.* 1976, p. 157 ; cité par Conseil d'Etat, *op.cit.*, p. 10

⁷⁰ Selon une jurisprudence aussi ancienne que constante, CE 12 décembre 1923, *Peysson*, Lebon 826, cité par DAVID (C.) et al., *op.cit.*, p. 14.

⁷¹ *Ibidem.*, p. 15.

⁷² *Idem.*

Tout compte fait, il est remarquable que le développement optimal et la gestion efficiente des activités extra-aéronautiques peuvent permettre à l'aéroport de recouvrer la totalité de ses coûts et par conséquent de compenser les pertes subies au niveau des activités aéronautiques. C'est pourquoi, l'unilatéralité du système de tarification des redevances subit d'importantes égratignures provoquées par le recours de plus en plus fréquent aux techniques contractuelles dans les rapports qu'entretiennent l'aéroport et ses clients.

b. La contractualisation de la tarification des services aéroportuaires

Les textes applicables aux redevances d'aéroports et de services de navigation aérienne organisent également le recours à des mécanismes contractuels aux fins de modulation des taux et des modalités de paiement des redevances exigées à certains usagers. L'émergence des rapports contractuels dans un domaine d'activités caractérisé par l'unilatéralité des décisions tarifaires, dont le caractère réglementaire est indiscutable, n'est pas indissociable de l'évolution du droit public économique qui favorise la production des règles juridiques en concertation avec les professionnels concernés⁷³.

Le système contractuel de réglementation des redevances aéroportuaires s'applique également aux activités extra-aéronautiques exercées dans les aéroports ou à l'extérieur du périmètre⁷⁴ de ceux-ci mais qui dépendent du trafic aéroportuaire pour leur clientèle. Il concerne particulièrement les baux

⁷³ A propos du phénomène de « contractualisation » en tant que mécanisme de création de normes, consulter KOLONGELE EBERANDE (D.-C.), *Le pouvoir dans les sociétés à capital mixte. Aspects de droit français, Ohada et congolais*, Thèse, Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2011, p. 493 et s. Dans le même contexte, CLIQUENNOIS (M.), *Droit public économique*, Paris, Eclipses, 2001, p. 254, évoque « les hésitations du contenu réglementaire » de certains actes tels que les « avis aux importateurs et aux exportateurs » qui (...) « bien qu'intitulés avis et élaborés en concertation avec des professionnels concernés, sont considérés comme des actes réglementaires, s'imposant aux transactionnaires ». Pour une revue globale des différents champs d'invocation du modèle contractuel : CHASSAGNARD-PINET (S.) et HIEZ (D.) (dir.), *Approche renouvelée de la contractualisation*, PUAM, 2007.

⁷⁴ Des problèmes spécifiques peuvent se poser en cas de mise en œuvre du concept de la « cité aéroportuaire » consistant en ce que les grands aéroports modernes s'apparentent à des vraies villes et exercent un attrait sur toute une panoplie d'entreprises commerciales dans leur voisinage. Les cités aéroportuaires étant habituellement aménagées en partie seulement sur les terrains appartenant à l'aéroport, elles débordent les limites de ce dernier, ce qui peut conduire à un traitement juridique différencié des revenus générés pour l'aéroport. Pour d'amples développements sur cette problématique, consulter le Doc.9562- *Manuel de l'OACI sur les redevances d'aéroports*, paragr.14

applicables aux locaux et terrains nus⁷⁵ ainsi que les concessions commerciales dont les plus importantes sont constituées par les concessions de carburant et de services d'assistance aéroportuaire. On notera toutefois que les contrats d'occupation du domaine aéroportuaire et de concession, en dépit des clauses conventionnelles négociées avec les usagers aéroportuaires, sont considérés par la jurisprudence comme « des actes unilatéraux pris en accord avec les intéressés »⁷⁶. Il en va ainsi du mécanisme de contractualisation spécifique basée sur « l'agrément » des usagers aéroportuaires tel que consacré par l'arrêté ministériel n° 85/001 du 2 janvier 1985⁷⁷.

L'agrément d'un usager, compagnie aérienne ou autre prestataire de services aéroportuaires, consiste en effet en l'établissement, sur une base mensuelle⁷⁸, des factures liées aux prestations fournies par la R.V.A. et, par conséquent, au paiement des redevances y relatives au plus tard dans les trente jours suivant la réception de la facture⁷⁹. S'agissant des usagers non agréés, auxquels sont assimilés les aéronefs étrangers de passage, la facturation est effectuée à chaque mouvement aérien, les redevances dues étant exigibles à la présentation de la facture et au plus tard avant le décollage⁸⁰.

Le contrat pour la mise en place d'un système de facturation et de recouvrement des redevances perçues au titre des installations et services de navigation aérienne de route, conclu en date du 29 septembre 1997, entre la R.V.A. et l'IATA participe du même système. Effet, en vertu de ce contrat, les compagnies aériennes internationales concernées versaient directement à l'IATA les redevances dues à la R.V.A. pour les prestations fournies sur les routes aériennes figurant dans la Publication d'Informations Aéronautiques (AIP) publiée par la République Démocratique du Congo.

Tout bien considéré, le système de facturation et de recouvrement institué par l'agrément des usagers aéroportuaires et celui construit dans un cadre

⁷⁵ Les modèles de contrat-type portent sur la location des domaines publics des aéroports et aérodromes et leurs dépendances. Ils contiennent notamment des dispositions soumettant les bénéficiaires aux règles de la domanialité publique en ce qui concerne particulièrement le sort des investissements réalisés qui deviennent la propriété de l'Etat à l'expiration du contrat. Pour une comparaison avec le régime de la concession en droit aéroportuaire français, CARRE (A.-D.), *op.cit.*, p. 305

⁷⁶ AUBY (J.B.) et LOMBARD (M.), *op.cit.*, pp. 121-122.

⁷⁷ L'arrêté ministériel (départemental) n°85/001 du 2 janvier 1985 fixe les modalités de facturation et de recouvrement des redevances et autres sommes dues à la RVA. Ce texte n'est pas encore publié.

⁷⁸ Article 6 de l'Arrêté cité ci-avant.

⁷⁹ Article 10 du même arrêté.

⁸⁰ Cette interprétation se dégage de la combinaison des articles 6 et 10 précités.

contractuel avec l'IATA a quelque peu contribué au renouvellement du régime de tarification des services aéroportuaires. Cette évolution dans un chapitre du droit aéroportuaire congolais mérite qu'on y consacre une brève analyse.

B. Le renouvellement du régime de tarification des services aéroportuaires

La clarification légale du régime des redevances liées aux services aéroportuaires et de la navigation aérienne constitue une évolution remarquable. Aussi, le législateur congolais a-t-il timidement posé les principes de la nouvelle réglementation économique des redevances (1), la réforme emblématique en la matière étant la consécration de la procédure consultative de régulation tarifaire (2).

1. Les principes de la nouvelle régulation économique des redevances

La loi du 31 décembre 2010 relative à l'aviation civile clarifie davantage la base légale du caractère commercial de l'exploitation aéroportuaire, dont le fondement constitutionnel⁸¹ est rappelé à juste titre. Elle prend par ailleurs en son compte le principe de souveraineté permanente de l'Etat sur l'espace aérien dont les aéroports en tant qu'infrastructures au sol constituent une composante essentielle⁸². La question du fondement constitutionnel de la législation relative aux aéroports est ainsi tranchée par le constituant⁸³.

On remarquera cependant que la loi du 31 décembre 2010 s'est limitée à transposer en droit interne congolais le principe posé à l'article 15 de la Convention de Chicago reconnaissant aux Etats contractants le droit d'imposer ou de permettre d'imposer des redevances pour l'utilisation des aéroports et installations et services de navigation aérienne⁸⁴. D'autre part, le législateur a

⁸¹ *Journal Officiel*, numéro spécial du 5 février 2011, *Constitution de la République démocratique du Congo*, telle que modifiée par la loi n°11/002 du 20 janvier portant révision de certaines dispositions de la République démocratique du Congo du 16 février 2006 (textes coordonnés), spécialement les articles 9 et 112, point 8.

⁸² Il suffit de se référer à l'article 1^{er} de la loi du 31 décembre 2010 relative à l'aviation civile qui renvoie à l'article 9 de la Constitution comme fondement de la loi devant déterminer les modalités de gestion et de concession du domaine de l'Etat dont relève l'aéroport.

⁸³ Au cours des travaux de rédaction de l'avant-projet de la loi sur l'aviation civile, la question s'est posée de savoir si les aéroports relevaient oui ou non du domaine de la loi, étant donné que la Constitution n'en ferait pas mention de manière expresse, comme c'est le cas pour les lignes aériennes, les chemins de fer, les routes et la mer. Cette interprétation restrictive des dispositions de l'article 202, point 7 de la Constitution ne tient pas debout, dès lors que la nomenclature des matières prévues à cet article se rapporte uniquement à la répartition des compétences en faveur du pouvoir central, sans préjuger de celles qui relèvent du domaine législatif ou réglementaire, ces aspects étant traités aux articles 122 et 123 de la Constitution.

⁸⁴ Article 15, alinéa 2 de la Convention relative à l'aviation civile internationale, communément appelée « Convention de Chicago ».

confié au Ministre ayant l'aviation civile dans ses attributions la compétence de déterminer la nomenclature et les modalités de perception des redevances aéroportuaires ainsi que la clé de répartition des redevances communes entre les différents fournisseurs des services aéronautiques⁸⁵.

Tenant compte de la généralité du terme « redevances » utilisé par le législateur de 2010, on peut en déduire que la compétence ministérielle s'étend aux redevances tant aéronautiques qu'extra-aéronautiques. Cette évolution législative n'est pas, de notre point de vue, tout à fait heureuse, dès lors qu'elle navigue à contre-courant du nouveau statut de l'exploitation aéroportuaire issue de la loi n° 08/007 du 7 juillet 2008 et du décret n° 09/12 du 24 avril 2009 ayant procédé à la transformation de la R.V.A. en une société commerciale.

En effet, aux termes de l'article 4 des statuts de la société anonyme R.V.A., celle-ci a pour objet « *de vendre tous [ces] services et prestations, d'en fixer le prix, d'en percevoir les montants et, le cas échéant, d'en modifier les tarifs, au titre de redevances aéronautiques et extra-aéronautiques ; et plus généralement, de recouvrer tous autres revenus générés par son activité sociale* »⁸⁶. Il découle de cette disposition statutaire, prise en exécution des textes précités sur fond du mouvement de désengagement progressif de l'Etat des entreprises publiques du secteur marchand, la nécessité de concilier l'intervention régulatrice du Ministre en charge de l'aviation civile avec les prévisions de la loi n° 08/010 du 7 juillet 2008 qui a confié l'administration et la gestion de l'entreprise publique aéroportuaire au Ministre ayant le portefeuille dans ses attributions⁸⁷.

La réponse adéquate à cette problématique réside, à notre avis, dans la conclusion de la convention particulière visée à l'article 6 de la loi n° 08/007 du 7 juillet 2008 portant dispositions générales relatives à la transformation des entreprises publiques, entre l'opérateur aéroportuaire public et l'Etat⁸⁸, représenté conjointement par les Ministres ayant dans leurs attributions respectives les finances, le budget et l'aviation civile, ainsi que le portefeuille

⁸⁵ Dans la mesure où l'entité aéroportuaire est chargée de percevoir pour le compte d'autres organismes les redevances instituées au profit de ces derniers.

⁸⁶ A concilier avec l'article 100 de la loi n° 10/014 du 31 décembre 2010 relative à l'aviation civile qui donne compétence au Ministre des transports de déterminer la nomenclature et les modalités de perception des redevances.

⁸⁷ Article 8 de la loi n° 08/010 du 7 juillet 2008 fixant les règles relatives à l'organisation et à la gestion du portefeuille de l'Etat, *Journal Officiel*, numéro spécial, 12 juillet 2008, p. 25.

⁸⁸ Par Ministre ayant « le secteur concerné dans ses attributions », il faut entendre également le Ministre chargé de la gestion du portefeuille de l'Etat.

de l'Etat, aux fins de définir les obligations de service public et les contreparties financières ou autres garanties à l'entreprise par l'Etat.

A l'instar du droit aéroportuaire français, qui organise des contrats de régulation économique pluriannuels aux fins de régulation économique d'*Aéroports de Paris*⁸⁹, la convention particulière susdite devrait aménager un « périmètre régulé » de la R.V.A. incluant les principales redevances pour service rendu dont le plafond d'évolution serait défini au regard du programme d'investissements, tout en fixant des objectifs en matière de qualité de service et le régime d'incitation financière conséquente. Nous estimons cependant que le périmètre d'activité régulé devrait exclure les activités commerciales ainsi que les autres activités de diversification visées par les statuts sociaux.

Pour revenir à la problématique des redevances aéroportuaires, on peut épingle le nouveau dispositif légal relatif au recouvrement de celles-ci tel qu'il se dégage de l'économie de l'article 101 de la loi du 3 décembre 2010 relative à l'aviation civile. En effet, le législateur rend compétente l'autorité aéroportuaire aux fins de procéder à la rétention d'un aéronef en cas de non-paiement des redevances dues, ce après mise en demeure. La rétention ou l'interdiction de décollage n'est levée qu'après paiement des sommes dues ou après consignation de celles-ci auprès d'un établissement bancaire.

On peut s'interroger sur la signification exacte du concept « rétention » d'un aéronef comparativement à la « saisie conservatoire » dont peut faire l'objet un aéronef conformément aux règles prévues par les articles 46 à 48 de la loi du 31 décembre 2010 relative à l'aviation civile. Faut-il admettre que la rétention peut être assimilée à la saisie conservatoire organisée par la Convention de Rome du 29 mai 1933, applicable en vertu de la loi d'application du 11 septembre 1936⁹⁰ et que, partant, la rétention d'un aéronef immatriculé au Congo ou à l'étranger doit obéir aux règles édictées par ce traité ?

Partant de la définition de la saisie conservatoire consacrée par la Convention de Rome du 29 mai 1933 susvisée⁹¹, on pourrait donc à bon droit

⁸⁹ Contrats de régulation économique entre l'Etat et Aéroports de Paris, 2006-2010 et 2011-2015, disponible sur <http://www.aeroportsdeparis.fr>

⁹⁰ B.O., 1937, p. 162. La Convention internationale pour l'unification de certaines règles relatives à la saisie conservatoire des aéronefs, signée à Rome, le 29 mai 1933, a été approuvée par la loi belge du 11 septembre 1936, en son article 2.

⁹¹ L'article 2 de la Convention de Rome du 29 mai 1933 définit la saisie conservatoire comme étant « tout acte, quel que soit son nom, par lequel un aéronef est arrêté, dans un intérêt privé, par l'entremise des agents de la justice ou de l'administration publique, au profit soit d'un créancier, soit du

en inférer que la rétention revêt la même signification que la saisie conservatoire. Bien plus, comme le soutient la doctrine constante⁹² à laquelle nous adhérons, « le degré de protection accordé par la Convention est fonction du rôle économique joué par les aéronefs puisqu'elle vise à exonérer de toute saisie conservatoire et de toute rétention les aéronefs dont l'immobilisation risquerait de freiner ou d'entraver un service public ou l'exécution d'un service d'Etat... ».

On soulignera ensuite et en conséquence de ce qui précède que le gestionnaire de l'aéroport, suivant l'interprétation dégagée de la combinaison des articles 47 et 101 de la loi congolaise relative à l'aviation civile⁹³, ne peut procéder à la rétention d'un aéronef pour non-paiement des redevances aéroportuaires si l'aéronef en cause est exempté de la saisie conservatoire. A titre de rappel, l'exemption de la rétention s'applique dans trois hypothèses ci-après explicitées.

En effet, l'exception joue, en premier lieu, lorsque l'aéronef est affecté exclusivement à un service d'Etat, poste comprise, commerce excepté. Il y a lieu de faire remarquer « qu'il ne s'agit pas nécessairement d'un aéronef appartenant à un Etat mais bien d'un aéronef affecté de manière exclusive à un service gouvernemental non commercial »⁹⁴. Ainsi donc, « si l'usage de l'aéronef est mixte, par exemple si l'aéronef transporte en même temps de la poste et des passagers ainsi que des marchandises dans un trafic commercial, l'insaisissabilité n'existe pas⁹⁵, sauf si l'on retombe dans l'une ou l'autre exception prévue par la Convention susdite.

propriétaire ou du titulaire d'un droit réel grevant l'aéronef, sans que le saisissant puisse invoquer un jugement exécutoire, obtenu préalablement dans la procédure ordinaire, ou un titre d'exécution équivalent ».

⁹² NAVEAU (J.), GODFROID (M.) et FRÜHLING (P.), *Précis de droit aérien*, 2^{ème} édition, Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 286. Dans le même sens, LITVINE (M.), *Précis élémentaire de droit aérien*, Bruxelles, Etablissements Emile Bruylant, 1953, pp.116-117 ; LESSEDJINA (I.I.), *Le droit aérien*, Kinshasa, PUC, 1989, p. 200 ; THIRAN (G.-L.), *Aperçu sur le développement du droit public et du droit privé aériens au Congo en fonction des conventions internationales*, Léopoldville, SODIMCA, 1960, p. 57.

⁹³ Il est à noter que l'article 47 transpose les dispositions de l'article 3 de la Convention de Rome relative à la saisie conservatoire des aéronefs, alors même que ces dispositions font déjà partie du droit aérien interne congolais.

⁹⁴ NAVEAU (J) et al., *op.cit.*, p. 286.

⁹⁵ Dans ce sens, LESSEDJINA (I.I.), *op.cit.*, p. 201.

Dans un deuxième temps, l'exception concerne l'aéronef qui est effectivement mis en service sur une ligne régulière⁹⁶ de transport public ainsi que les aéronefs de réserve indispensables.

Dans un troisième et dernier temps, est exempté l'aéronef affecté à des transports de personnes ou de biens contre rémunération, lorsqu'il est prêt à partir pour un tel transport, excepté le cas où il s'agit d'une dette contractée pour le voyage qu'il va faire ou d'une créance née au cours du voyage.

Cette dernière hypothèse vise les transports commerciaux non réguliers. Dans ce cas, l'exemption de la rétention pour non-paiement de redevances est relative, en ce sens qu'elle ne jouerait que si l'aéronef est prêt à partir. Mais étant donné que l'approbation du plan de vol et l'autorisation de décollage sont accordées par les services placés sous les ordres du commandant d'aéroport, il est difficilement envisageable que cette condition d'exception soit réunie à l'égard de l'aéronef dont le propriétaire ou l'exploitant est tenu au paiement des redevances dues audit aéroport.

Les autorités aéroportuaires congolaises ont souvent usé de cette prérogative légale dont la mise en œuvre n'est soumise à aucune procédure particulière. Il suffit en effet d'une simple mise en demeure, dès lors que celle-ci peut être formulée même verbalement et par tout préposé de l'aéroport commis au service de recouvrement ou à celui de la circulation aérienne.

En fin de compte, on peut noter que la rétention de l'aéronef peut être évitée si les deux parties conviennent des modalités de paiement des redevances d'aéroport dues postérieurement à l'exception du vol. Un tel accord peut aisément découler des ententes préalablement arrêtées dans le cadre des consultations régulières entre l'aéroport et les exploitants.

⁹⁶ La question de la définition d'une ligne régulière ou d'un service régulier avait été tranchée en droit aérien congolais par l'article 6 de l'ordonnance-loi n° 78-009 du 29 mars 1978 portant réglementation des conditions générales d'exploitation des services aériens (V. J.O. n°13 du 1er juillet 1978, p. 29) qui dispose que : « Sont réputés réguliers les services aériens de transport public qui sont caractérisés par une série de vols accessibles au public entre deux ou plusieurs points fixés à l'avance suivant des itinéraires approuvés et se conformant à des horaires préétablis et publiés, ou ceux comportant une fréquence et une régularité telles que leurs vols constituent une série systématique. Sont réputés non réguliers les services aériens de transport public qui ne réunissent pas toutes les caractéristiques énumérées à l'alinéa précédent ». Ce texte ayant été abrogé par l'article 191 de la loi du 31 décembre 2010 sans reprendre cette définition, on retombe dans un vide juridique.

2. La consécration légale de la contractualisation des redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne

La réforme de la loi du 31 décembre 2010 consacre l'obligation pour l'exploitant aéroportuaire de consulter les compagnies aériennes et les autres usagers à l'occasion de la détermination des taux de redevances⁹⁷. Il s'agit d'une évolution positive quant à la construction de la réglementation économique des aéroports, alors même que cette évolution devrait inclure la consultation des usagers des aéroports et des services de navigation aérienne avant l'application de tout changement dans les systèmes de redevances ou les niveaux de celles-ci, notamment en cas de révision des redevances existantes ou d'imposition de nouvelles redevances, ainsi que les plans de développement de la capacité des installations et services d'aéroports en tenant compte des besoins des transporteurs aériens⁹⁸.

L'approche contractuelle relative aux modalités de fixation des redevances instituée par le législateur gagnerait cependant en efficacité si les procédures de consultation régulière sont clairement définies par un texte réglementaire d'application. Dans cette perspective, les sources d'inspiration résident notamment dans les recommandations de l'OACI⁹⁹ qui précisent que la consultation consiste en ce que l'aéroport donne suffisamment de renseignements pour permettre aux usagers de comprendre le changement proposé, d'une part, et prenne en considération l'avis des usagers et les incidences que les redevances auront sur eux, d'autre part. Par conséquent, si à l'issue de la consultation aucun accord n'est dégagé, le fournisseur des services aéroportuaires serait libre d'imposer les redevances en cause.

Le processus de consultation impliquerait également l'octroi d'un préavis raisonnable¹⁰⁰ aux usagers en cas d'instauration ou de majoration d'une redevance. Un tel préavis permettrait aux usagers aéroportuaires de prendre les dispositions nécessaires pour faire face aux coûts supplémentaires qui

⁹⁷ Voir l'article 100, alinéa 2 de la Loi n° 101/014 du 3 décembre 2010 relative à l'aviation civile, *Journal Officiel*, numéro spécial du 16 janvier 2011.

⁹⁸ Les principes de consultation des usagers sont logés dans les éléments indicatifs fournis par l'OACI, tels que figurant dans le Doc. 9082, *Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne*, 9^{ème} éd., 2012.

⁹⁹ Voir à ce sujet OACI, Doc.9562-*Manuel sur l'économie des aéroports*, 3^e éd., 2013 et Doc.9161-*Manuel sur l'économie des services de navigation aérienne*, 4^e éd., 2007 ainsi que ACI, *Manuel de politiques et pratiques recommandées*, 7^e éd., 2009.

¹⁰⁰ L'OACI recommande que la décision finale soit notifiée aux usagers dans les meilleurs délais, si possible, ce dans les limites du délai de préavis de quatre mois. Il reste néanmoins que lorsque les vues des usagers n'ont pas été acceptées, les motifs de la décision finale prise par l'autorité aéroportuaire devraient être fournis aux usagers.

découleraient des nouvelles redevances ou de la majoration de celles existantes.

Dans tous les cas, une réglementation nationale devrait être adoptée aux fins de préciser et de clarifier les modalités de consultation tarifaire. Le nouveau texte devrait également mettre en place des mécanismes de recours contre les décisions finales de révision de redevances ou d'imposition de nouvelles redevances, lorsque les usagers ou leurs représentants estiment que leurs observations éclairées ainsi que leurs attentes n'ont pas été rencontrées à l'issue du processus de consultation ou qu'ils n'ont tout simplement pas été consultés.

Il en a été ainsi, dans *l'affaire Association nationale des entreprises du portefeuille (ANEP) c/ la RDC*¹⁰¹, à l'issue de laquelle le défaut de consultation du prestataire qu'est l'Office congolais de contrôle (OCC) et de l'ANEP a entraîné l'annulation par la Cour suprême de Justice de l'arrêté du Ministre de l'Economie pour avoir fixé d'autorité les prix des prestations à l'importation. Cet arrêt de principe est de notre point de vue éclairant quant à l'issue des recours qui seraient formés en matière de redevances d'aéroports.

Cette jurisprudence pourrait du reste inspirer la décision que prendrait l'organisme indépendant à qui cette fonction serait confiée et qui aurait par ailleurs la charge d'assurer la supervision économique des aéroports et des services de navigation aérienne, ainsi le rôle d'instance d'appel en cas de différends portant sur les redevances et la qualité des services.

L'initiative visant à la création d'un tel organisme pourrait se nourrir notamment de l'expérience indienne en matière de réglementation économique des aéroports et des services de navigation aérienne gérés par l'Autorité aéroportuaire de l'Inde (AAI)¹⁰². Il est à noter que l'approche réglementaire indienne¹⁰³ n'est pas du tout différente de celle adoptée par les

¹⁰¹ CSJ, R.A. 962 du 19 juin 2009, *Association nationale des entreprises du portefeuille c/ la République démocratique du Congo*, Bulletin des Arrêts de la Cour Suprême de Justice, 2010, pp. 192-194.

¹⁰² Pour plus de détails, OACI, *Note de travail*, A37-WP/171, EC/10, 8/9/10, « Réglementation économique des aéroports en Inde », disponible sur <http://www.icao.int>, consulté le 21 novembre 2013.

¹⁰³ V. *The Airports Economic Regulatory Authority of India Act*, n°27 of 2008, 5th December 2008, *The Gazette of India Extraordinary*, Part II, Section I, 04/0007/2003-8. Parmi les attributions légales d'AERA, on peut épingler : la fixation des tarifs des services aéronautiques ainsi que ceux afférents aux redevances d'usage des infrastructures et des services passagers. Les tarifs sont fixés pour une période de cinq ans, sans préjudice d'ajustements dûment justifiés par l'intérêt du service public au cours de ladite période quinquennale. Cette instance de réglementation est par ailleurs chargée de la surveillance du respect des normes de performance établies relativement à la qualité, à la continuité et à la fiabilité du service.

instances de réglementation économique des aéroports du Royaume –Uni, de l'Afrique du Sud¹⁰⁴ et de l'Union européenne ¹⁰⁵ dont le périmètre de compétences incluent les redevances de préfinancement de projets d'infrastructures et installations aéroportuaires.

II. LE RÉGIME JURIDIQUE DES REDEVANCES DE PRÉFINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES ET INSTALLATIONS AÉROPORTUAIRES

En vue de la réalisation de son programme d'urgence de réhabilitation et de modernisation des infrastructures de transport aérien, la R.V.A. a créé en 2009 une redevance dite de développement des infrastructures aéroportuaires, supportée par les passagers embarquant sur les vols internationaux et nationaux¹⁰⁶, d'une part, et prélevée sur le fret international embarqué ou débarqué ainsi que sur le fret embarqué en vol national¹⁰⁷, d'autre part.

Avant de dégager les principaux problèmes juridiques posés par la nouvelle redevance de développement des infrastructures aéroportuaires appliquées depuis 2009¹⁰⁸, il sied de préciser qu'une redevance de préfinancement peut

¹⁰⁴ Consulter à ce sujet, OACI, *Note de travail*, ATConf/6-WP/6, 10/12/12, (Sixième conférence mondiale de transport aérien, Montréal, 18-22 mars 2012), « Commercialisation et privatisation des aéroports et des fournisseurs des services de navigation aérienne », disponible sur <http://www.icao.int/meetings/atconf6/>, consulté le 21 novembre 2013.

¹⁰⁵ La Directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires, *JOUE* n° L. 70 du 14 mars 2009, p. 11-16, invite les Etats membres à désigner ou à mettre en place « une autorité indépendante qui constitue leur autorité de supervision indépendante nationale et qui est chargée de veiller à la bonne application des mesures prises...telles que l'approbation des systèmes de redevances et/ou du niveau des redevances, notamment des méthodes de tarification fondées sur des incitations ou une régulation par plafonnement des prix » (V. articles 1, point 5 et 11, point 1 de la Directive). Dans le même sens, RODRIGUES (S.), « Redevances aéroportuaires : La nouvelle directive 2009/12/CE procède au rapprochement des réglementations nationales relatives à la perception de redevances aéroportuaires dans les grands aéroports de la Communauté européenne, en imposant le respect des principes de non-discrimination et de transparence et la création d'une autorité de supervision indépendante dans chaque Etat membre », *Concurrences. Revue des droits de la concurrence*, N° 2-2009, pp. 196-197.

¹⁰⁶ La Décision n° RVA/DG/009 du 15 mars 2009 fixant les tarifs de la redevance de développement des infrastructures aéroportuaires a fixé le taux de ladite redevance à 50 USD par passager embarquant sur un vol international et à 10 USD par passager embarquant sur le vol national.

¹⁰⁷ La Décision n°010 de la même date a fixé le taux de l'IDEF à 0,070 USD/kg de fret débarqué envol international, 0,005 USD/Kg de fret débarqué en vol international et 0,009 USD/Kg de fret débarqué en vol national.

¹⁰⁸ Cette nouvelle redevance de préfinancement a été créée par deux Décisions n° RVA/DG/009 et 010 du 19 mars 2009, fixant les tarifs de la redevance de développement des infrastructures aéroportuaire, textes non publiés.

consister en un montant ajouté à une redevance aéroportuaire existante¹⁰⁹ ou en une nouvelle redevance spécifique au profit d'extension ou de modernisation des installations et services aéroportuaires¹¹⁰. Considéré sous cet angle, le préfinancement de projets par le biais des redevances constitue une approche modernisée et innovante de la tarification des infrastructures aéroportuaires¹¹¹, dont le principe est admis par l'OACI¹¹², moyennant des mesures strictes de précaution à mettre en place par les autorités nationales compétentes.

Bien que distincte des redevances instituées par un acte antérieur et acquittées pour l'usage des installations terminales aménagées aux fins de réception des passagers et de traitement du fret aérien, la nouvelle redevance soulève la question de sa nature juridique (A). Aussi, les débats parlementaires¹¹³ autour de cette redevance démontrent-ils la nécessité d'un encadrement de ce mécanisme de préfinancement des projets aéronautiques (B).

A. La nature juridique de la redevance de développement des infrastructures aéroportuaires

Les développements qui précèdent ont mis en évidence les caractères essentiels et les principes fondamentaux relatifs aux redevances d'usage ou pour service rendu, ce qui rendrait aisée la détermination de la nature juridique de la redevance de préfinancement des infrastructures aéroportuaires. Ainsi donc, le silence de la loi spéciale aérienne semble accréditer la thèse selon laquelle l'IDEF serait un impôt et non redevance aéroportuaire (1). Cette tendance paraît du reste soutenue par l'illégalité manifeste de son captage par l'Etat au titre des recettes des comptes spéciaux organisés par la loi relative aux finances publiques (2).

¹⁰⁹ Le contrat RVA-IATA portant création d'un compte de développement des infrastructures avait adopté cette modalité.

¹¹⁰ Tel est le cas de la redevance de développement des infrastructures aéroportuaires (IDEF) créée par la RVA en 2009.

¹¹¹ Dans ce sens, CHAPIER-GRANIER (N.), *op.cit.* ; n°825, p. 408.

¹¹² Doc. 9082, *Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport et des services de navigation aérienne*, 8^{ème} édition, 2009, pp. 11 et 20.

¹¹³ Sénat, RDC, Session de mars 2009, Séance plénière du mercredi 27/05/2009. On consultera surtout avec intérêt le *Rapport de la Commission d'enquête à la Régie des Voies Aériennes*, Session mars 2013, Séance du lundi 10 juin 2013 ».

1. Le discutable caractère fiscal de l'IDEF exclue du périmètre de la loi du 31 décembre 2010 sur l'aviation civile

Ainsi qu'il a été examiné précédemment, l'interprétation du critère de l'équivalence entre le montant de la redevance et la prestation rendue à l'utilisateur a récemment connu une évolution autant spectaculaire que bouleversante. En effet, si à l'origine ce critère renvoyait sinon à l'équivalence entre la redevance et le coût du service rendu, à tout le moins en une absence de disproportion manifeste entre ces deux termes¹¹⁴, des assouplissements sont intervenus progressivement, d'abord, pour admettre que la redevance peut englober les dépenses de renouvellement et de modernisation des installations¹¹⁵ et, ensuite, pour réaffirmer cette conception large de l'équivalence, en décidant que la prise en compte dans la détermination du montant des redevances, d'une part, de la rémunération des capitaux investis et, d'autre part, des dépenses, *y compris futures*, liées à la construction d'infrastructures ou d'installations nouvelles avant leur mise en service, ne retire pas aux redevances instituées au profit des gestionnaires d'aéroports le caractère de redevance pour service rendu¹¹⁶.

Il est intéressant de signaler, dans une perspective historique, que la première expérience de préfinancement de projets par le biais des redevances a été vécue à travers le mécanisme contractuel de facturation et de recouvrement des redevances de route et d'atterrissage établi par la RVA et l'IATA. En effet, cet outil a utilement servi à la mise en œuvre d'une technique moderne de préfinancement des projets d'investissements aéroportuaires incluant une réglementation pour les redevances de survol dont le taux unitaire avait été majoré d'accord parties, l'audit des résultats escomptés, des consultations régulières avec les compagnies aériennes concernées et l'application de redevance de préfinancement ainsi créée pour une durée bien limitée¹¹⁷.

En revanche, au regard des conditions ayant prévalu à son institution, l'IDEF se traduit par une hausse sensible des redevances aéroportuaires en vue de satisfaire, à terme, au nécessaire développement des infrastructures

¹¹⁴ CE S., 16 novembre 1962, *Syndicat intercommunal d'électricité de la Nièvre*, Lebon 612 ; cité par DAVID (C.) et al., *op. cit.*, p. 12.

¹¹⁵ CE 3 octobre 1986, *François Poncet*, 62718, Lebon 224 ; cité par DAVID (C.) et al., *op. cit.*, p. 12.

¹¹⁶ CC., *Décision 2005-513 DC du 14 avril 2005* sur la loi relative aux aéroports (français).

¹¹⁷ *Le Manuel OACI sur l'économie des aéroports* (Doc. 9562) et la *Politique OACI sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne* (Doc. 9082) contiennent des éléments indicatifs sur les redevances de préfinancement.

dont l'inadéquation avec les exigences du transport aérien moderne est indiscutable. Sa durée est, quant à elle, anormalement illimitée.

Dès lors que le fait générateur de l'IDEF paraît indissociable des redevances passagers et fret auxquelles les usagers sont déjà assujetties, la question se pose de savoir si la nouvelle redevance ne constitue pas une taxe aéroportuaire dont l'institution appelle une intervention législative.¹¹⁸ Au-delà de la contestation des compétences de la R.V.A. pour établir une telle redevance et en imposer la perception par les compagnies aériennes¹¹⁹, la nature juridique de la redevance et les modalités de l'utilisation de recettes qu'elle génère au profit de l'entité gestionnaire des aéroports congolais demeurent tout aussi discutables.¹²⁰

On rappellera à cet égard que les textes en vigueur à la date de la création de l'IDEF n'autorisaient que les redevances d'usage et qu'en l'espèce, s'agissant de l'imposition d'une redevance pour les installations et services qui n'existent pas ou qui ne sont pas fournis actuellement ou à venir, le Gouvernement congolais a autorisé le recours audit mécanisme par une simple correspondance administrative¹²¹. La validité de l'autorisation ministérielle dont question ci-avant peut être questionnée, dès lors que les autorités administratives concernées ont manifestement agi en dehors du périmètre de leurs compétences, la législation nationale relative aux redevances pour les installations aéroportuaires futures étant sinon inexistante, à tout le moins lacunaire¹²², ce qui ne peut ni garantir la transparence de la nouvelle redevance, ni assurer la protection des usagers.

Il suffit en effet de convoquer l'article 100, alinéa 1^{er}, de la loi du 31 décembre 2010 relative à l'aviation civile qui constitue le fondement légal des

¹¹⁸ Une taxe aéroportuaire devrait en effet être créée par la loi régissant les impôts, taxes et redevances relevant de la compétence du pouvoir central.

¹¹⁹ La RVA a demandé aux compagnies aériennes de collecter l'IDEF auprès des passagers au moment de l'achat par ces derniers des titres de voyage. Cette démarche s'est butée au refus catégorique des transporteurs aériens.

¹²⁰ Répondant aux questions orales posées par les Sénateurs EKOMBE MPETSI et Moïse NYARUGABO, en date du 27/05/2009, le Ministre du Portefeuille et l'Administrateur-Directeur Général de la RVA n'ont pas été en mesure de convaincre les parlementaires quant au régime juridique applicable à l'IDEF destiné en principe au financement de tous les aéroports gérés par la RVA.

¹²¹ Par la lettre n° 409/CAB/MIN/TVC/058/2009 et 296/MINPF/BIP/JML/2009 du 16 mars 2009 conjointement signée par les Ministres en charge des transports et du portefeuille, citée par DIBEMBA TSHIMANGA (J.R.), *Le droit aérien*, Kinshasa, Publications pour la promotion du droit congolais, 2014, p. 448

¹²² V. à ce sujet l'article 100 de la loi du 31 décembre 2010 relative à l'aviation civile, *J.O.*, n° spécial du 16 janvier 2011.

redevances pour service rendu et qui n'érige aucune exception au bénéfice des redevances pour des installations futures.

C'est donc à bon droit que l'on pourrait conclure que non seulement l'IDEF ne rentre pas dans la catégorie des redevances pour service rendu organisée par la loi sur l'aviation civile, mais aussi et surtout que sa création n'a pas fait de l'objet d'une consultation préalable, approfondie et transparente, aussi bien quant au nouveau système de redevance ainsi créé qu'en ce qui concerne le niveau des investissements projetés. D'autre part, cette redevance semble être instaurée pour une période quasi-illimitée¹²³, sans aucune garantie pour les usagers de pouvoir bénéficier des redevances moins élevées une fois que les nouvelles installations ou infrastructures seront réalisées.

Par ailleurs, aucune règle formelle ne permet d'établir l'exhaustivité et la transparence de la comptabilité, de manière à garantir l'utilisation de toutes les recettes générées par l'IDEF aux projets pour lesquels cette redevance a été instituée.¹²⁴ En effet, étant donné que la R.V.A. est une entité gestionnaire d'un réseau aéroportuaire, l'inexistence de critères pertinents, objectifs et transparents d'affectation de l'IDEF pour couvrir la réhabilitation et la modernisation effectives de tout le réseau aéroportuaire national pourrait rendre cette redevance discriminatoire à l'égard des usagers des autres aéroports du pays, en dépit du captage de l'IDEF illégalement opéré depuis 2015 par les lois de finances annuelles.

2. L'illégalité criante du captage de l'IDEF au titre de recettes des comptes spéciaux organisés par la loi relative aux finances publiques

L'incorporation de l'IDEF dans les ressources de l'Etat pourrait nourrir l'interrogation sur la nature juridique de cette redevance aéroportuaire. En effet, depuis un certain temps, le gouvernement congolais a pris la décision de « capter les recettes aux lignes des organismes, établissements publics ou entreprises dont l'essentiel des ressources provient des prélèvements

¹²³ Sénat-RDC, *Rapport de la Commission d'enquête à la RVA* » précité, p. 54, souligne ce qui suit : « La RVA estime que l'IDEF en tant que mécanisme de préfinancement des infrastructures aéroportuaires, sa durée est relative à la hauteur de ses besoins. Or, les besoins de la RVA sont évalués à 1 milliard 500 millions de dollars américains. Comme les recettes de l'IDEF s'élèvent à plus ou moins 18 millions l'an, **il faudra 83 ans** [c'est nous qui soulignons] pour couvrir ces besoins, toutes choses restant égales par ailleurs ».

¹²⁴ *Ibidem*, p. 143, où il est signalé que l'IDEF a servi à des fins autres que les objectifs et priorités qui ont justifié sa création. V. également le rapport de la Cour des Comptes/RDC, *Vérification des opérations de recouvrement et d'utilisation des fonds pour le développement des infrastructures aéroportuaires IDEF-RVA*, Décembre 2012, pp. 45-52

obligatoires issus de la prolongation de la puissance publique... »¹²⁵. Aussi, l'IDEF est-elle comptée parmi les recettes des comptes spéciaux considérées par le législateur congolais comme étant des prélèvements obligatoires issus des parafiscalités cédées par l'Etat aux fonds, offices et entreprises, et se rapportant aux opérations d'affectation spéciale ¹²⁶.

Contrairement à cette position du gouvernement aux relents on ne peut plus politiques, l'intégration de l'IDEF dans les comptes spéciaux au titre de « revenus publics du pouvoir central » autres que les impôts, droits, taxes et redevances » énerve la définition qu'en donne la loi relative aux finances publiques¹²⁷. Les dispositions de la loi de finances y relatives apparaissent du reste comme un « fantôme juridique », l'alignement de la *Régie des Voies Aériennes* parmi établissements publics répertoriés¹²⁸ étant non seulement caractéristique de carences graves en matière de méthodologie législative¹²⁹, mais aussi et surtout inopérant au regard de la nature juridique de la redevance imposée et perçue par une entreprise publique dont l'autonomie financière n'est pas légalement anéantie et dont la comptabilité demeure soumise au droit commun¹³⁰.

¹²⁵ Ministère du Budget, *Programmation budgétaire des actions du gouvernement 2015-2017 (stratégie budgétaire de la mandature et trajectoire des finances publiques à moyen terme)*, Document n° 7 annexé au projet du budget de l'Etat pour l'exercice 2015, Kinshasa, septembre 2014, p. 40. A noter que les établissements et entreprises publics visés sont successivement la RVA, l'INSS, le FPI et le FONER.

¹²⁶ Voir notamment l'article 34, al. 2 de la loi des finances n° 14/027 du 31 décembre 2014 pour l'exercice 2015, *Journal Officiel*, numéro spécial du 5 janvier 2015, col. 1. On soulignera que la RVA est expressément mentionnée dans l'annexe XIII de cette loi et de toutes les autres lois de finances promulguées depuis l'exercice 2015. Voir également l'annexe XIII à la Loi de finances n°19/005 du 21 décembre 2019 pour l'exercice 2020, *Journal Officiel*, n°spécial du 3 janvier 2020 ainsi que celle de la Loi de finances n°21/029 du 31 décembre 2021 pour l'exercice 2022, disponible sur le site du Ministère du Budget, www.budget.gouv.cd, consulté le 7 février 2022

¹²⁷ Article 3, point 13 et 59 et s. de la loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques, *J.O.*, n° spécial du 25 juillet 2011.

¹²⁸ Notamment : Fonds national d'entretien routier, Fonds forestier national, Cadastre minier, Fonds de promotion du tourisme, Fonds minier des générations futures...

¹²⁹ Pour d'amples détails, consulter BERGEL Jean-Louis, *Méthodologie juridique fondamentale et appliquée*, 3^e édition mise à jour, Presses Universitaires de France, Paris, 2018, n° 174 et suivants ; FLÜCKIGER Alexandre., *(Re)faire la loi. Traité de légistique à l'ère du droit souple*, Stämpfli Editions, Berne, 2019, 5.2

¹³⁰ Voir à ce sujet l'Acte uniforme relatif au droit comptable et à l'information financière et système comptable Ohada (Syscohada), fait à Brazzaville, le 26 janvier 2017, OHADA, *Journal Officiel* numéro spécial du 15 février 2017

Dans tous les cas, la nature fiscale ou parafiscale du « Go-pass » ou de l'IDEF est d'autant discutabile¹³¹ que ce prélèvement n'est assis sur aucun texte légal formel¹³² et que sa gestion viole non seulement les règles élémentaires sur la comptabilité publique, mais également les textes légaux et statutaires régissant l'entreprise publique « Régie des Voies Aériennes ». En effet, cette redevance qui procède d'une décision des organes statutaires et alimente les ressources propres inscrites aux prévisions des recettes annuelles de cette société d'Etat, est perçue et gérée par elle, sauf contrôle interne et externe exercé par les instances compétentes.

En dépit de ces insuffisances, il n'en demeure pas moins cependant qu'au regard du droit de l'OACI, cette redevance devrait être considérée comme une taxe aéroportuaire, eu égard à son affectation partielle et de temps à autre à des dépenses d'exploitation ou de fonctionnement, sinon en dehors des besoins aéroportuaires ou de l'aviation civile¹³³.

Somme toute, quand bien même le législateur attend procéder à la redéfinition des comptes spéciaux pour pallier cette carence¹³⁴, il nous semble que l'encadrement efficace du préfinancement des investissements aéroportuaires postule le réaménagement de la loi en vigueur relative à l'aviation civile.

B. La nécessité d'un nouvel encadrement du préfinancement des investissements aéroportuaires au moyen des redevances

Ainsi qu'il a été déjà mentionné, la réforme de l'article 100 de la loi relative à l'aviation civile constitue une urgence cruciale (1), autant que s'impose la nécessité de la suppression du captage de l'IDEF au titre des recettes budgétaires dans le cadre des comptes spéciaux (2).

¹³¹ Ce nonobstant l'affirmation du Premier ministre Matata Ponyo selon laquelle que le « go-pass » (une autre appellation de l'IDEF) est « une parafiscalité destinée à la RVA et gérée exclusivement par elle », Voir Communiqué de presse de la Primature du 3/7/2015, disponible sur <http://www.primature.cd/public/2015/07>, consulté le 10/7/2015.

¹³² En vertu du principe constitutionnel de la légalité de l'impôt et des impositions de toute nature proclamé aux articles 122 et 174 de la Constitution du 18 février 2006.

¹³³ Le cas emblématique est celui de la prise de participation au capital de Congo Airways.

¹³⁴ En effet, l'article 34, alinéa 2 de la loi n° 14/027 précitée est libellé comme suit : « En attendant la redéfinition des comptes spéciaux tels que prévus dans la loi relative aux finances publiques... ».

1. L'urgence de la réforme du régime des redevances d'usage consacré par la loi sur l'aviation civile

L'examen de la problématique de l'IDEF nous amène à proposer l'établissement des règles de sauvegarde relatives au préfinancement des infrastructures aéroportuaires. Ces règles devraient se référer aux principes précédemment énoncés et inclure des prescriptions relatives notamment aux procédures obligatoires de consultation régulière des usagers, à la transparence des informations sur les éléments techniques et financiers concernant les éléments servant de base à la détermination de la redevance considérée, ainsi qu'à la supervision économique efficace impliquant la mise en place d'un mécanisme indépendant de régulation économique des aéroports.¹³⁵

A la lumière du droit aéroportuaire français, une nouvelle disposition de la loi relative à l'aviation civile devrait prévoir que le montant des redevances pour service rendu tient compte non seulement de la rémunération des capitaux investis, mais aussi des « dépenses d'infrastructures ou d'installation nouvelles avant leur mise en service ».¹³⁶ Le législateur congolais pourrait également s'inspirer de la loi sénégalaise relative à la redevance de développement des infrastructures aéroportuaires (RDIA)¹³⁷. Aussi, les usagers paieraient-ils pour des installations et services dont ils ne bénéficieraient pas encore, mais sur la base d'un dispositif légal et réglementaire formel à même d'assurer l'encadrement strict et efficace des redevances aéroportuaires¹³⁸.

¹³⁵ La supervision économique a notamment pour objectif principal d'assurer l'équilibre entre les objectifs poursuivis par l'entité aéroportuaire et les objectifs de politique publique visant à minimiser les risques liés aux pratiques anticoncurrentielles ou d'abus de la position dominante ; à assurer la non-discrimination et la transparence dans l'application des redevances ; à vérifier que les investissements dans les capacités aéroportuaires répondent aux besoins présents et futurs et protéger les intérêts des passagers et des autres utilisateurs finals. Voir à ce sujet Doc-OACI, 9082, Doc. 9582, 2^{ème} édition, *Manuel sur l'économie des aéroports*, paragraphe 19, 2006, p. 242 et s.

¹³⁶ Consulter l'article 9 de la loi relative aux aéroports, modifiant l'article L.224-2 du Code de l'aviation civile française, désormais intégré dans le Code des transports, *J.O.R.F.*, du 3 mars 2010 et n°0018 du 22 janvier 2011, cités par PERU-PIROTTE (L.) et al. (dir.), *Le droit du transport dans tous ses états : réalités, enjeux et perspectives nationales, internationales et européennes*, Bruxelles, Larcier, 2012, p. 60. Dans le même sens AUBY (J.-B) et LOMBARD (M) (dir.), *L'avenir des aéroports : entre décentralisation et concurrence*, Paris, 2007.

¹³⁷ Voir à ce sujet l'article 3 de la loi n° 2005-27 du 27 août 2005 modifiant la loi n° 2002-31 du 12 décembre 2002 portant code de l'aviation civile, disponible sur <http://www.gouv.sn/Code-de-l-aviation-civile.html>

¹³⁸ Pour une analyse détaillée, on se reportera aux développements consacrés à la RDIA sénégalaise. V. *infra*, pp. 273-276.

Un tel encadrement aurait le mérite de clarifier le régime juridique des redevances affectées au préfinancement des projets aéroportuaires auxquels il ne serait donc pas retiré « leur caractère de redevances pour service rendu »¹³⁹. Aussi, serait-il admis que l'exploitant aéroportuaire peut intégrer, dans le calcul de la redevance, les coûts nécessaires à l'amélioration du service¹⁴⁰, en tenant toutefois compte du « coût réel » qui constitue « l'ultime limite à ne pas franchir »¹⁴¹, sinon la facturation du service s'analyserait comme une taxe¹⁴².

On rappellera que le système sénégalais de la redevance de préfinancement des investissements aéroportuaires, notamment le mécanisme de transparence mis en place par le texte réglementaire qui l'organise dans le respect des dispositions de la loi sur l'aviation civile¹⁴³, met en exergue la justesse des critiques dont fait l'objet la redevance similaire instituée par l'autorité aéroportuaire de la République démocratique du Congo, quasiment sous la même dénomination, nonobstant l'usage de la langue anglaise¹⁴⁴.

Ainsi qu'il a été souligné en ce qui concerne la réglementation économique des aéroports en France, et contrairement à la pratique congolaise¹⁴⁵, le siège de la redevance de développement des infrastructures aéroportuaires du droit sénégalais, instituée en application des normes informelles puisées dans le document 9082-6-7 de l'OACI¹⁴⁶, est constitué par la loi sur l'aviation civile à

¹³⁹ CC., *Décision n°2005-513 DC* du 14 avril 2005 à propos de la loi du 20 avril 2005 relative aux aéroports, considérant n°15.

¹⁴⁰ CE, 26 décembre 2008, *Société Air France*, n° 312426 cité par CAMUS (A.), « Tarification des services publics - Redevances aéroportuaires : Le Conseil d'Etat tranche (définitivement ?) en faveur d'Air France le litige relatif aux redevances aéroportuaires de l'aéroport « low cost » de Marseille », *Concurrences, Revue des droits de la concurrence*, Institut de droit de la concurrence, n° 2-2009, pp. 202-204.

¹⁴¹ BRACONNIER (S.) et JUAN (M.), « La situation des aéroports français après les réformes de 2004 et 2005, cité par CAMUS (A.), *art.cit.*, p. 203.

¹⁴² DUFAU (V.), « A propos de la notion de redevance », *Dr. Adm.*, 2000, chron. 9, p. 4, cité par CAMUS (A.), *ibid.*, quitte à fixer un socle de règles communes sur les redevances aéroportuaires s'inscrivant dans la dynamique de réforme des aéroports commerciaux qui doivent répondre également aux exigences de l'écologisation des aéroports.

¹⁴³ V. loi n°2005-27 du 26 août 2005 modifiant la loi n°2002-31 du 12 décembre 2002 portant code de l'aviation civile, *J.O.* n° 6247 du samedi 22 octobre 2005, abrogée par la loi n°2015 du 4 mai 2015 portant code de l'aviation civile, *J.O.*, n° 6872 du samedi 22 août 2015.

¹⁴⁴ S'agissant de l'expression *Infrastructure développement Fund* (IDEF) au lieu de « Fonds pour le développement des infrastructures aéroportuaires » !

¹⁴⁵ On rappellera qu'en RDC l'IDEF est instituée par une décision tarifaire de la RVA après approbation ministérielle par une simple lettre.

¹⁴⁶ V. exposé des motifs de la loi sénégalaise n°2005-27 du 26 août 2005 qui fait référence au Doc. 9082 - *Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroports et de services de navigation aérienne*, 7^{ème} éd., 2004. A noter que la 8^{ème} édition du Doc. 9082, publiée en 2009, a modifié les paragraphes (articles) mentionnés par cette loi.

laquelle se conforme le texte réglementaire qui en fixe le taux et les modalités de recouvrement. En effet, l'article 91 bis de la loi sénégalaise sur l'aviation civile dispose ce qui suit : « Pour assurer le développement des infrastructures aéroportuaires, il est perçu sur toute entreprise de transport aérien public une redevance de développement des infrastructures aéroportuaires (RDIA). Elle est assise sur le nombre de passagers embarqués par l'entreprise à l'aérodrome quelles que soient les conditions tarifaires accordées par le transporteur. Elle est incluse dans le prix du billet du passager. Le taux, les modalités de recouvrement, de perception, d'utilisation et de gestion de la redevance de développement des infrastructures sont fixés par décret pris sur rapport conjoint des Ministres chargé des Finances et du Ministre chargé des transports aériens »¹⁴⁷.

Ce processus de formalisation des règles souples secrétées par l'OACI relativement à l'imposition de redevances pour les installations et services futurs devrait inspirer le législateur congolais. On ne le dira jamais assez : la nouvelle rédaction de la loi congolaise relative à l'aviation civile devrait préciser, comme en droit français, que « 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 »¹⁴⁸.

Au regard des considérations qui précèdent, il est d'une urgence cruciale que l'assouplissement du régime des redevances aéroportuaires en ce qui concerne le principe d'équivalence entre le coût du service et le prix à payer par l'utilisateur procède d'une inscription explicite dans la loi aux fins d'ôter toute incertitude quant à son interprétation et sa prise en compte par les destinataires¹⁴⁹. A défaut d'une loi aéroportuaire spéciale, les dispositions de la loi relative à l'aviation civile devraient être amendées en conséquence.

2. La nécessaire suppression de l'IDEF en tant que ressources budgétaires de l'Etat

Il a été déjà démontré que la loi relative aux finances publiques ne contient aucune disposition qui autoriserait que les recettes propres à une société commerciale, alors même que celle-ci serait à capitaux publics, détenue à cent

¹⁴⁷ V. art. 3 de la loi n°2005-27 du 26 août 2005 ayant ajouté un article 91 bis à la loi n°2002-31 du 12 décembre 2002 portant code de l'aviation civile. A noter que la RDIA est désormais régie par les dispositions des articles 151 à 153 de la loi n°2015 du 4 mai 2015 portant code de l'aviation civile qui a abrogé les textes précédents, *J.O.*, n° 6872 du samedi 22 août 2015.

¹⁴⁸ V. loi n°2005-375 du 20 avril 2005 relative aux aéroports, spécialement l'article 9, *J.O.R.F.* du 21 avril 2005 et l'article L6325-1, al.2 du Code des transports.

¹⁴⁹ Dans ce sens, MAGNON (X.), « Jurisprudence du Conseil Constitutionnel, 1^{er} avril-30 juin 2005, *Revue française de Droit constitutionnel*, 2005, p. 746 et s.

pour cent et contrôlée par l'Etat, soient inscrites dans la loi de finances au titre de comptes spéciaux ou d'affectation spéciale¹⁵⁰, pendant que ladite entreprise procède au recouvrement par ses propres diligences de la redevance par elle créée en vertu de normes légales et statutaires auxquelles elle est assujettie et en assure la gestion quotidienne aux fins de la bonne exécution de son programme d'investissements, sans l'intervention d'un comptable public. On peut dès lors s'interroger sur la nécessité du maintien par le gouvernement d'un tel « masque » grotesque, triomphant d'une loi devenue « une outre vide »¹⁵¹, mais adoré et célébré par un parlement peu enclin à « mieux légiférer »¹⁵².

A moins qu'une loi soit adoptée pour créer une nouvelle « taxe d'aéroport » appelée à se substituer à la redevance de développement des infrastructures aéroportuaires, l'IDEF ou le « GO-Pass » dans son statut actuel devrait être extirpé des lois de finances pour les exercices à venir. Cette responsabilité incombe au parlement, au cas où le gouvernement persisterait à arborer le masque désormais désacralisé, quitte à exercer les contrôles relevant de sa compétence.

Les règles de gestion spécifiques aux entreprises publiques constituées sous forme de société imposent le respect par tous des finalités leur assignées par la loi et leurs statuts sociaux. Cette évolution dans la fonction du gouvernement des entreprises publiques, marquée notamment par le desserrement de la tutelle et la soumission de la gestion de celles-ci au droit commun, n'est pas de nature à obérer « la possibilité pour l'Etat d'utiliser les entreprises publiques dans le cadre de sa mission générale de régulation de l'économie¹⁵³ » à travers notamment le programme de modernisation des aéroports congolais dont la gestion est confiée à la *Régie des Voies Aériennes*.

¹⁵⁰ A propos de la définition et du régime des comptes spéciaux ou d'affectation spéciale, on lira les articles 59 à 65 de la loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques, numéro spécial, 25 juillet 2011

¹⁵¹ Selon l'expression de F. Gény, cité par BERGEL Jean-Louis, *op.cit.*, pp.298-299, à propos des insuffisances de la loi écrite consécutives aux « situations nouvelles qui lui échappent et des situations qu'elle a prévues qui qui disparaissent au point qu'elle risque de devenir... « une outre vide »

¹⁵² BARTOLONE Claude (dir.), « *Mieux légiférer* », Actes du colloque Hôtel de Lassay, 28 novembre 2014, cité par BERGEL Jean-Louis, *op.cit.*, p. 299

¹⁵³ Consulter, à propos du renouveau de la gestion des entreprises publiques, COLSON Jean-Philippe et IDOUX Pascale, *Droit public économique*, 7^e édition, LGDJ, Paris, 2014, n° 1701, pp.749-750. Dans le même sens, LUKOMBE NGHENDA, *Le droit des entreprises publiques, né de la réforme du 07 juillet 2008*, Kinshasa, PFDUC, 2009, pp. 150 - 151.

La problématique de la redevance de préfinancement des projets aéroportuaires, dite « Go-Pass », dont les contestations et critiques sur le taux, la durée et la gestion charrient des tonnes d'encre et de salives, nous a offert l'opportunité d'une réflexion sur le nouveau régime des redevances d'aéroports et de services de navigation aérienne issu de la loi du 31 décembre 2010 sur l'aviation civile. Les limites de la réforme induite par cette loi ont été épinglées et discutées, avec quelques pistes de réforme législative et/ou réglementaire que d'autres réflexions pourraient améliorer.

Au regard de l'importance des aéroports dans la mise en œuvre de la politique nationale d'aménagement du territoire et des échanges internationaux par la voie aérienne, dans un marché libéralisé, mondialisé et concurrentiel, les textes juridiques applicables à la gestion et à l'autonomie financière de l'entreprise publique aéroportuaire méritent d'être respectés et promus par l'Etat dans ses fonctions de régulation, de tutelle et d'actionnaire public. La suppression du « Go-Pass » en tant que recettes fictivement destinées à alimenter le budget de l'Etat et l'encadrement efficient de ce mécanisme de préfinancement des projets aéroportuaires participeraient sans doute aucun de la bonne gouvernance des ressources publiques.

Un tel encadrement juridique postule l'adoption d'une loi aéroportuaire spéciale ou la réforme de la loi en vigueur relative à l'aviation civile aux fins d'ôter toute incertitude quant à la durée de cette redevance d'aéroport, son interprétation, son utilisation et sa prise en compte par les consommateurs des services de transport aérien.

