



**Service de Régulation du Transport ferroviaire
et de l'Exploitation de l'Aéroport de Bruxelles-National**

Décision D-2015-08-LA du 30 juillet 2015 concernant les indicateurs de qualité pour la mesure objective du temps d'attente lors du processus de check-in à l'aéroport de Bruxelles-National.

AVERTISSEMENT :
Document de courtoisie sans valeur juridique
Original en néerlandais

Table des matières

1. Objet	3
2. Faits et rétroactes	3
3. Base légale et procédure	4
4. Analyse du Service de Régulation	5
a. Exigences de la réglementation	5
b. Arguments de la Brussels Airport Company.	6
c. Étude des pratiques permettant de mesurer le processus de check-in.	8
d. Proposition alternative pour la Brussels Airport Company	9
5. Décision	10
6. Recommandations	11
7. Possibilité de recours	11

1. Objet

1. Le titulaire de la licence d'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National a introduit une demande en vue de supprimer de la charte de qualité les indicateurs de qualité pour la mesure objective du temps d'attente lors du processus de check-in à l'aéroport de Bruxelles-National. Le Service de Régulation du Transport ferroviaire et de l'Exploitation de l'Aéroport de Bruxelles-National (ci-après le Service de Régulation), en vertu de l'article 32 de l'arrêté royal du 27 mai 2004 relatif à la transformation de la Brussels International Airport Company (B.I.A.C.) en société anonyme de droit privé et aux installations aéroportuaires (ci-après l'arrêté de Transformation), a examiné la demande à la lumière de la réglementation en la matière.

2. Faits et rétroactes

2. Sur la base de la décision D-2009-01-LA du 29 avril 2009 concernant les chartes de qualité pour les usagers et les passagers rédigées par The Brussels Airport Company, le Service de Régulation a décidé que l'indicateur de qualité relatif au temps d'attente à l'enregistrement doit être maintenu dans les chartes de qualité de l'aéroport de Bruxelles-National.
3. Sur la base de la décision D-2010-01-LA du 14 avril 2010 concernant la modification de la charte de qualité pour les passagers rédigée par The Brussels Airport Company, le Service de Régulation a décidé qu'en plus d'une norme de qualité portant sur la mesure objective du temps d'attente au check-in, il convient de reprendre aussi, dans la charte de qualité, une norme de qualité portant sur la mesure objective du temps d'attente au self check-in.
4. Le titulaire de la licence, Brussels Airport Company (ci-après : la BAC), a déclaré à plusieurs reprises lors des réunions du 11 janvier 2011, du 9 décembre 2013 et du 7 mai 2014 et a confirmé par écrit (lettres du 7 avril 2010 et du 8 novembre 2011) que la BAC (*traduction libre*) « ne dispose pas d'informations correctes en quantité suffisante pour pouvoir mesurer de façon objective la satisfaction concernant le temps d'attente lors du processus de check-in. Les usagers (compagnies aériennes) prennent en effet leurs décisions eux-mêmes en tenant compte des comptoirs à louer, de l'équipement du self-service check-in, des contrats qu'ils ont conclu avec les sociétés de service en escale et du niveau de service qu'ils comptent offrir à leurs clients. Il existe pour les compagnies aériennes une multitude de variables et de stratégies au niveau du check-in, ce qui

influence voire détermine au final le temps d'attente et donc la satisfaction du passager. La complexité de ces variables (exemples non limitatifs : « snake queue » ou « straight queue », « common check-in », « desk/CUSS/drop-off », en groupe ou individuellement, etc.) a été illustrée aux réunions précitées. »

5. Dans son courrier du 26 mai 2014, la BAC demande au Service de Régulation d'obtenir une dérogation à la décision D-2010-01-LA.
6. Dans sa réponse du 19 septembre 2014, le Service de Régulation demande à BAC des éclaircissements quant à sa demande de dérogation.
7. BAC donne ces éclaircissements dans son courrier du 11 mai 2015 :

(Traduction libre) « ... BAC demande en effet de supprimer la norme de qualité portant sur la mesure objective du temps d'attente lors du processus de check-in. Cette demande de suppression concerne tant le « common check-in » que le « self check-in » et porte donc à la fois sur la décision D-2009-01-LA et la décision D-2010-01-LA. »

8. Le 28 juillet 2015, le Service de Régulation a fait part à BAC de son analyse de la demande introduite. BAC a pu formuler ses remarques dans ce cadre.

3. Base légale et procédure

9. L'article 32 de l'arrêté de Transformation prévoit :

« Art. 32 §1, La licence d'exploitation détermine les services aux usagers et aux passagers dont le niveau de qualité doit être réglé dans les chartes visées respectivement aux articles 30, 4°, et 30, 5°.

§2. Les chartes établies en exécution des articles 30, 4°, et 30, 5°, et toute modification de ces chartes sont soumises à l'approbation de l'autorité de régulation économique et du ministre qui a la Direction générale Transport Aérien dans ses attributions.

*§3. L'autorité de régulation économique et le ministre qui a la Direction générale Transport Aérien dans ses attributions, peuvent, dans les limites de leurs compétences respectives, requérir des adaptations à ces chartes ou refuser de les approuver si elles :
1° violent les dispositions du présent arrêté ou de la licence d'exploitation ;*

2° violent des dispositions obligatoires résultant de traités internationaux ou d'actes internationaux pris en vertu de ceux-ci et concernant l'exploitation d'installations aéroportuaires ;

3° ne permettent pas d'atteindre les niveaux de qualité que l'autorité de régulation économique définit par référence aux pratiques observées sur les aéroports de référence ;

4° ne prennent pas suffisamment en compte les intérêts des usagers ou des passagers, selon le cas.

§ 4. Les chartes visées au § 1^{er} sont réputées approuvées lorsque l'autorité de régulation économique et le ministre qui a la Direction générale Transport Aérien dans ses attributions n'ont pas rendu leurs décisions dans un délai de trois mois à compter de leur notification.

... »

10. Compte tenu du fait que BAC a présenté une demande de modification de la charte de qualité au Service de Régulation et au Ministre compétent pour la Direction générale Transport aérien conformément à l'article 32, § 2 de l'arrêté Transformation.
11. Compte tenu du fait que le Service de Régulation prend la présente décision dans un délai de trois mois à compter de la notification de la demande de modification, introduite par la BAC le 11 mai 2015.
12. Considérant que l'article 2 bis de l'arrêté royal du 25 octobre 2004 créant le Service de Régulation du Transport ferroviaire et fixant sa composition ainsi que le statut applicable à ses membres stipule que le Service de Régulation est l'autorité de régulation économique visée à l'article 32 de l'arrêté Transformation.

4. Analyse du Service de Régulation

a. Exigences de la réglementation

13. L'article 21 de l'arrêté royal du 21 juin 2004 octroyant la licence d'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National, dénommé ci-après l'arrêté de Licence, stipule que les chartes de qualité doivent fixer les normes de qualité pour les usagers et les passagers, « au moins en ce qui concerne les aspects suivants :

...

*4° le temps d'attente à l'enregistrement et au contrôle de sûreté des passagers et de leurs bagages ;
... ».*

14. L'article 32 de l'arrêté de Transformation stipule que l'autorité de régulation économique peut :

« ...

§3. ... requérir des adaptations à ces chartes ou refuser de les approuver si elles :

1° violent les dispositions du présent arrêté ou de la licence d'exploitation ;

2° violent des dispositions obligatoires résultant de traités internationaux ou d'actes internationaux pris en vertu de ceux-ci et concernant l'exploitation d'installations aéroportuaires ;

3° ne permettent pas d'atteindre les niveaux de qualité que l'autorité de régulation économique définit par référence aux pratiques observées sur les aéroports de référence ;

4° ne prennent pas suffisamment en compte les intérêts des usagers ou des passagers, selon le cas. »

b. Arguments de la Brussels Airport Company

15. Dans son courrier du 8 novembre 2011, BAC affirme que (*traduction libre*) « *la création d'une unité de mesure pour le check-in ne donne aucun éclaircissement sur le produit infrastructurel proposé et n'offre aucune possibilité de l'améliorer. Les usagers (compagnies aériennes) prennent en effet leurs décisions eux-mêmes en tenant compte des comptoirs à louer, de l'équipement du self-service check-in, des contrats qu'ils ont conclu avec les sociétés de service en escale et du niveau de service qu'ils comptent offrir à leurs clients. Il existe pour les compagnies aériennes une multitude de variables et de stratégies au niveau du check-in, ce qui influence voire détermine au final le temps d'attente et donc la satisfaction du passager. ... En outre, de nombreuses données ne sont pas disponibles car elles sont la propriété des compagnies aériennes. ... »*

16. Dans son même courrier du 8 novembre 2011, BAC ajoute un mémo qui explique la complexité et le caractère différencié du processus de check-in. L'argumentation porte sur l'existence de paramètres opérationnels et économiques caractérisant le processus de check-in, ce qui en complique la mesure :

- Au niveau commercial : compagnies aériennes alliées et individuelles, profils de vol (p. ex. tourisme et affaires), classe des passagers (business, VIP, economy, light, ...), demande renforcée pour des possibilités de self check-in.

- Au niveau opérationnel : le processus de check-in est rendu compliqué chez certaines compagnies aériennes pour des raisons de sécurité ou en raison de différents types de files d'attente (« snake queue » ou « line queue ») et de différents systèmes de check-in qui ont de l'impact sur la durée du processus.
 - Au niveau économique : stratégie d'allocation des comptoirs de check-in (p. ex. « full row handler common », « airline common », et « dedicated ») et nombre de comptoirs à disposition (p. ex. moins de possibilités aux heures de pointe).
17. Sur la base d'une telle complexité des paramètres, la BAC tire une conclusion concernant la création d'un indicateur de qualité portant sur la mesure du nombre de personnes dans la file d'attente au check-in et d'un indicateur de qualité portant sur la mesure du temps d'attente d'un passager au check-in.
18. Quant à la mesure du nombre de personnes dans une file, BAC affirme que *(traduction libre)* « pour connaître le nombre de personnes dans une file d'attente, il faut les COMPTER. Cela a l'air plus facile que cela n'est en réalité ». BAC se réfère ici à des systèmes de comptage vidéo onéreux et complexes. BAC ajoute qu'un comptage manuel des passagers dans une file d'attente, fait par échantillonnage, pourrait certes être une alternative, *(traduction libre)* « mais que la valeur des résultats par rapport à l'effort à fournir est fort douteuse ».
19. Quant à la mesure du temps d'attente des passagers, BAC affirme que *(traduction libre)* « pour connaître le temps passé dans une file d'attente, il faut le chronométrer. C'est plus facile à dire qu'à faire ». BAC se réfère ici aux techniques de comptage sur écran vidéo et d'enregistrement de la « blue tooth ID ». BAC ajoute par ailleurs qu'un comptage manuel de passagers par échantillonnage dans une file d'attente pourrait certes être une alternative, *(traduction libre)* « mais que la valeur des résultats par rapport à l'effort à fournir est fort douteuse ».
20. BAC conclut donc dans son mémo que *(traduction libre)* « le comptage automatique des passagers ou la mesure du temps, pour un produit aussi différencié, est pratiquement impossible » et que « la seule manière plus ou moins réaliste d'arriver à un SLA mesurable pour les temps d'attente au check-in serait une enquête de satisfaction auprès des passagers, en procédant à des questionnaires en continu ».
21. Ce point de vue a été réitéré par BAC lors d'une réunion avec le Service de Régulation en date du 9 décembre 2013.

22. Enfin, BAC l'a encore répété dans son courrier du 11 mai 2015 : *(traduction libre) « ... l'aéroport de Bruxelles ne dispose pas de suffisamment d'informations pour pouvoir mesurer de façon objective le temps d'attente lors du processus de check-in. ... »*

c. Étude des pratiques permettant de mesurer le processus de check-in

23. Dans son courrier du 9 février 2012, le Service de Régulation affirme vouloir continuer l'étude portant sur la mesure du check-in dans les aéroports. Vous trouverez ci-dessous le résultat de cette étude.

24. L'Airports Council International (ACI) – l'organisation coordinatrice des aéroports qui défend les intérêts de ces derniers et qui prône l'excellence professionnelle – a publié en 2012 un rapport qui identifie les bonnes pratiques en matière de gestion des temps d'attente (« Best Practice Report – Managing Waiting Times »).

25. Le « Best Practice Report » – ci-après le rapport – confirme en effet que la gestion des temps d'attentes liés à certains processus aéroportuaires, comme par exemple le check-in, ne présente pas la même facilité partout. Cependant, le rapport insiste sur le fait que les aéroports qui veulent optimiser un processus aéroportuaire ne peuvent le faire qu'en mesurant les temps d'attentes réels.

26. Le rapport confirme en outre que 62% des aéroports interrogés (124 de par le monde, dont Brussels Airports et ses aéroports de référence) mesurent le temps d'attente réel lors du processus de check-in et ce, de façon régulière (sur une base quotidienne ou hebdomadaire). Ces mesures objectives des temps d'attentes au check-in se font manuellement la plupart du temps.

27. En plus de ce « Best Practice Report », l'ACI a aussi promulgué un document recommandant une mesure manuelle des processus aéroportuaires (« Recommended Practice 300A12 : Manual Measurement of Passenger Service Process Times and KPI's »).

28. Ces « Recommended Practice » – ci-après les recommandations » – conseillent vivement d'utiliser la technique du comptage manuel pour les aéroports qui veulent mesurer objectivement certains processus aéroportuaires. Cette technique est facile à implémenter et est utilisée dans le monde entier, peu importe la taille des aéroports.

29. Dans les recommandations, l'une des principales raisons avancées pour mesurer un processus de façon objective est celle de la complémentarité par rapport aux réponses subjectives données par les passagers interrogés sur ce même processus.
30. En matière de check-in; les recommandations identifient 2 bons indicateurs de qualité, qui sont objectifs :
- le temps moyen d'attente ; et
 - la rapidité du processus au comptoir.
31. Les recommandations fournissent en outre une vision détaillée des principes méthodologiques pour une mesure objective du check-in, ce qui se traduit plus précisément par :
- la mesure objective doit se faire tout au long de l'année afin de prendre en compte les fluctuations saisonnières ;
 - la mesure objective doit se faire sur une base régulière, en l'occurrence sur une base mensuelle ;
 - la mesure objective doit avoir lieu pendant les heures de pointe afin de maximaliser la rentabilité ;
 - la mesure objective du check-in, selon les recommandations, devrait se faire par terminal et par compagnie aérienne/alliance, avant que n'intervienne une segmentation plus poussée par type (first/economy, self/drop off) ;
 - la mesure objective manuelle du check-in est la meilleure (par exemple au moyen d'un logiciel installé sur une tablette).

d. Proposition alternative de la Brussels Airport Company

32. Lors de l'exposé reprenant l'étude réalisée par le Service de Régulation le 28 juillet 2015, BAC a formulé une proposition alternative pour effectuer cette mesure.
33. Celle-ci pourrait s'accomplir comme suit : grâce à une technologie de pointe (captage du signal wi-fi / bluetooth), le passager en partance est suivi et mesuré pendant tous les processus auxquels il se soumet depuis l'entrée dans la zone de départ jusqu'à la zone de contrôle frontalier et de contrôle d'accès (sûreté). Parmi ces processus, le processus de check-in constitue évidemment le processus principal.
34. Le fait de mesurer ces processus devrait permettre des analyses en vue de détecter des points critiques structurels et, le cas échéant, de prendre les mesures qui s'imposent.

35. Le Service de Régulation n'y est pas réticent et estime que cela pourrait même rencontrer les exigences de la réglementation, pour autant que l'objet final et les limites de ces mesures soient définis.

5. Décision

36. Vu l'obligation réglementaire pour le titulaire de la licence de définir des normes de qualité portant sur le temps d'attente des passagers au check-in (article 21, 4° de l'arrêté Licence).

37. Vu le fait que l'ACI ne remet pas entièrement en question les arguments de la BAC – qui se basent sur la complexité et la quasi-impossibilité de mesurer objectivement le processus de check-in – mais qu'elle estime qu'une telle mesure objective est réalisable quand même.

38. Vu le fait que ces recommandations et pratiques de l'ACI sont largement répandues dans les aéroports du monde entier.

39. Vu la complémentarité des informations résultant de la mesure objective d'un processus, réalisée à la suite d'une mesure subjective (perception des passagers) de ce même processus, et l'utilisation possible de ce flux d'informations par le titulaire de la licence d'exploitation dans l'intérêt des usagers et des passagers conformément à l'article 32, §3, 4° de l'arrêté Transformation.

Le Service de Régulation est d'avis que la demande introduite par BAC de mettre fin aux indicateurs de qualité portant sur la mesure objective du temps d'attente au check-in (tant le common check-in que le self check-in) et de les supprimer par conséquent de la charte de qualité pour les passagers ne peut recevoir de suite favorable et ce, conformément à l'article 32, § 3, 1° et 4° de l'arrêté Transformation.

Les décisions D-2009-01-LA et D-2010-01-LA sont par conséquent maintenues dans leur intégralité. Compte tenu du fait que les délais fixés par ces décisions sont déjà écoulés, le Service de Régulation définit de nouveaux délais comme suit :

- **Proposition d'introduction de la norme de qualité pour la mesure objective du temps d'attente des passagers lors d'un check-in normal : pour le 31 décembre 2015 ;**

- **Proposition d'introduction de la norme de qualité pour la mesure objective du temps d'attente des passagers lors d'un self check-in : pour le 31 décembre 2015.**

6. Recommandations

40. Pour ce qui concerne l'organisation d'une mesure objective du temps d'attente des passagers au check-in, le Service de Régulation recommande vivement, pour les raisons mentionnées aux points 23 – 31 de la présente décision, de mettre en œuvre les pratiques et la méthodologie de l'ACI. Le titulaire de la licence, BAC, reste toutefois libre dans ses choix quant à la manière d'organiser cette mesure objective.

7. Possibilité de recours

Conformément à l'article 2 de la loi du 9 juillet 2004 portant des dispositions diverses, les parties en cause peuvent introduire un recours contre cette décision devant la cour d'appel de Bruxelles. Sous peine de déchéance, le recours doit être introduit dans les 30 jours de la notification de la décision.

Le recours n'est pas suspensif, hormis lorsqu'il est introduit contre une décision du Service de Régulation qui inflige au titulaire de la licence d'exploitation une amende administrative, en application de l'article 49 de l'arrêté royal du 21 juin 2004 octroyant la licence d'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National à la société anonyme BIAC ou lorsque la cour prononce la suspension de la décision attaquée.

Le Code judiciaire est d'application en ce qui concerne la procédure, la cour d'appel statuant comme en référé.

Fait à Bruxelles, le 30 juillet 2015.

Pour le Service de Régulation du Transport ferroviaire et de l'Exploitation de l'Aéroport de Bruxelles-National,

Serge DRUGMAND

Directeur