

Décision n° 2024-015 du 8 février 2024

portant mise en demeure de la société concessionnaire Aéroports du Grand Ouest pour non respect des obligations résultant de l'article R. 6325-61 du code de transports

L'Autorité de régulation des transports (ci-après « l'Autorité »),

Vu la directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires, notamment ses articles 6 et 7 ;

Vu le code des transports, notamment ses articles L. 1264-1 et suivants, L. 1264-7 et suivants, L. 6325-1 à L. 6325-8, L. 6327-1, R. 6325-23 et R. 6325-54 à D. 6325-75 ;

Vu l'arrêté du 16 janvier 2012 relatif à la transmission d'informations préalables à la fixation sur certains aérodromes des redevances mentionnées à l'article R. 224-1 du code de l'aviation civile ;

Vu le décret n° 2010-1699 du 29 décembre 2010 approuvant la convention passée entre l'État et la société concessionnaire Aéroports du Grand Ouest pour la concession des aérodromes de Notre-Dame-des-Landes, Nantes-Atlantique et Saint-Nazaire - Montoir et le cahier des charges annexé à cette convention ;

Vu le règlement intérieur de l'Autorité ;

Vu la décision de l'Autorité n° 2024-003 du 18 janvier 2024 relative à l'ouverture d'une instruction afin de procéder à la recherche et à la constatation de manquements de la société concessionnaire Aéroports du Grand Ouest (ci-après « la société AGO ») à ses obligations ;

Vu le courrier de la directrice des affaires juridiques de l'Autorité du 19 janvier 2024 informant la société AGO de la désignation d'un rapporteur ;

Vu la mesure d'instruction du rapporteur, en date du 19 janvier 2024, et la réponse de la société AGO en date du 25 janvier 2024 ;

Vu le procès-verbal n° PV-2024-001 du 1^{er} février 2024 relatif à la procédure n° 23394 de recherche et de constatation de manquements ouverte à l'encontre de la société AGO ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 8 février 2024 ;

1. FAITS ET PROCÉDURE

1.1. Cadre juridique

1.1.1. La consultation annuelle des usagers d'aérodromes dans le cadre de la commission consultative économique

1. Aux termes du paragraphe 1 de l'article 6 de la directive susvisée du 11 mars 2009, « *[I]es États membres veillent à ce qu'une procédure obligatoire de consultation régulière des usagers d'aéroport ou des représentants ou associations des usagers d'aéroport par l'entité gestionnaire d'aéroport soit mise en place en ce qui concerne l'application du système de redevances aéroportuaires, le niveau des redevances aéroportuaires et, s'il y a lieu, la qualité du service fourni. Cette consultation a lieu au moins une fois par an, sauf s'il en a été convenu autrement lors de la précédente consultation (...)* ».
2. En droit interne, la consultation des usagers est prévue à l'article L. 6325-7 du code des transports, dont il résulte que, pour les aérodromes appartenant à l'État, lorsque la fixation des tarifs des redevances aéroportuaires donne lieu à des consultations, les exploitants d'aérodromes transmettent aux usagers ou aux représentants d'usagers, dans le cadre de ces consultations, des informations sur les éléments servant de base à la détermination des tarifs des redevances, des informations permettant d'apprécier l'utilisation des infrastructures et des informations sur les programmes d'investissement.
3. Les dispositions réglementaires du code précisent que les aérodromes dont le trafic annuel moyen des trois dernières années a dépassé deux cent mille passagers sont dotés d'une « *commission consultative économique* » (ci-après « CoCoÉco ») (article R. 6325-54). Cette commission « *est réunie au moins une fois par an pour émettre un avis sur les modalités d'établissement et d'application, sur l'aérodrome considéré, des redevances pour services rendus (...) ainsi que sur les programmes d'investissements de l'aérodrome* » et pour débattre « *des perspectives d'évolution de la qualité des services publics rendus par l'exploitant d'aérodrome* » (article R. 6325-61).
4. L'article D. 6325-75 ajoute que « *[I]a commission est convoquée par son président sur demande de l'exploitant d'aérodrome, du tiers de ses membres ou du directeur interrégional de la direction de la sécurité de l'aviation civile* ».

1.1.2. Les conséquences du non-respect de l'obligation de réunir au moins une fois par an la CoCoÉco

5. Le non-respect de l'obligation, prévue à l'article R. 6325-61 précité, de réunir la CoCoÉco au moins une fois par an, est susceptible de donner lieu à une procédure de recherche et de constatation de manquement et, le cas échéant, à une procédure de sanction.
6. D'une part, en effet, il résulte du premier alinéa et du 5° de l'article L. 1264-1 du code des transports que l'Autorité peut, pour les aérodromes relevant de sa compétence, procéder d'office « *à la recherche et à la constatation des manquements aux obligations résultant des dispositions [...] du chapitre V du titre II du livre III de la sixième partie* » du même code¹ et des textes pris pour leur application.

¹ C'est-à-dire des articles L. 6325-1 à 8 du code des transports.

7. En l'occurrence, l'article L. 6327-1 du même code précise que l'Autorité « *est compétente pour les aérodromes dont le trafic annuel a dépassé cinq millions de passagers lors de l'une des cinq années civiles précédentes ainsi que pour les aérodromes faisant partie d'un système d'aérodromes au sens de l'article L. 6325-1 comprenant au moins un aérodrome dont le trafic annuel a dépassé cinq millions de passagers lors de l'une des cinq années civiles précédentes* ».
8. Ainsi, il résulte de l'application combinée de ces dispositions que, pour les aérodromes dont le trafic annuel a dépassé cinq millions de passagers lors de l'une des cinq années civiles précédentes, l'Autorité est compétente pour procéder d'office à la recherche et à la constatation de manquements aux obligations résultant des articles L. 6325-1 à L. 6325-8 du code des transports, ainsi que des textes pris pour leur application.
9. D'autre part, aux termes du 10° de l'article L. 1264-7 du code des transports, est sanctionné le manquement de l'exploitant d'un aérodrome relevant de la compétence de l'Autorité, aux obligations lui incombant au titre des articles L. 6325-1 et L. 6325-7 et des textes pris pour leur application.
10. L'article L. 1264-8 précise que, lorsque le collège de l'Autorité constate l'un des manquements mentionnés à l'article L. 1264-7, il met en demeure l'intéressé de se conformer à ses obligations dans un délai qu'il détermine. Lorsque l'intéressé ne se conforme pas à cette mise en demeure dans le délai fixé, le collège de l'Autorité peut décider de l'ouverture d'une procédure de sanction. Il notifie alors les griefs à l'intéressé et en saisit la commission des sanctions.

1.2. Faits

11. La société concessionnaire Aéroports du Grand Ouest est titulaire de la convention de concession relative à la concession de l'aérodrome de Nantes-Atlantique, approuvée par le décret susvisé du 29 décembre 2010².
12. Par un courrier du 12 octobre 2023, le président de l'Autorité a indiqué à la société AGO que « *[d]es usagers membres de la commission consultative économique (CoCoÉco) de l'aéroport de Nantes-Atlantique ont informé [s]es services que celle-ci n'avait pas été réunie depuis le 13 décembre 2021* » et a invité la société « *à procéder, dans les meilleurs délais, à la consultation des usagers* ».
13. Par courrier du 9 janvier 2024, le président de la société AGO a indiqué être conduit à « *planifier comme date au plus tôt la consultation des usagers dans le courant du mois de juin 2024* ».

1.3. Procédure

14. Sur le fondement des articles L. 1264-1 et L. 6327-1 précités, l'Autorité a, par la décision susvisée du 18 janvier 2024, décidé d'ouvrir d'office une instruction tendant à la recherche et à la constatation de manquements de la société AGO, en sa qualité d'exploitante de l'aéroport de Nantes-Atlantique, aux obligations résultant de l'article R. 6325-61 du code des transports.

² S'il résulte de l'article 1^{er} de l'arrêté du 24 octobre 2019 portant résiliation de la convention passée entre l'Etat et la société Aéroports du Grand Ouest pour la concession des aérodromes de Notre-Dame-des-Landes, Nantes-Atlantique et Saint-Nazaire – Montoir que la convention de concession des aérodromes de Notre-Dame-des-Landes, Nantes-Atlantique et Saint-Nazaire - Montoir est résiliée pour motif d'intérêt général, ce même article précise que « *[c]ette résiliation prend effet à la plus tardive des deux dates entre la date d'entrée en vigueur de la convention de concession à conclure avec le nouveau concessionnaire des aérodromes de Nantes-Atlantique et de Saint-Nazaire Montoir et la date de notification à ce dernier du certificat prévu à l'article L. 6331-3 du code des transports* ».

15. Par le courrier susvisé en date du 19 janvier 2024, la société AGO a été informée de la désignation d'un rapporteur.
16. Par une mesure d'instruction envoyée le 19 janvier 2024, il a été demandé à la société AGO de « *produire les documents attestant de la date à laquelle la commission consultative économique de l'aéroport de Nantes-Atlantique s'est réunie pour la dernière fois* ».
17. En réponse, le président de la société AGO a, par courrier du 25 janvier 2024, indiqué que « *la commission consultative économique (CoCoEco) de l'aéroport de Nantes Atlantique s'est réunie pour la dernière fois le 13 décembre 2021* » et produit le procès-verbal de cette réunion.
18. Par procès-verbal susvisé du 1^{er} février 2024, notifié à la société AGO le 2 février 2024, le rapporteur désigné a « *constaté un manquement de la société concessionnaire Aéroports du Grand Ouest aux obligations résultant de l'article R. 6325-61 du code des transports, en ce que la commission consultative économique de l'aéroport de Nantes-Atlantique n'a pas été réunie depuis le 13 décembre 2021* ».

2. ANALYSE

2.1. Compétence de l'Autorité

19. Aux termes de l'article L. 6327-1 du code des transports précité, l'Autorité est compétente pour les aérodromes dont le trafic annuel a dépassé cinq millions de passagers lors de l'une des cinq années civiles précédentes.
20. Il résulte des bulletins statistiques du trafic aérien commercial établis par la Direction du transport aérien pour les années 2018³, 2019⁴, 2020⁵, 2021⁶ et 2022⁷, que le trafic annuel de l'aéroport de Nantes-Atlantique s'est respectivement élevé à (i) 6 190 874, (ii) 7 225 390, (iii) 2 321 973, (iv) 3 286 283 et (v) 5 791 526 passagers.
21. Par conséquent, sur l'intégralité de la période courant de l'année 2021 incluse, jusqu'à ce jour, l'aéroport de Nantes-Atlantique relève de la compétence de l'Autorité en application de l'article L. 6327-1 précité puisque, tout au long de cette période, son trafic annuel a dépassé cinq millions de passagers lors de l'une des cinq années civiles précédentes.

2.2. Manquement identifié

2.2.1. Sur l'obligation pour l'aéroport de Nantes-Atlantique d'être doté d'une CoCoÉco

22. Il résulte des bulletins statistiques du trafic aérien commercial précités que, sur l'intégralité de la période courant de l'année 2021 incluse, jusqu'à ce jour, l'aéroport de Nantes-Atlantique doit être doté d'une commission consultative économique en application de l'article R. 6325-61 précité dès lors que, tout au long de cette période, son trafic annuel moyen des trois dernières années a été, et continue d'être, supérieur à 200 000 passagers – *et ce indépendamment des données définitives de l'année 2023.*

³ https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/bulletin_stat_trafic_aerien_2018.pdf

⁴ https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/bulletin_stat_trafic_aerien_2019.pdf

⁵ https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Bulletin_Stat_2020.pdf

⁶ https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Bulletin_Stat_2021.pdf

⁷ https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Bulletin_Statistiques_trafic_aerien_2022.pdf

2.2.2. Sur l'absence de réunion de la CoCoÉco de l'aéroport de Nantes-Atlantique « au moins une fois par an »

23. En réponse à la mesure d'instruction susvisée, la société AGO a, par courrier du 25 janvier 2024, indiqué que la CoCoÉco de l'aéroport de Nantes Atlantique « *s'est réunie pour la dernière fois le 13 décembre 2021* ». Elle a également produit le procès-verbal de cette réunion.
24. Comme constaté par le procès-verbal précité établi par le rapporteur, la CoCoÉco de l'aéroport de Nantes-Atlantique n'a donc, à ce jour, pas été réunie depuis plus de deux ans.
25. Le courrier précité du 25 janvier 2024 expose, certes, qu'un « *contexte d'incertitude* » n'a pas « *toujours permis de réunir les conditions nécessaires à la tenue d'une CoCoEco* ». Le Président de la société AGO invoque à ce titre « *l'abandon du projet de construction de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes par l'Etat* », la relance d'un « *appel d'offres en vue de la remise en concurrence de la concession de l'aéroport de Nantes Atlantique* », la « *crise sanitaire* », les « *incertitudes sur la rétribution de la concession* » et la demande de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) « *d'établir un programme de travaux à court terme* ».
26. Ce même courrier ajoute qu'une CoCoÉco « *doit se tenir au plus tard au mois de juin 2024 en tenant compte des délais règlementaires et de la nécessité d'une validation préalable du programme de travaux à réaliser à court terme sur l'aéroport. / Néanmoins, nous nous sommes engagés auprès de la DGAC à prendre toutes les mesures possibles pour raccourcir les délais afin de tenir une CoCoEco le plus rapidement possible* ».
27. Toutefois, le « *contexte d'incertitude* » dont se prévaut la société AGO, pas plus que son engagement de réunir une CoCoÉco le plus rapidement possible, et au plus tard d'ici le mois de juin 2024, ne sont de nature à remettre en cause la caractérisation du non-respect, à ce jour, de l'obligation de réunir la CoCoÉco au moins une fois par an.
28. Il résulte de ce qui précède que l'absence de réunion de la CoCoÉco de l'aéroport de Nantes-Atlantique depuis le 13 décembre 2021 constitue un manquement de la société AGO aux obligations résultant de l'article R. 6325-61 précité, pris en application de l'article L. 6325-7 du code des transports et selon lequel cette commission doit être réunie « *au moins une fois par an* ».
29. Par conséquent, il y a lieu de mettre en demeure la société AGO de se conformer aux obligations résultant de l'article R. 6325-61 précité.

3. DÉLAI IMPARTI À LA SOCIÉTÉ AGO POUR SE CONFORMER À SES OBLIGATIONS

30. En application du premier alinéa de l'article L. 1264-8 du code des transports, lorsque le collège de l'Autorité « *constate l'un des manquements mentionnés à l'article L. 1264-7, il met en demeure l'intéressé de se conformer à ses obligations dans un délai qu'il détermine. Il peut rendre publique cette mise en demeure* ».
31. Pour déterminer le délai dans lequel la société AGO est mise en demeure de se conformer à ses obligations, l'Autorité relève, tout d'abord, que la CoCoÉco n'a pas été réunie depuis plus de deux ans, de sorte que le respect de l'échéance à laquelle cette commission aurait dû être réunie pour la dernière fois en vertu de l'article R. 6325-61 précité est, à ce jour, largement méconnu.
32. Elle relève ensuite que la société AGO envisage une consultation de la CoCoÉco au plus tard d'ici le mois de juin 2024, ce qui porterait la période durant laquelle cette commission ne serait pas réunie, à deux ans et demi environ.

33. Enfin, il résulte de l'article 6 de l'arrêté susvisé du 16 janvier 2012 que « [s]auf urgence, les membres de la commission reçoivent, un mois au moins avant la date de la réunion, la convocation comportant l'ordre du jour. Ils reçoivent les documents relatifs à l'ordre du jour, sauf urgence, quinze jours au moins avant la date de la réunion et en tout état de cause huit jours au moins avant cette date (...) ».
34. Compte tenu des éléments qui précèdent, la société AGO est mise en demeure de se conformer aux obligations résultant de l'article R. 6325-61 du code des transports en procédant à la consultation des usagers par la réunion d'une CoCoÉco qui doit se tenir au plus tard le 22 mars 2024.

DÉCIDE

Article 1^{er} La société concessionnaire Aéroports du Grand Ouest est mise en demeure de procéder à la consultation des usagers de l'aéroport de Nantes-Atlantique par la réunion d'une commission consultative économique qui doit se tenir au plus tard le 22 mars 2024.

Article 2 Le secrétaire général est chargé de l'exécution de la présente décision, qui sera notifiée à la société concessionnaire Aéroports du Grand Ouest et publiée sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté la présente décision le 8 février 2024.

Présents : Monsieur Thierry Guimbaud, président ; Monsieur Philippe Richert, vice-président ; Monsieur Patrick Vieu, vice-président ; Madame Sophie Auconie, vice-présidente.

Le Président,

Thierry Guimbaud