

## Décision n° 2025-046 du 27 mai 2025

portant clôture de la procédure de recherche et de constatation de manquements de la société Aéroport de Bordeaux-Mérignac à ses obligations résultant de la décision de l'Autorité de régulation des transports n° 2024-043 du 11 juin 2024

---

### L'essentiel

À la suite de la publication du « *Rapport portant sur une entreprise publique, La Société anonyme Aéroport de Bordeaux-Mérignac, exercices 2013 à 2021* » par la Cour des comptes le 17 octobre 2023, l'Autorité a pris connaissance de l'existence d'accords bilatéraux conclus entre la société Aéroport de Bordeaux-Mérignac (la société ADBM) et certaines compagnies aériennes en vue notamment de développer le trafic aérien.

Le 11 juin 2024, l'Autorité a ouvert une instruction afin de procéder à la recherche et à la constatation de manquements de la société ADBM à ses obligations résultant des articles L. 6325-1 et suivants du code des transports et des textes pris pour leur application, ces accords étant susceptibles de constituer un contournement de la grille tarifaire de la société ADBM, homologuée par une décision de l'Autorité du 30 mai 2024.

Il résulte de l'instruction que les faits constatés ne sont pas susceptibles de caractériser un manquement de la société ADBM à ses obligations résultant des articles L. 6325-1 et suivants du code des transports et des textes pris pour leur application.

Dans ces conditions, l'Autorité décide de clore la procédure de recherche et de constatation de manquements ouverte à l'encontre de la société ADBM.

*Cette synthèse a un caractère strictement informatif. Elle ne saurait se substituer aux motifs et conclusions ci-après, qui seuls font foi.*

---

## **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 ;

Vu le code des transports, notamment ses articles L. 1264-1 et suivants et L. 1264-7 et suivants, L. 6325-1 à L. 6325-8, L. 6327-1, L. 6327-2 et R. 6325-15 ;

Vu la décision n° 2022-P-002 du 15 mars 2022 portant habilitation d'agents enquêteurs au titre des articles L. 1264-1 et L. 1264-2 du code des transports ;

Vu la décision de l'Autorité n° 2024-040 du 30 mai 2024 relative à la demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables à l'aéroport de Bordeaux-Mérignac à compter du 1<sup>er</sup> août 2024 ;

Vu la décision de l'Autorité n° 2024-043 du 11 juin 2024 relative à l'ouverture d'une instruction afin de procéder à la recherche et à la constatation de manquements à ses obligations de la société Aéroport de Bordeaux-Mérignac ;

Vu le règlement intérieur de l'Autorité, notamment son article 45 ;

Vu le courrier du secrétaire général de l'Autorité du 28 juin 2024 informant le président-directeur général de la société Aéroports de Bordeaux-Mérignac de la désignation d'un agent enquêteur ;

Vu les mesures d'instruction en date des 20 décembre 2024, 26 mars 2025 et 29 avril 2025 et les réponses de la société Aéroport de Bordeaux-Mérignac en date des 21 janvier 2025, 10 février 2025, 7 avril 2025 et 2 mai 2025 ;

Vu le procès-verbal d'enquête n° PV-2025-001 du 13 mai 2025 relatif à la procédure de recherche et de constatation de manquements de la société Aéroport de Bordeaux-Mérignac à ses obligations résultant de la décision de l'Autorité de régulation des transports n° 2024-043 du 11 juin 2024 ;

Vu le rapport de la Cour des comptes « Rapport portant sur une entreprise publique, La Société anonyme Aéroport de Bordeaux-Mérignac, exercices 2013 à 2021 » du 17 octobre 2023 ;

Vu les contrats bilatéraux conclus entre la société Aéroport de Bordeaux-Mérignac et certaines compagnies aériennes ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le collège en ayant délibéré le 27 mai 2025 ;

## **Considérant les éléments qui suivent :**

# 1. Cadre juridique, faits et procédure

## 1.1. Cadre juridique

1. La directive 2009/12/CE du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires (ci-après « la directive 2009/12/CE ») établit des principes communs pour la perception de redevances aéroportuaires dans les aéroports de l'Union européenne.
2. En droit national, les redevances perçues au titre des services publics aéroportuaires sont des « *redevances pour services rendus* », encadrées par les règles générales applicables aux redevances pour services rendus et certains principes tarifaires, conformément aux dispositions de l'article L. 6325-1 du code des transports.
3. Cet article précise notamment que le montant des redevances « *peut faire l'objet, pour des motifs d'intérêt général, de modulations limitées tendant à réduire ou compenser les atteintes à l'environnement, améliorer l'utilisation des infrastructures, favoriser la création de nouvelles liaisons ou répondre à des impératifs de continuité et d'aménagement du territoire* ».
4. Le paragraphe 5 de l'article 6 de la directive 2009/12/CE laisse la possibilité aux États membres d'instituer une procédure obligatoire en vertu de laquelle les redevances aéroportuaires ou leur niveau maximal sont systématiquement déterminés ou approuvés par l'autorité de supervision indépendante.
5. Conformément à ces dispositions, l'article L. 6327-2 du code des transports prévoit que l'Autorité, lorsqu'elle est compétente en vertu de l'article L. 6327-1 du même code, homologue les redevances aéroportuaires et leurs modulations, en vérifiant notamment que celles-ci respectent les règles générales applicables aux redevances et qu'elles sont non discriminatoires.
6. En outre, la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après « CJUE ») a eu l'occasion de préciser que lorsqu'une telle procédure d'homologation des tarifs des redevances est prévue, l'approbation du « *système de redevances aéroportuaires établi par l'entité gestionnaire d'aéroport [implique] que cette entité ne saurait s'écarter de ce système de redevances de quelque manière que ce soit, sous peine de priver l'approbation par cette autorité de son effet utile* ». Elle a en outre précisé que « *ce système doit s'appliquer obligatoirement à tous les usagers sans qu'il soit possible d'établir, avec un usager d'aéroport en particulier, des redevances différentes de celles qui ont été précédemment approuvées* »<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> CJUE, 21 nov. 2019, Deutsche Lufthansa, aff. C-379/18, EU:C:2019:1000, paragraphes 38 et 39.

## 1.2.Procédure

7. La Cour des comptes, dans son rapport du 17 octobre 2023 susvisé, a révélé l'existence de contrats bilatéraux conclus entre la société Aéroport de Bordeaux-Mérignac (ci-après, « la société ADBM ») et certaines compagnies aériennes visant à développer le trafic aérien (ci-après « les accords commerciaux ») :  
*« Afin d'accélérer la croissance du trafic de passagers, la société aéroportuaire a signé avec quelques compagnies low cost des contrats dits d'accompagnement. Ces contrats ne sont pas cumulables avec les « mesures incitatives » générales proposées à toutes les compagnies (cf. infra). Ils ont vocation à inciter à la création de nouvelles lignes et à l'accroissement du trafic. Sur la période 2013-2021, trois compagnies en ont bénéficié. Les contrats prévoient une aide financière par passager versée par la SA conditionnée à une certaine croissance de trafic ou à l'ouverture de lignes, ainsi qu'un « soutien marketing ». Ils ont été renouvelés [selon] les cas en 2018 et 2019, pour une durée de six ou sept ans, puis renégociés lors de la crise sanitaire »<sup>2</sup>*
8. La Cour des comptes relevait également que, par le passé, certains de ces accords prenaient la forme de rabais sur les redevances, constituant un contournement de la grille tarifaire.
9. Par une décision du 30 mai 2024 susvisée, l'Autorité a homologué les tarifs applicables aux redevances et leurs modulations de la société ADBM pour la période tarifaire 2024-2025 en application des articles L. 6327-1 et L. 6327-2 du code des transports.
10. Mais compte tenu du risque de contournement de la grille tarifaire ainsi homologuée par application d'accords commerciaux conclus par la société ADBM avec certaines compagnies, l'Autorité a, dans sa décision du 30 mai 2024 susvisée, indiqué qu'elle engagerait une procédure en recherche et constatation de manquements, ces accords, dont elle n'avait alors pas connaissance de l'intégralité du contenu, étant susceptibles de « constituer un contournement de la grille tarifaire objet de la présente décision ».
11. Sur le fondement de l'article L. 1264-1 du code des transports, l'Autorité a, par la décision susvisée du 11 juin 2024, décidé d'ouvrir d'office une instruction tendant à la recherche et à la constatation de manquements de la société ADBM, en sa qualité d'exploitante de l'aéroport de Bordeaux-Mérignac, aux obligations résultant des articles L. 6325-1 et suivants du code des transports et des textes pris pour leur application.
12. Par un courrier susvisé du 28 juin 2024 et en application de l'article 40 du règlement intérieur de l'Autorité, le secrétaire général de l'Autorité a informé le président-directeur général de la société ADBM de la désignation, en qualité d'agent enquêteur dûment habilité et assermenté dans les conditions prévues par l'article L. 1264-1 du code des transports, de Mme Elisabeth Montero (ci-après « l'agent enquêteur »).
13. Dans le cadre de cette procédure, trois mesures d'instruction en date des 20 décembre 2024, 26 mars 2025 et 29 avril 2025 ont été adressées à la société ADBM en vue d'obtenir (i) les accords commerciaux conclus entre la société ADBM et les compagnies aériennes, dans leur dernière version en vigueur, ainsi que tous les documents afférents à ces accords, (ii) des documents comptables (factures, avoirs, écritures comptables) permettant de retracer les flux financiers entre la société ADBM et les compagnies aériennes et (iii) des éléments d'analyse de l'économie des accords commerciaux susmentionnés. La société ADBM a répondu à ces demandes par les quatre courriels susvisés en date des 21 janvier 2025, 10 février 2025, 7 avril 2025 et 2 mai 2025.

<sup>2</sup> Cour des comptes, Rapport portant sur une entreprise publique, la société anonyme de Bordeaux-Mérignac, 17 octobre 2023, S2023-0832, pages 15 et 16.

14. L'agent enquêteur a établi un procès-verbal d'enquête en date du 13 mai 2025, notifié le même jour à la société ADBM pour observations éventuelles.

## 2. Analyse

15. Les contrôles réalisés lors de l'instruction ont visé à s'assurer :

- d'une part, que les accords commerciaux conclus entre la société ADBM et certaines compagnies aériennes en vue de développer le trafic aérien, en vigueur au moment de l'enquête, ne contenaient pas de stipulations ayant pour objet ou pour effet de contourner la grille tarifaire homologuée par l'Autorité dans sa décision n° 2024-040 du 30 mai 2024 ;
- d'autre part, que les montants facturés aux compagnies aériennes correspondaient à ceux prévus par la grille tarifaire homologuée, en s'assurant de (i) l'indépendance de la facturation des redevances aéroportuaires avec celle résultant des accords commerciaux, (ii) la cohérence de la facturation relative aux accords commerciaux avec les stipulations des accords et (iii) l'absence de discrimination entre les compagnies aériennes dans le cadre de l'application de la grille tarifaire.

16. Il résulte de l'analyse des documents fournis par la société ADBM lors de l'instruction que les accords commerciaux et les documents y afférents ne contenaient aucune stipulation ayant pour objet ou pour effet de contourner les redevances aéroportuaires et leurs modulations homologuées par l'Autorité. De même, l'analyse des documents comptables permet d'attester que les montants facturés aux compagnies correspondaient à ceux prévus par la grille tarifaire homologuée.

17. Par exception au point 16, l'instruction a mis en évidence que des documents contractuels liant la société ADBM à deux compagnies aériennes comportaient des stipulations susceptibles de caractériser un contournement de la grille tarifaire homologuée :

- s'agissant d'une première compagnie aérienne, le cadre contractuel prévoyait l'octroi de rabais sur les redevances aéroportuaires à la charge de cette dernière ;
- s'agissant d'une seconde compagnie aérienne, le cadre contractuel prévoyait de substituer l'accord à l'application des modulations tarifaires, contrevenant de ce fait à l'obligation d'une application uniforme et non discriminatoire de la grille tarifaire à l'ensemble des compagnies aériennes exploitant une activité au sein de l'aéroport de Bordeaux-Mérignac.

18. Si de telles pratiques étaient susceptibles de constituer des manquements aux articles L. 6325-1 et suivants du code des transports et des textes pris pour leur application, l'instruction a mis en évidence que ces documents contractuels n'étaient plus en vigueur au cours de la période concernée par la procédure de recherche et de constatation de manquements. En outre, l'analyse des documents et écritures comptables n'a révélé aucun flux financier susceptible de révéler un contournement de la grille tarifaire homologuée par l'Autorité dans sa décision n° 2024-040 du 30 mai 2024 et applicable à compter du 1<sup>er</sup> août 2024.

### 3. Conclusion

19. Il résulte de l'ensemble des éléments exposés ci-dessus qu'il n'y a pas lieu de mettre la société ADBM en demeure de respecter ses obligations résultant des articles L. 6325-1 et suivants du code des transports et des textes pris pour leur application. Par suite, il y a lieu de clore la procédure de recherche et de constatation de manquements la concernant, ouverte par l'Autorité dans sa décision n° 2024-043 du 11 juin 2024 susvisée.

### Décide

**Article 1** La procédure de recherche et de constatation de manquements concernant la société ADBM ouverte par l'Autorité dans sa décision n° 2024-043 du 11 juin 2024 est close.

**Article 2** Le secrétaire général est chargé de l'exécution de la présente décision.

La présente décision sera notifiée à la société ADBM et publiée sur le site internet de l'Autorité.

*L'Autorité a adopté la présente décision le 27 mai 2025.*

Présents :

Monsieur Thierry Guimbaud, président ;  
Madame Florence Rousse, vice-présidente ;  
Monsieur Patrick Vieu, vice-président ;  
Madame Sophie Auconie, vice-présidente.

Le président

Thierry Guimbaud