

Décision n° 2025-056 du 26 juin 2025

portant clôture de la procédure de recherche et de constatation de manquements ouverte à l'encontre 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'essentiel

Le 18 janvier 2024, l'Autorité a ouvert une instruction afin de procéder à la recherche et à la constatation de manquements de la société Aéroports du Grand Ouest (société AGO) à ses obligations de consultation des usagers de l'aéroport de Nantes-Atlantique.

Par une décision du 8 février 2024, l'Autorité a mis en demeure la société AGO de procéder à la consultation des usagers par la réunion d'une commission consultative économique (CoCoÉco) devant se tenir au plus tard le 22 mars 2024.

Constatant que la société AGO a obtempéré à la mise en demeure dans le délai imparti, en organisant la tenue d'une CoCoÉco de l'aéroport de Nantes-Atlantique le 21 mars 2024, qui a été suivie d'une seconde le 14 octobre 2024, l'Autorité décide de clore la procédure de recherche et constatation de manquements ouverte à l'encontre de la société.

Si l'exploitant n'a soumis aucune proposition tarifaire à la suite de ces CoCoÉco, l'Autorité prend néanmoins en considération le fait qu'une procédure d'appel d'offres est en cours, devant aboutir à l'entrée en vigueur d'un nouveau contrat de concession à la fin de l'année 2026, permettant un réajustement du niveau des tarifs. En outre, une décision de fixation des tarifs interviendrait dans un contexte juridique aujourd'hui très incertain en raison, notamment, des contentieux particulièrement complexes opposant l'État concédant au concessionnaire sortant.

Dans ce contexte, et au vu des éléments de calendrier transmis par le concédant, l'Autorité considère qu'à ce stade, l'intérêt des parties en présence, y compris celui des usagers, commande de surseoir à toute décision tarifaire en application du III de l'article L. 6327-3 du code des transports et de laisser la nouvelle procédure de mise en concession aller à son terme.

Pour autant, l'Autorité n'entend nullement renoncer à exercer la faculté qu'elle tient des dispositions précitées du code des transports si cela s'avérait nécessaire au vu de l'évolution du contexte précédemment rappelé.

Par conséquent, elle sera attentive au déroulement de la procédure – dont les jalons calendaires transmis par le concédant prévoient une remise des offres des soumissionnaires d'ici la fin de l'année 2025 – et à son aboutissement dans des conditions et des délais compatibles avec la préservation des intérêts des usagers.

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, 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, L. 6327-2, R. 6325-23 et R. 6325-54 à D. 6325-75 ;

Vu l'arrêté modifié 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 la 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 ;

Vu le courrier adressé par le président de l'Autorité au directeur général de l'aviation civile le 29 avril 2026 et la réponse à ce courrier reçue le 26 mai 2026 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le collège en ayant délibéré le 26 juin 2025 ;

Considérant l'ensemble des éléments qui suivent :

Table des matières

1. Faits et procédure.....	4
1.1. Cadre juridique	4
1.1.1. Les usagers d'aérodromes doivent être consultés au moins annuellement dans le cadre de la commission consultative économique	4
1.1.2. Les conséquences du non-respect de l'obligation de réunir au moins une fois par an la CoCoÉco	4
1.2. Faits	5
1.3. Procédure	6
2. Analyse	6
3. Conclusion	7
Décide	8

1. Faits et procédure

1.1.Cadre juridique

1.1.1. Les usagers d'aérodromes doivent être consultés au moins annuellement 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, « *[l]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 « *[l]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 par l'Autorité et, le cas échéant, à une procédure de sanction.

6. D'une part, il résulte de l'application combinée des articles L. 1264-1 5^o¹ et L. 6327-1² du code des transports 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 même code, ainsi que des textes pris pour leur application, parmi lesquels l'articles R. 6325-61.
7. 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* ». 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

8. La société concessionnaire Aéroports du Grand Ouest est titulaire de la convention relative à la concession de l'aérodrome de Nantes-Atlantique, approuvée par le décret susvisé du 29 décembre 2010³.
9. 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* ».
10. 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 Aux termes de cet article, 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 code (c'est-à-dire des articles L. 6325-1 à 8) et des textes pris pour leur application.

² Aux termes de cet article, 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* ».

³ 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 [de sécurité aéroportuaire] prévu à l'article L. 6331-3 du code des transports* ».

1.3.Procédure

11. 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.
12. 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* ».
13. Par la décision susvisée n° 2024-015 du 8 février 2024, l'Autorité a mis en demeure la société concessionnaire Aéroports du Grand Ouest de procéder à la consultation des usagers de l'aéroport de Nantes-Atlantique par la réunion d'une commission consultative économique devant se tenir au plus tard le 22 mars 2024.

2. Analyse

14. Consécutivement à la décision de mise en demeure susvisée, la société AGO a informé l'Autorité, par un courrier en date du 6 mars 2024, (i) que la CoCoÉco de l'Aéroport de Nantes-Atlantique « *se tiendra[it] le 21 mars 2024* » et (ii) qu'il avait été procédé, le 21 février 2024, « *à l'invitation des membres de la CoCoÉco* » et le 6 mars 2024 « *à l'envoi du dossier correspondant* ».
15. En réponse à une mesure d'instruction adressée le 31 octobre 2024, la société AGO a communiqué à l'Autorité (i) le dossier de convocation de la CoCoÉco du 21 mars 2024 et (ii) le procès-verbal de ladite CoCoÉco. Elle a également transmis le dossier de convocation et le procès-verbal d'une nouvelle CoCoÉco, qui s'est tenue, à son initiative, le 14 octobre 2024, ce dont l'Autorité prend acte.
16. Par conséquent, l'Autorité constate que la société AGO, qui a procédé à la consultation des usagers de l'aéroport de Nantes-Atlantique dans les formes prévues par la tenue d'une CoCoÉco le 21 mars 2024, s'est conformée, dans le délai imparti, à la mise en demeure prononcée à son encontre.

3. Conclusion

17. Au vu des éléments d'analyse qui précèdent, la procédure de recherche et de constatation de manquement peut être close.
18. L'Autorité constate qu'à l'issue des CoCoÉco précitées, comme en attestent leurs procès-verbaux, la société AGO n'a soumis aucune proposition tarifaire à l'homologation de l'Autorité.
19. Elle prend néanmoins en considération le fait qu'une procédure d'attribution de la concession de l'aéroport de Nantes-Atlantique est en cours. La direction générale de l'aviation civile (DGAC), en sa qualité d'autorité concédante, a informé l'Autorité des principales étapes du calendrier de cette procédure, qui prévoit l'entrée en vigueur d'un nouveau contrat de concession à la fin de l'année 2026. La passation de ce nouveau contrat aura notamment pour effet un réajustement du niveau des tarifs sur l'aéroport de Nantes-Atlantique.
20. Si elle dispose, en vertu du III de l'article L.6327-2 du code des transports, de la faculté de fixer elle-même les tarifs des redevances aéroportuaires dès lors que la dernière homologation tarifaire de l'aéroport de Nantes-Atlantique par la DGAC – alors l'organisme de régulation compétent – remonte à plus de vingt-quatre mois, l'Autorité observe qu'une telle décision interviendrait dans un contexte juridique aujourd'hui très incertain en raison, notamment, des contentieux particulièrement complexes opposant l'État concédant au concessionnaire sortant.
21. Elle relève en outre que l'élaboration et le « calibrage » d'une décision de fixation des tarifs par le régulateur supposent implicitement mais nécessairement de se prononcer sur certains paramètres qui ne sont pas sans lien avec certaines stipulations contractuelles dont l'interprétation est au cœur des contentieux en cours, au risque d'interférer dans ces derniers.
22. Elle considère enfin que les éléments d'information transmis par la DGAC offrent un éclairage essentiel sur les perspectives d'aboutissement, à une échéance désormais déterminée, de la nouvelle procédure de mise en concession de l'aéroport de Nantes-Atlantique, ainsi que sur la stabilité et la visibilité tarifaires devant en résulter pour les usagers.
23. Dans ce contexte, dès lors que la CoCoÉco a été réunie par l'exploitant actuel de la plateforme conformément à ses obligations légales et au vu des éléments de calendrier transmis par le concédant, l'Autorité considère qu'à ce stade, l'intérêt des parties en présence, y compris celui des usagers, commande de surseoir à toute décision tarifaire et de laisser la nouvelle procédure de mise en concession aller à son terme.
24. Pour autant, l'Autorité n'entend nullement renoncer à exercer la faculté qu'elle tient des dispositions précitées du code des transports si cela s'avérait nécessaire au vu de l'évolution du contexte précédemment rappelé. Par conséquent, elle sera attentive au déroulement de la procédure – dont les jalons calendaires transmis par le concédant prévoient une remise des offres des soumissionnaires d'ici la fin de l'année 2025 – et à son aboutissement dans des conditions et des délais compatibles avec la préservation des intérêts des usagers.

Décide

Article 1 La procédure de recherche et de constatation de manquement, ouverte le 18 janvier 2024 à l'encontre de la société concessionnaire Aéroports du Grand Ouest, pour non-respect des obligations résultant de l'article R. 6325-61 du code de transports, est close.

Article 2 La présente décision sera notifiée à la société concessionnaire Aéroports du Grand Ouest et publiée sur le site internet de l'Autorité, sous réserve des secrets protégés par la loi.

L'Autorité a adopté la présente décision le 26 juin 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