

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE NANTES**

N°

24NT01707

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SOCIETE VINCI AIRPORTS

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Benoît Mas
Rapporteur

M. Benjamin Chabernaud
Rapporteur public

La cour administrative d'appel de Nantes
(4^{ème} chambre)

Audience du 12 novembre 2025
Décision du 1er décembre 2025

39-08-01-03

C+

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

La société par actions simplifiée Vinci Airports, la société anonyme Compagnie industrielle et financière d'entreprise, la société anonyme Entreprise de travaux publics de l'Ouest et la Chambre de commerce et d'industrie de Nantes-Saint-Nazaire ont demandé au tribunal administratif de Nantes d'annuler la décision du 10 mai 2021 par laquelle le directeur du transport aérien du ministère des transports a modifié le cahier des charges de la concession des aéroports de Nantes, Saint-Nazaire Montoir et Notre-Dame des Landes.

Par un jugement n° 2107601 du 10 avril 2024, le tribunal administratif de Nantes a rejeté leur demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 10 juin 2024 et 14 janvier 2025, la société Vinci Airports, la société par actions simplifiée AGO5 et la Chambre de commerce et d'industrie de Nantes-Saint-Nazaire, représentées par Me Laloum, demandent à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du tribunal administratif de Nantes du 10 avril 2024 ;

2°) d'annuler la décision du directeur du transport aérien du 10 mai 2021 ;

3°) de mettre à la charge de l'État le versement de la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- c'est à tort que le tribunal administratif de Nantes les a regardées comme n'étant pas des tiers au contrat de concession liant leur filiale, la société Aéroports du grand Ouest, à l'Etat ;
- elles sont recevables à demander l'annulation d'une décision portant modification unilatérale de ce contrat de concession, qui est susceptible de les léser dans leurs intérêts de façon suffisamment directe et certaine ;
- la décision contestée du directeur du transport aérien est entachée d'incompétence ;
- elle viole l'article L. 3135-1 du code de la commande publique, en ce qu'elle constitue une modification substantielle du contrat de concession ;
- elle méconnait les règles générales régissant les contrats administratifs en ce qu'elle modifie une clause financière, s'immisce dans la gestion du concessionnaire, revêt un caractère rétroactif et ne respecte pas la bonne foi contractuelle ;
- elle procède à une modification des statuts de la société Aéroport du Grand Ouest, ce qui méconnait le droit des sociétés ;
- elle porte atteinte au droit d'usage des biens des associés de la société AGO.

Par un mémoire en défense, enregistré le 2 décembre 2024, le ministre de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche, représenté par la SCP Lyon-Caen & Thiriez, conclut au rejet de la requête et demande à la cour de mettre à la charge de la société Vinci Airports et autres le versement d'une somme globale de 10 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la demande présentée par Vinci Airports et autres devant le tribunal administratif de Nantes est irrecevable, dès lors que les sociétés requérantes ne justifient d'aucun intérêt propre à l'annulation de la décision contestée, distinct de l'intérêt de la société Aéroports du Grand Ouest, laquelle est irrecevable à demander l'annulation de cette décision ;
- la demande de première instance est encore irrecevable en ce que l'acte attaqué, qui constitue une simple explicitation de la portée du contrat de concession et non une modification de ce contrat, est insusceptible de recours ;
- les moyens invoqués ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de la commande publique ;
- le décret n° 2010-1699 du 29 décembre 2010 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Mas,
- les conclusions de M. Chabernaud, rapporteur public,

- et les observations de Me Chanel, représentant les sociétés Vinci Airports et AGO5 ainsi que la Chambre de commerce et d'industrie de Nantes Saint-Nazaire, et de Me Baïta, représentant le ministre de la transition écologique.

Considérant ce qui suit :

1. Par un contrat de concession conclu le 23 décembre 2010, approuvé par le décret du 29 décembre 2010 susvisé, la société Aéroports du Grand Ouest (AGO) s'est vu confier par l'Etat, d'une part, l'exploitation des aéroports de Nantes-Atlantique et Saint-Nazaire-Montoir et, d'autre part, la construction et l'exploitation d'un nouvel aéroport à Notre-Dame-des-Landes. Après l'abandon par l'Etat du projet de nouvel aéroport de Notre-Dame-des-Landes, la résiliation de cette concession a été prononcée, par un arrêté du 24 octobre 2019, à compter d'une date dépendante de la conclusion d'une nouvelle convention pour la concession des aéroports de Nantes-Atlantique et Saint-Nazaire Montoir de Bretagne. Par une décision du 10 mai 2021, l'Etat a unilatéralement complété le *a* de l'article 4.M, prévoyant que les ressources tirées de l'exploitation des aéroports sont affectées exclusivement à des emplois liés à l'objet de la concession, et le I de l'article 67 du cahier des charges de la concession, toujours en cours d'exécution. La société Vinci Airports, la société Compagnie Industrielle et Financière d'Entreprises et la société Entreprise de Travaux Publics de l'Ouest, ainsi que la Chambre de commerce et d'industrie de Nantes-Saint-Nazaire, actionnaires de la société Aéroports du Grand Ouest, ont demandé au tribunal administratif de Nantes l'annulation de cette décision du 10 mai 2021. La société Vinci Airports, la société AGO5, venant aux droits des sociétés Compagnie Industrielle et Financière d'Entreprises et Entreprise de Travaux Publics de l'Ouest, et la Chambre de commerce et d'industrie de Nantes-Saint-Nazaire relèvent appel du jugement du 10 avril 2024 par lequel cette demande a été rejetée.

Sur la régularité du jugement attaqué :

2. Indépendamment des actions dont disposent les parties à un contrat administratif et des actions ouvertes devant le juge de l'excès de pouvoir contre les clauses réglementaires d'un contrat ou devant le juge du référé contractuel sur le fondement des articles L. 551-13 et suivants du code de justice administrative, tout tiers à un contrat administratif susceptible d'être lésé dans ses intérêts de façon suffisamment directe et certaine par sa passation ou ses clauses est recevable à former devant le juge du contrat un recours de pleine juridiction contestant la validité du contrat ou de certaines de ses clauses non réglementaires qui en sont divisibles. Il en résulte qu'un tiers à un contrat administratif n'est recevable à contester la validité d'un contrat que s'il est susceptible d'être lésé dans ses intérêts de façon suffisamment directe et certaine par sa passation ou par ses clauses.

3. La décision contestée modifiant une clause du contrat de concession, en ce qu'elle fait obstacle à la libre disposition par la société Aéroports du Grand Ouest des sommes comptabilisées comme « report à nouveau », n'est susceptible de léser directement que les intérêts de cette société et non ceux de la société Vinci Airports, de la société AGO5, venant aux droits des sociétés Compagnie Industrielle et Financière d'Entreprises et Entreprise de Travaux Publics de l'Ouest, et de la Chambre de commerce et d'industrie de Nantes-Saint-Nazaire, actionnaires pourvus d'une personnalité juridique et d'un patrimoine distincts de ceux du concessionnaire, qui revendiquent la possibilité de bénéficier d'une distribution de ces sommes sous forme de dividendes.

4. Si les requérantes, en leur qualité d'actionnaires de la société AGO, concessionnaire, ont la qualité de tiers par rapport au contrat de délégation de service public conclu entre cette dernière et l'Etat, le cahier des charges de la concession, annexé au décret n° 2010-1699 du 29 décembre

2010 « approuvant la convention passée entre l’Etat 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 », stipule, avant même la décision contestée du 10 mai 2021, à la fin du paragraphe a) de son article 4.M, que « *Toutes les ressources tirées de l’exploitation de NA [Nantes Atlantique] et SN [Saint-Nazaire Montoir] avant la mise en service de NDDL sont affectées exclusivement à des emplois liés à l’objet de la concession. En conséquence, le concessionnaire ne peut verser aucun dividende à ses actionnaires au titre de ces ressources.* ». Il en résulte que les sommes revendiquées par les requérantes pour les distribuer comme dividendes, issues du paiement de redevances par les usagers de l’aéroport, constituent un fond de réserve de trésorerie qui est attaché à l’exploitation de la concession et ne sont pas un bien leur appartenant. Eu égard aux termes généraux et clairs de cette stipulation, son application ne saurait être écartée du seul fait de l’abandon du projet de nouvel aéroport de Notre-Dame-des-Landes dès lors que la convention de concession ne portait pas uniquement sur ce dernier mais aussi sur l’exploitation des aéroports de Nantes-Atlantique et de Saint-Nazaire Montoir. La stipulation ajoutée à la fin du a) de l’article 4.M par le courrier du 10 mai 2021 du directeur des transports aériens du ministère des transports ne fait que préciser une interprétation du contrat, faisant obstacle au versement de dividendes, qui résultait déjà antérieurement de la lettre même de cet article. Dans ces conditions, la société Vinci Airports et autres, qui se prévalent de leur seule qualité d’actionnaires de la société Aéroports du Grand Ouest, laquelle est, en tant que partie au contrat de concession approuvé par le décret du 29 décembre 2010, irrecevable à demander l’annulation d’une décision modifiant ce contrat mais peut seulement demander au juge du contrat l’indemnisation des préjudices que cette décision lui aurait causés, ne justifient pas être lésées dans leurs intérêts de façon suffisamment directe et certaine pour contester la validité des clauses complétées par la décision susmentionnée du 10 mai 2021. Elles ne sont dès lors pas recevables à demander l’annulation de cette décision.

5. Il résulte de tout ce qui précède que la société Vinci Airports et autres ne sont pas fondés à se plaindre de ce que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Nantes a rejeté leur demande comme irrecevable.

Sur les frais liés au litige :

6. Les dispositions de l’article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de l’Etat, qui n’est pas, dans la présente instance, la partie perdante, le versement de la somme demandée par le conseil de la société Vinci Airports et autres au titre de l’article L. 761-1 du code de justice administrative.

7. Dans les circonstances de l’espèce, il y a lieu, sur le fondement des mêmes dispositions, de mettre à la charge de la société Vinci Airports et autres, conjointement, le versement à l’Etat d’une somme de 1 500 euros.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : La requête de la société Vinci Airports et autres est rejetée.

Article 2 : La société Vinci Airports, la société AGO 5 et la Chambre de commerce et d'industrie de Nantes-Saint-Nazaire, verseront conjointement à l'Etat une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à la société par actions simplifiée Vinci Airports, représentante unique, et au ministre des transports.

Délibéré après l'audience du 12 novembre 2025, à laquelle siégeaient :

- M. Lainé, président de chambre,
- M. Catroux, premier conseiller,
- M. Mas, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 1er décembre 2025.

Le rapporteur,

Le président,

B. MAS

L. LAINÉ

La greffière,

A. MARTIN

La République mande et ordonne au ministre des transports en ce qui le concerne, et à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.