

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE PARIS**

N° 17PA01605

M. ARROU et autres

REPUBLIQUE FRANÇAISE

M. Bouleau
Président

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Bernier
Président-rapporteur

La Cour administrative d'appel de Paris

(3^{ème} Chambre)

Mme Delamarre
Rapporteur public

Audience du 11 mars 2019
Lecture du 16 avril 2019

43-02
65-03-04
C+

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

M. Frédéric Arrou, Mme Martine Audras, Mme Chantal Beer-Demander, Mme Catherine Boissonnet, M. Stéphane Borrás, Mme Yvette Calvet, Mme Isabelle Campoy, M. Guillaume Cros, M. Didier Cujives, M. Bernard Dedeban, Mme Yolande Echard, M. Guy Fonty, Mme Madeleine Fonty, M. Mourad Gherbi, M. Christian Gutierrez, Mme Sandrine Higue, M. Patrick Jimena, M. Pierre Juston, M. Stéphane Linou, Mme Corinne Martin, M. Antoine Maurice, M. Amir Meziani, M. Denis Molin, Mme Claudine Molin, M. Rémi Pradalier, M. Pierre-Yves Schanen, M. Jean-Christophe Sellin, M. François Simon, M. Christian Terrance et M. Aurélien Vitrac, le Collectif contre les nuisances aériennes, le Collectif Francazal, l'Union syndicale Solidaires de Haute-Garonne, Europe Ecologie les Verts (EELV) Midi-Pyrénées et la Fédération syndicale unitaire 31 (FSU 31) ont demandé au tribunal administratif de Paris d'annuler :

- la décision du ministre des finances et des comptes publics et du ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique, rendue publique le 4 décembre 2014, désignant le consortium « Symbiose » en qualité d'acquéreur pressenti d'une participation de 49,99 % détenue par l'Etat au capital de la société Aéroport Toulouse-Blagnac,

- l'arrêté du 15 avril 2015 fixant les modalités de transfert au secteur privé d'une participation détenue par l'Etat au capital de la société Aéroport Toulouse-Blagnac, pris par le

ministre des finances et des comptes publics et le ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique,

- l'autorisation du ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique recueillie le 7 avril 2015, enfin, par voie de conséquence, tous les actes et décisions attachés à cette décision.

Par un jugement N° 1518069, 1518199 du 15 mars 2017, le tribunal administratif de Paris a rejeté leurs demandes.

Procédure devant la Cour :

Par une requête enregistrée le 11 mai 2017, et un mémoire enregistré le 22 septembre 2017, M. Frédéric Arrou, Mme Chantal Beer-Demander, M. Stéphane Borrass, M. Mourad Gherbi, M. Christian Gutierrez, M. Patrick Jimena, M. Pierre Juston, M. Denis Molin, Mme Claudine Molin, M. Rémi Pradalier, M. Pierre-Yves Schanen, M. Jean-Christophe Sellin, le Collectif contre les nuisances aériennes, Europe Ecologie les Verts (EELV) Midi-Pyrénées, l'Union syndicale Solidaires de Haute-Garonne et la Fédération syndicale unitaire 31 (FSU 31) demandent à la cour d'ordonner la communication des lettres de confidentialité, l'identification des candidats et le pacte d'actionnaire et d'annuler :

- 1°) le jugement du tribunal administratif de Paris du 15 mars 2017 ;
- 2°) l'avis de la commission des participations et des transferts ;
- 3°) le refus de communiquer l'avis de cette commission ;
- 4°) la décision révélée par le communiqué de presse du 4 décembre 2014 ;
- 5°) l'arrêté du 15 avril 2015 fixant les modalités de transfert au secteur privé d'une participation détenue par l'Etat au capital de la société Aéroport Toulouse-Blagnac ;
- 6°) l'autorisation du ministre en date du 7 avril 2015 ;
- 7°) tous les actes et décisions attachés à cette décision et notamment l'acte de cession du 7 avril 2015 ;

Ils demandent en outre que soit mise à la charge de l'Etat la somme de 85 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- le refus de l'agence des participations d'Etat de produire des éléments décisifs, et la carence du tribunal qui n'a pas exigé leur production ont porté atteinte au contradictoire, à l'égalité des armes entre les parties et au droit au procès équitable ;
- le secret des affaires ne peut pas leur être opposé ;
- le tribunal n'a pas complètement analysé les moyens, y a imparfaitement répondu et n'a pas tenu compte des observations orales présentées à l'audience du 27 février 2017 ;
- les avis de la Commission des participations d'Etat et des transferts, qui ont été émis par une formation incomplète, sont irréguliers ;
- cette irrégularité a eu une influence sur le sens de la décision ;
- la formation du consortium Symbiose est intervenue postérieurement au dépôt des candidatures et comprend deux membres, Shandong Hi-Speed Group Co, chef de file du consortium Symbiose, et Friedmann Pacific Group qui n'avaient pas déposé d'offre indicative en méconnaissance du cahier des charges ;

- Shandong Hi-Speed Group Co a irrégulièrement abandonné ses responsabilités de chef de file du consortium Symbiose à Friedmann Pacific Group ;
- l'identité du futur acquéreur et des membres du consortium est demeurée floue tout au long de la procédure ;
- les décisions attaquées portent atteinte aux droits et garanties consacrés par la Charte de l'environnement ;
- le comité d'entreprise n'a pas été mis en mesure de se prononcer utilement sur le projet de cession ;
- les principes de liberté d'accès, de transparence, de publicité et d'impartialité des procédures, applicables en matière de commande publique ont été méconnus ;
- la SNC Lavalin se trouve placée en situation monopolistique pour la gestion des aéroports toulousains ;
- les stipulations du pacte d'actionnaires conduisent l'Etat à renoncer à l'exercice de ses prérogatives d'actionnaire ;
- le choix de l'acquéreur est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation.

Par un mémoire enregistré le 24 juillet 2017, le ministre de l'économie et des finances conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- seuls les documents couverts par le secret des affaires n'ont pas été communiqués ;
- les moyens d'irrégularité du jugement ne sont pas fondés ;
- l'absence d'un membre de la commission des participations et des transferts n'a pas eu d'incidence sur le sens de la décision ;
- le cahier des charges ne faisait pas obstacle à la modification de la composition des groupes en cours de procédure ;
- le rôle de mandataire confié à la société FPAM et celui de chef de file confié à la société SHSG ne se confondent pas ;
- le véhicule d'acquisition peut ne pas avoir été constitué au moment du dépôt des offres ;
- le contrôle du chef de file sur le véhicule d'acquisition peut être indirect ;
- le moyen tiré de la violation de la Charte de l'environnement est inopérant ;
- la consultation du comité d'entreprise a été régulière ;
- les principes généraux de la commande publique sont inapplicables à une opération de privatisation ;
- la société Lavalin qui s'est retirée du consortium ne sera pas en situation de monopole ;
- les pouvoirs de contrôle de l'Etat ne sont pas entamés par le pacte d'actionnaires.

La procédure a été communiquée à la société Aéroport de Toulouse-Blagnac et à la société Casil Europe, qui n'ont pas présenté de mémoire.

La clôture de l'instruction a été prononcée le 26 novembre 2018.

Vu :

- la décision du Conseil d'Etat n° 386595 du 26 juin 2015 par laquelle le Conseil d'Etat a refusé de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par les requérants ;
- la décision du Conseil d'Etat n°s 386595 et 390657 du 27 octobre 2015.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule ;
- le code de commerce ;
- le code de l'environnement ;
- le code monétaire et financier ;
- le code des transports ;
- le code du travail ;
- la loi n° 86-912 du 6 août 1986 ;
- la loi n° 2005-357 du 20 avril 2005 ;
- la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 ;
- la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 ;
- l'ordonnance n° 2014-948 du 20 août 2014 ;
- le décret n° 93-1041 du 3 septembre 1993 ;
- le décret du 25 octobre 2013 portant nomination à la Commission des participations et des transferts ;
- le décret n° 2014-403 du 16 avril 2014 ;
- le décret n° 2014-404 du 16 avril 2014 ;
- le décret n° 2014-795 du 11 juillet 2014 ;
- 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. Bernier,
- les conclusions de Mme Delamarre, rapporteur public,
- et les observations de Me Lèguevaques, représentant M. Arrou et autres et de M. Gué, représentant le ministre de l'économie et des finances.

Connaissance prise des notes en délibéré présentées par le ministre de l'économie et des finances et pour la société Casil Europe, enregistrées respectivement les 14 et 15 mars 2019.

Considérant ce qui suit :

1. Le décret du 11 juillet 2014 a autorisé le transfert au secteur privé d'une participation majoritaire au capital de la société anonyme Aéroport Toulouse-Blagnac, à laquelle avait été apportée la concession de l'aéroport en application du II de l'article 7 de la loi du 20 avril 2005 relative aux aéroports, désormais codifié à l'article L. 6322-2 du code des transports. En application du deuxième alinéa de l'article 4 de la loi du 6 août 1986 relative aux modalités des privatisations, abrogée, à l'exception de son article 10, par l'ordonnance du 20 août 2014 relative à la gouvernance et aux opérations sur le capital des sociétés à participation publique, qui dispose que : « (...) le ministre chargé de l'économie peut décider de faire appel à des acquéreurs hors marché. Le choix du ou des acquéreurs et les conditions de cession sont arrêtés par le ministre chargé de l'économie, sur avis conforme de la commission de la privatisation. Un décret en Conseil d'Etat fixe notamment les règles de publicité auxquelles sont subordonnées ces décisions et les cas dans lesquels il est recouru à un appel d'offres », un avis relatif au transfert au secteur privé de cette participation de l'Etat a été publié au Journal officiel de la République française le 18 juillet 2014. Cet avis a annoncé la décision des ministres chargés des finances et de l'économie d'organiser une procédure d'appel d'offres, régie par un cahier des charges consultable sur le site internet de l'Agence des participations de l'Etat, pour la cession de gré à gré, par l'Etat, d'une participation au capital de la société Aéroport Toulouse-Blagnac, portant, dans un premier temps, sur 49,99 % du capital et comportant également une option de

vente par l'Etat de sa participation résiduelle au capital, soit 10,01 %. Au terme de la procédure d'appel d'offres, les ministres chargés des finances et de l'économie ont, par un arrêté du 15 avril 2015, notamment décidé que le transfert de la participation de 49,99 % s'effectuerait par cession à la société Casil Europe au prix de 4 163 euros l'action.

2. M. Arrou et autres ont demandé au Conseil d'Etat d'annuler pour excès de pouvoir la décision, rendue publique par un communiqué de presse du 4 décembre 2014, de sélection du consortium « Symbiose » en qualité d'acquéreur pressenti de la participation de 49,99 %, les avis de la commission des participations et des transferts conformes à cette décision, l'arrêté du 15 avril 2015 précité, l'autorisation du ministre chargé de l'économie recueillie le 7 avril 2015, visée par cet arrêté, et « tous les actes et décisions attachés à cette décision », notamment l'acte de cession signé par le représentant de l'Agence des participations de l'Etat le 7 avril 2015, ainsi que le refus opposé par l'Agence des participations de l'Etat à leur demande de communication de ces avis. Par une décision n° 386595 et 390657 du 27 octobre 2015, le Conseil d'Etat a, d'une part, rejeté comme manifestement irrecevables les conclusions des requêtes de M. Arrou et autres tendant à l'annulation des avis de la commission des participations et des transferts et du refus de communication de ces avis. Il a, d'autre part, rejeté comme portées devant un ordre de juridiction incompétent pour en connaître les conclusions dirigées contre l'acte de cession signé par le représentant de l'Agence des participations de l'Etat le 7 avril 2015. Il a, enfin, attribué le jugement du surplus des conclusions des requêtes au tribunal administratif de Paris. M. Arrou et autres relèvent appel du jugement du 15 mars 2017 par lequel ce tribunal a rejeté leurs demandes.

Sur la recevabilité des conclusions des requérants :

3. Le choix de l'actionnaire majoritaire de la société anonyme Aéroport Toulouse-Blagnac est susceptible de léser de manière suffisamment directe et certaine les intérêts des salariés de cette entreprise. Par suite, l'Union syndicale Solidaires de Haute-Garonne et la Fédération syndicale unitaire 31 (FSU 31), qui représentent les intérêts des salariés de la société, sont recevables à demander l'annulation des décisions qu'elles contestent.

4. Les associations de défense de l'environnement requérantes ne justifient pas, compte tenu de la nature et des effets propres des décisions litigieuses, d'un intérêt leur donnant qualité pour agir. Il en va de même, quand bien même elles seraient riveraines de l'aéroport, des personnes physiques requérantes.

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

5. Aux termes de l'article 1^{er} du décret du 3 septembre 1993 susvisé : « *Pour l'application des dispositions du deuxième alinéa de l'article 4 de la loi du 6 août 1986 susvisée, les prises de participation du secteur privé dans le capital des entreprises publiques, visées au I de l'article 2 de la loi 19 juillet 1993 susvisée et au deuxième alinéa du II de l'article 7 de la loi du 2 juillet 1986 susvisée sont soumises aux dispositions suivantes : (...) 2° Dans les autres cas, la décision de vente ou d'échange de gré à gré des titres ou droits des entreprises publiques fait l'objet d'une publicité assurée par une insertion au Journal officiel de la République française. Lorsqu'il est établi un cahier des charges régissant l'opération, cette insertion fait connaître aux acquéreurs éventuels qu'ils disposent d'un délai minimal de quinze jours pour faire parvenir leur offre accompagnée de leurs références financières... ».*

6. Le cahier des charges relatif à une procédure de transfert d'une participation de l'Etat établi en application des dispositions précitées fixe des règles dont le respect s'impose aux autorités administratives chargées de la mise en œuvre de cette procédure.

7. En application de ces dispositions a été établi un cahier des charges relatif à la procédure de transfert par l'Etat d'une participation dans la société Aéroport Toulouse-Blagnac qui a été mis à la disposition du public le 18 juillet 2014 sur le site Internet de l'Agence des participations de l'Etat. Ce cahier des charges a pour objet de fixer le cadre général de la procédure allant jusqu'à la réalisation du transfert et, notamment, comme le précise son article 1^{er}, de définir « *les conditions dans lesquelles les personnes intéressées par l'acquisition de la Participation (les «Candidats») pourront présenter une Proposition de Candidature, déposer une Offre Indicative et une Offre Ferme (tels que ces termes sont définis ci-après) »* ainsi que « *la procédure et les critères de sélection des Candidats Recevables et des Acquéreurs Eventuels qui seront admis à concourir en vue de l'acquisition de la Participation »*.

8. L'article 3 de ce cahier des charges, qui a pour objet de définir les « Candidats », prévoit que « *les Candidats pourront être soit (i) une entité agissant seule ou avec des entités de son groupe, au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce, soit (ii) un ensemble d'entités agissant de concert, au sens de l'article L. 233-10 du code de commerce (l'« Offre Conjointe») (les participants à une Offre Conjointe sont ci-après dénommés les « Participants »*. Le même article précise que : « *En cas d'Offre Conjointe, les Participants à l'Offre Conjointe devront désigner une entité chef de file, dûment habilitée, qui les représentera, agira au nom et pour le compte de tous les Participants et prendra tous engagements au nom de chacun des Participants tout au long de la Procédure de Transfert (le «Chef de File»), étant précisé que la qualité de Chef de File ne pourra être transférée à un autre Participant. / Les Participants à une Offre Conjointe seront tenus solidairement responsables de l'ensemble des engagements pris par le Chef de File à l'occasion de la Procédure de Transfert. / Un même Participant ne pourra participer à plusieurs Offres Conjointes à la fois. »* L'article 4 du cahier des charges définit les conditions dans lesquelles lesdits « Candidats » accèdent à la qualité de « Candidats recevables ». L'article 6, relatif aux « Offres indicatives », définit les conditions dans lesquelles chacun des candidats déclarés recevables en application des dispositions précédentes doit déposer une telle offre. Il détermine en un point 3, intitulé « Sélection des Offres indicatives et poursuite de la procédure », la procédure d'examen des offres indicatives au terme de laquelle les « Candidats recevables » sont autorisés, le cas échéant après sélection, à déposer une offre irrévocable et inconditionnelle et acquièrent ce faisant la qualité d'« Acquéreurs Eventuels ». L'article 8 prévoit les conditions dans lesquelles les « Acquéreurs Eventuels » ainsi déterminés déposent chacun une offre irrévocable et inconditionnelle, qui reçoit la qualification d'« Offre Ferme ». L'article 9 prévoit que c'est au vu des « Offres Fermes » et parmi les « Acquéreurs Eventuels » que le ministre chargé de l'économie opère le choix de l'acquéreur.

9. Ces dispositions du cahier des charges, qui impliquent nécessairement que ce soient les mêmes candidats, au sens de l'article 3, soit donc, en cas d'offre conjointe, le consortium constitué à cet effet, qui puissent devenir les candidats recevables au sens de l'article 4 avant que, ayant déposé une offre indicative en application de l'article 6, ils soient admis à présenter une offre ferme en application de l'article 8, ne sauraient être interprétées comme autorisant une modification des candidatures en cours de processus. Une reconfiguration des candidatures dont la recevabilité a été acceptée, comme un changement dans la composition des consortiums candidats entre le stade du dépôt des offres indicatives et celui des offres fermes, ne seraient au demeurant pas en cohérence avec l'économie d'un dispositif qui repose sur l'appréciation par l'autorité administrative, à chaque étape de la procédure de sélection, du respect par les candidats de critères conditionnant leur accès à l'étape suivante de cette procédure.

10. Il ressort des pièces du dossier que les sociétés Shandong Hi-Speed Group et Friedmann Pacific Asset Management, dont, dans le cadre d'une offre conjointe, la candidature avait été déclarée recevable le 20 août 2014, se sont associées à la SNC Lavalin, dont la candidature, distincte, avait été déclarée recevable le 19 août 2014, pour présenter une offre indicative conjointe le 15 septembre 2014, et que la SNC Lavalin s'est ensuite retirée de ce groupement avant le dépôt de l'offre ferme, laquelle n'a été en définitive présentée le 31 octobre 2014 que par les sociétés Shandong Hi-Speed Group et Friedmann Pacific Asset Management.

11. Il résulte de ce qui précède qu'en agréant, en dépit des changements ainsi intervenus, l'offre ferme de l'ensemble d'entités constitué par les sociétés Shandong Hi-Speed Group et Friedmann Pacific Asset Management, le ministre chargé de l'économie a méconnu les dispositions du cahier des charges.

12. Les syndicats requérants sont fondés à soutenir que cette méconnaissance du cahier des charges, qui a nécessairement affecté le choix de l'acquéreur, entache d'illégalité la décision de céder à la société Casil Europe 49,99 % des parts du capital de la société anonyme Aéroport de Toulouse-Blagnac, jusque-là détenues par l'Etat et, par voie de conséquence, l'autorisation du ministre chargé de l'économie recueillie le 7 avril 2015 et l'arrêté interministériel du 15 avril 2015 fixant les modalités de transfert au secteur privé des parts de capital en cause.

13. Il découle de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête, que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Paris a rejeté les conclusions des syndicats requérants dirigées contre ces décisions.

14. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 500 euros à verser aux syndicats requérants sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : Le jugement du 15 mars 2017 du tribunal administratif de Paris est annulé en tant qu'il a rejeté les conclusions tendant à l'annulation de la décision de céder à la société Casil Europe 49,99 % des parts du capital de la société anonyme Aéroport de Toulouse-Blagnac, de l'autorisation du ministre chargé de l'économie recueillie le 7 avril 2015 et de l'arrêté des ministres des finances et des comptes publics et du ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique du 15 avril 2015 fixant les modalités de transfert au secteur privé de ces parts.

Article 2 : Les décisions mentionnées à l'article 1^{er} sont annulées.

Article 3 : L'Etat versera à l'Union syndicale Solidaires de Haute-Garonne et à la Fédération syndicale unitaire 31 la somme globale de 1 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

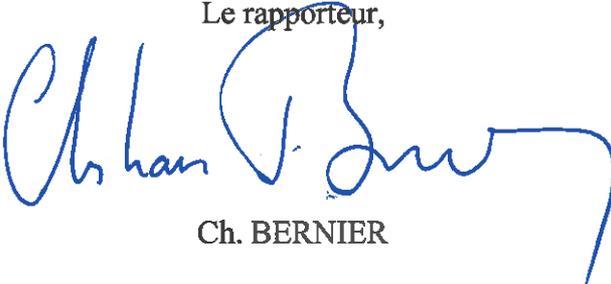
Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

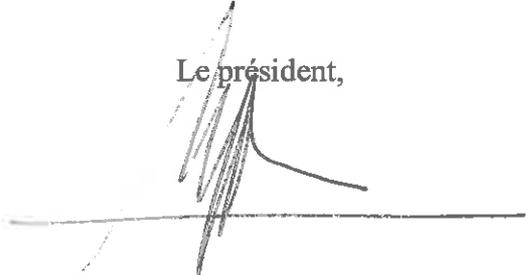
Article 5 : Le présent arrêt sera notifié à M. Frédéric Arrou, à Mme Chantal Beer-Demander, à M. Stéphane Borrás, à M. Mourad Gherbi, à M. Christian Gutierrez, à M. Patrick Jimena, à M. Pierre Juston, à M. Denis Molin, à Mme Claudine Molin, à M. Rémi Pradalier, à M. Pierre-Yves Schanen, à M. Jean-Christophe Sellin, au Collectif contre les nuisances aériennes, à Europe Ecologie les Verts (EELV) Midi-Pyrénées, à l'Union syndicale Solidaires de Haute-Garonne, à la Fédération syndicale unitaire 31 (FSU 31), au ministre de l'économie et des finances, à la société Aéroport de Toulouse Blagnac et à la société Casil Europe.

Délibéré après l'audience du 11 mars 2019, à laquelle siégeaient :

- M. Bouleau, premier vice-président,
- M. Bernier, président assesseur,
- Mme Pena, premier conseiller,

Lu en audience publique, le 16 avril 2019.

Le rapporteur,

Ch. BERNIER

Le président,

M. BOULEAU

Le greffier,

E. MOULIN

La République mande et ordonne au ministre de l'économie et des finances en ce qui le concerne ou à tous huissiers 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.