

N° 438388

Communauté d'agglomération du Pays Basque

N° 438389

Communauté d'agglomération du Grand Montauban

N° 438408

Communauté d'agglomération « Mont-de-Marsan Agglomération »

2^e et 7^e chambres réunies

Séance du 18 octobre 2021

Décision du 9 novembre 2021

CONCLUSIONS

M. Philippe Ranquet, rapporteur public

La ligne à grande vitesse Sud Europe-Atlantique (LGV SEA), telle que la définit la loi de programmation du 3 août 2009¹, est constituée de plusieurs tronçons dont l'un, appelé « tronçon central » Tours-Bordeaux, a été réalisé entre 2012 et 2017, mettant Bordeaux à 2 h de train de Paris. Les autres, à savoir les liaisons Bordeaux-Espagne, Bordeaux-Toulouse et Poitiers-Limoges, restent aujourd'hui à l'état de projet. Des actes juridiques nécessaires à leur réalisation ont certes été adoptés, ce que vous n'ignorez pas pour avoir rejeté des recours dirigés contre les déclarations d'utilité publique des prolongements Bordeaux-Dax et Bordeaux-Toulouse ou d'aménagements ferroviaires au Sud de Bordeaux². La réalisation elle-même, si l'on se fonde sur les derniers éléments de programmation disponibles³, n'est prévue qu'à l'horizon 2027 ou 2030 selon les tronçons.

C'est ce décalage qui est à l'origine des présentes affaires.

1. La réalisation et l'exploitation du tronçon central Tours-Bordeaux prend la forme d'une concession à un opérateur privé, la société LISEA, financée à hauteur de 4,7 Md€ par une participation du concédant, à l'époque l'établissement public Réseau ferré de France (RFF). Ce dernier n'étant pas autorisé à financer seul de tels investissements, sans recevoir des concours des collectivités publiques⁴, un « tour de table » des financeurs a été constitué et

¹ Loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement

² 11 avril 2018, *Fédération Sepanso Aquitaine et autres*, n° 401753, 401994, 402000, 402039, 402096, 402138, 402241, B ; 27 septembre 2021, *Association Landes Graves Viticulture Environnement en Arruan*, n° 436740 (non admission).

³ Rapport du conseil d'orientation des infrastructures du 1^{er} février 2018 et loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

⁴ « Règle d'or » alors inscrite à l'article 4 du décret n° 97-444 du 5 mai 1997 relatif aux missions et aux statuts

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

formalisé par une « *convention de financement et de réalisation du tronçon central* », approuvée le 9 juin 2011 par le conseil d'administration de RFF et signée par cet établissement, l'Etat, l'Agence de financement des infrastructures de transport ferroviaires (AFITF) et 32 collectivités territoriales ou groupements. En parallèle, l'Etat, RFF et les collectivités de la région Aquitaine entrées dans ce « tour de table » signent un « *protocole d'accord relatif à la branche Bordeaux-Espagne* » – il faudra, vous vous en doutez, revenir sur la portée de ce protocole et son articulation avec la convention – où figure notamment « *l'objectif* » d'une publication du décret portant DUP en 2014 et d'un démarrage des travaux dans un délai de trois ans après cette publication.

La convention de financement met à la charge des collectivités signataires un montant de contribution déterminé, appelé par tranches. Alors que les premiers appels de fonds ont été honorés, une quinzaine de collectivités ont cessé les versements à des dates variables mais principalement en 2012 et 2013. Elles l'ont pour l'essentiel justifié par le fait que toutes les 58 collectivités approchées pour participer au financement n'avaient pas au final conclu la convention et par les déclarations de responsables de l'Etat dont il ressortait que pour des raisons de priorisation des investissements, la réalisation des autres tronçons allait être repoussée. N'obtenant pas les paiements, SNCF Réseau, qui a succédé à RFF, a obtenu du TA de Paris la condamnation de 11 collectivités à lui verser des sommes en exécution de la convention. 8 ont fait appel mais en vain, et 3, toutes des communautés d'agglomération, se pourvoient en cassation : la CA du Pays Basque, celle du Grand Montauban et « Mont-de-Marsan agglomération », condamnées à verser respectivement quelque 14,3 M€, 2,5 M€ et 6,5 M€ au principal, plus les intérêts capitalisés.

Vous pourrez joindre leurs pourvois, étant précisé que la CA du Pays Basque et Mont-de-Marsan agglomération soulèvent des moyens identiques, tandis que la CA du Grand Montauban ne soulève qu'une partie de ces mêmes moyens.

2. Nous passerons rapidement sur le seul de ces moyens qui conteste la recevabilité de la demande de SNCF Réseau, au motif que la société n'aurait pas respecté l'article 12 de la convention de financement, aux termes duquel « *en cas de différend [...], les Parties s'efforceront de le résoudre à l'amiable, notamment en organisant des contacts et échanges [...], en particulier dans le cadre du comité de suivi prévu à l'article 9* ». En l'espèce, SNCF Réseau a écrit dès janvier 2015 aux collectivités requérantes pour les alerter sur l'interruption de leurs paiements et les inviter à les reprendre, puis en février 2016 pour les informer de son intention d'engager une action contentieuse à défaut de régularisation, avant de saisir le TA en avril de la même année. La société a donc bien recherché d'abord un règlement amiable. Comme l'ont correctement estimé les juges du fond, sa demande contentieuse est recevable, sans qu'y fasse obstacle la circonstance qu'il n'y ait pas eu d'autres échanges ni de réunion du comité de suivi sur le sujet, ce dont la convention ne fait pas une obligation.

de RFF, et reprise aujourd'hui dans la loi (article L. 2111-10-1 du code des transports).

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

3. Les autres moyens reviennent tous sur la contestation par les CA requérantes de leur obligation de verser les contributions prévues par la convention de financement. Elles n'ont bien entendu jamais soutenu que l'obligation n'y figure pas, mais ont invoqué des motifs justifiant selon elles que le juge du contrat écarte cette clause de la convention. Il convient donc de se placer dans le cadre défini par la décision d'assemblée du 28 décembre 2009, *Cne de Béziers*, n° 304802, A, précisée par la décision du 12 janvier 2011, *M. M...*, n° 338551, A : eu égard à l'exigence de loyauté des relations contractuelles, le contrat ne saurait être écarté que s'il est illicite ou en présence d'un vice d'une particulière gravité. Les juges du fond ne l'ont pas expressément rappelé car ils ont estimé que les vices invoqués n'étaient pas établis. Cette jurisprudence n'en surplombe pas moins l'examen auquel nous allons maintenant procéder.

4.1. Tout d'abord, les trois CA faisaient valoir que l'objet de la convention était étranger à leur compétence. C'est là, à notre connaissance, une contestation inédite devant vous : vous avez jugé à plusieurs occasions que l'incompétence ne constitue pas un vice d'une particulière gravité, mais il s'agissait alors seulement de l'incompétence d'une autorité pour engager la personne publique, non de l'incompétence radicale de la personne publique elle-même *ratione materiae* (voir section, 19 avril 2013, *CCI d'Angoulême*, n° 340093, A sur un autre point, ou 8 octobre 2014, *Cne d'Entraigues-sur-la-Sorgue*, n° 370588, B). Dans l'absolu, il paraît logique d'estimer que si la collectivité ne dispose pas du pouvoir de contracter, le contrat est nul car illicite ou dépourvu de cause – c'est en tout cas ainsi que nous comprenons les conclusions d'Emmanuel Glaser dans l'affaire *Cne de Béziers*, où ce cas d'illicéité est envisagé⁵, et celles de Gilles Pellissier dans une affaire où vous n'avez pas eu à trancher le point, mais où la CAA avait jugé en ce sens (voir 30 novembre 2018, *Sté CDA Publimédia*, n° 414377, B).

4.2. Reste que la jurisprudence *Cne de Béziers* place aussi au cœur des litiges entre parties au contrat l'exigence de loyauté, au point qu'il appartient d'abord au juge devant qui une partie conteste la validité du contrat de vérifier que les irrégularités dont se prévaut cette partie sont de celles qu'elle peut, eu égard à cette exigence, invoquer devant lui. Or on nous permettra de douter que cette exigence soit satisfaite quand une collectivité contractante invoque sa *propre* incompétence, à plus forte raison quand comme en l'espèce, la conclusion de la convention a été approuvée par l'organe délibérant et la collectivité a spontanément exécuté au moins pendant un temps ses obligations. Les juges du fond ne se sont pas fondés de manière expresse sur cette considération pour écarter le moyen, mais ils ont bien fait de l'approbation par l'organe délibérant un élément de leur appréciation. Dans ces conditions, vous pourrez estimer opportun de préciser qu'en tout état de cause et dans les circonstances de l'espèce, les collectivités requérantes ne pouvaient utilement invoquer leur propre incompétence.

⁵ Elles font entrer dans la catégorie des illicéités « le contrat conclu par une personne publique dont la compétence est limitée, établissement public ou collectivité territoriale, en dehors du champ de cette compétence ».

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

4.3. Le TA puis la CAA de Paris ont préféré écarter le moyen comme infondé, ce qu'il est également. Certes, les EPCI ne bénéficient d'aucune clause de compétence générale, de sorte que leur participation au projet doit pouvoir se rattacher à une compétence déterminée que leur attribue la loi⁶. Mais parmi les compétences obligatoires des communautés d'agglomération figurent les « actions de développement économique d'intérêt communautaire » (article L. 5216-5 du CGCT dans sa rédaction alors en vigueur), intérêt qui en l'espèce a été défini par délibération des conseils communautaires. Le projet du tronçon central Tours-Bordeaux n'a certes pas pour effet d'amener la LGV et de nouvelles gares jusque sur le territoire des CA requérantes, mais comme le relèvent les arrêts attaqués, en réduisant le temps de trajet d'à peu près une heure entre Paris et Bordeaux, il le réduit d'autant pour les destinations au-delà de Bordeaux, contribuant à leur accessibilité et donc à leur attractivité.

En raisonnant ainsi, contrairement à ce que soutiennent les pourvois, la cour ne s'est pas écartée de la distinction qui figure dans votre décision du 4 mai 2012, *Fédération de la Libre Pensée et d'Action Sociale du Rhône*, n° 336463, B : la seule circonstance qu'une action ait des retombées économiques ne suffit pas à en faire une action de développement économique. On ne peut en effet mettre sur le même plan l'action qui était en cause dans cette décision du 4 mai 2012 – une manifestation culturelle dont on mettait en avant les retombées économiques ponctuelles – et celle de l'espèce – la réalisation d'une infrastructure emportant des effets permanents sur l'accessibilité d'un territoire.

Nous ne pensons pas non plus que le principe de spécialité territoriale des EPCI doive être interprété comme le font les CA requérantes, en un sens qui exclurait toute participation à un investissement réalisé hors de leur territoire. Les investissements doivent servir l'intérêt de ce territoire mais n'y sont pas nécessairement localisés. Ce n'est en tout cas certainement pas la portée de l'unique précédent invoqué du 25 mai 1994, *Syndicat intercommunal des eaux de Gravelotte et de la vallée de l'Orne (SIEGVO)*, n° 106876, C, dans lequel les attributions de l'EPCI en cause sont sans rapport avec celles dont il est question ici.

Les CA requérantes consacrent enfin d'importants développements à démontrer que les avantages économiques censés venir avec la meilleure accessibilité ne sont pas aujourd'hui au rendez-vous, voire que cette meilleure accessibilité elle-même reste un leurre, en raison notamment d'efforts insuffisants de la SNCF en termes de desserte. Il nous semble toutefois que, pour l'appréciation de ce qui entre dans la compétence d'une collectivité publique, il n'y a pas lieu d'entrer dans un tel débat de détail, à plus forte raison *a posteriori*. La question déterminante est de savoir si l'investissement est de nature à améliorer l'accessibilité, ce qui ne paraît guère douteux.

4.4. La cour n'a donc commis ni erreur de droit dans son raisonnement, ni erreur de qualification juridique dans la caractérisation de l'intérêt communautaire. Par ailleurs, il n'était pas nécessaire d'éclairer l'appréciation des juges du fond sur ce point par l'expertise

⁶ 5 juillet 2010, *CA de Saint-Etienne Métropole*, n° 315551, B

réclamée en première instance, et le TA pouvait se borner à statuer sans se prononcer sur cette demande. Contrairement à ce qui est soutenu devant vous, la cour n'a pas non plus commis d'erreur de droit en jugeant que le jugement n'était entaché d'aucune irrégularité de ce fait.

5. Les pourvois de la CA du Pays Basque et de Mont-de-Marsan agglomération en viennent ensuite à la question du lien entre les engagements de financement qu'elles ont pris dans la convention et les engagements pris concomitamment, selon elles, par l'Etat et RFF quant à la réalisation du tronçon Bordeaux-Espagne. Devant les juges du fond, elles faisaient valoir qu'elles n'ont accepté de participer au financement qu'en considération de ces engagements. La clause qu'on entend leur appliquer, l'obligation de contribuer non subordonnée à la réalisation du tronçon Bordeaux-Espagne, serait donc affectée d'un vice du consentement ou dépourvue de cause. Leur consentement aurait également été vicié dans la mesure où elles se sont engagées sans savoir que seule une partie des collectivités pressenties pour entrer au « tour de table » allaient finalement signer la convention.

5.1. Pour écarter ces contestations, le TA puis la CAA de Paris se sont essentiellement fondés sur leur lecture de la convention de financement et du « *protocole d'accord relatif à la branche Bordeaux-Espagne* ». Cette lecture retient qu'il n'y avait dès l'origine aucune ambiguïté sur deux points. D'une part, les engagements consentis dans la convention ont pour unique objet le financement de ce qu'elle appelle « *le projet* », c'est-à-dire le seul tronçon Tours-Bordeaux. D'autre part, il y a une nette différence, quant au caractère contraignant, entre le libellé de ces obligations et les termes par lesquels la réalisation des autres tronçons est évoquée à l'article 7 de la convention : il ne s'agit plus là que de la « *confirmation de la volonté des parties* », de leur « *attachement* » à cette réalisation et d'un renvoi au protocole qui doit « *préciser les conditions d'application de cet objectif* ». Et comme nous l'avons dit, c'est le même terme d'objectif qui est employé dans le protocole.

Les juges du fond en ont déduit que la cause unique des engagements financiers est la réalisation du tronçon Tours-Bordeaux et qu'aucun élément de la convention ou du protocole ne subordonnait ces engagements à la réalisation des autres tronçons. Compte tenu des termes qui viennent d'être cités, cette lecture nous semble devoir être approuvée, à plus forte raison dans le cadre de votre contrôle ici limitée à la dénaturation. Et contrairement à ce que soutiennent les pourvois, elle n'aboutit pas à dénier au couple formé par la convention et le protocole le caractère d'un ensemble contractuel : ce caractère est en réalité indifférent, puisque même au sein de l'ensemble, il y a d'une part des engagements contraignants et d'autre part de simples objectifs.

5.2. Dans ces conditions, la portée des engagements souscrits étant dès l'origine sans ambiguïté, les juges du fond ont écarté à raison l'existence d'un vice du consentement, à plus forte raison d'un vice d'une particulière gravité – appréciation que vous contrôlez au titre de la qualification juridique (voir 10 juillet 2013, *Cne de Vias et Société d'économie mixte de la ville de Béziers et du littoral*, n° 362304-362318, B et 20 décembre 2017, *Sté Area Impianti*, n° 408562, B).

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Ils n'ont pas davantage commis d'erreur de qualification juridique en écartant le vice du consentement qui résulterait de ce que moins de collectivités ont finalement participé au « tour de table » qu'il n'y en avait de pressenties. Cette circonstance est extérieure à la volonté de RFF, on ne prouve nullement qu'elle a été intentionnellement dissimulée aux collectivités requérantes et elle est postérieure à leur signature de la convention. Surtout, si les CA requérantes expriment l'inquiétude de devoir payer davantage pour cette raison, rien au dossier n'indique que leur contribution ait été de ce fait revue à la hausse ou doive l'être.

5.3. Si la cause unique de l'engagement financier est la réalisation du tronçon Tours-Bordeaux, alors selon les CA requérantes, il faut au moins constater que cette cause est inexistante. Elles entendent par là que l'on se trouve dans le cas de nullité des contrats prévus à l'article 1169 du code civil, celui où « *la contrepartie convenue au profit de celui qui s'engage est illusoire ou dérisoire* ».

L'absence de cause n'est qu'exceptionnellement reconnue dans votre jurisprudence : on citera deux décisions, du 12 novembre 1948, *Compagnie des messageries maritimes*, A et du 26 septembre 2007, *OPDHLM du Gard*, n° 259809, B, qui portent toutes deux sur le cas particulier de la passation d'un marché pour une prestation déjà achetée. Et sur cette question de caractère illusoire ou dérisoire de la contrepartie, il ne paraît pas raisonnable de se livrer à une appréciation plus rigoureuse que lorsqu'on contrôle l'absence de libéralité – terrain sur lequel les CA requérante se placent aussi – par exemple dans le cas d'une transaction (9 décembre 2016, *Société foncière Europe*, n° 391840, B) : il faut une disproportion manifeste.

Le débat est donc ici en grande partie le même que celui sur la consistance des avantages procurés par la réalisation du tronçon Tours-Bordeaux. Et dans ce cadre, nous ne pensons pas qu'il puisse conduire à une autre conclusion. La cour n'a donc ici non plus commis aucune erreur de qualification juridique à écarter les moyens tirés de l'absence de cause de la convention ou de la méconnaissance de l'interdiction qu'ont les collectivités de consentir des libéralités

6. La dernière contestation invoquée reposait sur la disparition de la cause en cours d'exécution du contrat, en raison de l'abandon des projets de prolongement de la ligne.

La disparition de la cause est un motif justifiant la résiliation (27 février 2015, *Cne de Béziers*, n° 357028, A). Mais dès lors que l'on admet que la cause unique de la convention était la réalisation du tronçon Tours-Bordeaux, la cause ne peut avoir disparu et toute la discussion sur la réalité de l'abandon des autres projets est inopérante. Les pourvois ne peuvent donc pas davantage prospérer sur ce point.

PCMNC :

- Au rejet des trois pourvois ;
- Et à ce que la somme de 1 000 € soit mise à la charge de chacun des CA requérantes, à verser à SNCF Réseau, au titre de l'article L. 761-1 du CJA.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.