

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MONTPELLIER**

1506220

M. X

M. Lauranson
Rapporteur

M. Charvin
Rapporteur public

Audience du 23 mars 2017
Lecture du 20 avril 2017

C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Montpellier,

(4^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire complémentaire, enregistrés respectivement les 24 novembre 2015 et 25 novembre 2016, M. X, représenté par Me Y, demande au tribunal :

1°) d'annuler le contrat de partenariat pour la réalisation du pôle d'échange multimodal Montpellier Sud de France signé le 4 février 2015 entre la Société nationale des chemins de fer français Réseau (SNCF Réseau) et la société par actions simplifiée (SAS) Gare de la Mogère ;

2°) d'annuler l'accord indemnitaire relatif au contrat de partenariat pour la réalisation du pôle d'échange multimodal Montpellier Sud de France signé le 4 février 2015 entre SNCF Réseau et la SAS Gare de la Mogère ;

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

Il soutient que :

- il a intérêt à agir en tant que conseiller et directement concernée eu égard aux incidences financières du contrat de partenariat et à ses effets pour les habitants de la métropole qui en seront usagers et pourront subir des surcoûts ; en tout état de cause, il peut se prévaloir d'un intérêt susceptible d'être lésé de façon suffisamment directe et certaine en tant qu' élu local ou en sa qualité de contribuable ;

- sa requête est recevable en termes de délais puisqu' aucun avis d'attribution au Journal officiel de l'Union européenne (JOUE) n'a été publié ;

- le contrat en cause méconnaît l'article 2-II de l'ordonnance du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat dès lors que la condition de complexité pour y recourir n'est pas remplie ;

- la complexité technique du projet n'est pas démontrée dans sa dimension multimodale de transport (train, tramway, bus, voitures, vélos et piétons) ; la gare TGV Nîmes-Manduel, réalisée sans recours à un tel contrat, présente une complexité supérieure ; il n'est pas non plus démontré que la gestion des interfaces avec le projet de contournement Nîmes-Montpellier (travaux hydrauliques et de terrassement et structure porteuses de la dalle) présenterait un degré de complexité justifiant le recours au contrat de partenariat ; en outre, la démarche exemplaire en matière de développement durable n'est pas traitée ;

- le projet ne présente pas davantage une complexité juridique qui justifierait ce type de contrat ; la complexité urbanistique ne ressort pas du projet puisqu'il se situe dans une zone peu contraignante, très faiblement urbanisée et SNCF réseau est seulement en relation avec Montpellier Méditerranée Métropole ;

- la complexité économique n'est pas non plus démontrée dès lors que la prise en compte de recettes de valorisation est une particularité inhérente au contrat de partenariat public/privé et non une complexité ;

- le contrat est entaché d'illégalité en application du 3° du II de l'article 2 précité puisqu'il ne présente pas un bilan favorable entre les avantages et les inconvénients supérieur aux autres contrats de la commande publique ; ce bilan est erroné sur l'écart de durée d'exécution important entre l'évaluation préalable et le contrat signé ; certains éléments fiscaux n'ont pas été pris en compte, notamment le fait que la SAS Gare de la Mogère est majoritairement détenue par un fonds d'investissement luxembourgeois qui peut se traduire par une perte fiscale sèche pour l'Etat, lui-même actionnaire de SNCF Réseau, et qui doit être recensé comme un coût défavorable au contrat de partenariat ; les coûts d'exploitation et d'entretien ont été sous-évalués dès lors que n'a pas été pris en compte le fait que, pendant trois années, aucun gain de productivité ne pourra être réalisé au regard de la fréquentation faible de la nouvelle gare ; en pratique, ce type de contrat s'avère plus coûteux que prévu ; l'évaluation des risques et la probabilité de leur réalisation ont été systématiquement sous-estimées ; le risque d'inondation n'apparaît pas dans les matrices de calcul alors que la gare est en zone inondable ; de même, l'aléa climatique cévenol, pouvant entraîner des crues du Nègue-Cats, n'est pas évoqué dans l'enquête préalable au titre de l'autorisation loi sur l'eau dans le cadre de la zone d'aménagement (ZAC OZ 1) ;

- aucune régularisation du contrat ne peut intervenir et son annulation ne porte pas atteinte à l'intérêt général ;

- la région Occitanie a annoncé la suspension de sa participation au financement du projet prévue à hauteur de 32 millions d'euros.

Par un mémoire en défense enregistré le 10 novembre 2016, la société SNCF Réseau, représentée par Me Z, conclut au rejet de la requête et demande que soit mise à la charge de M. X la somme de 8 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La société fait valoir que :

- le juge administratif est incompétent pour statuer sur la convention autonome indemnitaire qui a pour objet de formaliser l'accord des parties sur les conditions de poursuite du projet en cas de recours ; l'accord, qui est purement financier, ne contient aucune clause exorbitante de droit commun et n'a pas pour objet de faire participer la SAS Gare de la Mogère à l'exécution d'un service public ; il est l'accessoire des conventions conclues pour assurer le financement du projet ;

- les conclusions dirigées contre l'accord autonome indemnitaire sont tardives puisqu'il a été publié au bulletin officiel des actes de SNCF Réseau n° 93 du 13 mars 2015 ; cette mesure de publicité était appropriée ;

- elles sont également irrecevables faute de moyens propres soulevés à l'encontre de ce contrat ;

- les conclusions dirigées contre le contrat de partenariat sont tardives puisque, bien que non publié au JOUE, il l'a été de façon appropriée, in extenso, au Journal officiel de la République française (JORF) le 13 février 2015 dans le cadre de la publication du décret n°2015-154 du 11 février 2015 ;

- la requête est irrecevable en l'absence d'intérêt à agir de M. X ; sa qualité d'élu de Montpellier Méditerranée Métropole ne saurait lui conférer un tel intérêt dès lors que la métropole n'a ni conclu ni autorisé le contrat de partenariat en cause ;

- le critère de la complexité du projet est rempli compte tenu du caractère « hors norme » du projet ;

- sur la complexité technique du projet : le pôle d'échange multimodal était, en juillet 2012, le premier projet de gare réalisé sous sa maîtrise d'ouvrage et elle ne dispose pas des ressources humaines nécessaires à cette réalisation ni le savoir-faire requis ; elle était confrontée à un plan de charge lourd sur des opérations d'envergure (6 gares ou lignes à grande vitesse pour un montant total de 15 milliards d'euros) ; les délais étaient contraints en raison de la mise en service du contournement de Nîmes et Montpellier au dernier trimestre 2017 ; la complexité est liée à de nombreuses interfaces, entre quatre projets : la ZAC Oz (sous maîtrise d'ouvrage de la SAAM), le déplacement de l'A9 (ASF), la ligne CNM (société Oc'Via), la ligne de tramway et le réseau urbain (Montpellier Méditerranée Métropole) ; en juillet 2012, l'ensemble des besoins d'interface n'étaient pas encore établis (notamment la ZAC) et avaient des calendriers différents ; le caractère multimodal et évolutif du projet contribue à sa complexité, notamment les modes de déplacements doux et l'arrivée du tramway directement sur le parvis ouest de la gare ; à la différence de la gare de Nîmes, le projet contesté est une gare-pont avec la construction de murs anti-déraillement et anti-bruit pour les trains ne marquant pas l'arrêt ; le projet connaîtra une forte évolution de la fréquentation de sorte qu'il doit être évolutif dès sa conception ; la complexité est aussi liée à la démarche retenue en matière de développement durable par son intégration dans une zone « éco-cité » ; sur la complexité juridique du projet : elle tient à la difficulté de répartir les risques qui ne sont pas nécessairement identifiés et aux différentes parties prenantes ; la complexité urbanistique est induite par la concomitance de plusieurs projets urbains ; le projet est également complexe économiquement ;

- Le bilan avantages/inconvénients est plus favorable au contrat de partenariat sans qu'il n'y ait lieu de tenir compte de la durée du contrat effectivement signé en 2015 ;
- en cas de résiliation du contrat, il est demandé de différer dans le temps les effets d'une telle mesure.

Par un mémoire en défense enregistré le 25 novembre 2016, la SAS Gare de la Mogère, représentée par Me A, conclut au rejet de la requête et demande que soit mise à la charge de M. X la somme de 4 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- le juge administratif est incompétent pour statuer sur la convention autonome indemnitaire qui a pour objet de formaliser l'accord des parties sur les conditions de poursuite du projet en cas de recours ; l'accord qui est purement financier ne contient aucune clause exorbitante de droit commun et n'a pas pour objet de faire participer la SAS Gare de la Mogère à l'exécution d'un service public ; il est l'accessoire des conventions conclues pour assurer le financement du projet ;
- les conclusions dirigées contre l'accord autonome indemnitaire sont tardives puisque l'accord indemnitaire a été publié au bulletin officiel des actes de SNCF Réseau n° 93 du 13 mars 2015 ; cette mesure de publicité était appropriée ;
- les conclusions dirigées contre le contrat de partenariat sont tardives puisque, bien que non publié au JOUE, il l'a été de façon appropriée, in extenso, au JORF le 13 février 2015 dans le cadre de la publication du décret n° 2015-154 du 11 février 2015 ;
- les conclusions dirigées contre l'accord indemnitaire sont également irrecevables faute de moyens propres soulevés à l'encontre de ce contrat ;
- la requête est irrecevable en l'absence d'intérêt à agir de M. X ; sa qualité d'élu de Montpellier Méditerranée Métropole ne saurait lui conférer un tel intérêt dès lors que la métropole n'a ni conclu ni autorisé le contrat de partenariat en cause ;
- le critère de la complexité du projet est rempli ;
- le bilan avantages/inconvénients est plus favorable au contrat de partenariat sans qu'il n'y ait lieu de tenir compte de la durée du contrat effectivement signé en 2015 ;
- en cas de résiliation du contrat, les conséquences seraient excessives et porteraient atteinte à l'intérêt général.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat ;
- le décret n° 2004-1119 du 19 octobre 2004 portant création de la mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat ;
- le décret du Premier ministre n°2015-154 du 11 février 2015 approuvant le contrat de partenariat passé entre SNCF Réseau et la SAS Gare de la Mogère pour la conception, la construction, l'entretien, la maintenance et le financement du pôle d'échange multimodal Montpellier Sud de France ;
- 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. Lauranson,
- les conclusions de M. Charvin,
- et les observations de Me B pour M. X et de Me S pour SNCF Réseau.

1. Considérant que la société Réseau Ferré de France (RFF), devenue « SNCF Réseau » suite à la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire, est à l'origine du projet de construction d'un Pôle d'Echange Multimodal (PEM), sur la ligne ferroviaire nouvelle du contournement Nîmes-Montpellier (CNM) en cours de construction ; que ce projet consiste à réaliser une nouvelle gare au sud-est de la commune de Montpellier dénommée « Gare Montpellier Sud de France » ou « Gare de la Mogère » ; que, dans la perspective de la conclusion d'un contrat de partenariat, RFF a mené l'évaluation préalable requise par les dispositions de l'article 2 de l'ordonnance du 17 juin 2004 susvisée alors en vigueur ; qu'en application des dispositions du décret du 19 octobre 2004 susvisé alors applicable, la mission d'appui aux partenariats public-privé a émis, le 3 avril 2012, un avis n° 2012-05 favorable au projet ; que, par délibération du 5 juillet 2012, le conseil d'administration de RFF a autorisé le lancement de la procédure de passation d'un contrat de partenariat pour la réalisation du Pôle d'Echange Multimodal qui impliquait une procédure de dialogue compétitif en application de l'article 5 de l'ordonnance précitée ; qu'un avis d'appel public à la concurrence a été publié le 19 juillet 2012 au Journal officiel de l'Union européenne (JOUE) et au Bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP) ; que cette procédure s'est terminée par la conclusion d'un contrat de partenariat entre SNCF Réseau (anciennement RFF) et la SAS Gare de la Mogère le 4 février 2015 ayant pour objet d'assurer par son titulaire la conception, la construction, l'entretien, la maintenance et le financement du Pôle d'Echange Multimodal Montpellier Sud de France permettant la desserte de la ligne nouvelle du contournement Nîmes - Montpellier réalisée dans le cadre d'un autre contrat de partenariat ; que ce pôle, au terme de l'article 2 du contrat, comprend l'ensemble des ouvrages, installations et équipements constitutifs de la gare nouvelle Montpellier Sud de France correspondant à une gare multimodale et comprenant notamment un bâtiment de voyageurs d'environ 8 235 m² de SHON et un parvis, un espace d'intermodalité et de stationnement des différents modes de transport avec un parking de 1 600 places de stationnement et l'ensemble des éléments techniques assurant les fonctionnalités du pôle à l'exclusion des équipements ferroviaires ; que, par décret du Premier ministre du 11 février 2015, publié au Journal officiel de la République française (JORF) le 13 février suivant, le contrat de partenariat comprenant ses annexes a été approuvé et publié ; que, le 4 février 2015, SNCF Réseau et la SAS Gare de la Mogère ont conclu un accord indemnitaire relatif au contrat de partenariat pour la réalisation du Pôle d'Echange Multimodal Montpellier Sud de France qui prévoit, à son article 2, les conditions de poursuite du projet en cas de recours contentieux contre le contrat de partenariat ou le décret l'approuvant ; que, parallèlement au déroulement de la procédure de passation du contrat de partenariat, une concertation publique a eu lieu du 6 mai au 6 juin 2013, en application des dispositions des articles L. 300-2 et R. 300-1 et suivants du code de l'urbanisme ; que le projet a également fait l'objet d'une enquête publique qui s'est déroulée du 22 septembre au 24 octobre 2014, en application des articles L. 123-1 et suivants et R. 123-1 et suivants du code de l'environnement ; que le commissaire-enquêteur a émis un avis favorable à la déclaration de projet pour cette gare nouvelle envisagée par RFF au lieu-dit « la Mogère Pont-

Trinquat » à Montpellier ; que la déclaration de projet a été prise par le président de RFF le 31 décembre 2014 ; que, par la présente requête, M. X demande au tribunal d'annuler, d'une part, le contrat de partenariat pour la réalisation du pôle d'échange multimodal Montpellier Sud de France signé le 4 février 2015 entre SNCF Réseau et la SAS Gare de la Mogère et, d'autre part, l'accord indemnitaire relatif à ce contrat de partenariat, signé le même jour ;

Sur la validité des contrats :

2. Considérant qu'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 ; que cette action devant le juge du contrat est également ouverte aux membres de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales concerné ainsi qu'au représentant de l'Etat dans le département dans l'exercice du contrôle de légalité ; que ce recours doit être exercé, y compris si le contrat contesté est relatif à des travaux publics, dans un délai de deux mois à compter de l'accomplissement des mesures de publicité appropriées, notamment au moyen d'un avis mentionnant à la fois la conclusion du contrat et les modalités de sa consultation dans le respect des secrets protégés par la loi ;

Sur les conclusions tendant à contester la validité du contrat de partenariat pour la réalisation du pôle d'échange multimodal Montpellier Sud de France signé le 4 février 2015 entre SNCF Réseau et la SAS Gare de la Mogère :

3. Considérant qu'aux termes de l'article L. 1414-10 du code général des collectivités territoriales alors applicable : « (...) Dès qu'elle a choisi l'attributaire du contrat, la personne publique informe les candidats non retenus du rejet de leur offre. En cas de transmission postale, un délai d'au moins seize jours est respecté entre la date à laquelle le courrier portant notification aux candidats de la décision d'attribuer le contrat est envoyé et la date de conclusion du contrat. En cas de transmission électronique à l'ensemble des candidats, ce délai est réduit à au moins onze jours. Quand elle renonce à poursuivre la passation du contrat, la personne publique en informe les candidats. En réponse à une demande écrite d'un candidat évincé, la personne publique indique par écrit dans les quinze jours les motifs du rejet de son offre, les caractéristiques et les avantages relatifs de l'offre retenue ainsi que le nom de l'attributaire du contrat. Le contrat est notifié à l'attributaire avant tout commencement d'exécution. Dans un délai de trente jours à compter de cette notification, la personne publique envoie pour publication un avis d'attribution au Journal officiel de l'Union européenne. Cet avis d'attribution est établi conformément au modèle établi par arrêté du ministre chargé de l'économie. Une fois signés, les contrats de partenariat et leurs annexes sont communiqués à l'autorité administrative dans des conditions fixées par décret. Les informations et documents communiqués ne sont utilisés qu'à des fins de recensement et d'analyse économique. Les mentions figurant dans ces contrats qui sont couvertes par le secret, notamment en matière industrielle et commerciale, ne peuvent être divulguées » ;

4. Considérant que SNCF Réseau et la SAS Gare de la Mogère opposent en défense l'irrecevabilité des conclusions de M. X en faisant valoir que le contrat de partenariat pour la réalisation du pôle d'échange multimodal Montpellier Sud de France, signé le 4 février 2015 entre SNCF Réseau et la SAS Gare de la Mogère, a été intégralement publié au JORF du 13 février 2015, que cette mesure de publicité appropriée a fait courir le délai de recours de deux mois et qu'ainsi, la requête de M. X, enregistrée le 24 novembre 2015, est tardive ; que M. X soutient au contraire que seule la publication de l'avis d'attribution du contrat en litige au Journal officiel de l'Union européenne, prévue par les dispositions précitées de l'article L. 1414-10 du code général des collectivités territoriales alors applicable, dont il est constant qu'elle n'a pas été effectuée, était de nature à faire courir le délai de recours ;

5. Considérant, ainsi qu'il a été dit au point 2, que si le recours d'un tiers doit être exercé, y compris si le contrat contesté est relatif à des travaux publics, dans un délai de deux mois à compter de l'accomplissement des mesures de publicité appropriées, la publication de l'avis d'attribution, établie conformément au modèle prévu par arrêté du ministre chargé de l'économie, mentionnant à la fois la conclusion du contrat et les modalités de sa consultation dans le respect des secrets protégés par la loi, n'est pas la seule mesure de publicité pour faire courir le délai de recours à l'égard des tiers ; qu'il en va ainsi même si la loi prévoit que l'avis d'attribution, dans le cadre de la passation du contrat, doit être envoyé pour publication au Journal officiel de l'Union européenne, comme c'est le cas pour les contrats de partenariat en application des dispositions précitées ;

6. Considérant qu'il est constant que le décret n° 2015-154 du 11 février 2015 approuvant le contrat de partenariat passé entre SNCF Réseau et la SAS Gare de la Mogère pour la conception, la construction, l'entretien, la maintenance et le financement du pôle d'échange Multimodal Montpellier Sud de France a été publié au JORF n° 0037 du 13 février 2015 avec, en annexe, le contrat dans son intégralité portant la date de sa signature ; que cette publication, qui permet sa consultation, est adaptée tant à la nature et à l'importance du contrat et constitue, par suite, une mesure de publicité appropriée de nature à déclencher le délai de deux mois au cours duquel la validité du contrat ou de certaines de ses clauses peut être contestée ; que la requête présentée par M. X, tiers à ce contrat, n'a été enregistrée au greffe du tribunal que le 24 novembre 2015, soit après l'expiration du délai de recours contentieux qui lui était ouvert ; que, dès lors, les conclusions de la requête tendant à la contestation de la validité de cet acte sont tardives et doivent être rejetées comme étant irrecevables ;

Sur les conclusions tendant à contester la validité de l'accord indemnitaire relatif au contrat de partenariat pour la réalisation du pôle d'échange multimodal Montpellier Sud de France signé le 4 février 2015 entre SNCF Réseau et la SAS Gare de la Mogère :

7. Considérant qu'il résulte de l'instruction que cet accord indemnitaire a été intégralement publié au Bulletin officiel des actes de SNCF Réseau n° 93 de mars 2015, mis en ligne le 13 mars 2015, et accessible aux particuliers ; que cette mesure de publicité, appropriée à la nature et à l'importance du contrat, a fait courir le délai de recours de deux mois prévu au point 2 à l'égard de M. X à compter de cette date ; que, par suite, et comme le font valoir les parties en défense, les conclusions précitées de la requête enregistrée au greffe du tribunal le 24 novembre 2015 qui, de surcroît, ne sont assorties d'aucun moyen propre dirigé contre cet accord, sont tardives ; que, dès lors, elles doivent également être rejetées comme étant irrecevables ;

8. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la requête de M. X doit être rejetée ;

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

9. Considérant que les dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de SNCF Réseau, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme demandée par M. X sur ce fondement ; qu'en revanche, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de M. X la somme de 1 500 euros au titre des frais exposés respectivement par SNCF Réseau et la SAS Gare de la Mogère et non compris dans les dépens ;

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête de M. X est rejetée.

Article 2 : M. X versera la somme de 1 500 euros respectivement à SNCF Réseau et à la SAS Gare de la Mogère en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. X , à SNCF Réseau et à la SAS Gare de la Mogère.

Délibéré après l'audience du 23 mars 2017, à laquelle siégeaient :

Mme Encontre, président,
M. Rousseau, premier conseiller,
M. Lauranson, premier conseiller,

Lu en audience publique le 20 avril 2017.

Le rapporteur,

Le président,

M. LAURANSON

S. ENCONTRE

Le greffier,

M.-A. BARTHELEMY

La République mande et ordonne au préfet de l'Hérault 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.

Pour expédition conforme,
Montpellier le 20 avril 2017.

Le greffier,

M.-A. BARTHELEMY