

**CONSEIL D'ETAT**

statuant  
au contentieux

**N<sup>os</sup> 438388, 438389, 438408**

**REPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

---

- COMMUNAUTÉ  
D'AGGLOMÉRATION DU PAYS  
BASQUE

- COMMUNAUTÉ  
D'AGGLOMÉRATION DU  
GRAND MONTAUBAN

- COMMUNAUTÉ  
D'AGGLOMÉRATION  
« MONT-DE-MARSAN  
AGGLOMÉRATION »

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux  
(Section du contentieux, 2<sup>ème</sup> et 7<sup>ème</sup> chambres réunies)

Sur le rapport de la 2<sup>ème</sup> chambre  
de la Section du contentieux

---

M. Fabio Gennari  
Rapporteur

---

M. Philippe Ranquet  
Rapporteur public

---

Séance du 18 octobre 2021  
Décision du 9 novembre 2021

---

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 438388, SNCF Réseau a demandé au tribunal administratif de Paris de condamner la communauté d'agglomération Côte Basque-Adour à lui payer la somme de 17 093 859,61 euros en exécution de la convention de financement et de réalisation du tronçon central Tours-Bordeaux de la ligne ferroviaire à grande vitesse Sud-Europe-Atlantique, avec intérêts de retard et capitalisation de ces intérêts.

Par un jugement n° 1608017/2-1 du 31 mai 2017, le tribunal administratif de Paris a partiellement fait droit à cette demande de SNCF Réseau en condamnant la communauté d'agglomération Côte Basque-Adour à lui verser une somme de 14 322 322,36 euros, assortie des intérêts de retard capitalisés.

Par un arrêt n° 17PA02660 du 10 décembre 2019, la cour administrative d'appel de Paris a rejeté l'appel formé contre ce jugement par la communauté d'agglomération du Pays Basque venant aux droits de la communauté d'agglomération Côte Basque-Adour.

Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 10 février et 21 août 2020 et le 7 octobre 2021 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la communauté d'agglomération du Pays Basque demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à ses conclusions d'appel ;

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

2° Sous le n° 438389, SNCF Réseau a demandé au tribunal administratif de Paris de condamner la communauté d'agglomération du Grand Montauban à lui payer la somme de 2 774 764,79 euros en exécution de la convention de financement et de réalisation du tronçon central Tours-Bordeaux de la ligne ferroviaire à grande vitesse Sud-Europe-Atlantique, avec intérêts de retard et capitalisation de ces intérêts.

Par un jugement n° 1608000/2-1 du 31 mai 2017, le tribunal administratif de Paris a partiellement fait droit à cette demande de SNCF Réseau en condamnant la communauté d'agglomération du Grand Montauban à lui verser une somme de 2 486 566,26 euros, assortie des intérêts de retard capitalisés.

Par un arrêt n° 17PA02556 du 10 décembre 2019 la cour administrative d'appel de Paris a rejeté l'appel formé par la communauté d'agglomération du Grand Montauban contre ce jugement.

Par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 10 février et 21 août 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la communauté d'agglomération du Grand Montauban demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à ses conclusions d'appel ;

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

.....

3° Sous le n° 438408, SNCF Réseau a demandé au tribunal administratif de Paris de condamner la communauté d'agglomération « Mont-de-Marsan Agglomération » à lui

payer la somme de 6 496 631,44 euros en exécution de la convention de financement et de réalisation du tronçon central Tours-Bordeaux de la ligne ferroviaire à grande vitesse Sud-Europe-Atlantique, avec intérêts de retard et capitalisation de ces intérêts.

Par un jugement n° 1607799/2-1 du 31 mai 2017, le tribunal administratif de Paris a partiellement fait droit à cette demande de SNCF Réseau en condamnant la communauté d'agglomération « Mont-de-Marsan Agglomération » à lui verser une somme de 5 822 112,81 euros, assortie des intérêts de retard capitalisés.

Par un arrêt n° 17PA02662 du 10 décembre 2019 la cour administrative d'appel de Paris a rejeté l'appel formé par Mont-de-Marsan Agglomération contre ce jugement.

Par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 10 février et 21 août 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la communauté d'agglomération « Mont-de-Marsan Agglomération » demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à ses conclusions d'appel ;

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

.....  
Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- le code civil ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le décret n° 2011-761 du 28 juin 2011 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Fabio Gennari, auditeur,
- les conclusions de M. Philippe Ranquet, rapporteur public,

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Bauer-Violas, Feschotte-Desbois, Sebagh, avocat de la communauté d'agglomération du Pays Basque, de la communauté d'agglomération du Grand Montauban et de la communauté d'agglomération « Mont-de-Marsan agglomération », et à la SCP Piwnica, Molinié, avocat de SNCF Réseau ;

Vu les notes en délibéré, présentées par la communauté d'agglomération du Pays Basque, la communauté d'agglomération du Grand Montauban et la communauté d'agglomération « Mont-de-Marsan agglomération », enregistrées le 18 octobre 2021 ;

Considérant ce qui suit :

1. Les pourvois visés ci-dessus présentent à juger des questions semblables. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision.

2. Il ressort des pièces des dossiers soumis aux juges du fond que par contrat conclu le 16 juin 2011 et approuvé par décret du 28 juin 2011, Réseau ferré de France (RFF), devenu SNCF Réseau, a concédé à la société LISEA le financement, la conception, la construction, la maintenance et l'exploitation de la ligne ferroviaire à grande vitesse Sud Europe Atlantique (LGV SEA) entre Tours et Bordeaux, et des raccordements au réseau existant. Le financement du projet a donné lieu à la conclusion entre l'Etat, l'Agence de financement des infrastructures de transport de France, RFF et plusieurs collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale, dont la communauté d'agglomération « Côte Basque-Adour », celle du Grand Montauban et « Mont-de-Marsan agglomération », d'une convention, intitulée « convention de financement et de réalisation du tronçon central Tours-Bordeaux de la ligne ferroviaire à grande vitesse Sud-Europe-Atlantique ». Ces trois communautés d'agglomération ont suspendu leurs versements au titre de cette convention. Par trois jugements du 31 mai 2017, le tribunal administratif les a condamnées à verser respectivement une somme 14 322 322,36 euros, de 2 486 566,26 euros et de 6 496 631,44 euros toutes taxes comprises, avec intérêts et capitalisation de ces intérêts, à SNCF Réseau, venant aux droits de RFF. La communauté d'agglomération du Pays Basque venant aux droits de la communauté d'agglomération Côte Basque-Adour et les communautés d'agglomération du Grand Montauban et « Mont-de-Marsan agglomération » se pourvoient en cassation contre les arrêts du 10 décembre 2019 par lesquels la cour administrative d'appel de Paris a rejeté leurs appels dirigés contre ces jugements.

Sur la recevabilité de la demande de la première instance :

3. Aux termes de l'article 12 de la convention de financement et de réalisation du tronçon central Tours-Bordeaux de la ligne ferroviaire à grande vitesse Sud-Europe-Atlantique : « (...) / *En cas de différend découlant de la présente Convention, ou en relation avec celle-ci, les Parties s'efforceront de le résoudre à l'amiable, notamment en organisant des contacts et échanges entre les dirigeants de chacune des Parties, en particulier dans le cadre du comité de suivi prévu à l'article 9. / A défaut d'accord amiable obtenu selon les modalités définies ci-dessus dans les 60 jours de leur survenance, tous différends découlant de la présente Convention, de sa validité, de son exécution ou de son inexécution, ou en relation avec celle-ci pourront être soumis à la juridiction compétente* ».

4. Il ressort des énonciations des arrêts contestés que, par des courriers du 13 janvier 2015, le directeur du projet LGV SEA de SNCF Réseau a indiqué à la communauté d'agglomération Côte Basque-Adour et à la communauté d'agglomération « Mont-de-Marsan agglomération » que plusieurs des appels de fonds qui leur avaient été adressés en application de la convention n'avaient pas été réglés et les a invitées à procéder au versement des sommes impayées et des intérêts de retard, puis, par des courriers du 1<sup>er</sup> février 2016, les a informées de

son intention d'engager à leur encontre une procédure juridictionnelle de recouvrement des sommes dues en l'absence de régularisation avant le 16 avril 2016. En jugeant que, par ces courriers, SNCF Réseau, qui n'était pas tenu de soumettre le différend l'opposant aux collectivités au comité de suivi prévu à l'article 9 de la convention, devait être regardé comme s'étant efforcé de résoudre à l'amiable le différend, conformément aux stipulations de l'article 12 de la convention, la cour n'a pas dénaturé les pièces des dossiers qui lui étaient soumis ni commis d'erreur de droit.

#### Sur les autres moyens des pourvois :

5. Lorsque les parties soumettent au juge un litige relatif à l'exécution du contrat qui les lie, il incombe en principe à celui-ci, eu égard à l'exigence de loyauté des relations contractuelles, de faire application du contrat. Toutefois, dans le cas seulement où il constate une irrégularité invoquée par une partie ou relevée d'office par lui, tenant au caractère illicite du contrat ou à un vice d'une particulière gravité relatif notamment aux conditions dans lesquelles les parties ont donné leur consentement, il doit écarter le contrat et ne peut régler le litige sur le terrain contractuel. Ainsi, lorsque le juge est saisi d'un litige relatif à l'exécution d'un contrat, les parties à ce contrat ne peuvent invoquer un manquement aux règles de passation, ni le juge le relever d'office, aux fins d'écarter le contrat pour le règlement du litige. Par exception, il en va autrement lorsque, eu égard, d'une part, à la gravité de l'illégalité et, d'autre part, aux circonstances dans lesquelles elle a été commise, le litige ne peut être réglé sur le fondement de ce contrat.

#### En ce qui concerne la compétence des communautés d'agglomération :

6. Aux termes de l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales, dans sa version alors en vigueur : « *I.- La communauté d'agglomération exerce de plein droit au lieu et place des communes membres les compétences suivantes : 1° En matière de développement économique : (...) actions de développement économique d'intérêt communautaire (...) III.- Lorsque l'exercice des compétences mentionnées aux I et II du présent article est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt communautaire, cet intérêt est déterminé à la majorité des deux tiers du conseil de la communauté d'agglomération. Il est défini au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de l'arrêté prononçant le transfert de compétence. A défaut, la communauté d'agglomération exerce l'intégralité de la compétence transférée. (...)* ».

7. La délibération du conseil communautaire de la communauté d'agglomération du Grand Montauban du 8 avril 2010, prise en application de ces dispositions, prévoit ainsi que : « *Sont d'intérêt communautaire : - la prospection, l'aide à l'implantation des entreprises (...) - la création et la gestion de pépinières d'entreprises nouvelles ou d'incubateurs nouveaux, ainsi que la gestion de pépinières d'entreprises ou d'incubateurs existants après leur achèvement ; - les aides à l'économie pour les projets permettant la création, le transfert ou le maintien d'emplois dans le territoire communautaire. Le seuil d'intervention requis est de 10 emplois par projet en zone urbaine (+ de 300 hab/km<sup>2</sup>) et de 3 emplois par projet ailleurs* ». Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> des statuts de la communauté d'agglomération « Mont-de-Marsan Agglomération » relatif aux « *Compétences légales obligatoires au sens de l'article L. 5216-5-I du code général des collectivités territoriales* », les actions de développement économique comprennent « *toutes études, actions ou réalisations d'intérêt communautaire tendant à permettre le développement économique du Marsan Agglomération en particulier toutes études, actions ou réalisations tendant à la promotion des zones d'activités économiques et à l'accueil des entreprises dans les zones communautaires (...)* ». Enfin, aux termes de l'article 2 des statuts

de l'agglomération Côte Basque-Adour : « (...) *La communauté d'agglomération élabore et met en œuvre les actions de développement économique, industriel (...) et commercial d'intérêt communautaire (...)* ».

8. Il ressort des énonciations des arrêts attaqués que, pour écarter les moyens que les collectivités requérantes avaient soulevés devant elle, tirés de la nullité de la convention du 16 juin 2011 en raison de leur incompétence pour conclure cette convention, la cour administrative d'appel, en adoptant les motifs retenus par le tribunal administratif, a relevé que cette convention avait été approuvée par délibération des exécutifs des collectivités requérantes, que la réalisation du tronçon central Tours-Bordeaux de la LGV SEA aurait pour effet d'améliorer l'accessibilité de leurs territoires, en particulier depuis Paris, et que le projet en cause était ainsi de nature à renforcer l'attractivité des territoires communautaires et, par suite, à favoriser leur développement économique. En déduisant de ces circonstances, au regard des dispositions citées aux points 6 et 7 que les communautés d'agglomération étaient compétentes pour participer au financement du projet, la cour n'a pas inexactly qualifié les faits qui lui étaient soumis, ni commis d'erreur de droit. Enfin, la cour administrative d'appel n'a commis aucune erreur de droit en écartant le moyen inopérant tiré par la communauté d'agglomération du Pays Basque et par la communauté d'agglomération « Mont-de-Marsan agglomération » de ce que le tribunal administratif de Paris, en s'abstenant de faire usage de ses pouvoirs d'instruction pour se prononcer sur ce point, aurait insuffisamment motivé ses jugements.

En ce qui concerne l'absence de cause de la convention et les vices de consentement invoqués :

9. Aux termes de l'article préliminaire de la convention de financement et de réalisation du tronçon central Tours-Bordeaux de la LGV SEA portant définitions, le terme « *Projet (...) désigne la réalisation du tronçon central Tours-Bordeaux de la LGV SEA et de ses investissements connexes, telle que figurant à l'article 2 de la présente Convention* ». Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la même convention : « *Objet de la convention : La Convention a pour objet de définir : - la répartition entre l'Etat, les collectivités territoriales signataires et Réseau ferré de France de la prise en charge de l'ensemble des investissements nécessaires à la réalisation du Projet, dont notamment les Concours du concédant prévus par le contrat de concession (...)* ». Aux termes de l'article 2 de cette convention : « *Consistance du Projet : Le Projet objet de la Convention est constitué : - d'une ligne nouvelle ferroviaire à grande vitesse à double voie comprenant un tracé neuf d'environ 300 kilomètres entre Tours (Saint-Avertin) et Bordeaux (Ambarès-et-Lagrave), incluant la réalisation des installations et équipements nécessaires, relevant de la maîtrise d'ouvrage du futur concessionnaire ; (...)* ». Aux termes de l'article 7 de cette convention : « *Engagements sur la réalisation des branches Bordeaux-Toulouse, Bordeaux-Espagne et Poitiers-Limoges de la LGV SEA : L'Etat, les collectivités territoriales et Réseau ferré de France confirment leur volonté commune de réaliser les trois branches Bordeaux-Toulouse, Bordeaux-Espagne et Poitiers-Limoges de la LGV SEA. Ils confirment leur attachement à lancer chacune de ces branches, en fonction de ses caractéristiques propres, dans la continuité de la réalisation du tronçon central Tours-Bordeaux. / Des protocoles spécifiques précisent, pour les différentes collectivités territoriales concernées, les conditions d'application de cet objectif* ». Aux termes du protocole d'accord relatif à la branche Bordeaux-Espagne : « *L'Etat, Réseau ferré de France (RFF) et les collectivités territoriales de la région Aquitaine, signataires du présent protocole, confirment leur volonté commune de conduire aussi rapidement que possible les études et les procédures afin de lancer les travaux de la branche Bordeaux-Espagne, dans la continuité de la réalisation du tronçon central Tours-Bordeaux. / Pour atteindre cet objectif, l'Etat et RFF prennent les deux engagements suivants : - Objectif d'un lancement de l'enquête publique relative à la branche*

*Bordeaux-Espagne dans le courant de l'année 2013, de façon à disposer en 2014 du décret portant déclaration d'utilité publique de l'opération. – Objectif d'assurer le démarrage des travaux de la branche Bordeaux-Espagne dans un délai de trois ans à compter de la publication du décret portant déclaration d'utilité publique de l'opération. L'Etat fera ses meilleurs efforts pour améliorer encore ce calendrier prévisionnel, notamment dans l'objectif d'un lancement de l'opération d'ici la fin 2016. / Ces engagements compléteront les dispositions de la convention de financement du tronçon central Tours-Bordeaux dont le projet a été transmis aux collectivités territoriales en vue de sa signature. / (...) / Les collectivités territoriales signataires du présent protocole d'accord réuniront les conditions leur permettant de s'engager positivement sur le projet de convention de financement du tronçon central Tours-Bordeaux qui leur a été transmis. / Les dispositions du présent protocole d'accord entreront en vigueur à la date d'entrée en vigueur de la convention de financement du tronçon central Tours-Bordeaux ».*

10. En premier lieu, il ressort des énonciations des arrêts attaqués que, pour écarter les moyens tirés par la communauté d'agglomération du Pays Basque et par la communauté d'agglomération « Mont-de-Marsan agglomération » de l'erreur commise par le tribunal administratif de Paris dans l'appréciation de la cause de leur engagement contractuel de participer au financement de la réalisation du tronçon Tours-Bordeaux, la cour administrative d'appel de Paris a estimé, par référence aux motifs des jugements dont il était fait appel, par une appréciation souveraine exempte de dénaturation, qu'il résultait des stipulations de la convention de financement et de réalisation du tronçon central Tours-Bordeaux de la LGV SEA citées au point 9 que cet engagement trouvait sa cause dans la réalisation de ce seul tronçon. Elle a notamment relevé à cet effet que ni l'article 7 de la convention, ni le protocole d'accord relatif à la branche Bordeaux-Espagne signé sur son fondement, ne subordonnaient l'engagement des collectivités signataires de participer au financement du tronçon central à la réalisation de cette branche. Contrairement à ce qui est soutenu, elle n'a pas jugé que la convention et le protocole d'accord ne se rattachaient pas à un même ensemble contractuel. Il résulte de ce qui a été dit au point 8 sur l'intérêt économique de la convention que la cour administrative d'appel n'a pas dénaturé les pièces du dossier ni commis d'erreur de qualification juridique des faits en écartant les moyens tirés de l'absence de cause de la convention et de la méconnaissance de l'interdiction pour les collectivités territoriales de consentir des libéralités.

11. En second lieu, après avoir relevé, par une appréciation souveraine exempte de dénaturation, d'une part, que la signature de la convention par l'ensemble des signataires pressentis n'avait pas constitué un élément déterminant de leur consentement, d'autre part que ni la convention ni le protocole ne comportaient d'engagement à leur égard de réaliser la branche Bordeaux-Espagne, la cour n'a pas inexactly qualifié les faits en jugeant, pour écarter l'existence d'un vice du consentement, que la communauté d'agglomération du Pays Basque et la communauté d'agglomération « Mont-de-Marsan agglomération » n'avaient été induites en erreur ni sur l'étendue des obligations de leurs cocontractants ni sur l'objet de la convention de financement.

En ce qui concerne la disparition de la cause de la convention :

12. Compte tenu de ce qui a été dit au point 11 sur la cause de la convention de financement et de réalisation du tronçon central Tours-Bordeaux de la LGV SEA, le moyen tiré de ce que l'abandon allégué de la branche France-Espagne faisait disparaître la cause de la convention était inopérant. La communauté d'agglomération du Pays Basque et la communauté d'agglomération « Mont-de-Marsan agglomération » ne sauraient utilement reprocher à la cour d'avoir dénaturé les pièces du dossier en jugeant que son argumentation sur l'abandon allégué du

projet n'était pas susceptible de remettre en cause les motifs retenus à cet égard par les premiers juges.

13. Il résulte de tout ce qui précède que les pourvois doivent être rejetés, y compris les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Il y a lieu en revanche, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la communauté d'agglomération du Pays Basque, de la communauté d'agglomération du Grand Montauban et de Mont-de-Marsan Agglomération la somme de 1 000 euros chacune à verser à SNCF Réseau en application des mêmes dispositions.

DECIDE :

-----

Article 1<sup>er</sup> : Les pourvois de la communauté d'agglomération du Pays Basque, de la communauté d'agglomération du Grand Montauban et de Mont-de-Marsan Agglomération sont rejetés.

Article 2 : La communauté d'agglomération du Pays Basque, la communauté d'agglomération du Grand Montauban et Mont-de-Marsan Agglomération verseront chacune la somme de 1 000 euros à la société SNCF Réseau au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à la communauté d'agglomération du Pays Basque, à la communauté d'agglomération du Grand Montauban, à Mont-de-Marsan Agglomération et à la société SNCF Réseau.

Délibéré à l'issue de la séance du 18 octobre 2021 où siégeaient : M. Rémy Schwartz, président adjoint de la section du contentieux, présidant ; M. F... I..., M. Olivier Japiot, présidents de chambre ; M. G... K..., Mme A... J..., M. C... E..., M. D... L..., M. Jean-Yves Ollier, conseillers d'Etat et M. Fabio Gennari, auditeur-rapporteur.

Rendu le 9 novembre 2021.

Le Président :

Signé : M. Rémy Schwartz

Le rapporteur :

Signé : M. Fabio Gennari

La secrétaire :

Signé : Mme H... B...