

Conseil d'État

**N° 397096**

ECLI:FR:CECHR:2016:397096.20161223

Inédit au recueil Lebon

**7ème - 2ème chambres réunies**

M. Marc Pichon de Vendeuil, rapporteur

M. Olivier Henrard, rapporteur public

lecture du vendredi 23 décembre 2016

**REPUBLIQUE FRANCAISE**  
**AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 397096, par une requête et deux mémoires en réplique, enregistrés les 18 février, 9 septembre et 24 novembre 2016 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. E...G...et M. F...D...demandent au Conseil d'Etat d'annuler pour excès de pouvoir la décision implicite par laquelle le Premier ministre a rejeté leur demande tendant au retrait du décret n° 2015-1044 du 21 août 2015 approuvant des avenants aux conventions passées entre l'Etat et la société des Autoroutes Paris-Rhin-Rhône (APRR) et entre l'Etat et la société des Autoroutes Rhône-Alpes (AREA) pour la concession de la construction, de l'entretien et de l'exploitation d'autoroutes et aux cahiers des charges annexés à ces conventions, ensemble ledit décret.

2° Sous le n° 397160, par une requête, enregistrée le 19 février 2016 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la commune de Grenoble demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision implicite par laquelle le Premier ministre a rejeté sa demande tendant au retrait du décret n° 2015-1044 du 21 août 2015 approuvant des avenants aux conventions passées entre l'Etat et la société des Autoroutes Paris-Rhin-Rhône (APRR) et entre l'Etat et la société des Autoroutes Rhône-Alpes (AREA) pour la concession de la construction, de l'entretien et de l'exploitation d'autoroutes et aux cahiers des charges annexés à ces conventions, ensemble ledit décret ;

2°) d'enjoindre à l'Etat de saisir le juge du contrat aux fins de résolution des avenants approuvés par le décret du 21 août 2015 ;

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

Par un mémoire en défense, enregistré le 27 juillet 2016, la société AREA conclut au rejet de la requête.

Par un mémoire, enregistré le 21 octobre 2016, la commune de Grenoble déclare se désister purement et simplement de sa requête.

Par un mémoire en défense, enregistré le 4 novembre 2016, le ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargé des relations internationales sur le climat conclut au rejet de la requête.

La requête a été communiquée au Premier ministre et à la société APRR, qui n'ont pas produit de mémoire.

.....

3° Sous le n° 397164, par une requête sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 20 février et 19 mai 2016 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le Syndicat Mixte des Transports en Commun de l'Agglomération Grenobloise (SMTCAG) demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2015-1044 du 21 août 2015 approuvant des avenants aux conventions passées entre l'Etat et la société des Autoroutes Paris-Rhin-Rhône (APRR) et entre l'Etat et la société des Autoroutes Rhône-Alpes (AREA) pour la concession de la construction, de l'entretien et de l'exploitation d'autoroutes et aux cahiers des charges annexés à ces conventions ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code justice administrative.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 27 juillet et 8 novembre 2016, la société AREA conclut au rejet de la requête.

Par un mémoire en défense, enregistré le 7 novembre 2016, le ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le

climat conclut au rejet de la requête.

Par un mémoire, enregistré le 7 novembre 2016, le Syndicat Mixte des Transports en Commun de l'Agglomération Grenobloise déclare se désister purement et simplement de sa requête.

La requête a été communiquée au Premier ministre et à la société APRR, qui n'ont pas produit de mémoire.

.....

4° Sous le n° 397175, par une requête, enregistrée le 22 février 2016 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. A...B...demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision implicite par laquelle le Premier ministre a rejeté sa demande tendant au retrait des décrets n°s 2015-1044, 2015-1045 et 2015-1046 du 21 août 2015 approuvant des avenants aux conventions passées entre l'Etat et la société des Autoroutes Paris-Rhin-Rhône (APRR), entre l'Etat et la société des Autoroutes Rhône-Alpes (AREA), entre l'Etat et la société des Autoroutes du Sud de la France (ASF), entre l'Etat et la société des Autoroutes Estérel, Côte d'Azur, Provence, Alpes (ESCOTA), entre l'Etat et la Compagnie financière et industrielle des autoroutes (COFIROUTE), entre l'Etat et la Société des Autoroutes du Nord et de l'Est de la France (SANEF) et entre l'Etat et la Société des Autoroutes Paris-Normandie (SAPN) pour la concession de la construction, de l'entretien et de l'exploitation d'autoroutes et aux cahiers des charges annexés à ces conventions, ensemble lesdits décrets ;

2°) d'annuler les clauses de nature réglementaire des concessions et cahiers des charges ainsi approuvés dénommés " plan de relance autoroutier " .

Par un mémoire en défense, enregistré le 9 mai 2016, la Société ESCOTA conclut au rejet de la requête.

Par un mémoire en défense, enregistré le 9 mai 2016, la société ASF conclut au rejet de la requête.

Par un mémoire en défense, enregistré le 11 mai 2016, la Société COFIROUTE conclut au rejet de la requête.

Par un mémoire en défense, enregistré le 13 mai 2016, la Société SANEF conclut au rejet de la requête.

Par un mémoire en défense, enregistré le 13 mai 2016, la Société SAPN conclut au rejet de la requête.

Par un mémoire en défense, enregistré le 9 juin 2016, la Société AREA conclut au rejet de la requête.

Par un mémoire en défense, enregistré le 17 juin 2016, la Société APRR conclut au rejet de la requête.

Par un mémoire en défense, enregistré le 7 novembre 2016, le ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargé des relations internationales sur le climat conclut au rejet de la requête.

Par un mémoire, enregistré le 5 décembre 2016, M. B...déclare se désister purement et simplement de sa requête.

La requête a été communiquée au Premier ministre, qui n'a pas produit de mémoire.

.....

5° Sous le n° 397211, par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 22 février et 23 juin 2016 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'Automobile-club des avocats, l'Organisation des transporteurs routiers européens, la Fédération Française des Motards en Colère (FFMC), la Fédération Française de Motocyclisme (FFM) et M. C...H...demandent au Conseil d'Etat d'annuler pour excès de pouvoir la décision implicite par laquelle le Premier ministre a rejeté leur demande tendant au retrait le décret n° 2015-1044 du 21 août 2015 approuvant des avenants aux conventions passées entre l'Etat et la société des Autoroutes Paris-Rhin-Rhône (APRR) et entre l'Etat et la société des Autoroutes Rhône-Alpes (AREA) pour la concession de la construction, de l'entretien et de l'exploitation d'autoroutes et aux cahiers des charges annexés à ces conventions, ensemble ledit décret.

.....

6° Sous le n° 397212, par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 22 février et 27 mai 2016 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'Automobile-club des avocats, l'organisation des transporteurs routiers européens, la Fédération Française des Motards en Colère (FFMC), la Fédération Française de Motocyclisme (FFM) et M. C...H...demandent au Conseil d'Etat d'annuler pour excès de pouvoir la décision implicite par laquelle le Premier ministre a rejeté leur demande tendant au retrait le décret n° 2015-1045 du 21 août 2015 approuvant des avenants aux conventions passées entre l'Etat et la société des Autoroutes du Sud de la France (ASF), entre l'Etat et la société des

Autoroutes Estérel, Côte d'Azur, Provence, Alpes (ESCOTA) et entre l'Etat et la Compagnie financière et industrielle des autoroutes (COFIROUTE) pour la concession de la construction, de l'entretien et de l'exploitation d'autoroutes et aux cahiers des charges annexés à ces conventions, ensemble ledit décret.

.....

7° Sous le n° 397215, par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 22 février et 27 juin 2016 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'Automobile-club des avocats, l'organisation des transporteurs routiers européens, la Fédération Française des Motards en Colère (FFMC), la Fédération Française de Motocyclisme (FFM) et M. C...H...demandent au Conseil d'Etat d'annuler pour excès de pouvoir la décision implicite par laquelle le Premier ministre a rejeté leur demande tendant au retrait le décret n° 2015-1046 du 21 août 2015 approuvant des avenants aux conventions passées entre l'Etat et la Société des Autoroutes du Nord et de l'Est de la France (SANEF) et entre l'Etat et la Société des Autoroutes Paris-Normandie (SAPN) pour la concession de la construction, de l'entretien et de l'exploitation d'autoroutes et aux cahiers des charges annexés à ces conventions, ensemble ledit décret.

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la directive 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession ;
- le code de la voirie routière ;
- la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 ;
- la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 ;
- le décret n° 2009-1102 du 8 septembre 2009 ;
- le décret n° 2010-406 du 26 avril 2010 ;
- le décret n° 2013-436 du 28 mai 2013 ;
- le décret n° 2014-1341 du 6 novembre 2014 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Marc Pichon de Vendeuil, maître des requêtes,
- les conclusions de M. Olivier Henrard, rapporteur public.

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Spinosi, Sureau, avocat de la Société des Autoroutes du Sud de la France et de la société des Autoroutes Estérel, Côte d'Azur, Provence, Alpes.

1. Considérant qu'il ressort des termes des requêtes visées ci-dessus, qui sont dirigées contre les trois décrets du 21 août 2015 portant approbation de sept avenants aux conventions passées entre l'Etat et des sociétés autoroutières pour la concession de la construction, de l'entretien et de l'exploitation d'autoroutes et aux cahiers des charges annexés à ces conventions, que les requérants doivent être regardés comme demandant, d'une part, l'annulation pour excès de pouvoir de ces trois décrets et, d'autre part, l'annulation pour excès de pouvoir de certaines clauses de ces conventions ; qu'il y a lieu de joindre ces requêtes pour statuer par une seule décision ;

Sur les désistements de la commune de Grenoble, du Syndicat Mixte des Transports en Commun de l'Agglomération Grenobloise, et de MM. B...et D...:

2. Considérant que les désistements de la commune de Grenoble, du Syndicat Mixte des Transports en Commun de l'Agglomération Grenobloise, de M. B...et de M. D... sont purs et simples ; que rien ne s'oppose à ce qu'il en soit donné acte ;

Sur le cadre juridique des litiges :

3. Considérant qu'aux termes de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, dans sa rédaction en vigueur à la date d'adoption des décisions attaquées : " L'usage des autoroutes est en principe gratuit. / Toutefois, il peut être institué par décret en Conseil d'Etat un péage pour l'usage d'une autoroute en vue d'assurer la couverture totale ou partielle des dépenses de toute nature liées à la construction, à l'exploitation, à l'entretien, à l'aménagement ou à l'extension de l'infrastructure. / En cas de délégation des missions du service public autoroutier, le péage couvre également la rémunération et l'amortissement des capitaux investis par le délégataire. / Des ouvrages ou des aménagements non prévus au cahier des charges de la délégation peuvent être intégrés à l'assiette de celle-ci, sous condition stricte de leur nécessité ou de leur utilité, ainsi que de leur caractère accessoire par rapport à l'ouvrage principal. Il peut être procédé à un allongement de la durée de la délégation lorsque leur financement ne peut être couvert par l'augmentation raisonnable des tarifs de péage, l'allongement de cette durée ainsi que l'augmentation des tarifs devant être strictement limités à ce qui est nécessaire. (...) / La

convention de délégation et le cahier des charges annexé fixent les conditions dans lesquelles le délégataire exerce les missions qui lui sont confiées par l'Etat et en contrepartie desquelles il est autorisé à percevoir des péages. Ces actes sont approuvés par décret en Conseil d'Etat " ;

4. Considérant que, dans sa rédaction issue du décret du 6 novembre 2014, l'article 13-1 du décret, alors en vigueur, du 26 avril 2010 relatif aux contrats de concession de travaux publics et portant diverses dispositions en matière de commande publique disposait : " I.- Les concessions peuvent être modifiées sans nouvelle procédure d'attribution pour les travaux ou services supplémentaires qui sont devenus nécessaires et ne figuraient pas dans le contrat de concession initial, à la double condition qu'un changement de concessionnaire : / 1° Soit impossible pour des raisons économiques ou techniques tenant notamment aux exigences d'interchangeabilité ou d'interopérabilité avec les équipements, services ou installations existants acquis dans le cadre de la concession initiale ; / 2° Présenterait pour le pouvoir adjudicateur un inconvénient majeur ou entraînerait pour lui une augmentation substantielle des coûts. / Le montant des travaux ou services supplémentaires ne peut être supérieur à 50% du montant du contrat de concession initial. Lorsque plusieurs modifications successives sont apportées dans le respect des dispositions du présent titre, cette limite s'applique au montant de chaque modification " ;

Sur les conclusions dirigées contre certaines clauses des conventions :

5. Considérant que les dispositions citées au point 4 ci-dessus, qui autorisent, dans des cas limités et sous les conditions qu'elles énoncent, la modification de contrats de concessions de travaux publics en cours d'exécution sans nouvelle procédure d'attribution pour les travaux ou les services supplémentaires qui sont devenus nécessaires et ne figuraient pas dans le contrat de concession initial, ne méconnaissent pas le principe constitutionnel de libre accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures ; qu'elles ont, contrairement à ce qui est soutenu, pour objet de transposer le point b de l'article 43 de la directive 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession, dont elles reprennent presque intégralement la rédaction ; qu'est sans incidence à cet égard le fait que le décret du 6 novembre 2014 est entré en vigueur avant l'expiration du délai de transposition fixé par la directive au 18 avril 2016 ; que, dès lors, le moyen tiré, par voie d'exception, de ce que certaines clauses des conventions, de caractère réglementaire, seraient illégales en raison de l'illégalité qui entacherait le décret du 6 novembre 2014 doit, en tout état de cause, être écarté ;

6. Considérant que si les requérants soutiennent que des clauses prévoyant de nouveaux travaux, notamment pour la réalisation de nouvelles sections d'autoroute, constitueraient des clauses réglementaires, qui méconnaîtraient les dispositions citées au point 4 ci-dessus, un tel moyen doit, en tout état de cause, être écarté, dès lors qu'il ressort des pièces des dossiers, d'une part, que les travaux en cause, dont le montant n'est pas supérieur à 50% du montant des contrats initiaux, ont pour objet soit de répondre aux risques liés à l'accroissement du trafic, soit d'améliorer la sécurité routière, qu'ils répondent ainsi à des besoins d'intérêt général et qu'ils sont devenus nécessaires pour assurer l'exploitation des concessions et, d'autre part, qu'un changement de concessionnaire serait impossible du fait des liens étroits entre les équipements

concernés et les biens et services concédés et de nature à entraîner, pour l'Etat, une augmentation substantielle des coûts en raison des indemnités qui seraient dues ;

7. Considérant, par ailleurs, que si les requérants soutiennent que les clauses qui définissent des compensations financières, en prévoyant une hausse des péages pour une durée d'encaissement plus longue, constitueraient elles aussi des clauses réglementaires illégales, un tel moyen doit également, en tout état de cause, être écarté dès lors, d'une part, que, contrairement à ce qui est soutenu, l'article L. 122-4 du code de la voirie routière cité au point 3 ci-dessus ne fait pas obstacle à la couverture, par les péages, d'une hausse de la redevance domaniale et, d'autre part, qu'il ne saurait être utilement soutenu que des investissements nouveaux relèveraient de l'exploitation normale de la concession et ne pourraient dès lors faire l'objet d'une compensation ;

8. Considérant, enfin, que les requérants ne sauraient, en tout état de cause, utilement soutenir ni que certaines clauses, à caractère réglementaire, méconnaîtraient la portée de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, dont aucune disposition n'a d'incidence directe sur les conditions d'exploitation des concessions autoroutières, ni qu'elles seraient incompatibles avec les prescriptions du document d'orientation et d'objectifs d'un schéma de cohérence territoriale (SCoT) ou d'autres documents locaux relatifs à l'aménagement, à l'urbanisme ou à l'environnement applicables à la zone géographique où l'autoroute concédée s'étend, ni que l'Etat aurait méconnu les engagements pris auprès de la Commission européenne pour la validation du Plan de relance autoroutier ;

Sur les conclusions dirigées contre les décrets d'approbation :

9. Considérant qu'indépendamment du recours de pleine juridiction dont disposent les tiers à un contrat administratif pour en contester la validité, dans les conditions définies par la décision n° 358994 du 4 avril 2014 du Conseil d'Etat, statuant au contentieux, les tiers qui se prévalent d'intérêts auxquels l'exécution du contrat est de nature à porter une atteinte directe et certaine sont recevables à contester devant le juge de l'excès de pouvoir la légalité de l'acte administratif portant approbation du contrat ; qu'ils ne peuvent toutefois soulever, dans le cadre d'un tel recours, que des moyens tirés de vices propres à l'acte d'approbation, et non des moyens relatifs au contrat lui-même ;

10. Considérant que le seul moyen relatif à des vices propres dont seraient entachés les décrets litigieux que soulèvent les requérants est tiré de ce que ces décrets méconnaîtraient les objectifs d'accessibilité et d'intelligibilité de la norme faute de comporter certaines annexes techniques ; qu'il ressort toutefois des décrets tels que publiés au Journal officiel, qui ne présentent par ailleurs aucune difficulté particulière d'interprétation ni aucune ambiguïté, que le contenu des annexes peut être consulté au ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie ; qu'ainsi, sans qu'il soit besoin de statuer sur leur recevabilité, les conclusions dirigées contre les décrets d'approbation doivent, en tout état de cause, être rejetées ;

11. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les requêtes doivent être rejetées,

y compris leurs conclusions aux fins d'injonction et les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

DECIDE :

-----

Article 1er : Il est donné acte des désistements d'instance de la commune de Grenoble, du Syndicat Mixte des Transports en Commun de l'Agglomération Grenobloise, de M. B...et de M. D...

Article 2 : Les requêtes n°s 397096 en tant qu'elle émane de M.G..., 397211, 397212 et 397215 sont rejetées.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à Messieurs Vincent G...et BenjaminD..., à la commune de Grenoble, au Syndicat Mixte des Transports en Commun de l'Agglomération Grenobloise, à Monsieur A...B..., à l'Automobile club des avocats, à l'organisation des transporteurs routiers européens, à la Fédération Française des Motards en Colère, à la Fédération Française de Motocyclisme, à Monsieur C...H..., à la société des Autoroutes Paris-Rhin-Rhône (APRR), à la société des Autoroutes Rhône-Alpes (AREA), à la société des Autoroutes du Sud de la France (ASF), à la société des Autoroutes Estérel, Côte d'Azur, Provence, Alpes (ESCOTA), à la Compagnie financière et industrielle des autoroutes (COFIROUTE), à la Société des Autoroutes du Nord et de l'Est de la France (SANEF), à la Société des Autoroutes Paris-Normandie (SAPN) et à la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat.

Copie en sera adressée au Premier ministre.