

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NOUVELLE-CALEDONIE**

N° 2400598

**GROUPEMENT D'INTERET ECONOMIQUE
KARUÏA BUS**

M. François Bozzi
Rapporteur

Mme Nathalie Peuvrel
Rapporteuse publique

Audience du 17 avril 2025
Décision du 7 mai 2025

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif
de Nouvelle-Calédonie

Vu la procédure suivante :

Par une requête sommaire et des mémoires enregistrés le 1^{er} octobre 2024, le 30 décembre 2024 et le 11 février 2025, le Groupement d'intérêt économique (GIE) Karuïa Bus, représenté par la SELARL Hourcabie avocats et la SELARL de Greslan-Lentignac, demande au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 30 juillet 2024 par laquelle le comité syndical du syndicat mixte des transports urbains (SMTU) du Grand Nouméa a approuvé la résiliation du contrat de délégation de service public pour l'exploitation du réseau de transport Tanéo du Grand Nouméa du 27 avril 2018 relatif au lot n° 2 : exploitation de Lignes du réseau Tanéo (lignes urbaines du Grand Nouméa hors BHNS) ;

2°) d'ordonner la reprise des relations contractuelles nouées avec le SMTU du Grand Nouméa ;

3°) de mettre à la charge du SMTU du Grand Nouméa la somme de 600 000 francs CFP au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Le GIE Karuïa Bus soutient que :

- la décision attaquée méconnaît le principe d'impartialité s'imposant au pouvoir adjudicateur compte tenu de l'existence d'un conflit d'intérêts chez la présidente du SMTU ;
- elle a été prise au terme d'une procédure irrégulière dès lors que les élus appelés à délibérer n'ont pas disposé d'une information suffisamment claire, complète et exacte pour leur permettre d'apprécier en droit et en fait ses justifications et incidences par la note de synthèse n° NS-2024-34-DEL ;

- elle est entachée d'erreur de droit dès lors qu'elle ne pouvait intervenir sur le fondement des stipulations de l'article 111.1 du contrat de délégation de service public dans la mesure où l'exécution de ce contrat avait été suspendue par une délibération du 4 juin 2024 ;

- elle méconnaît l'article 111.1 du contrat de délégation de service public en ce que la résiliation pour motif d'intérêt général est intervenue sans avoir fait l'objet d'un préavis d'une durée de six mois dès lors que le contrat était suspendu ;

- elle est illégale dès lors qu'aucun motif d'intérêt général ne justifiait la résiliation du contrat de délégation de service public, et notamment aucun motif financier ;

- elle porte atteinte à la continuité du service public de transport, au service public de l'éducation, constitue une entrave au principe de concurrence effective et le conduira à licencier son personnel et à la mise en difficulté financière de ses fournisseurs et prestataires ;

- eu égard aux vices relatifs à la régularité et au bien-fondé de la décision de résiliation, la reprise des relations contractuelles doit être ordonnée sans que le SMTU du Grand Nouméa ne puisse se prévaloir de l'illégalité du contrat dès lors que ce dernier constitue non un marché public mais une délégation de service public compte tenu du risque même limité qu'il supporte, et que le principe de loyauté des relations contractuelles y fait obstacle.

Par deux mémoires en défense, enregistrés le 13 décembre 2024 et le 27 janvier 2025, le SMTU du Grand Nouméa, représenté par la SELARL d'avocats Royanez, conclut :

1°) au rejet de la requête ;

2°) à ce qu'il soit mis à la charge du GIE Karuïa Bus la somme de 600 000 francs CFP au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- aucun des moyens invoqués par le requérant n'est fondé ;

- en tout état de cause, la reprise des relations contractuelles est exclue dès lors que le contrat le liant au GIE Karuïa Bus était irrégulier dans la mesure où il constituait un marché public et non une délégation de service public puisque le risque était intégralement supporté par les collectivités et qu'elle ne méconnaît pas le principe de loyauté des relations contractuelles en s'en prévalant à ce titre.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 ;

- 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. Bozzi, premier conseiller,

- les conclusions de Mme Peuvrel, rapporteure publique,

- et les observations de la SELARL de Greslan-Lentignac, avocat du SMTU du Grand Nouméa, et de la représentante du haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie.

Considérant ce qui suit :

1. Le syndicat mixte des transports urbains (SMTU) du Grand Nouméa, constitué de la province Sud et des communes de Dumbéa, du Mont-Dore, de Nouméa et de Païta a pour objet l'organisation, la gestion et l'exploitation des services publics réguliers de transports en commun routiers, ferrés et maritimes et de transport scolaire des élèves du secondaire sur le territoire des communes membres. En vertu d'un contrat de délégation de service public du 23 mai 2018, le SMTU a confié au Groupement d'intérêt économique Transport en commun de Nouméa (GIE TCN) l'exploitation du réseau de transport Tanéo du Grand Nouméa relatif au lot n° 2 (lignes urbaines du Grand Nouméa hors BHNS) pour une durée de quatre-vingt-seize mois à compter du 1^{er} janvier 2019. A la suite de la situation insurrectionnelle ayant frappé la Nouvelle-Calédonie à compter du 13 mai 2024, dans le cadre de laquelle l'état d'urgence a été décrété, le service de transport a été interrompu en raison des dégradations commises et du climat de forte insécurité régnant sur le territoire et, par une délibération du 4 juin 2024, le comité syndical du SMTU du Grand Nouméa a décidé la suspension du contrat pour une durée prévisible de quatre mois à compter du 13 mai 2024. Par une délibération du 30 juillet 2024, le SMTU du Grand Nouméa a résilié le contrat de délégation de service public pour l'exploitation du réseau de transport Tanéo du Grand Nouméa du 23 mai 2018 relatif au lot n°2. Par la présente requête, le GIE Karuïa Bus demande l'annulation de cette décision et sollicite la reprise des relations contractuelles.

Sur le cadre juridique du litige :

2. En vertu des règles générales applicables aux contrats administratifs, la personne publique cocontractante peut toujours, pour un motif d'intérêt général, résilier unilatéralement un tel contrat, sous réserve des droits éventuels à indemnité de son cocontractant.

3. Le juge du contrat ne peut, en principe, lorsqu'il est saisi par une partie d'un litige relatif à une mesure d'exécution d'un contrat, que rechercher si cette mesure est intervenue dans des conditions de nature à ouvrir droit à indemnité. Toutefois, une partie à un contrat administratif peut, eu égard à la portée d'une telle mesure d'exécution, former devant le juge du contrat un recours de plein contentieux contestant la validité de la résiliation de ce contrat et tendant à la reprise des relations contractuelles. Un motif financier est au nombre des motifs d'intérêt général susceptibles de justifier de la résiliation d'un contrat.

4. Il incombe au juge du contrat, saisi par une partie d'un tel recours, lorsqu'il constate que cette mesure est entachée de vices relatifs à sa régularité ou à son bien-fondé, de déterminer s'il y a lieu de faire droit, dans la mesure où elle n'est pas sans objet, à la demande de reprise des relations contractuelles, à compter d'une date qu'il fixe, ou de rejeter le recours, en jugeant que les vices constatés sont seulement susceptibles d'ouvrir, au profit du requérant, un droit à indemnité. Pour déterminer s'il y a lieu de faire droit à la demande de reprise des relations contractuelles, il incombe au juge du contrat d'apprécier, eu égard à la gravité des vices constatés et, le cas échéant, à celle des manquements du requérant à ses obligations contractuelles, ainsi qu'aux motifs de la résiliation, si une telle reprise n'est pas de nature à porter une atteinte excessive à l'intérêt général et, eu égard à la nature du contrat en cause, aux droits du titulaire d'un nouveau contrat dont la conclusion aurait été rendue nécessaire par la résiliation litigieuse.

Sur les conclusions contestant la validité de la résiliation et tendant à la reprise des relations contractuelles :

5. En premier lieu, au nombre des principes généraux du droit qui s'imposent au pouvoir adjudicateur comme à toute autorité administrative figure le principe d'impartialité. Celui-

ci implique l'absence de situation de conflit d'intérêts au cours de la procédure de sélection du titulaire du contrat comme pour la résiliation de ce dernier.

6. En l'espèce, le GIE Karuïa Bus soutient que la décision de résiliation méconnaît le principe d'impartialité dès lors qu'elle a été édictée concomitamment à la délibération du 30 juillet 2024 résiliant le contrat de délégation de service public dont la société Carsud était titulaire pour l'exploitation du lot n° 1 qui était dans une situation différente de la sienne et afin de préserver les intérêts de cette société qui a pour actionnaire principal la société Promo Sud, dont la présidente du SMTU du Grand Nouméa est administrateur. Il résulte de l'instruction que la délibération attaquée est signée par Mme Naïa Wateou, en sa qualité de présidente du comité syndical du SMTU du Grand Nouméa. Il en résulte également, et il n'est pas contesté, que Mme Wateou est administrateur de la société de financement et de développement de la province Sud, société anonyme d'économie mixte dont le sigle est « Promosud », laquelle est actionnaire de la société Carsud. Toutefois, cette seule circonstance ne peut être regardée, par elle-même, comme caractérisant un conflit d'intérêts de nature à entraîner un défaut d'impartialité concernant Mme Wateou. Par suite, le moyen tiré du vice de procédure doit être écarté.

7. En deuxième lieu, le GIE Karuïa Bus soutient que la décision attaquée a été prise au terme d'une procédure irrégulière dès lors que les élus appelés à délibérer n'ont pas disposé d'une information suffisamment claire, complète et exacte pour leur permettre d'apprécier en droit et en fait ses justifications et incidences par la note de synthèse n° NS-2024-34-DEL. Il résulte toutefois de l'instruction que la note de synthèse produite comporte des projections de la part des contributions publiques, des données financières concernant les recettes commerciales comme les charges d'entretien et de maintenance ainsi que deux études juridiques de cabinet d'avocat portant sur les conditions et les effets d'une résiliation du contrat. En outre, le SMTU fait valoir sans être contredit que plusieurs réunions préalables ont été organisées au comité syndical, auprès des élus constitués en bureau. Ce document et ses annexes à caractère juridique et financier ont ainsi permis aux élus de cerner les enjeux de la poursuite ou de l'interruption de la délégation de service public de transport Tanéo. Le moyen doit, dès lors, être écarté.

8. En troisième lieu, aux termes des stipulations de l'article 111.1 du contrat de délégation de service public pour l'exploitation du réseau de transport Tanéo du Grand Nouméa dans sa rédaction issue de l'avenant n° 4 : « *L'Autorité Délégante peut, à tout moment, pour des motifs d'intérêt général, résilier unilatéralement le présent contrat moyennant un préavis de 6 (six) mois notifié au Délégitaire par courrier recommandé avec accusé de réception. / La résiliation du contrat pour motif d'intérêt général ouvre droit à l'indemnisation intégrale. (...)* ».

9. Le GIE Karuïa Bus soutient que la délibération du 30 juillet 2024 attaquée est entachée d'erreur de droit dès lors qu'elle ne pouvait intervenir sur le fondement des stipulations de l'article 111.1 du contrat de délégation de service public dans la mesure où l'exécution de ce contrat avait été suspendue par une délibération du 4 juin 2024 pour une durée « prévisible » de quatre mois à compter du 13 mai 2024. Cependant, la suspension de l'exécution du service de transports ainsi décidée n'a pas eu pour effet de rompre et de faire disparaître le lien juridique unissant les parties. Par suite, elle ne faisait pas obstacle à ce que le SMTU du Grand Nouméa fasse application des stipulations de l'article 111.1 pour mettre un terme définitif à la relation contractuelle. Le moyen doit, dès lors, être écarté.

10. En quatrième lieu, le requérant soutient que la délibération du 30 juillet 2024 méconnaît les stipulations de l'article 111.1 du contrat de délégation dans la mesure où la résiliation est intervenue sans avoir fait l'objet d'un préavis de six mois dès lors que le contrat était suspendu et que ce préavis ne pouvait être exécuté. Il résulte de l'instruction que par une lettre en

date du 5 août 2024, notifiée le lendemain, la présidente du SMTU a informé le GIE Karuïa Bus de la résiliation décidée par le comité syndical du SMTU le 30 juillet 2024, en lui précisant que, s'agissant des modalités du préavis, le délai de six mois commençait à courir à compter de sa date de réception. La seule circonstance que l'exécution de ce contrat ait alors été suspendue ainsi qu'il a été indiqué au point 9 précédent ne faisait toutefois pas obstacle au déclenchement du préavis. Les parties au contrat étaient par ailleurs libres d'en définir par un commun accord les modalités exactes de mise en œuvre, bien que le délégant et le délégataire n'aient pas usé de cette possibilité, ainsi que le suggérait le SMTU dans la lettre du 5 août 2024. En tout état de cause, à supposer même que le délai de six mois de préavis n'ait pas été respecté, cette circonstance serait de nature à ouvrir, le cas échéant, droit à indemnisation, et est sans influence sur la légalité de la décision de résiliation. Par suite, le moyen doit être écarté.

11. En cinquième lieu, il résulte de la délibération du 30 juillet 2024 que pour résilier le contrat de délégation de service public le liant au GIE Karuïa Bus, le comité syndical du SMTU du Grand Nouméa s'est fondé sur le déséquilibre financier antérieur des contrats, sur la circonstance que les conditions financières d'exécution de la délégation n'étaient plus remplies au regard des graves troubles survenus à compter du 13 mai 2024 et dont les effets perduraient, et sur ses difficultés financières au regard de ses recettes et des charges dues contractuellement. Le GIE Karuïa Bus soutient qu'aucun des motifs retenus ne constitue un motif d'intérêt général de nature à justifier la résiliation du contrat.

12. Aux termes de l'article 82 du contrat de délégation de service public pour l'exploitation du réseau de transport Tanéo du Grand Nouméa : « *Le présent contrat est un contrat de Délégation de Service Public à Prix Forfaitaire, assorti des clauses de Bonus/Malus et de Pénalisation/intéressement. Le délégataire s'engage à assurer la gestion des missions qui lui sont confiées sur la base de grilles financières qui comprennent les charges d'exploitation, d'entretien et de maintenance des biens utilisés pour l'exploitation du service, sous la forme d'un montant déterminé pour la période du contrat y compris la Phase de Pré-Exploitation du BHNS. Le Délégataire s'engage en Francs Pacifique constants sur un montant forfaitaire de dépenses correspondant au réseau défini par le présent contrat ; ce montant est modifié en cas de modification de la production kilométrique de référence conformément à l'Article 90, sous réserve de mécanismes de franchise pour les modifications marginales. Il est indexé selon les dispositions de l'Article 98 dans la limite du plafond fixé par l'Autorité Délégante. En contrepartie, l'exploitant reçoit une rémunération versée par l'Autorité Délégante fondée sur le montant de la RAPF, le Délégataire assumant le risque industriel lié à la variation de ses dépenses d'exploitation (il assure la différence entre les dépenses prévisionnelles et les dépenses réelles d'exploitation si celles-ci sont supérieures) et une part non négligeable du risque d'exploitation sur l'évolution de la fréquentation et la fraude. La rémunération du Délégataire est définie par la RAPF (indexée), à laquelle est appliquée, avec une progressivité de mise en œuvre sur 3 ans : / -une clause de bonus/malus sur la qualité du service qui peut faire varier la rémunération du Délégataire dans une fourchette limitée ; / - une clause d'intéressement ou de pénalisation sur l'évolution de la fréquentation et de la fraude qui peut faire varier de nouveau la rémunération versée au Délégataire dans une fourchette limitée* ». Aux termes de l'article 85.2 du contrat : « *Recettes commerciale s émanant des usagers : « Le Délégataire perçoit les recettes commerciales auprès de l'ensemble des usagers, sur la base de la grille tarifaire définie par l'autorité Délégante. Le Délégataire collecte et reverse la totalité des recettes commerciales émanant de la vente de titres, quel que soit le canal de vente des titres de transports. Les traitements afférents aux encaissements de recettes sont assurés au sein des services financiers, par la comptabilité et le gestionnaire de recettes du Délégataire. Les recettes collectées sont reversées à l'Autorité Délégante à hauteur des montants encaissés. »*. Enfin, aux termes de l'article 87 du même contrat : *Rémunération Annuelle à Prix Forfaitaire versée par l'Autorité Délégante : « Afin qu'il puisse faire face aux*

sujétions de services publics imposées par l'Autorité Délégante et décrits tout au long des documents contractuels, l'Autorité Délégante verse au Déléataire une Rémunération Annuelle à Prix Forfaitaire (RAPF). Le montant de cette RAPF est défini pour chaque année d'exécution du contrat dans le Compte d'Exploitation Prévisionnel (en francs constants) pour une production kilométrique définie. Le montant de cette RAPF a été établi par le Déléataire, à ses risques et périls, en considération de son estimation du montant des charges, sur laquelle le Déléataire s'est engagé pour exécuter l'ensemble des tâches qui lui sont dévolues dans les documents contractuels, et ce pour chaque année d'exécution du contrat ».

13. Par ailleurs, aux termes de l'article 24 des statuts du SMTU du Grand Nouméa :
« Les membres du syndicat mixte contribuent à son financement en compensant la différence entre les recettes de toute nature, hors contribution directe des membres, d'une part et les charges prévisionnelles annuelles d'autre part ».

14. Le GIE Karuïa Bus soutient que le déséquilibre financier fondant la résiliation n'est pas établi dès lors que la charge résultant de l'obligation, pour le SMTU, de verser la rémunération annuelle à prix forfaitaire (RAPF) à son bénéfice est en diminution depuis l'entrée en vigueur du contrat et que les objectifs de fréquentation ont toujours été respectés.

15. Toutefois, pour apprécier si le motif d'intérêt général invoqué par l'administration justifie la résiliation de la convention, il n'appartient pas au juge administratif de procéder à une appréciation de la pertinence des choix opérés par l'autorité administrative.

16. En outre, ces circonstances ne peuvent être utilement invoquées dès lors, d'une part, qu'il résulte des termes du contrat de délégation de service public que les recettes commerciales, engendrées par l'application d'une grille tarifaire établie en fonction des besoins mais aussi des capacités financières des usagers, n'assurent pas à elles seules le financement du service public. L'évolution de la charge financière que constitue la RAPF versée au délégataire ne pouvait donc être automatiquement compensée par une augmentation des tarifs ou de la fréquentation.

17. D'autre part, le GIE requérant ne démontre pas que la situation financière du SMTU permettait encore, à la date de la décision de résiliation en litige, d'assurer la pérennité du contrat jusqu'à son terme. Au contraire, il résulte de l'instruction que les contributions des membres du SMTU ont évolué à la hausse pour s'établir à la somme non contestée de 1 864 milliards de francs CFP au 1^{er} janvier 2024. Dès l'année 2020, des échanges entre les cocontractants révélaient notamment que si l'impact de la crise sanitaire, sans être nul était limité, la non obtention de certaines aides à l'investissement sur les véhicules Néobus et les systèmes embarqués avait été à l'origine d'une charge supplémentaire annuelle pour le SMTU d'environ 105 millions de francs CFP. Plusieurs échanges entre le GIE Karuïa Bus et le SMTU au cours des années 2022 et 2023 attestent d'une dégradation des termes financiers du contrat et des arriérés de versement de la rémunération annuelle à prix forfaitaire (RAPF) représentaient plus de 500 millions de francs CFP dès la fin de l'année 2022, mettant en péril la trésorerie de la société délégataire. Les mêmes difficultés survenaient encore à la fin de l'année 2023 et, dans une lettre adressée le 12 juillet 2023 au SMTU, le GIE Karuïa Bus faisait part de ses difficultés financières récurrentes malgré des recherches d'économies et qu'une procédure de redressement judiciaire était envisagée. Dans une réponse du même jour, le président du SMTU avait indiqué que la situation du syndicat était fragile en raison de facteurs multiples résultant à la fois du défaut de conception du réseau de transport du Grand Nouméa et de prévisions démographiques comme de report modal trop optimistes, et enfin de l'impact financier provoqué par la crise sanitaire entre les années 2020 et 2022. Le SMTU avait ainsi souhaité engager des négociations pour revoir les engagements contractuels.

18. Par ailleurs, il résulte de l'instruction que les recettes de l'année 2024 ont été significativement réduites, voire nulles sur certaines périodes depuis le mois de mai 2024 et que la fréquentation a été fortement impactée, ne représentant depuis ces événements que 25% de ce qu'elle était auparavant. La perte de recettes commerciales est ainsi évaluée à 960 millions de francs CFP. Selon les estimations du SMTU, non sérieusement contredites, le coût global mensuel de la suspension pour les 4 mois devait être comprise entre 240 et 320 millions de francs CFP. Le budget du SMTU s'en trouvait ainsi grevé d'un total de 793 millions de francs CFP à compenser, pour parvenir à l'équilibre de l'exercice de l'année 2024, par les contributions des membres du SMTU. Compte tenu de l'impossibilité d'atteindre le niveau de recettes précédemment perçu et nécessaire pour conserver l'équilibre du contrat, la participation contributive des membres ferait l'objet d'une hausse substantielle pour s'établir à environ 4 milliards par an jusqu'en 2027, année du terme de la délégation de service public.

19. Dans ces conditions, l'augmentation des charges, corrélée à une diminution des produits a nécessairement généré un résultat comptable en effondrement progressif, alors que les membres du SMTU ne pouvait recourir à une quelconque capacité d'autofinancement pour couvrir ces dépenses. Ainsi, la tendance irréversible à la dégradation du budget du SMTU, et l'incapacité de celui-ci à assumer le coût du contrat de délégation, même en effectuant des diminutions conséquentes dans d'autres dépenses, constituaient autant de motifs d'intérêt général justifiant que le contrat soit résilié.

20. En dernier lieu, l'intérêt général qui s'attache à la continuité du service public de transport comme la contribution du réseau de transport à la reprise des activités économiques ne pouvaient imposer au SMTU du grand Nouméa, dans les circonstances de l'espèce, la poursuite des relations contractuelles dont les effets auraient fragilisé durablement les finances de la collectivité. En outre, l'ensemble des contrats de délégation de service public du réseau de transport étant résilié, l'entrave à la concurrence alléguée n'est pas démontrée. Par ailleurs, la circonstance, pour regrettable qu'elle soit, que la résiliation en litige ait pour conséquence de rendre nécessaire le licenciement de tout ou partie du personnel du GIE Karuïa Bus est sans incidence sur la légalité de la décision.

21. Il résulte de tout ce qui précède que la délibération attaquée n'étant entachée d'aucun vice tenant à sa régularité ou à son bien-fondé, les conclusions du GIE Karuïa Bus tendant à son annulation et à la reprise des relations contractuelles ne peuvent qu'être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

22. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge du SMTU du Grand Nouméa, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, la somme que le GIE Karuïa Bus demande au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge du GIE Karuïa Bus une somme au titre des frais exposés par le SMTU du Grand Nouméa et non compris dans les dépens en application de ces dispositions.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête de le GIE Karuïa Bus est rejetée.

Article 2 : Les conclusions du syndicat mixte des transports urbains du Grand Nouméa présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié au GIE Karuïa Bus et au syndicat mixte des transports urbains du Grand Nouméa.

Copie en sera adressée au haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie.

Délibéré après l'audience du 17 avril 2025, à laquelle siégeaient :

M. Delesalle, président,
M. Prieto, premier conseiller,
M. Bozzi, premier conseiller.

Rendu le 7 mai 2025.

Le rapporteur,

Le président,

F. Bozzi

H. Delesalle

Le greffier,

J. Lagourde

La République mande et ordonne au haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie, 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.