

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON**

N° 2300110

**SOCIETE TRANSPORT SERVICE
INTERNATIONAL ET AUTRES**

Mme Aude Monnier-Besombes
Rapporteuse

M. Frédéric Lancelot
Rapporteur public

Audience du 3 juillet 2024
Décision du 25 juillet 2024

39-01-03-03-01
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Saint-Pierre-et-Miquelon

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 22 février 2023, le 25 mai 2023 et le 19 septembre 2023, la société Transport service international (TSI), la société Transport service Miquelon (TSM) et la société Transport maritime service (TMS), représentées par la SELARL Sekri Valentin Zerrouk, demandent au tribunal :

1°) d'annuler la convention conclue le 19 décembre 2022 entre l'Etat et la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon portant expérimentation d'un transport subsidiaire de fret entre le territoire de Saint-Pierre-et-Miquelon et Terre-Neuve ;

2°) de mettre les dépens à la charge de l'Etat et de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat et de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon la somme de 10 000 euros chacun, au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- leur requête est recevable ;
- elles ont intérêt pour agir en justice contre la convention du 19 décembre 2022, en qualité de tiers lésées de façon directe et certaine par ce contrat, dès lors qu'elles peuvent être

qualifiées de concurrentes commerciales de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon et de concurrentes évincées de la procédure de passation de la concession de service public ;

- la convention méconnaît les articles 37-1 et 72 alinéa 4 de la Constitution, dans la mesure où l'expérimentation n'a pas été menée en application de ces dispositions et n'a pas été autorisée par le législateur ;

- l'Etat, qui est seul compétent pour organiser la desserte maritime internationale de fret et de biens de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon, ne pouvait transférer sa compétence à la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon en dehors de tout cadre légal ;

- la convention n'a pas été conclue dans le respect des termes du courrier du 8 août 2022 du ministre délégué, chargé des outre-mer, faute de toute concertation avec les acteurs du territoire ;

- en signant la convention en litige, l'Etat a méconnu les stipulations de l'article 15 du contrat de concession de service public conclu avec le groupement solidaire des sociétés Transport service international et Transport service Miquelon, dont il ressort que le concédant s'interdit de mettre en place une desserte concurrente pendant la durée du présent contrat ;

- la convention, qui constitue une concession de service public du transport maritime au bénéfice de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, ne répond pas à un besoin de l'Etat ni à un intérêt public local de la collectivité territoriale ;

- la convention n'a pas été précédée d'une publicité préalable ni d'une mise en concurrence, en méconnaissance des règles régissant la passation des concessions.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 22 avril 2023, le 21 juillet 2023 et le 30 novembre 2023, la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, représentée par Me Blazy, conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 3 000 euros soit mise à la charge de chacune des requérantes sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- les sociétés requérantes ne justifient pas d'un intérêt pour agir suffisant à l'encontre de la convention ;

- les moyens soulevés par les sociétés requérantes ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 9 mai 2023, le préfet de Saint-Pierre-et-Miquelon, représenté par le cabinet EY société d'avocats, conclut :

- à titre principal, au rejet de la requête ;

- à titre subsidiaire, à ce que le tribunal prononce la poursuite de l'exécution du contrat ou à ce qu'il enjoigne aux parties de prendre des mesures de régularisation ;

- en tout état de cause, à ce que la somme de 6 000 euros soit mise à la charge des sociétés requérantes au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il fait valoir que :

- les sociétés requérantes ne sont pas recevables à introduire un recours en contestation de validité du contrat, dès lors que la convention en litige est une transaction qui a uniquement pour objet d'exécuter une décision unilatérale du ministre délégué chargé des outre-mer du 8 août 2022 afin d'expérimenter la gestion du transport maritime de fret par la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, dans des conditions encadrées et sans marge de négociation ;

- les sociétés requérantes ne justifient pas d'un intérêt pour agir suffisant à l'encontre de la convention ;

- les moyens soulevés par les sociétés requérantes ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution ;
- le code de la commande publique ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code des transports ;
- 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 Mme Monnier-Besombes,
- les conclusions de M. Lancelot, rapporteur public,
- les observations de Mme O., représentant les sociétés requérantes,
- et les observations de Me Flecheux, substituant Me Blazy, qui représente la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Une note en délibéré, présentée par la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, a été enregistrée le 8 juillet 2024.

Considérant ce qui suit :

1. Le 19 décembre 2022, l'Etat et la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon ont conclu une convention dont l'objet est notamment, outre le désistement d'actions en justice intentées par les parties et l'abrogation par la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon des délibérations du 30 mars 2021, de porter expérimentation d'un transport subsidiaire de fret entre le territoire de Saint-Pierre-et-Miquelon et la ville de Fortune, située sur le territoire de Terre-Neuve, au Canada. Par la présente requête, les sociétés Transport service international, Transport service Miquelon et Transport maritime service demandent au tribunal d'annuler cette convention.

Sur la qualification de la convention en litige :

2. D'une part, aux termes de l'article L. 1121-1 du code de la commande publique : « *Un contrat de concession est un contrat par lequel une ou plusieurs autorités concédantes soumises au présent code confient l'exécution de travaux ou la gestion d'un service à un ou plusieurs opérateurs économiques, à qui est transféré un risque lié à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, en contrepartie soit du droit d'exploiter l'ouvrage ou le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti d'un prix. / La part de risque transférée au concessionnaire implique une réelle exposition aux aléas du marché, de sorte que toute perte potentielle supportée par le concessionnaire ne doit pas être purement théorique ou négligeable. Le concessionnaire assume le risque d'exploitation lorsque, dans des conditions d'exploitation normales, il n'est pas assuré d'amortir les investissements ou les coûts, liés à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, qu'il a supportés* ».

3. D'autre part, aux termes de l'article L. 3211-6 du même code : « *Sont soumis aux règles définies au titre II les contrats de concession par lesquels les pouvoirs adjudicateurs, y compris lorsqu'ils agissent en qualité d'entité adjudicatrice, établissent ou mettent en œuvre une coopération dans le but de garantir que les services publics dont ils ont la responsabilité sont*

réalisés en vue d'atteindre les objectifs qu'ils ont en commun, lorsque les conditions suivantes sont réunies : / 1° La mise en œuvre de cette coopération n'obéit qu'à des considérations d'intérêt général ; / 2° Les pouvoirs adjudicateurs concernés réalisent sur le marché concurrentiel moins de 20 % des activités concernées par cette coopération. / Ce pourcentage d'activités est déterminé dans les conditions fixées à l'article L. 3211-5 ».

4. En l'espèce, par la convention conclue le 19 décembre 2022, l'Etat et la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon ont, d'une part, conclu une transaction visant, par des compromis réciproques, à mettre fin au litige les opposant, dans la mesure où le préfet de Saint-Pierre-et-Miquelon s'est engagé à se désister de son déferé préfectoral introduit contre les délibérations du 30 mars 2021 par lesquelles le conseil territorial entendait mettre en place une activité de transport de marchandises sur les navires de la collectivité, tandis que la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon s'est engagée à abroger ces délibérations et à renoncer à toute contestation contre le contrat de concession pour l'exploitation de la desserte maritime internationale en fret entre l'archipel et Halifax et contre l'autorisation d'occupation temporaire du domaine public maritime qui lui a été accordée. D'autre part, par cette convention, l'Etat a autorisé la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, à titre expérimental, à prendre en charge un transport subsidiaire de fret sur les liaisons opérées par ses navires vers Fortune, sur le territoire de Terre-Neuve au Canada, au moins jusqu'au 31 décembre 2023 et dans la limite d'un volume de deux équivalents vingt pieds (EVP) par voyage en moyenne annuelle, sous le contrôle d'un comité de pilotage destiné à évaluer l'expérimentation. Il s'ensuit que l'Etat, qui est seul compétent pour organiser la desserte maritime internationale en fret de Saint-Pierre-et-Miquelon et les transports réguliers de biens ou de fret pour la desserte de ces îles et de leurs ports, a entendu confier la gestion du service public de transport maritime de fret à la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon pour la desserte du territoire de Saint-Pierre-et-Miquelon, à titre subsidiaire du transport de personnes que la collectivité assure avec ses navires à destination et en provenance de Terre-Neuve. Il ressort par ailleurs de cette convention que la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, qui ne perçoit aucune subvention de l'Etat, est rémunérée par le droit d'exploiter ce service, et supporte ainsi un risque d'exploitation. Par suite, la convention du 19 décembre 2022, indépendamment de la dénomination qui lui a été donnée par les parties, doit être qualifiée, pour ce qui concerne le transport subsidiaire de fret confié par l'Etat à la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, de concession de service public. A cet égard, la circonstance que cette convention soit qualifiée « d'expérimentation » par les parties et qu'elle ait été conclue dans le cadre d'une transaction, est sans incidence sur cette qualification.

5. Les défendeurs font valoir que cette convention s'inscrit dans le cadre d'une coopération entre pouvoirs adjudicateurs, par laquelle l'Etat et la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon ont entendu mutualiser les services publics dont ils ont la responsabilité, à savoir respectivement le transport maritime de fret et le transport maritime de personnes, en vue d'atteindre les objectifs qu'ils ont en commun. Toutefois, il résulte de l'instruction qu'au travers de la convention litigieuse, l'Etat attribue entièrement la mission de transport maritime entre Saint-Pierre-et-Miquelon et Terre-Neuve à la collectivité territoriale, sans qu'il n'intervienne matériellement ni même financièrement, la convention prévoyant que la prestation assurée par la collectivité ne fera l'objet d'aucune subvention de l'Etat. Par suite, les parties ne peuvent être regardées comme procédant à une exécution conjointe de la même mission de service public, et n'ont ainsi pas mis en œuvre de coopération effective entre elles. En outre, s'il est exact que l'amélioration de la desserte maritime en fret de l'archipel répond à un besoin de la population, il n'en demeure pas moins que la convention ne peut être regardée comme n'obéissant qu'à des considérations d'intérêt général, dès lors que la collectivité, qui a pour objectif de tirer des recettes de cette activité de transport de fret afin de rentabiliser ses

investissements dans l'acquisition de nouveaux ferries et dans la rénovation des installations portuaires, poursuit ainsi un intérêt commercial. Enfin, il n'est pas démontré par les défendeurs que l'exploitation commerciale du service de transport maritime de fret par la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon représenterait moins de 20 % des activités concernées par le contrat sur le marché concurrentiel. Par suite, la concession de service public en litige ne peut être qualifiée de coopération entre pouvoirs adjudicateurs, au sens de l'article L. 3211-6 du code de la commande publique.

Sur les fins de non-recevoir opposées en défense :

6. 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. 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. La légalité du choix du cocontractant, de la délibération autorisant la conclusion du contrat et de la décision de le signer ne peut être contestée qu'à l'occasion du recours ainsi défini. Le représentant de l'Etat dans le département et les membres de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales concerné, compte tenu des intérêts dont ils ont la charge, peuvent invoquer tout moyen à l'appui du recours ainsi défini. Les autres tiers ne peuvent invoquer que des vices en rapport direct avec l'intérêt lésé dont ils se prévalent ou ceux d'une gravité telle que le juge devrait les relever d'office.

7. En premier lieu, si le préfet de Saint-Pierre-et-Miquelon fait valoir que la convention se borne à exécuter la décision unilatérale du 8 août 2022 du ministre délégué, chargé des outre-mer, invitant la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon à conclure une convention avec l'Etat, afin d'expérimenter les possibilités subsidiaires de transport de fret par ses ferries, pour permettre au Gouvernement de se prononcer de façon éclairée sur la demande d'habilitation législative de la collectivité en vue du transfert à son profit de la compétence pour le transport maritime de biens, il n'en demeure pas moins que la conclusion de cette convention résulte d'un libre accord entre les parties, et a le caractère d'un contrat administratif. Par ailleurs, la circonstance que la convention en litige ne se limite pas à confier à la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon l'exécution du service public de transport maritime de fret entre Saint-Pierre-et-Miquelon et Fortune, dans le cadre classique d'une concession de service public, mais contient également d'autres stipulations, qui présentent le caractère d'une transaction destinée à éteindre un litige, ne fait pas obstacle à la possibilité pour les sociétés requérantes d'introduire un recours en contestation de validité du contrat administratif. Dans ces conditions, et alors même que la convention ne prévoit de confier à la collectivité territoriale l'exécution du service public de transport maritime de fret entre Saint-Pierre-et-Miquelon et Fortune qu'à titre expérimental, et non à titre pérenne, le préfet de Saint-Pierre-et-Miquelon n'est pas fondé à soutenir que les sociétés requérantes ne seraient pas recevables à introduire un recours en contestation de validité de ce contrat.

8. En second lieu, les défendeurs font valoir que les sociétés requérantes n'ont pas intérêt pour agir en justice contre la convention du 19 décembre 2022, faute d'être susceptibles

d'être lésées dans leurs intérêts de façon suffisamment directe et certaine par la passation ou les clauses de ce contrat.

9. D'une part, les sociétés requérantes se prévalent, de façon générale, du fait que l'expérimentation d'une desserte de fret entre Saint-Pierre-et-Miquelon et Fortune est susceptible de porter préjudice à leur propre activité commerciale, qui serait concurrencée par le nouveau service proposé par la collectivité territoriale. Il résulte de l'instruction que les sociétés Transport service international et Transport service Miquelon sont les attributaires, depuis 2009, dans le cadre d'un groupement solidaire, de la concession de service public consentie par l'Etat pour l'approvisionnement de l'archipel en fret maritime depuis Halifax. Toutefois, la prestation de transport de marchandises, assurée par ces deux sociétés dans le cadre de la concession de service public, porte sur des volumes nettement supérieurs à ceux que la convention en litige a pour objet de permettre à la collectivité de transporter. En effet, les navires de la collectivité demeurent dévolus, à titre principal, au transport de personnes et de véhicules accompagnés, le transport de fret n'étant qu'une activité accessoire, sans commune mesure avec l'ampleur de l'activité exercée par les sociétés requérantes depuis Halifax, qui a vocation à demeurer le principal vecteur d'approvisionnement de l'archipel. En outre, s'il est soutenu que la société Transport maritime service assure ponctuellement, au titre de l'initiative privée, des prestations de transport de fret entre Saint-Pierre et Terre-Neuve, les éléments produits par les sociétés requérantes sont insuffisants pour démontrer la réalité de la poursuite de cette activité. Par suite, les sociétés requérantes ne démontrent pas, notamment par la production d'une attestation d'un commissaire aux comptes faisant état d'une menace de perte de chiffre d'affaires insuffisamment précise et circonstanciée, que leurs intérêts seraient susceptibles d'être lésés de façon suffisamment directe et certaine, en leur qualité de concurrentes commerciales, par la création de cette desserte maritime de transport de marchandises entre Saint-Pierre-et-Miquelon et Fortune, alors qu'en tout état de cause, chacun des liaisons présente des caractéristiques distinctes ne les plaçant pas en situation de concurrence directe.

10. D'autre part, les sociétés requérantes se prévalent de leur qualité de concurrentes évincées, et soutiennent qu'elles auraient eu intérêt à conclure le contrat en litige, leur permettant d'étendre leur activité et d'assurer, à la place de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, cette nouvelle prestation de service. Dans la mesure où la convention en litige a notamment pour objet de confier à la collectivité territoriale une prestation de transport maritime de fret, qui correspond à l'activité professionnelle des sociétés requérantes, elles auraient eu intérêt à présenter leur candidature, si l'Etat avait initié une procédure de publicité et de sélection préalables pour l'attribution de la concession de service public qui, ainsi qu'il résulte de ce qui précède, ne constitue pas une coopération entre pouvoirs adjudicateurs. Dans ces conditions, la fin de non-recevoir tirée du défaut d'intérêt pour agir des sociétés requérantes, qui ont la qualité de concurrentes évincées, doit être écartée.

Sur la validité de la convention :

11. Le tiers agissant en qualité de concurrent évincé de la conclusion d'un contrat administratif ne peut, à l'appui d'un recours contestant la validité de ce contrat, utilement invoquer, outre les vices d'ordre public, que les manquements aux règles applicables à la passation de ce contrat qui sont en rapport direct avec son éviction.

12. En premier lieu, le moyen tiré de ce que la convention en litige a pour effet de déroger, à titre expérimental, à la répartition des compétences entre l'Etat et la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, telle que définie par les articles LO 6413-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, sans que cette expérimentation n'ait été autorisée

par une habilitation législative, en méconnaissance des articles 37-1 et 72 alinéa 4 de la Constitution, doit être écarté comme inopérant, dès lors qu'il ne se rattache pas à un vice d'ordre public ou à un manquement aux règles applicables à la passation du contrat qui serait en rapport direct avec l'éviction des sociétés requérantes. En tout état de cause, la convention en litige, maladroitement qualifiée d'expérimentation, n'a nullement pour objet ou pour effet de réduire le périmètre de compétences de l'Etat en matière d'organisation du transport de fret au profit de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, mais uniquement de confier à la collectivité, en qualité d'opérateur, le soin d'assurer une partie des prestations correspondantes, l'Etat demeurant l'autorité organisatrice.

13. En deuxième lieu, le moyen tiré de l'illégalité du transfert de compétence de l'Etat en matière de transport maritime de fret au profit de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, qui est inopérant au même titre que le précédent, doit en tout état de cause être écarté pour les mêmes motifs, la convention en litige n'ayant pas pour objet ni pour effet de doter la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon d'une quelconque compétence en la matière.

14. En troisième lieu, les sociétés requérantes soutiennent, d'une part, que le courrier du 8 août 2022 du ministre délégué, chargé des outre-mer, par lequel il invitait la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon et le préfet de Saint-Pierre-et-Miquelon à conclure une convention visant à expérimenter les possibilités de transport de fret par les ferries de la collectivité dont l'élaboration devra être conduite en étroite concertation avec les acteurs du territoire, n'a pas été respecté en l'absence de toute concertation avec les acteurs du territoire et, d'autre part, qu'en signant la convention en litige, l'Etat a méconnu les stipulations de l'article 15 du contrat de concession de service public conclu avec le groupement solidaire des sociétés Transport service international et Transport service Miquelon, dont il ressort que le concédant s'interdit de mettre en place une desserte concurrente pendant la durée du présent contrat. De tels moyens, à supposer même qu'ils soient soulevés, ne peuvent toutefois être utilement invoqués, dès lors qu'ils n'ont pas trait à des vices d'ordre public ou à des manquements aux règles applicables à la passation du contrat qui sont en rapport direct avec l'éviction des sociétés requérantes. En tout état de cause, le courrier du 8 août 2022 n'a aucune valeur réglementaire et sa méconnaissance n'est, dès lors, pas de nature à entraîner l'illégalité de la convention. De même, à supposer que la nouvelle desserte soit susceptible de faire concurrence à la desserte assurée par les sociétés Transport service international et Transport service Miquelon depuis Halifax, la méconnaissance d'une obligation contractuelle par l'Etat ne saurait en tout état de cause entraîner l'illégalité de la convention en litige, mais aurait seulement vocation à se résoudre sur le terrain de la responsabilité contractuelle.

15. En quatrième lieu, hormis celles qui leur sont confiées pour le compte de l'Etat, les compétences dont disposent les collectivités territoriales ou leurs établissements publics de coopération s'exercent en vue de satisfaire un intérêt public local. Si aucun principe ni aucun texte ne fait obstacle à ce que ces collectivités ou leurs établissements publics de coopération se portent candidats à l'attribution d'un contrat de commande publique pour répondre aux besoins d'une autre personne publique, ils ne peuvent légalement présenter une telle candidature que si elle répond à un tel intérêt public, c'est-à-dire si elle constitue le prolongement d'une mission de service public dont la collectivité ou l'établissement public de coopération a la charge, dans le but notamment d'amortir des équipements, de valoriser les moyens dont dispose le service ou d'assurer son équilibre financier, et sous réserve qu'elle ne compromette pas l'exercice de la mission. Une fois admise dans son principe, cette candidature ne doit pas fausser les conditions de la concurrence. En particulier, le prix proposé par la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération doit être déterminé en prenant en compte l'ensemble des coûts directs et indirects concourant à sa formation, sans que la collectivité publique bénéficie, pour le

déterminer, d'un avantage découlant des ressources ou des moyens qui lui sont attribués au titre de ses missions de service public et à condition qu'elle puisse, si nécessaire, en justifier par ses documents comptables ou tout autre moyen d'information approprié. Ces règles s'appliquent enfin sans préjudice des coopérations que les personnes publiques peuvent organiser entre elles, dans le cadre de relations distinctes de celles d'opérateurs intervenant sur un marché concurrentiel.

16. En l'espèce, si les sociétés requérantes soutiennent qu'il n'est pas établi qu'il existerait, en matière de transport maritime de fret et de biens, des besoins auxquels la concession de service public que l'Etat a consentie au groupement solidaire composé des sociétés Transport service international et Transport service Miquelon ne permet pas de satisfaire, il ne résulte toutefois pas de l'instruction qu'en signant la convention en litige, l'Etat n'ait pas entendu répondre à un besoin spécifique à satisfaire. Par ailleurs, contrairement à ce que soutiennent les sociétés requérantes, la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon doit être regardée comme ayant répondu à un intérêt public local en contractant avec l'Etat, dans la mesure où le transport de fret constitue le prolongement de la mission de service public d'organisation du transport de personnes dont elle a la charge et permet ainsi d'optimiser l'utilisation des deux ferries qu'elle possède en contribuant sensiblement à améliorer leur rentabilité, sans nuire en rien à leur objet premier. Les sociétés requérantes ne peuvent, en outre, utilement soutenir que la candidature de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon aurait faussé les conditions de la concurrence, dès lors que la collectivité n'a pas candidaté à une procédure de passation et n'a pas proposé de prix dans le cadre d'une offre.

17. En dernier lieu, aux termes de l'article L. 3 du code de la commande publique : *« Les acheteurs et les autorités concédantes respectent le principe d'égalité de traitement des candidats à l'attribution d'un contrat de la commande publique. Ils mettent en œuvre les principes de liberté d'accès et de transparence des procédures, dans les conditions définies dans le présent code. / Ces principes permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics »*. Par ailleurs, L. 3121-1 du même code dispose que : *« L'autorité concédante organise librement une procédure de publicité et mise en concurrence qui conduit au choix du concessionnaire dans le respect des dispositions des chapitres I à V du présent titre et des règles de procédure fixées par décret en Conseil d'Etat. / Elle peut recourir à la négociation. / Ces dispositions s'appliquent sous réserve des règles particulières du chapitre VI du présent titre »*. Les concessions sont soumises aux principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures, qui sont des principes généraux du droit de la commande publique. Pour assurer le respect de ces principes, la personne publique doit apporter aux candidats à l'attribution d'une concession, avant le dépôt de leurs offres, une information suffisante sur la nature et l'étendue des besoins à satisfaire. Il lui appartient à ce titre d'indiquer aux candidats les caractéristiques essentielles de la concession et le type d'investissements attendus ainsi que les critères de sélection des offres.

18. Dans la mesure où il résulte de ce qui précède que la convention en litige, en tant qu'elle confie à la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon le soin d'assurer le service public du transport maritime de fret entre le territoire de Saint-Pierre-et-Miquelon et Terre-Neuve, quand bien même elle ne présente qu'un caractère expérimental, doit être qualifiée de concession de service public, et qu'il est constant qu'elle n'a pas été précédée d'une publicité préalable ni d'une quelconque procédure de passation permettant à toute entreprise intéressée de candidater, le moyen tiré de la méconnaissance des règles de passation applicables aux contrats de concession doit être accueilli.

Sur les conséquences des manquements :

19. Saisi par un tiers de conclusions contestant la validité du contrat ou de certaines de ses clauses, il appartient au juge du contrat, après avoir vérifié que l'auteur du recours se prévaut d'un intérêt susceptible d'être lésé de façon suffisamment directe et certaine et que les irrégularités qu'il critique sont de celles qu'il peut utilement invoquer, lorsqu'il constate l'existence de vices entachant la validité du contrat, d'en apprécier l'importance et les conséquences. Ainsi, il lui revient, après avoir pris en considération la nature de ces vices, soit de décider que la poursuite de l'exécution du contrat est possible, soit d'inviter les parties à prendre des mesures de régularisation dans un délai qu'il fixe, sauf à résilier ou résoudre le contrat. En présence d'irrégularités qui ne peuvent être couvertes par une mesure de régularisation et qui ne permettent pas la poursuite de l'exécution du contrat, il lui revient de prononcer, le cas échéant avec un effet différé, après avoir vérifié que sa décision ne portera pas une atteinte excessive à l'intérêt général, soit la résiliation du contrat, soit, si le contrat a un contenu illicite ou s'il se trouve affecté d'un vice de consentement ou de tout autre vice d'une particulière gravité que le juge doit ainsi relever d'office, l'annulation totale ou partielle de celui-ci. Il peut enfin, s'il en est saisi, faire droit, y compris lorsqu'il invite les parties à prendre des mesures de régularisation, à des conclusions tendant à l'indemnisation du préjudice découlant de l'atteinte à des droits lésés.

20. En l'espèce, le manquement aux règles de passation des concessions, faute pour l'Etat d'avoir mis en place une publicité et une procédure de sélection préalables à l'attribution de la concession de service public, ne constitue pas un vice régularisable et fait obstacle, par sa gravité, à la poursuite de l'exécution du contrat. En effet, il ne résulte pas de l'instruction que la cessation de l'exécution du contrat porterait une atteinte excessive à l'intérêt général, dès lors, d'une part, que la poursuite de l'expérimentation n'apparaît pas indispensable, compte tenu de son avancement, pour permettre au législateur de se prononcer en toute connaissance de cause sur la demande d'habilitation législative de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon et, d'autre part, que la continuité du service public de desserte maritime en fret de l'archipel ne s'en trouve pas affectée, en ce qu'elle reste assurée par les sociétés requérantes depuis Halifax. En revanche, le vice constaté, qui n'affecte ni le consentement de la personne publique ni la licéité du contenu du contrat et qui n'est pas d'une particulière gravité, en l'absence de circonstances particulières démontrées ni même d'ailleurs alléguées, ne justifie pas l'annulation de celui-ci. Dans ces conditions, la convention du 19 décembre 2022 par laquelle l'Etat a confié un transport subsidiaire de fret entre le territoire de Saint-Pierre-et-Miquelon et Terre-Neuve à la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon doit être résiliée avec un effet différé, à l'expiration d'un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement, afin de tenir compte des conséquences de la mesure de résiliation sur les relations contractuelles en cours.

21. Il résulte de tout ce qui précède qu'il y a lieu de résilier la convention du 19 décembre 2022, en tant que l'Etat concède à la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon le service public de transport maritime de fret et de biens sur les liaisons qu'elle opère par ses navires vers Fortune, avec un effet différé, à l'expiration d'un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement. Contrairement à ce que soutiennent les sociétés requérantes, l'illégalité des stipulations de la convention portant concession de service public n'est pas de nature à affecter les autres stipulations de cette convention par lesquelles l'Etat et la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon ont admis des concessions réciproques.

Sur les dépens :

22. La présente instance n'a donné lieu à aucun dépens. Les conclusions des sociétés requérantes tendant à ce que les dépens soient mis à la charge de l'Etat et de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon ne peuvent, par suite, qu'être rejetées.

Sur les conclusions relatives aux frais d'instance :

23. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que les sociétés requérantes, qui n'ont pas la qualité de partie perdante, versent à l'Etat et à la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon la somme qu'ils réclament au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. En revanche, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat et de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon une somme de 750 euros chacun à verser à l'ensemble des sociétés Transport service international, Transport service Miquelon et Transport maritime service au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La convention conclue entre l'Etat et la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon le 19 décembre 2022 est résiliée en tant qu'elle concède à la collectivité, à titre expérimental et subsidiaire, le service public de transport maritime de fret sur les liaisons qu'elle opère par ses navires entre Saint-Pierre-et-Miquelon et Fort-de-France. Cette résiliation prendra effet à l'expiration d'un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 2 : L'Etat et la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon verseront chacun une somme de 750 euros aux sociétés Transport service international, Transport service Miquelon et Transport maritime service en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à la société Transport service international en application du troisième alinéa de l'article R. 751-3 du code de justice administrative, au ministre de l'intérieur et des outre-mer et à la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon.

La société Transport service maritime et la société Transport service Miquelon seront informées du présent jugement par Me Zerrouk, qui les représente à l'instance.

Copie du jugement sera adressée pour information au préfet de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Délibéré après l'audience du 3 juillet 2024, à laquelle siégeaient :

M. Laso, président,

M. de Palmaert, premier conseiller,

Mme Monnier-Besombes, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 25 juillet 2024.

La rapporteure,

Le président,

A. Monnier-Besombes

J.-M. Laso

La greffière,

S. Demontreux

La République mande et ordonne au préfet de Saint-Pierre-et-Miquelon en ce qui le concerne ou à tous commissaires 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.