

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE BORDEAUX**

N° 2205367

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SOCIÉTÉ TRANSDEV

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Lucas Josserand
Rapporteur

Le Tribunal administratif de Bordeaux

Mme Suzie Jaouën
Rapporteure publique

1^{ère} chambre

Audience du 1^{er} juillet 2025
Décision du 15 juillet 2025

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoire enregistrés les 7 octobre 2022, 22 avril 2024 et 7 mai 2025, la société Transdev, représentée par Me Letellier, demande au tribunal :

1°) d'annuler, ou à défaut résilier, le contrat de concession signé le 1^{er} août 2022 entre Bordeaux Métropole et la société Keolis, portant sur l'exploitation du service de transport public urbain de voyageurs et des services de mobilités durables ;

2°) de mettre à la charge de Bordeaux Métropole la somme de 10 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les élus ont été insuffisamment informés, au regard des dispositions des articles L. 1411-5 et L. 1221-12 du code général des collectivités territoriales, dès lors que le rapport du président de Bordeaux Métropole présenté aux élus était lapidaire et superficiel et que les élus n'ont eu connaissance ni de l'avis rendu le 9 mai 2022 par le comité de suivi, ni du rapport d'analyse des offres finales ;

- la méthode d'analyse des offres, qui amalgame plusieurs éléments d'analyse sans prévoir de sous-critères, n'est pas transparente, en méconnaissance de l'article 3 du code de la commande publique, et réserve un choix discrétionnaire à l'autorité concédante ; l'analyse des offres réalisées par le président de Bordeaux Métropole n'a pas pris en compte tous les éléments prévus par le règlement de consultation ;

- les critères de choix, ainsi que leur importance respective, ont été irrégulièrement modifiés au cours de la négociation ;

- cette négociation est entachée d'une rupture d'égalité, les propositions de la société Transdev en matière sociale et de développement du tramway n'ayant pas été encouragées ni valorisées par Bordeaux Métropole, contrairement à celles de sa concurrente ; la société Keolis a été

avantagée dès lors qu'elle seule disposait, en qualité de concessionnaire, des études relatives à la modification des aiguillages du tramway à la station Porte de Bourgogne ;

- les offres ont été dénaturées et les mérites respectifs des deux offres sont entachés d'une erreur manifeste d'appréciation ;

- l'offre de la société Keolis était irrégulière dès lors que la fréquence et le temps de parcours des tramways qu'elle propose ne sont pas crédibles ni réalistes, compte-tenu notamment du nombre de rames disponibles et de la saturation de la station Porte de Bourgogne ; la réalisation effective des engagements de la société Keolis implique un surcoût de 76,9 millions d'euros, qui n'a été prévu ni par le concédant ni par la société Keolis ;

- Bordeaux Métropole a méconnu l'article L. 3142-2 du code de la commande publique en n'écartant pas l'offre de la société Keolis comme irrégulière, dès lors que celle-ci ne respecte pas les exigences figurant dans les encadrés de couleur bleue prévues dans le modèle de contrat ;

- Bordeaux Métropole a méconnu ses obligations de publicité et de mise en concurrence, faute d'avoir vérifié l'exactitude des informations transmises par la société Keolis en exigeant notamment qu'elle justifie de la cohérence et de la faisabilité technique de l'augmentation de la fréquence des tramways et de la mise à disposition de vélos en libre-service durant la coupe du monde de rugby.

Par des mémoires en défense enregistrés le 20 mars 2023 et le 30 mai 2024, ainsi qu'une pièce complémentaire enregistrée le 21 mars 2023, Bordeaux Métropole, représentée par Me Canot, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de la requérante la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient qu'aucun des moyens de la requête n'est fondé.

Par des mémoires en défense enregistrés le 13 mars et 29 mai 2024, la société Keolis, représentée par Mes Frêche et de Moustier, conclut au rejet de la requête à ce que soit mise à la charge de la requérante la somme de 10 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient qu'aucun des moyens de la requête n'est fondé.

Par un mémoire distinct, enregistré le 30 mai 2024, présenté dans le cadre des dispositions de l'article R. 412-2-1 du code de justice administrative, Bordeaux Métropole a transmis au tribunal, sous pli confidentiel, des versions désoccultées du contrat de concession signé, du rapport d'analyse des offres finales et de l'annexe 34 « Aménagement tramways » du contrat de concession.

Par une ordonnance du 7 mai 2025, la clôture de l'instruction a été fixée au 30 mai 2025.

Un mémoire produit pour Bordeaux Métropole, enregistré le 26 juin 2025 postérieurement à la clôture de l'instruction, n'a pas été analysé.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- 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 M. Jossierand,
- les conclusions de Mme Jaouën, rapporteure publique,
- les observations de Me Letellier, représentant la société Transdev,
- les observations de Me Canot, représentant Bordeaux Métropole,
- et les observations de Me Benzakki, représentant la société Keolis.

Considérant ce qui suit :

1. Bordeaux Métropole, autorité organisatrice de la mobilité, a, par une délibération du 20 décembre 2019, approuvé le principe d'un recours à la concession pour la gestion du service public urbain de voyageurs et de services de mobilité durables métropolitain (sous la marque TBM). L'avis de concession a été publié le 13 octobre 2020, pour une durée de huit ans et une valeur estimée hors taxes de 2 150 000 000 euros constants. Les sociétés Transdev et Keolis ont été seules admises en phase de négociation. Les offres finales de ces deux candidats ont été remises dans le délai fixé au 19 avril 2022. Le président de Bordeaux Métropole a proposé au conseil métropolitain d'attribuer le contrat de concession à la société Keolis au vu du rapport d'analyse des offres. Par une délibération du 7 juillet 2022, le conseil de Bordeaux Métropole a approuvé la désignation de la société Keolis comme attributaire de la concession et autorisé la signature de la convention de concession. Par une ordonnance n° 2203670 du 29 juillet 2022, le tribunal administratif de Bordeaux a rejeté la requête en référé précontractuel enregistrée au bénéfice de la société Transdev. Le contrat de concession a été signé le 1^{er} août 2022 et publié par un avis d'attribution du 12 août 2022. Par la présente requête, la société Transdev, concurrent évincé, demande au tribunal d'annuler le contrat de concession ou de prononcer sa résiliation.

Sur les conclusions relatives à la validité du contrat :

2. 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, 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. Les tiers, autres que les membres de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales concerné ou le représentant de l'État dans le département, 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. Le tiers agissant en qualité de concurrent évincé de la conclusion d'un contrat administratif ne peut ainsi, 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.

En ce qui concerne l'information des membres de l'assemblée délibérante :

3. Aux termes de l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales : *« Tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération »*. Aux termes de l'article L. 2121-12 du même code : *« Dans les communes de 3 500 habitants et plus, une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être adressée avec la convocation aux membres du conseil municipal. / Si la délibération concerne un contrat de service public, le projet de contrat ou de marché accompagné de l'ensemble des pièces peut, à sa demande, être consulté à la mairie par tout conseiller municipal dans les conditions fixées par le règlement intérieur »*. Aux termes de l'article

L. 5211-1 de ce code : « *Les dispositions du chapitre I^{er} du titre II du livre I^{er} de la deuxième partie relatives au fonctionnement du conseil municipal sont applicables au fonctionnement de l'organe délibérant des établissements publics de coopération intercommunale, en tant qu'elles ne sont pas contraires aux dispositions du présent titre* ». Aux termes de l'article L. 1411-5 de ce code : « *I.- Une commission analyse les dossiers de candidature et dresse la liste des candidats admis à présenter une offre après examen de leurs garanties professionnelles et financières, de leur respect de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés prévue aux articles L. 5212-1 à L. 5212-4 du code du travail et de leur aptitude à assurer la continuité du service public et l'égalité des usagers devant le service public. / Au vu de l'avis de la commission, l'autorité habilitée à signer la convention de délégation de service public peut organiser librement une négociation avec un ou plusieurs soumissionnaires dans les conditions prévues par l'article L. 3124-1 du code de la commande publique. Elle saisit l'assemblée délibérante du choix de l'entreprise auquel elle a procédé. Elle lui transmet le rapport de la commission présentant notamment la liste des entreprises admises à présenter une offre et l'analyse des propositions de celles-ci, ainsi que les motifs du choix de la candidate et l'économie générale du contrat* ». Aux termes de l'article L. 1411-7 de ce code : « *Deux mois au moins après la saisine de la commission prévue à l'article L. 1411-5, l'assemblée délibérante se prononce sur le choix du délégataire et la convention de délégation de service public. / Les documents sur lesquels se prononce l'assemblée délibérante doivent lui être transmis quinze jours au moins avant sa délibération* ».

4. Il résulte de l'instruction que, par un courrier du 21 juin 2022, le président de Bordeaux Métropole a informé les élus de l'assemblée délibérante qu'un projet de choix du concessionnaire et du contrat de concession du service de transport public urbain de voyageurs et de services de mobilités durable de Bordeaux Métropole était inscrit à l'ordre du jour du conseil métropolitain du 7 juillet 2022. À compter du lendemain, il a mis à disposition des élus, sur une plateforme sécurisée, notamment, les procès-verbaux de la commission de concession, les offres, le projet de contrat et ses annexes et un projet de délibération, ainsi que le rapport qu'il a établi à l'issue de l'analyse des offres.

5. D'une part, il résulte de l'instruction que ce rapport de dix-huit pages procède à une analyse complète des offres finales de Keolis et de Transdev au regard des différents critères prévus par le règlement de consultation et présente les notes finales, avant et après pondération, attribuées aux offres déposées par les deux sociétés concurrentes. Il présente également la proposition du président sur le choix du concessionnaire pressenti, et expose l'économie générale du contrat de concession négocié avec la société Keolis. En particulier, le président de Bordeaux Métropole a indiqué que la proposition « innovante et structurante de Keolis sur le tramway (désaturation et nouvelles origines / destinations) » et le « réseau de bus garantissant une desserte fine du territoire » justifiait à ses yeux que cette proposition se voie attribuer une meilleure note (de 2,5 points) sur le critère relatif à la qualité de l'offre technique et la qualité de service au bénéfice des usagers. Contrairement à ce que soutient la société Transdev, les éléments ainsi présentés par le président de Bordeaux Métropole, notamment en ce qui concerne la qualité de l'offre technique de Keolis, le contexte et les motifs l'ayant conduit à privilégier cette offre, apparaissent suffisamment circonstanciés pour permettre aux élus de disposer d'une information adéquate pour exercer utilement leur mandat.

6. D'autre part, par un arrêté du 7 octobre 2021, le président de la Métropole a décidé, comme il lui était loisible de le faire en application de l'article L. 1411-5 du code général des collectivités territoriales, de confier à un comité composé d'élus, intitulé « comité de suivi », le soin de l'assister et d'assurer le suivi du projet et le déroulement des négociations. Le point 2.5 du règlement de consultation final précise à cette fin que les négociations avec les candidats sont menées par l'autorité habilitée à signer la concession « assisté(s) en tant que besoin, par un collège d'élus (...) ». Contrairement à ce que soutient la société Transdev, il n'est pas établi que ce comité

de suivi, qui était seulement chargé d'assister les services de Bordeaux Métropole lors du déroulement des négociations, aurait émis un avis sur la valeur comparées des offres de Transdev et de Keolis ni, a fortiori, que le président de cet établissement public aurait vicié le consentement des élus du conseil métropolitain en ne leur communiquant pas cet avis.

7. Enfin, il résulte de ce qui a été dit aux points précédents que les conseillers métropolitains ont eu accès aux offres finales et au rapport détaillé du président de Bordeaux Métropole, lequel reprend, de façon résumée, le rapport d'analyse des offres finales dont aucune disposition législative ou réglementaire, et notamment pas celles citées au point 3, n'imposait qu'il soit leur soit communiqué en temps utile avant qu'ils délibèrent. Dans ces conditions, la société requérante n'établissant pas que les conseillers métropolitains, dont aucun n'a indiqué qu'il aurait été insuffisamment informé, n'auraient pas été mis à même de se prononcer de façon éclairée sur le choix du concessionnaire, le moyen tiré du défaut d'information de l'assemblée délibérante doit, en tout état de cause, être écarté.

En ce qui concerne la régularité de l'offre de Keolis :

8. Aux termes de l'article L. 3124-2 du code de la commande publique : « *L'autorité concédante écarte les offres irrégulières ou inappropriées* ». Aux termes de l'article L. 3124-3 de ce code : « *Une offre est irrégulière lorsqu'elle ne respecte pas les conditions et caractéristiques minimales indiquées dans les documents de la consultation* ». Le règlement de la consultation prévu par une autorité concédante pour la passation d'un contrat de concession est obligatoire dans toutes ses mentions. L'autorité délégante ne peut, dès lors, attribuer ce contrat à un candidat qui ne respecte pas une des exigences imposées par ce règlement, sauf si cette exigence se révèle manifestement dépourvue de toute utilité pour l'examen des candidatures ou des offres, ou si la méconnaissance de cette exigence résulte d'une erreur purement matérielle d'une nature telle que nul ne pourrait s'en prévaloir de bonne foi dans l'hypothèse où le candidat verrait son offre retenue.

9. L'article 3.4 du règlement final de consultation stipule que : « *Conformément aux articles L. 3124-1 et L. 3124-3 du code de la commande publique, le [dossier de consultation des entreprises] comporte des conditions et caractéristiques minimales. Les négociations ne pourront pas porter sur les points identifiés par un surlignage bleu matérialisant les conditions et caractéristiques minimales. / Les offres comportant des modifications d'éléments expressément visés comme étant des caractéristiques minimales seront considérées comme irrégulières et écartées pour ce motif, conformément aux dispositions de l'article L. 3124-3 du code de la commande publique* ».

10. D'une part, la société Transdev ne saurait utilement se prévaloir des encadrés de police bleue figurant dans le projet de contrat, qui sont seulement des indications sur lesquelles Bordeaux Métropole a entendu attirer l'attention des candidats, comme le prévoit l'article 3 du guide de rédaction des offres et le préambule du « Projet de contrat – Phase Offres Finale » invoqué par la requérante, mais ne correspondent pas à des points identifiés par un surlignage bleu qui constituent les conditions et caractéristiques minimales du contrat en application des stipulations citées au point précédent.

11. D'autre part et en tout état de cause, il résulte de l'instruction, et notamment du contrat de concession signé, que celui-ci ne déroge pas aux caractéristiques minimales prévues au règlement de la consultation. Par suite, la société Transdev n'est pas fondée à soutenir que l'offre présentée par la société Keolis était, pour ce motif, irrégulière.

En ce qui concerne la méthode d'analyse des offres :

12. 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* ». Aux termes de l'article L. 3124-5 du même code : « *Le contrat de concession est attribué au soumissionnaire qui a présenté la meilleure offre au regard de l'avantage économique global pour l'autorité concédante sur la base de plusieurs critères objectifs, précis et liés à l'objet du contrat de concession ou à ses conditions d'exécution. Parmi ces critères peuvent figurer notamment des critères environnementaux, sociaux ou relatifs à l'innovation. Lorsque la gestion d'un service public est concédée, l'autorité concédante se fonde également sur la qualité du service rendu aux usagers. / Les critères d'attribution n'ont pas pour effet de conférer une liberté de choix illimitée à l'autorité concédante et garantissent une concurrence effective. Ils sont rendus publics dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État* ». Aux termes de l'article R. 3124-4 du même code : « *Pour attribuer le contrat de concession, l'autorité concédante se fonde, conformément aux dispositions de l'article L. 3124-5, sur une pluralité de critères non discriminatoires. Au nombre de ces critères, peuvent figurer notamment des critères environnementaux, sociaux, relatifs à l'innovation. / Les critères et leur description sont indiqués dans l'avis de concession, dans l'invitation à présenter une offre ou dans tout autre document de la consultation* ». Aux termes de l'article R. 3124-5 du même code : « *L'autorité concédante fixe les critères d'attribution par ordre décroissant d'importance. Leur hiérarchisation est indiquée dans l'avis de concession, dans l'invitation à présenter une offre ou dans tout autre document de la consultation. (...)* ».

13. En premier lieu, l'autorité concédante définit librement la méthode de notation pour la mise en œuvre de chacun des critères de sélection des offres qu'il a définis et rendus publics. Il peut ainsi déterminer tant les éléments d'appréciation pris en compte pour l'élaboration de la note des critères que les modalités de détermination de cette note par combinaison de ces éléments d'appréciation. Une méthode de notation est toutefois entachée d'irrégularité si, en méconnaissance des principes fondamentaux d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures, les éléments d'appréciation pris en compte pour noter les critères de sélection des offres sont dépourvus de tout lien avec les critères dont ils permettent l'évaluation ou si les modalités de détermination de la note des critères de sélection par combinaison de ces éléments sont, par elles-mêmes, de nature à priver de leur portée ces critères ou à neutraliser leur pondération et sont, de ce fait, susceptibles de conduire, pour la mise en œuvre de chaque critère, à ce que la meilleure note ne soit pas attribuée à la meilleure offre, ou, au regard de l'ensemble des critères pondérés, à ce que l'offre économiquement la plus avantageuse ne soit pas choisie.

14. Il résulte de l'instruction que le règlement de consultation final, dans sa version du 1^{er} avril 2022, présente, en son article 6 relatif aux critères de jugement des offres, un tableau où figurent les cinq critères retenus et leur pondération, en l'espèce la valeur économique et financière de l'offre et le niveau de risque assumé par le concessionnaire (35 %), la qualité de l'offre technique et la qualité de service au bénéfice des usagers (25 %), la politique de maintenance et de préservation des biens mis à disposition et d'entretien conforme aux prescriptions des plans de maintenance, aux objectifs de sécurité du système de transport et aux objectifs de performance de l'exploitation (10 %), les engagements en faveur du développement durable et politique en matière de responsabilité sociétale des entreprises ainsi que la qualité et pertinence des propositions en matière d'innovation (10 %) et enfin les engagements marketing et commerciaux en termes de développement tarifaire, de fréquentation, de politique d'information des voyageurs, d'animation,

d'actions marketing et commerciales et de lutte contre la fraude (10 %). Le règlement de consultation ne prévoit cependant aucun sous-critère.

15. La société Transdev soutient qu'en l'absence de sous-critères, en particulier au sein du critère relatif à la qualité de l'offre technique et à la qualité de service au bénéfice des usagers, permettant de pondérer l'importance de chaque mode de transports en commun, la méthode de notation retenue serait « arbitraire » et de nature à priver de leur portée les différents critères. Elle en déduit que cette méthode serait ainsi susceptible de conduire à ce que la meilleure note ne soit pas attribuée à la meilleure offre.

16. Toutefois, d'une part, le tableau mentionné au point 14 mentionne les « principales pièces utilisées pour l'analyse des offres au vu des critères de jugement » et renvoie sur ce point à différentes annexes, explicitées dans le guide de rédaction des offres finales, parmi lesquelles figure notamment l'annexe 1 intitulée « offre de référence », qui comprend des sous-annexes relatives aux plans des réseaux, aux principes généraux de structuration de l'offre et notamment de bus, un descriptif détaillé du réseau global et de chaque transport concerné par le contrat de concession, (tramway, bus, transport scolaire, transport à la demande, navettes fluviales, transport de personnes à mobilité réduite, vélos, services occasionnels et parking relais). Chacune de ces sous-annexes précise le contenu des offres à présenter par les candidats, et notamment, s'agissant du tramway, les fréquences, amplitudes et horaires de chaque ligne, ainsi que la vitesse commerciale attendue, le temps de parcours et les aménagements susceptibles d'améliorer l'exploitation et la vitesse commerciale. C'est d'ailleurs sur la base de ces éléments que le rapport d'analyse des offres, résumé par le rapport du président de la métropole, a procédé à une appréciation littérale des mérites des éléments de chaque offre au regard des pièces relevant de chaque annexe et sous-annexe, et notamment des éléments techniques proposés pour chaque mode de transport, ainsi qu'à une évaluation chiffrée des mérites des deux offres au regard de chacun des critères précédemment rappelés. Dans ces conditions, les candidats ont bénéficié d'une information appropriée et transparente sur la mise en œuvre des critères, dont le contenu était suffisamment précis et clair.

17. D'autre part, le document d'orientations du règlement de la consultation en phase d'offres présente les caractéristiques et enjeux du territoire, les caractéristiques de l'offre actuelle de transports en communs, ainsi que les périmètres et enjeux du futur service public. Les points 2.2.1.2 et 2.2.1.3 de ce document font notamment apparaître le nombre d'usagers et la part relatives des tramways, des bus, des navettes fluviales et des parcs de vélos sécurisés, ainsi que l'évolution de la fréquentation. Ce document fait également apparaître un bilan synthétique énumérant les atouts, faiblesses, opportunités et menaces du réseau de transports en commun de la métropole. Son point 6.4 liste les grands projets dont la mise en service est prévue dans le futur contrat, notamment la mise en service de bus à haut niveau de service (BHNS), la livraison de dépôts de bus, la réalisation du pont Simone Veil et de gares de TER nouvelles et le remplacement du parc de bus diesel par des bus électriques. Enfin, le point 7 de ce document définit les orientations pour la production des offres et précise notamment les caractéristiques du réseau multimodal attendu. Dans ces conditions, les candidats ont été mis en mesure de connaître les attentes de l'autorité adjudicatrice en la matière et d'adapter leur offre à l'importance relative de chaque mode de transport, tout en conservant la possibilité, en privilégiant la fréquence d'un mode de transport sur un autre ou en développant l'offre multimodale, d'initier un report d'usagers d'un moyen de transport vers un autre. Il résulte à cet égard de l'instruction que les services de Bordeaux Métropole ont, ainsi qu'il est dit au point 21, apprécié les mérites de chacune des offres au regard de l'importance respective et relative de chaque mode de transport. Ainsi, la société Transdev n'est pas fondée à soutenir que la méthode de notation décidée par Bordeaux Métropole, qui n'était pas tenu de recourir à l'utilisation de sous-critères pondérés ou hiérarchisés, présentait un caractère discrétionnaire ou que cet établissement

public aurait organisé une méthode d'examen des offres ne garantissant pas l'égalité de traitement et la transparence des procédures.

18. En deuxième lieu, si la société Transdev soutient que l'analyse des offres a été superficielle, se prévalant à cet égard du caractère synthétique du rapport du président de Bordeaux Métropole, et notamment de ce que ce rapport n'évoque pas la mise en œuvre de certains éléments techniques figurant dans le dossier de consultation, tels que le déploiement de la plateforme de « mobility as service » (Maas), il résulte au contraire de l'instruction que le rapport d'analyse des offres finales, sur lequel se fonde le rapport du président de Bordeaux Métropole, a procédé à une analyse complète et circonstanciée de la qualité des offres techniques des sociétés Transdev et Keolis, au regard tant des projets de service global et détaillés, que de l'organisation de l'exploitation, de la plate-forme Maas, de l'organisation des systèmes d'information et de la qualité du service lui-même.

19. En troisième lieu, si, alors même qu'elle n'y est pas tenue, une personne publique rend publiques les modalités de mise en œuvre des critères de sélection des offres et si elle entend ensuite les modifier, elle ne peut légalement le faire qu'en informant les candidats de cette modification en temps utile avant le dépôt des candidatures, afin que celles-ci puissent être utilement présentées, dans le cas où l'information initiale sur les modalités de mise en œuvre des critères a elle-même été donnée avant le dépôt des candidatures, ou en temps utile avant le dépôt des offres, pour que celles-ci puissent être utilement présentées, dans le cas où l'information initiale n'a été donnée qu'après le dépôt des candidatures. Par suite, lorsque la personne publique a informé les candidats des modalités de mise en œuvre des critères de sélection des offres, elle ne peut en tout état de cause les modifier après le dépôt des offres sans méconnaître le principe de transparence des procédures.

20. D'une part, il résulte de l'instruction, et notamment des différentes versions du règlement de consultation, que Bordeaux Métropole n'a pas modifié les critères de sélection des offres, en particulier celui relatif à la qualité du réseau de tramway ni avant le dépôt des candidatures, ni avant ou après le dépôt des offres.

21. D'autre part, Transdev soutient que, sans modifier le règlement de consultation, Bordeaux Métropole a donné une place disproportionnée au service de tramway, qui ne constitue qu'un mode de transport parmi les huit évalués, dénaturant ainsi l'importance des éléments d'appréciation portés à la connaissance des candidats. Il résulte toutefois de l'instruction, en particulier du rapport d'analyse des offres, que les services de Bordeaux Métropole ont estimé que l'offre proposée par Keolis était satisfaisante en matière de transports scolaires et « à la demande », notamment pour les personnes à mobilité réduite, de même que son offre de développement des navettes fluviales, et ont estimé que son offre de services de vélos était complète quoique peu ambitieuse. Ensuite, le document d'orientations du règlement de la consultation indique en ses points 2.2.1.2 et 2.2.1.3 que les usagers ont réalisé en 2019 environ cent-un millions de voyages à bord du tramway, contre soixante sept millions à bord des bus, y compris à bord des bus dédiés aux personnes à mobilité réduite et moins d'un demi-millions de trajets à bord des navettes fluviales (Batcub), de sorte que la part des trajets réalisés en tramway représente environ 60 % de la totalité des voyages en transport en commun dans la métropole, hors transport scolaire. Le point 2.2.6.1 de ce document ajoute que « le tramway est une composante essentielle du service offert. La croissance du trafic et des recettes de l'ensemble du réseau TBM est portée par la progression de sa fréquentation. Rançon du succès, plus les usagers sont nombreux, plus ils dépendent du tramway », quand le point 2.2.6.2 du même document indique que « Malgré une forte augmentation de sa fréquentation, le réseau de bus ne parvient pas à être suffisamment attractif et à faire baisser le niveau de dépendance du tramway (...) ». Il résulte de ce qui précède que les services de Bordeaux Métropole, qui ont apprécié tous les modes de transports à l'aune du critère relatif à la qualité du

service, ont pu à bon droit accorder une place particulière aux modes de transport les plus structurants, à savoir tout d'abord le tramway et ensuite le bus. Par suite, la société Transdev n'est pas fondée à soutenir que Bordeaux Métropole aurait altéré la portée des différents critères qu'elle avait elle-même fixés.

En ce qui concerne les obligations de publicité :

22. Lorsque l'autorité concédante prévoit, pour fixer un critère ou un sous-critère d'attribution du contrat de concession, que la valeur des offres sera examinée au regard du respect d'une caractéristique technique déterminée, il lui incombe d'exiger la production de justificatifs lui permettant de vérifier l'exactitude des informations données par les candidats.

23. En l'espèce, s'il ressort des documents de consultation que Bordeaux Métropole devait spécifiquement examiner la fréquence et le temps de parcours des tramways ainsi que la mise à disposition de vélos durant la coupe du monde de rugby, cet établissement public n'a cependant pas émis à cet égard d'exigences particulières au regard desquelles serait examinée la valeur des offres. Ainsi, il n'a pas manqué à ses obligations de publicité et de mise en concurrence en n'imposant pas aux candidats de justifier des moyens qui seraient mis en œuvre, notamment pendant cette coupe du monde.

En ce qui concerne la rupture d'égalité :

24. Il résulte de l'instruction, tout d'abord, que, à la suite de la remise de offres initiales, Bordeaux Métropole a posé à la société Transdev plusieurs questions relatives à l'offre de tramway proposée et lui a notamment demandé, par une question classée prioritaire, de motiver la baisse de fréquence envisagée par cette société au regard de l'objectif de désaturation du réseau d'hypercentre, l'incitant ainsi à améliorer son offre en ce qui concerne la cadence du réseau de tramway. La première offre améliorée proposée par la société Transdev prévoyait alors une cadence améliorée de 2'50 minutes sur la ligne A à partir de 2027, contre 3'20 dans son offre initiale, ainsi qu'une voie de remisage supplémentaire à proximité de la gare de Cenon. S'il est constant que Bordeaux Métropole a indiqué à la société Transdev que la réalisation de cette voie de remisage était difficile techniquement, et l'a invitée à proposer des solutions alternatives, il résulte de l'instruction que la société Transdev, qui ne conteste pas sérieusement l'appréciation ainsi portée sur cette première offre améliorée, a proposé trois solutions alternatives à l'occasion de sa deuxième offre améliorée, parmi lesquelles l'utilisation de la voie de raccordement au dépôt situé à Thiers-Benauges pour effectuer quatre fois par jour le retournement des rames de la ligne A, qui sera reprise dans son offre finale. Par ailleurs, il ne résulte pas de l'instruction que la société Transdev aurait sérieusement envisagé, à court terme, de rallonger les rames de la ligne A, à nombre de rames total constant, dès lors qu'elle était informée que l'autorité concédante n'a pas prévu d'acheter de nouvelles rames de tramway pendant l'exécution du contrat, à l'exception du remplacement de douze rames courtes par des rames longues à l'atteinte de leur kilométrage maximal (date prévisionnelle 2028-2030) ainsi qu'indiqué au point 6.4 du document d'orientations puis rappelé par la fiche de cadrage du 2 février 2022 portant sur son offre améliorée n° 2. Il s'ensuit que, contrairement à ce que soutient la société Transdev, la conduite des négociations menée par Bordeaux Métropole ne traduit aucune volonté de sa part de discréditer ou de dévaloriser les propositions innovantes formulées par la candidate évincée en vue d'améliorer le réseau de tramway.

25. Ensuite, s'il résulte de l'instruction que, sur une question de Bordeaux Métropole en ce sens formulée à l'occasion de la première séance de négociations, la société Transdev a répondu vouloir étudier l'opportunité d'une évolution de son statut d'une entreprise dédiée à l'exécution d'un service public vers une entreprise à missions, il n'est pas établi que Bordeaux Métropole aurait

cherché à l'en dissuader. Ainsi, la société Transdev ne saurait invoquer son propre renoncement à la création d'une entreprise à missions pour soutenir que Bordeaux Métropole aurait favorisé l'offre de sa concurrente dès lors que les deux sociétés disposaient du même niveau d'information sur les attentes portées par Bordeaux Métropole et qu'eu égard au respect du principe d'égalité de traitement, l'autorité concédante ne pouvait pas lui communiquer les détails de l'avancement de la proposition de la société Keolis sur ce point.

26. Enfin, la circonstance que l'implantation d'un nouvel aiguillage à la station Porte de Bourgogne, proposée par la société Keolis, ait été évoquée dans de précédentes études n'est pas de nature à traduire un avantage que lui aurait consenti Bordeaux Métropole dans le cadre des négociations dès lors que la société Keolis n'était pas délégataire du service TBM lors de la réalisation de la première de ces études, réalisée par la société Tisya en 2008 lorsque la société Véolia Transports était concessionnaire, et qu'il n'est pas contesté que la seconde de ces études, réalisée en 2012 par la société Systra à la demande de Bordeaux Métropole dans le cadre du schéma directeur opérationnel des déplacements, était accessible à tous sur le site de la participation citoyenne de la métropole. Compte-tenu de tout ce qui précède, le moyen tiré de la rupture d'égalité doit être écarté.

En ce qui concerne l'appréciation de la valeur des offres :

27. En premier lieu, il résulte de l'instruction que la société Transdev proposait une refonte importante du réseau de bus, alternative au tramway et offrant des origines et destinations ainsi que des fréquences intéressantes sur des corridors structurants, au détriment toutefois de la desserte fine de quelques territoires. Si cette société proposait donc un développement limité de l'offre de tramways, à l'exception de l'augmentation des fréquences sur la ligne A à partir de 2024, l'accent était cependant mis sur la fiabilisation du fonctionnement du réseau actuel. De son côté, la société Keolis proposait une augmentation notable des fréquences sur les troncs communs des lignes de tramway A, C et D, ainsi qu'une modernisation du réseau, se matérialisant par la mise en place d'un nouvel aiguillage à la station Porte de Bourgogne, permettant d'offrir des nouvelles origines et destinations aux différentes lignes de tramway, destinées à être refondues en six lignes (de A à F). Ce réseau de tramway modernisé devait être complété par un réseau de bus garantissant une desserte fine du territoire. Il résulte également de l'instruction, notamment du rapport d'analyse des offres finales, que les services de Bordeaux Métropole, après avoir estimé que les offres de vélos, de parc-relais et des autres solutions de mobilités des deux candidats étaient qualitatives et satisfaisantes, ont relevé que les deux offres étaient de très haute qualité, et ont considéré qu'un écart de 2,5 points après pondération était justifié, s'agissant du critère de l'offre technique et de la qualité du service, par le caractère innovant et structurant de la proposition de la société Keolis qui devait permettre d'une part, de désaturer le réseau de tramway par un renforcement des fréquences en heures de forte affluence sur les axes particulièrement saturés, et d'autre part, de proposer de nouvelles origines et destinations, par le passage de quatre à six lignes de tramway, le tout complété par un réseau de bus garantissant une desserte fine du territoire. Ils ont également considéré, notamment, que la société Keolis devait bénéficier d'un point supplémentaire au titre du critère relatif au développement durable en raison de la création d'une entreprise à mission. Si la société Transdev soutient que la fréquence des lignes C et D résultant de la refonte des lignes proposée par la société Keolis serait diminuée entre les stations Gare Saint-Jean et Quinconces, elle n'établit cependant pas que les futur tramway F, entre la gare et Porte de Bourgogne, et E, entre Porte de Bourgogne et Quinconces, ne pourront pas absorber le report des usagers. En valorisant ainsi les offres des deux candidats, Bordeaux Métropole n'a pas entaché son analyse des mérites respectifs de ces offres d'une dénaturation ou d'une erreur manifeste d'appréciation.

28. En second lieu, la société Transdev soutient que l'offre présentée par la société Keolis serait manifestement « irréaliste » dès lors que sa mise en œuvre, en termes de fréquence et

de vitesse commerciale, ne serait pas raisonnablement possible à respecter et impliquerait un surcoût substantiel qui n'aurait pas été « appréhendé » par Bordeaux Métropole.

29. D'une part, la société requérante ne peut utilement se prévaloir de ce que le tramway serait confronté à des pannes récurrentes depuis la signature du contrat de concession dès lors que ces allégations ne relèvent pas de la passation de cette concession mais de son exécution et ne sont, au demeurant, pas établies.

30. D'autre part, la société Transdev n'établit pas que les engagements contractuels du concessionnaire, en termes de gain de temps de parcours ou d'amélioration de la fréquence des tramways, seraient manifestement irréalistes. En particulier, si la société Transdev soutient que le fonctionnement effectif du réseau de tramway proposé par la société concessionnaire, qui repose sur l'utilisation de 112 rames de tramway en 2028, implique pour le concédant de s'équiper de sept rames supplémentaires et d'agrandir les dépôts de tramway, et pour le concessionnaire de former 34,4 conducteurs afin d'opérer ces rames, pour un coût total, incluant les coûts de roulage des nouveaux véhicules, de 76,9 millions d'euros, qui n'auraient pas été pris en compte, elle n'établit toutefois pas la réalité de ces affirmations, faute notamment d'établir qu'il serait impossible pour la société concessionnaire de prolonger la durée de vie des rames de tramway existantes, étant observé que le point 2.2.1 du document d'orientations du règlement de consultation fait état de la disponibilité de 130 rames de tramway en début de concession. Au demeurant et comme indiqué précédemment, les éventuelles difficultés, y compris financières, auxquelles serait confrontée la société Keolis pour l'exécution du contrat de concession ne peuvent être utilement invoquées pour demander l'annulation de sa passation.

31. Il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de ce que la collectivité aurait commis une dénaturation et une erreur manifeste d'appréciation de la valeur des offres et, en particulier, de celle de l'attributaire doit être écarté.

En ce qui concerne le détournement de pouvoir :

32. Le moyen tiré de ce qu'en attribuant le contrat de concession de service public de transport public urbain de voyageurs et de mobilités durables à la société Keolis, Bordeaux Métropole aurait entaché sa décision d'un détournement de pouvoir est dépourvu des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé et ne résulte aucunement des pièces produites à l'instance.

33. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions à fin d'annulation ou de résiliation doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

34. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de Bordeaux Métropole, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que la société Transdev demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens. Il y a lieu, en revanche, de mettre à la charge de la société Transdev une somme de 3 000 euros au titre des frais d'instance exposés par Bordeaux Métropole, ainsi qu'une somme de 3 000 euros au titre des frais d'instance exposés par la société Keolis, en application de ces mêmes dispositions.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête de la société Transdev est rejetée.

Article 2 : La société Transdev versera à Bordeaux Métropole une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Elle versera également à la société Keolis une somme de 3 000 euros au même titre.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à Bordeaux Métropole, à la société Transdev et à la société Keolis.

Délibéré après l'audience du 1^{er} juillet 2025, à laquelle siégeaient :

M. Bourgeois, président,
Mme Champenois, première conseillère,
M. Josserand, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 15 juillet 2025.

Le rapporteur,

Le président,

L. JOSSERAND

M. BOURGEOIS

La greffière,

M. LEMAIRE

La République mande et ordonne au préfet de la Gironde 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.

Pour expédition conforme,
La greffière,