

N° 380379, 385224

Association des élus pour la défense du Cévenol
de la ligne Paris-Clermont-Ferrand-Nîmes et autres

2^{ème} et 7^{ème} sous-sections réunies

Séance du 3 juin 2015

Lecture du 19 juin 2015

CONCLUSIONS

M. Xavier DOMINO, rapporteur public

Le Cévenol est le nom du train qui, quotidiennement à partir de 1955, a relié la gare de Clermont-Ferrand à celle de Marseille en empruntant un itinéraire ferroviaire parmi les plus beaux de France, au travers la Haute-Loire, la Lozère et le Gard, remontant la haute vallée de l'Allier entre Langeac et Langogne, puis traversant les Cévennes vers la Grand Combe et Alès, en passant par Villefort et Genolhac, passant par les Gorges de l'Allier, le Gévaudan et les Cévennes. A partir de 1979, le train est devenu un Corail, qui a remplacé les anciens autorails, et il a poursuivi sa course jusqu'à Paris, en desservant Vichy, Clermont-Ferrand et Nîmes, avec toujours Marseille comme terminus. En 2007, les liaisons directes depuis Paris ont toutefois cessé en raison de la montée en puissance du TGV permettant de gagner Marseille en trois heures au lieu de dix.

L'enjeu du présent contentieux porte sur le dépérissement du dernier tronçon entre Nîmes et Marseille, qui a été supprimé à compter de la fin 2012 : le terminus est désormais Nîmes, avec correspondances pour Marseille en TER ensuite.

Une association d'élus de défense de la ligne, une commune de Lozère (Pourcharesses) et une usagère, Mme Montagne-Avoine, domiciliée en Haute-Loire, vous ont saisis de cette décision, à la fois par le biais d'un excès de pouvoir présentés sous le n° 380379 et à la fois sur un terrain « *Al Italia*, de demande d'annulation d'un refus d'abroger, ces conclusions étant présentées à la fois sous le même numéro que les précédentes et sous un numéro distinct.

1. Nous commencerons par examiner les conclusions tendant à l'annulation de la décision de décembre 2012 de raccourcir la ligne de Marseille à Nîmes

a. La première question qui se pose est celle de votre compétence

Il nous semble que vous pourrez l'admettre sans difficulté, ainsi qu'en conviennent d'ailleurs les parties dans le dernier état de leurs écritures.

Les clauses ici contestées, parce qu'elles définissent la consistance du service public assuré aux usagers sont des clauses réglementaires (voyez Section 18 mars 1977, *CCI de la Rochelle*, p. 153, concl. Massot). Récemment, vous avez expressément rappelé cette ligne dans un cas très proche de celui de l'espèce par le précédent du 5 mars 2014 CA

Maubeuge Val de Sambre, n° 365500, à nos conclusions par lequel vous avez admis que la clause sur la fréquence des dessertes présentait un caractère réglementaire et pouvait être invoquée à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir. Depuis la décision d'assemblée C..., (10 juin 1996, n° 138536, A) de telles clauses réglementaires, divisibles, peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir direct.

En outre, comme le disait David Kessler dans ses conclusions sur une affaire P... du 15 mai 1993 (n° 129621), dont nous reparlerons, « votre jurisprudence affirme constamment la compétence de la juridiction administrative non seulement pour connaître de façon générale des actes réglementaires relatifs à l'organisation du service mais plus spécialement s'agissant des relations avec les usagers de tous les actes réglementaires concernant la situation des usagers qu'ils soient ou non formellement homologués par l'administration de tutelle. »

Pour retenir, au sein de la juridiction administrative votre compétence pour connaître en premier et dernier ressort de la requête, il faut y voir l'acte réglementaire d'un ministre ou d'une autorité à compétence nationale. Depuis votre décision C..., vous l'admettez : voyez implicitement CE 25 avril 2007, *Fédération nationale de l'aviation marchande et autres* 291976, au recueil ; et plus nettement CE 15 mai 2013, *Ordre des avocats du barreau de Marseille et autres*, 342500, A et fiché sur ce point). Dans cette affaire, vos 1^{ère} et 6^{ème} sous-sections réunies ont vu dans la convention en cause la rencontre du pouvoir réglementaire du ministre signataire et du pouvoir réglementaire du CNB co-contractant. Il nous que l'on peut suivre la même voie et voir ici un acte réglementaire pris en commun par un ministre et par une autorité à compétence nationale au sens de la jurisprudence *Snutefi*.

Pour les décisions de signer le contrat, votre compétence vient par connexité (Ass 16 avril 1986, *Cie luxembourgeoise de télédiffusion*, p. 96).

2. Plusieurs fins de non-recevoir sont opposées par la SNCF et par le ministre.

Plusieurs d'entre elles, relatives à la capacité pour agir de l'association, et à l'intérêt invoqué par la commune et l'usagère du service public, peuvent s'écarter classiquement.

Il n'en va pas de même de la fin de non recevoir tirée de ce que les conclusions à fins d'annulation seraient tardivement formées. Le recours a été enregistré au TA le 13 septembre 2013, pour une convention signée en décembre 2010, et pour des stipulations qui ont pris effectivement effet en décembre 2012.

Or vous le savez, votre jurisprudence est en principe très stricte : pour faire courir le délai de recours à l'égard d'un acte réglementaire, il faut une publication. Votre décision du 19 février 1993, *N...*, T. p. 946 pousse cette exigence jusqu'à regarder comme irrecevable le recours en excès de pouvoir formé contre une note de service exercé par un fonctionnaire auquel elle avait pourtant été notifié plus de deux mois auparavant, revenant sur ce point sur la décision du 14 janvier 1984 *Syndicat national de l'aéronautique civile et autres*, p. 360. C'est qu'en principe, les raisonnements de connaissance acquise ne sont pas de mise face à un acte réglementaire. (voyez le fichage très explicite en ces termes de la décision du 7 juillet 1993, *Syndicat CGT du personnel de l'hôpital Dupuytren*, n° 101415, tables). De façon cohérente, la jurisprudence C... exige la publication des clauses réglementaires des contrats pour faire courir le délai de recours.

Mais cette exigence d'une publication, sévère en ce qu'elle exclut tout rattrapage par une notification peut prendre des aspects bien plus réalistes notamment lorsqu'aucun texte n'impose une publication sous une forme particulière. Dans ce cas, vous vous assurez que la décision a fait l'objet d'une diffusion suffisante. Cette ligne jurisprudentielle pragmatique, vous l'avez notamment appliquée à des décisions réglementaires de la SNCF comme les horaires et les tarifs, qui tire les conséquences de ce que les usagers sont très largement informés des conditions de desserte et de tarifs pratiqués. Ainsi par votre décision *10 juin 1977, Sté Rapides de la Côte d'Azur*, T.p.924, concl. Morisot, avez-vous jugé que l'affichage dans les gares des nouveaux horaires de train implique l'existence de la décision qui approuve la création des nouvelles dessertes et fait courir le délai. Par la décision du 19 mai 1993, *P... et autres*, 129621, concl. Kessler, vous avez réaffirmé, après la décision *N...*, que l'affichage dans les gares des tarifs de train fait courir le délai (solution reprise en SSJS 14 juin 1996, FNAUT, 132869 et 137349, concl. Schwartz). Enfin par une décision du 28 février 2007, *S... et autres*, 276506, concl. I. de Silva, vous avez de nouveau jugé que l'affichage dans les gares, la diffusion de dépliants et la mise en ligne sur le site Internet de la SNCF suffisent à faire courir le délai contre la modification des conditions d'échange et de remboursement des billets grandes lignes.

En somme, si la terre d'élection de la connaissance acquise est en principe le champ des décisions individuelles, les mesures d'organisation du service public sont une enclave d'exception où elle joue aussi au sein du territoire en principe exclu des mesures réglementaires. Cette ligne réaliste témoigne bien de ce que les mesures d'organisation du service, dont la nature réglementaire ne peut sérieusement se contester à nos yeux, sont tout de même des mesures particulières, dont le public, les usagers, ne peut se confondre avec la généralité des citoyens.

Les modalités de publicité ainsi prises en compte par la ligne réaliste ne permettent pas facilement de déterminer une date précise pour le déclenchement du délai. C'est pourquoi, toujours au nom du réalisme qui habite la jurisprudence sur ces sujets, et dans la droite ligne des raisonnements menés en matière de connaissance acquise, c'est la date d'entrée en vigueur des décisions qui est alors prise en compte : la jurisprudence aligne dans ces cas entrée en vigueur et déclenchement du délai. Au cas présent, le changement de terminus a pris effet en décembre 2012 ; les usagers ne pouvaient pas l'ignorer, parce que cela a nécessairement été affiché, indiqué, mis en ligne, ainsi que le dit le ministre dans son mémoire en défense. Donc, en septembre 2013, lorsque le recours a été déposé, le délai de deux mois ne peut être regardé que comme dépassé.

b. Vous devrez à notre sens vous en tenir à cette irrecevabilité, car l'un des moyens soulevés par les requérants est pour le moins délicat, pour ne pas dire fondé.

Il est tiré du défaut de consultation, préalablement à la décision attaqué, des collectivités locales concernées.

La loi (art. L. 2121-2 du code des transports) prévoit que la région **est consultée sur les modifications de la consistance des services assurés dans son ressort territorial par la SNCF** autres que les services d'intérêt régional. Il ajoute que les départements et communes concernés sont consultés pour avis en cas, notamment, de suppression par la SNCF de la desserte d'un itinéraire ou de la suppression d'un point d'arrêt par un service national.

Il nous semble que la modification litigieuse entre bien dans les précisions de l'article.

Or rien au dossier ne montre que l'on a consulté pour avis les régions concernées (PACA et Languedoc-Roussillon), les départements ou les villes non plus. Pour faire échapper les décisions contestées à la censure, il faudrait suivre le ministre et la SNCF qui plaident que l'article L. 2121-2 n'est applicable que dans le cas où la SNCF modifie seule la consistance des dessertes. Mais il est difficile de faire à la fois cette lecture et d'admettre par ailleurs que l'on pouvait conclure une convention là où les textes en vigueur du cahier des charges ne le prévoyaient pas encore.

Resterait à savoir si une telle irrégularité doit conduire à faire droit au moyen au regard de votre jurisprudence *Danthony*. Mais il serait difficile de ne pas voir dans les prévisions de l'article L. 2121-2 une garantie au moins pour la région, qui organise aussi les transports sur le réseau ferré.

2. Les requérants tentent toutefois de contourner l'obstacle de l'irrecevabilité en déplaçant le débat sur un terrain *Al Italia*

Pour éviter cette issue fâcheuse, mus par un pressentiment qu'a pu aider la communication du sens des conclusions à laquelle nous avons procédé lors d'une précédente inscription de l'affaire au rôle, les requérants ont tenté de neutraliser la question de la tardiveté de leur requête par la liaison d'un contentieux du refus d'abroger.

Ces conclusions sont, contrairement à ce qui est soutenu, recevables même le cadre de l'instance initialement ouverte. Même si nous n'avons pas trouvé de précédent, nous ne doutons en effet pas un seul instant que des conclusions d'annulation d'un acte et des conclusions concernant le refus d'abroger ce même acte présente un lien de connexité suffisant.

Soit dit en passant nous espérons que viendra un jour le temps où, saisis de conclusions tendant à l'annulation d'un acte réglementaire, vous n'attendrez pas que les requérants songent à faire usage de malice contentieuse *Alitalienne* pour donner une portée utile à leurs demandes tardives, sur le terrain de la suppression pour l'avenir. La raison de noter vœu s'explique simplement : qui peut le plus peut le moins. Vous savez de plus en plus moduler l'usage de vos pouvoirs, ou l'effet de vos décisions, et vous vous préoccupez de plus en plus de l'effet concret de ces décisions. La sensibilité toujours plus grande qui est la vôtre aux questions d'effectivité des voies de droit et de simplicité de l'accès au juge vous fera donc peut-être un jour descendre d'une marche de plus sur le chemin qui mène de votre splendide tour d'ivoire de l'excès de pouvoir jusqu'aux humbles mais plus réels terres de la réalité contentieuse, pour comprendre que celui qui demande l'annulation d'un acte peut, dans bien des cas, s'accommoder d'une injonction d'abrogation pour l'avenir. Face à des conclusions d'annulation irrecevables, il ne nous semble pas absurde qu'il incombe au juge de demander aux parties s'ils se satisferaient d'une solution pour le seul avenir. Une telle solution relève bien entendu de formations de jugement supérieures, et elle devra encore attendre quelques temps.

Mais en l'espèce c'est justement au nom du pragmatisme et du réalisme que nous pensons impossible de faire droit au coup de poker contentieux des requérants. La

décision initialement attaquée par ces derniers n'est en effet pas une décision réglementaire qui crée et maintient durablement ses effets dans le temps : c'est une décision qui supprime, qui renonce à une ligne.

Or une telle décision, qui emprunte beaucoup à la logique de l'acte d'abrogation, épuise en quelque sorte ses effets immédiatement. C'est la raison pour laquelle du reste vous avez jugé que l'abrogation d'un texte ou d'une disposition ayant procédé à l'abrogation ou à la modification d'un texte ou d'une disposition antérieure n'est pas, par elle-même, de nature à faire revivre le premier texte dans sa version initiale (CE, 28 octobre 2009, *SCA l'Armorique maraîchère*, n° 306708, A). Dans ces conditions, la voie *Alitalia*, qui est fondamentalement faire, comme l'est du reste la QPC pour les lois, pour faire disparaître de l'ordonnancement juridique des décisions illégales, nous paraît en l'espèce conduire à une impasse. Vous pourriez peut-être rejeter pour ce motif les conclusions présentées par les requérants.

Mais il nous semble plus en phase avec ce que nous avons dit plus haut de conférer la portée la plus utile possible à leurs écritures en lisant leurs demande comme tendant au rétablissement d'une liaison directe jusqu'à Marseille par le Cévenol. Une telle solution présente d'évidents cousinages avec celle par laquelle, dans un contexte certes différent d'examen de l'applicabilité au litige d'une QPC, vous avez jugé dans votre décision du 19/12/14 Commune de St Leu, n° 381826 aux Tables, que le refus d'abroger un décret de classement d'une réserve naturelle doit être regardé comme un rejet d'une demande de déclassement de cette réserve.

Pour notre part, nous aurions été partisan que vous en avisiez les parties, si ce n'est parce que votre décision de Section *CCI d'Angoulême (Ce, 19 avril 2013, Section, n° 340093, A)* l'impose, du moins parce qu'elle pourrait y inviter, ou vous en donner l'idée. Mais vous n'avez pas procédé à une telle mesure qui, il est vrai, ne s'imposait pas puisque faute d'une telle requalification, les conclusions sont irrecevables.

Lues avec l'effort que nous vous recommandons de faire, les conclusions sont en revanche recevables.

Pour autant, à l'encontre d'une décision de refus de rétablir la ligne prise en 2014, la question de la régularité de l'irrégularité des conditions dans lesquelles il a été mis fin, en 2012, à cette liaison directe est inopérante : la seule question qui compte, c'est de savoir si, en 2014, il est légal ou non de refuser d'établir une telle ligne. Un tel résultat est, si l'on prend un peu de recul pour le considérer, à vrai dire fort bienvenu : il ne rimerait pas à grand-chose d'enjoindre, aujourd'hui de remettre en vigueur un tronçon de ligne parce qu'au moment de sa suppression, une formalité n'a pas été respectée. Il y avait, pour contester cette irrégularité, une fenêtre de tir, celle du recours en excès de pouvoir mais puisque la décision litigieuse n'a eu que des effets de suppression, il nous semble opportun que la fenêtre de tir des irrégularités externes soit ensuite fermée.

Et dans cette perspective, il ne nous paraît pas que, eu égard à la durée totale du trajet, à la possibilité d'emprunter d'autres itinéraires, à l'existence de correspondances, aux contraintes d'exploitation des infrastructures entre Nîmes et Marseille et dans la gare de Marseille, le pouvoir réglementaire ait commis une EMA en refusant de rétablir la desserte directe de Marseille par le « Cévenol » .

Et PCMNC au rejet des requêtes, ainsi qu'au rejet des demandes de frais irrépétibles présentées par la SNCF.