

**N°s 252670 et 253607**

***Fédération nationale des associations d'usagers des transports***

**10<sup>ème</sup> et 9<sup>ème</sup> sous-sections réunies**

**Séance du 30 juin 2004**

**Lecture du 28 juillet 2004**

## **CONCLUSIONS**

**M. FRANCIS DONNAT, COMMISSAIRE DU GOUVERNEMENT**

---

La Fédération nationale des associations d'usagers des transports (FNAUT) vous demande d'annuler pour excès de pouvoir deux décrets portant retranchement du réseau ferré national de sections de lignes de chemin de fer. Ces décrets, pris en application du décret du 5 mai 1997, sont adoptés sur proposition de Réseau ferré F... tendant à retrancher du réseau une ligne ou section de ligne dont il a été décidé la fermeture. Le décret de retranchement emporte autorisation de déclassement.

Sous le n° 252 670, est attaqué le décret du 15 octobre 2002 par lequel le Premier ministre a retranché 10 sections de lignes dans 10 départements différents ; sous le n° 253 607 est attaqué le décret du 9 décembre 2002 portant retranchement de dix autres lignes.

I. Un premier moyen de légalité externe, commun aux deux affaires, est de nature, si vous l'estimiez fondé, à emporter l'annulation complète des deux décrets. Il est tiré de ce que ceux-ci seraient intervenus à l'issue d'une procédure irrégulière, faute d'avoir été précédés de la consultation des organisations nationales représentatives des usagers des transports, laquelle est prévue par l'article 11 de la loi du 13 février 1997 dans sa rédaction issue de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Aux termes de cet article : « *Les déclassements affectant la consistance du réseau sont soumis à l'autorisation*

*préalable de l'Etat, après avis des collectivités concernées et de la SNCF et consultation des organisations nationales représentatives des usagers des transports ».*

Le ministre de l'équipement et Réseau ferré F... soutiennent en défense que si ces consultations n'ont pas eu lieu, c'est au motif que les dispositions issues de la loi du 27 février 2002 que nous venons de vous citer n'étaient pas applicables aux décrets des 15 octobre et 9 décembre 2002 faute pour la loi d'être entrée, à ces dates, en vigueur. Selon eux, les dispositions précitées de la loi du 27 février 2002 ne sont devenues applicables qu'à compter de l'intervention du décret du 7 mars 2003, lequel précise que les organisations nationales représentatives doivent être consultées dans un délai de trois mois. Ils veulent en outre pour preuve de l'inapplicabilité de la loi avant l'intervention du décret du 7 mars 2003 les termes de l'article 33 de ce décret, qui précisent que « *les dispositions relatives à la consultation des organisations nationales représentatives des usagers des transports (...) ne s'appliquent qu'aux procédures engagées après la publication du présent décret.* »

Nous ne sommes toutefois nullement convaincus par cette argumentation. Les conditions d'entrée en vigueur des lois ont été fixées par votre décision du 30 novembre 1906, *Jacquin*, p. 880, aux conclusions du président Romieu : si le principe est qu'une loi, une fois promulguée, devient exécutoire à partir du moment où sa promulgation est connue, son entrée en vigueur se trouve différée lorsque la loi contient des dispositions subordonnant soit expressément soit nécessairement son exécution à une condition déterminée. Au titre de cette dernière hypothèse, la loi n'est pas exécutoire immédiatement si son application est « *manifestement impossible* » tant que ses décrets d'application n'ont pas été publiés (v. par exemple : Sect., 8 janvier 1954, *Clauzel*, p. 24 ; Ass., 10 mai 1968, *Commune de Brovès*, p. 297 ; et Sect., 9 juin 1978, *Epoux Jaros*, aux conclusions du président Genevois ; 23 juillet 1993, *Société Fougerolle*, p. 220). Le principe est donc qu'une loi doit s'appliquer dès sa publication si ses dispositions sont suffisamment précises pour que les autorités compétentes puissent l'appliquer, et que l'administration commet une illégalité en n'appliquant pas le texte considéré (1<sup>er</sup> mars 1957, *F...*, p. 133).

Partant de ce principe, vous jugez avec constance que le gouvernement, lorsque l'application de la loi n'est pas manifestement impossible sans décrets d'application, ne peut modifier la date d'entrée en vigueur de celle-ci (Sect., 8 juin 1973, *Dijon*, p. 409 ; 7 mai 1975, *Département du Puy-de-Dôme*, p. 281 ; cours du président Odent p. 418). Logiquement, vous jugez que le décret d'application d'une loi ne peut influencer sa date d'entrée en vigueur qu'en ce qui concerne celles des dispositions de la loi dont l'application est manifestement impossible tant que des dispositions réglementaires ne sont pas intervenues (17 février 1971, *Ministre de la santé publique c/ Union pharmaceutique des sociétés mutualistes de la Haute-Garonne*, p. 133).

En l'espèce, nous ne pensons pas que l'application des dispositions législatives en cause était, pour reprendre les termes que vous prenez toujours le soin d'utiliser, « manifestement impossible » sans le décret du 7 mars 2003. Votre interprétation est à cet égard rigoureuse, parce qu'il s'agit d'une exception au principe d'applicabilité immédiate de la loi nouvelle, et que les exceptions sont d'interprétation stricte ; parce qu'il s'agit, aussi, de la volonté du législateur qui ne sauraient être paralysée par l'inertie du gouvernement. Or la loi, en ce qu'elle prévoit la consultation préalable des organisations nationales représentatives des usagers des transports, est suffisamment précise pour être appliquée seule. A tout prendre, elle est aussi précise que le décret du 5 mai 1997 qui prévoit, lui aussi sans plus de détails, la nécessité de recueillir « les avis des collectivités territoriales concernées » par le projet de retranchement de lignes, et vous avez censuré, par une décision du 2 décembre 2003 (*FNAUT et autre*, n° 232574, à publier) un décret de retranchement de lignes intervenu sans une consultation valable des collectivités concernées, sans vous demander si le décret du 5 mai 1997 exigeait, pour être applicable, l'édition d'arrêtés venant le préciser.

Les termes « *organisations nationales représentatives des usagers des transports* » ne sont en outre guère mystérieux, tant ils désignent notamment, ainsi qu'il ressort d'ailleurs des travaux préparatoires de la loi, la fédération ici requérante. Il vous est à cet égard arrivé de considérer comme directement applicable, sans nul besoin de décret d'application, une disposition législative autrement moins précise que celle ici en cause : ainsi par exemple de l'article 3 de la loi du 27 juin 1964 qui prévoyait la nomination au conseil d'administration de

l'ORTF de représentants des auditeurs et téléspectateurs (5 octobre 1966, *Association pour la liberté d'expression à la radio et à la télévision*, p. 519) ; ainsi également de l'article L. 793-5 du code de la santé publique qui impose, avant d'interdire un produit dangereux pour la santé publique, « *d'inviter la ou les personnes concernées par la mesure à présenter leurs observations* ». Sans hésiter un instant sur l'applicabilité de cette disposition législative, vous avez annulé une décision intervenue sans consultation préalable du fabricant ou de son mandataire (1/4 SSR, 6 novembre 2000, *A... et autres*, T. p. 1239).

Enfin, l'argument tiré de l'intervention du décret du 7 mars 2003 peine à nous convaincre. D'une part, parce qu'il n'est guère difficile de retourner cet argument : le décret, en se bornant à préciser la loi sur un seul point – à savoir que les organisations nationales représentatives des usagers des transports disposent d'un délai de *trois mois* pour être consultées –, nous semble plutôt apporter la preuve de ce qu'il est difficile de dire que l'application de la loi était, selon le critère de votre jurisprudence, *manifestement impossible* sans le décret... D'autre part, parce que la portée de l'article 33 de ce décret, qui je vous le rappelle prévoit que « *les dispositions relatives à la consultation des organisations nationales représentatives des usagers des transports (...) ne s'appliquent qu'aux procédures engagées après la publication du présent décret* », ne sauraient être déterminantes. De deux choses l'une en effet : soit cet article 33 signifie que les dispositions du décret relatives à la consultation des organisations nationales des usagers de transports, c'est-à-dire le délai de trois mois, ne s'appliquent pas aux procédures en cours à la date de publication du décret, mais à celles engagées après, et cela est alors sans incidence aucune sur l'entrée en vigueur de la loi qui prévoit cette consultation, à laquelle il devait seulement être procédé sans ce délai de trois mois ; soit cet article 33 entend – ce que nous ne pensons pas – régir l'entrée en vigueur de la loi, et vous ne pouvez dans ce cas en tenir compte en application de votre jurisprudence précitée *Ministre de la santé publique c/ Union pharmaceutique des sociétés mutualistes de la Haute-Garonne* (17 février 1971, p. 133) selon laquelle, encore une fois, le décret d'application d'une loi ne peut influencer sa date d'entrée en vigueur qu'en ce qui concerne celles des dispositions de la loi dont l'application est manifestement impossible tant que des dispositions réglementaires ne sont pas intervenues.

Pour ces motifs, nous pensons que l'article 11 de la loi du 13 février 1997 dans sa rédaction issue de la loi du 27 février 2002 était applicable à la date des décrets attaqués, lesquels sont donc intervenus à l'issue d'une procédure irrégulière, ce qui justifie leur annulation.

**II.** Si vous ne nous suiviez pas sur ce point, le sort des deux requêtes devrait différer.

1. Sous le n° 252 670, vous devriez accueillir un autre moyen tiré de l'irrégularité de la consultation des collectivités territoriales concernées par le retranchement. Cette consultation est, ainsi que nous vous l'avons dit, prévue par l'article 49 du décret du 5 mai 1997. Vous avez jugé, par votre décision *FNAUT et autre* précitée du 3 décembre 2003, que les avis des communes concernées devaient avoir fait l'objet d'une délibération du conseil municipal, faute pour le décret pris au vu de ces avis d'intervenir à l'issue d'une procédure irrégulière. Or en l'espèce, il ressort des pièces du dossier que :

- pour la 1<sup>ère</sup> section de ligne concernée, cinq avis de communes consultées ont été donnés par les maires de celles-ci ; l'avis du conseil général a en outre été donné par le directeur général des services ;
- pour la 2<sup>ème</sup>, l'avis donné au nom de la ville de Bordeaux l'a été par le secrétaire général adjoint de la mairie ; celui donné par le conseil général l'a été par le directeur des infrastructures ;
- pour la 4<sup>ème</sup>, l'avis donné par une commune de Vaucluse l'a été par une lettre émanant, sans plus, du « secrétariat général » de la commune ;
- pour la 5<sup>ème</sup>, deux avis de communes consultées ont été donnés par les maires de celles-ci ; les avis du conseil général et du conseil régional émanent respectivement du directeur général des services et du directeur général adjoint ;
- pour la 6<sup>ème</sup>, ce sont les avis d'une commune et du conseil général qui n'ont pas été soumis à l'assemblée délibérante ;
- pour la 7<sup>ème</sup>, l'avis d'une commune est entaché de la même irrégularité ;

- pour la 8<sup>ème</sup>, ce sont les avis d'une commune et du conseil général qui sont de la même façon en cause ;
- pour la 9<sup>ème</sup>, l'avis d'une commune émane du seul maire ;
- enfin, pour la 10<sup>ème</sup>, ce sont les avis du conseil général et du conseil régional qui n'émanent pas de l'assemblée délibérante.

Tous ces avis ont donc, selon votre jurisprudence *FNAUT* du 3 décembre 2003, été irrégulièrement recueillis. Vous devrez en conséquence annuler partiellement le décret du 15 octobre 2002, sauf en ce qu'il concerne la section de ligne de chemin de fer de la ligne de Beaulieu-le-Coudray à Auneau-embranchement (Eure-et-Loir), section au sujet de laquelle aucune critique concernant la procédure consultative des collectivités locales n'est soulevée.

2. Vous pourrez en revanche écarter les autres moyens dirigés contre ce décret du 15 octobre 2002, ainsi que tous ceux dirigés, sous le n° 253 607, contre le décret du 9 décembre 2002, à l'encontre duquel n'est pas, curieusement, soulevé le moyen tiré de l'irrégularité de la consultation des collectivités concernées.

En premier lieu, contrairement à ce que soutient la fédération requérante, aucune disposition n'imposait ici la consultation du ministre des affaires étrangères (v. 26 février 2003, *FNAUT*, n° 232573).

En second lieu, les décrets attaqués ne nous semblent pas entachés d'une erreur manifeste d'appréciation (v. sur l'étendue de votre contrôle : 16 janvier 1991, *FNAUT*, p. 14). Si la requérante soutient, de façon assez générale, que les décrets attaqués remettent en cause les objectifs définis par la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs et par la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Mais ces objectifs n'interdisent nullement de tenir compte de l'évolution du trafic et des possibilités d'exploiter, dans des conditions raisonnables de coût, des lignes ou sections de lignes (v. 6 novembre 2000, *Comité Somport d'opposition totale à l'autoroute Caen Rennes*, p. 489, qui écarte un moyen identique soulevé à l'encontre d'un décret de déclassement de lignes). En l'espèce, la requérante ne démontre pas en quoi le retranchement

des lignes en cause, alors même qu'il présente un caractère largement irréversible, serait entaché d'une erreur manifeste.

Mais à titre principal nous vous proposons d'annuler les deux décrets attaqués faute pour eux d'avoir été précédés de la consultation des organisations nationales représentatives des usages des transports.

La Fédération requérante vous demande dans chaque affaire la somme de 1 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Vous pourrez faire droit à sa demande à hauteur de deux fois 500 euros.

Par ces motifs nous concluons à l'annulation des décrets attaqués et au versement à la requérante de deux fois 500 euros au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.