

N° 300935

Syndicat des transports d'Ile-de-France

8<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> sous-sections réunies

Séance du 14 avril 2008

Lecture du 6 juin 2008

## CONCLUSIONS

M. Laurent Olléon, commissaire du gouvernement

Le syndicat des transports parisiens, établissement public national, a été créé par l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 pour organiser les transports dans la région parisienne. Il regroupait l'Etat, la ville de Paris, les départements de la Seine et de la Seine-et-Oise, puis les départements de la région Ile-de-France après la réorganisation de cette dernière par la loi n° 64-707 du 10 juillet 1964. L'entrée de la région Ile-de-France à son conseil d'administration a été décidée par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, qui a également transformé l'établissement en syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF). L'article 38 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a fait du STIF un établissement public local rattaché exclusivement à des collectivités territoriales, présidé par le président du conseil régional d'Ile-de-France et bénéficiant de compétences élargies, notamment en matière de transports scolaires, d'élaboration et de révision du plan de déplacements urbains et de capacité de maîtrise d'ouvrage. Juridiquement, la loi prévoit la suppression du STIF, établissement public national, la création du STIF, établissement public local, et la substitution de l'un à l'autre dans l'ensemble des ses biens, droits et obligations à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2005.

Avant l'entrée en vigueur de ce dispositif, les collectivités territoriales membres du STIF et le président du conseil régional d'Ile-de-France ont souhaité disposer d'un état des biens constituant le patrimoine du nouvel établissement. C'est l'origine du présent litige.

La loi du 10 juillet 1964 comportait un titre IV relatif au transfert des biens, droits et obligations. Son article 19 prévoyait que « lorsqu'ils sont affectés aux exploitations confiées à la RATP, les immeubles du département de la Seine et de la ville de Paris, les meubles corporels ou incorporels de ces collectivités, ainsi que les droits et obligations de toute nature se rattachant à ces biens, sont transférés au syndicat des transports de la région parisienne ». Un décret du 19 septembre 1967 avait précisé que les dispositions de la loi pour lesquelles aucune date d'entrée en vigueur n'était expressément prévue –ce qui était le cas de l'article 19- entreraient en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1968.

Un décret portant règlement d'administration publique, pris le 14 juin 1969 pour l'application de l'article 19 de la loi, avait listé les biens affectés à la RATP à la date du 1<sup>er</sup> janvier 1968, qui ont

1

*Ces conclusions ne sont pas libres de droit. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelle doivent respecter les règles fixées par le Code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs toute rediffusion commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

été transférés, à compter de cette même date, au syndicat. Il s'agit tout d'abord des biens immobiliers figurant sur l'annexe à ce décret, c'est-à-dire les quatorze lignes de métro existant alors, la quatorzième correspondant au tronçon Porte de Vanves – Invalides qui n'était pas encore relié à la ligne 13, laquelle s'arrêtait à Saint-Lazare en venant du Nord. Il s'agit ensuite des biens mobiliers constitués par le matériel de transport, le matériel industriel et les autres biens mobiliers mis à la disposition de la RATP par la ville de Paris et le département de la Seine et en service le 31 décembre 1967. Il s'agit enfin des droits et obligations de toute nature se rattachant à ces immeubles et à ces meubles.

Un nouveau texte, le décret n° 2006-980 du 1<sup>er</sup> août 2006, énumère la liste des immeubles entrant dans le patrimoine du STIF à la date du 1<sup>er</sup> juillet 2005. Ce décret attribue à la RATP la propriété des prolongements de ligne de métro réalisés depuis 1968 et celle des nouvelles lignes de transport urbain qu'exploite la RATP, comme la ligne 14 et les lignes de tramway.

Le STIF, qui comptait adosser à ses actifs tout ou partie des emprunts qu'il contracterait, s'est ému de cet inventaire, et a en conséquence demandé au Premier ministre le retrait du décret. Il attaque devant vous le rejet implicite de cette demande, ainsi que le décret lui-même.

Le syndicat soutient tout d'abord que ce texte est entaché d'un vice de procédure. Il relève qu'il vise l'avis émis par le conseil d'administration du STIF en date du 3 juin 2005. A cette date, il s'agissait de l'ancien STIF, établissement public national dont le conseil d'administration était composé en majorité de représentants de l'Etat, et non du nouveau STIF, établissement public local au conseil d'administration duquel les représentants de l'Etat sont minoritaires. Or le syndicat soutient que l'ancien établissement public était incompétent pour émettre un avis sur la consistance du patrimoine du nouvel établissement.

Certes, la composition irrégulière d'un organisme vicie la procédure, quand bien même la consultation de cet organisme serait purement facultative (CE 15 avril 1988, Mme Durand-Smet, T. p. 576), en application de votre jurisprudence bien connue selon laquelle une autorité administrative qui décide de soumettre un texte pour avis à un organisme dont la consultation n'est pas obligatoire n'en doit pas moins se livrer à une consultation régulière.

Mais au cas d'espèce, il n'est pas allégué que la composition du conseil d'administration du STIF ancienne formule aurait été irrégulière lorsque la consultation a eu lieu. Et si, par la suite, ce STIF a disparu et a été remplacé par un nouveau STIF, l'administration n'avait pas à consulter cette nouvelle entité juridique, en l'absence de texte prévoyant une telle consultation.

Le syndicat requérant soutient ensuite que le décret viole les dispositions de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, qui prévoient la substitution du nouveau STIF à l'ancien STIF. Selon lui, une telle disposition interdisait au Gouvernement de réduire la consistance des biens du STIF établissement public local par rapport à celle du STIF établissement public national. Le moyen est également présenté sous l'angle de l'incompétence du pouvoir réglementaire. Mais cette argumentation n'a de sens que si le décret attaqué a effectivement réduit la consistance des biens du STIF, point qui fait l'objet du moyen suivant.

Le syndicat requérant soutient que l'article 19 de la loi du 10 juillet 1964, qui prévoyait le transfert des biens immobiliers et mobiliers, s'applique aussi aux biens créés postérieurement,

*Ces conclusions ne sont pas libres de droit. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelle doivent respecter les règles fixées par le Code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs toute rediffusion commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

dès lors qu'ils sont de même nature que les biens existant à la date d'entrée en vigueur de la loi. Il affirme que l'article en question a retenu un critère de détermination de la propriété des biens qui ne dépend pas de leur date de constitution mais seulement de leur finalité, à savoir leur « affectation » aux exploitations de la RATP. Par suite, ce critère serait atemporel. Et le syndicat de solliciter votre jurisprudence, en invoquant l'arrêt d'Assemblée du 18 juillet 1973, Ville de Paris (p. 506). Mais cette décision est d'un faible secours ici. Alors que la ville de Paris contestait le transfert au syndicat des transports parisiens de dix-huit immeubles dont elle estimait qu'ils n'étaient pas réellement utilisés par la RATP, à la date du 1<sup>er</sup> janvier 1968, vous avez jugé que l'utilisation effective importait peu dès lors que leur affectation à la RATP n'était pas remise en cause. Tout ce que cette décision juge, c'est que le critère de la propriété des biens immobiliers par le STIF est leur affectation à la RATP à la date du 1<sup>er</sup> janvier 1968.

Le syndicat soutient encore qu'il est manifeste que le législateur a, en 1964, entendu unifier le régime de propriété et de gestion et que la différence des régimes est source de difficultés. Mais il s'agit là d'arguments d'opportunité, et non de droit. Et si le STIF affirme qu'une telle unification serait conforme à la théorie de l'accessoire, cette théorie est relative à la domanialité publique des biens, et non à leur propriété. En d'autres termes, la loi de 1964 avait seulement pour objet de transférer la propriété d'un stock de biens, et ne traitait pas de la propriété de biens non encore existants à la date de son adoption.

Le STIF soutient ensuite que l'inclusion des lignes nouvelles et des prolongements de lignes anciennes dans son patrimoine est conforme aux dispositions de l'article 6-1 du cahier des charges de la RATP, approuvé par le décret n° 75-470 du 14 juin 1975. C'est le seul véritable moyen délicat de l'affaire. L'article en question dispose que les biens immobiliers affectés aux exploitations de la RATP comprennent des biens appartenant au syndicat des transports parisiens qui sont constitués, d'une part, par les biens de l'ancien département de la Seine et de la ville de Paris, au nombre desquels figurent notamment les lignes du métro urbain construites avant le 1<sup>er</sup> janvier 1968, dont le transfert au syndicat a été opéré en application de l'article 19 de la loi du 10 juillet 1964 et, d'autre part, par les prolongements et leurs annexes nécessaires à l'exploitation des lignes de métro urbain, réalisés ultérieurement. A lire ce texte, il semble donc que le STIF ait raison.

Mais les prolongements de lignes réalisés après le 1<sup>er</sup> janvier 1968 l'ont été selon les mêmes modalités techniques et juridiques et avec les mêmes financements que les nouvelles lignes de transport. Les déclarations d'utilité publique ont été prononcées au profit de la RATP, les actes d'acquisition faits à son bénéfice, enfin la RATP a été le maître d'ouvrage de la réalisation des travaux. Dans ces conditions, elle doit, selon nous, être regardée comme le propriétaire des lignes nouvelles et prolongements de lignes.

Quant au décret de 1975, qui approuve le cahier des charges conclu entre l'Etat et la RATP, il n'aborde que de façon très indirecte la question de la propriété des prolongements de lignes de métro urbain. Il semble donc qu'il n'ait pas eu pour objet, et qu'il n'ait pu avoir pour effet, de transférer au syndicat des transports parisiens la propriété des prolongements de lignes et des nouvelles lignes.

Le STIF soutient également que l'interprétation qu'il propose est la seule conforme à l'article 2 de l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de

*Ces conclusions ne sont pas libres de droit. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelle doivent respecter les règles fixées par le Code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs toute rediffusion commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

voyageurs dans la région parisienne, qui, lorsqu'il s'agit de la région Ile-de-France, limite les compétences de la RATP à l'exploitation des lignes. Mais ces dispositions ne comportent aucun a contrario qui exclurait que la RATP puisse également être propriétaire de lignes. Il en va de même des dispositions de l'article 2 de la loi n° 48-506 du 21 mars 1948 créant la RATP, qui prévoit que la Régie est chargée de l'exploitation des lignes de transport.

Après ces moyens, dirigés contre l'article 1<sup>er</sup> du décret attaqué, le STIF s'en prend à ses articles 2 et 3, qui déterminent et délimitent les droits du syndicat pour ce qui concerne la gestion de son patrimoine. Il rappelle que le VII de l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 7 janvier 1959 prévoit que les avis de la région et des départements d'Ile-de-France doivent être recueillis avant de fixer ou de modifier les statuts du syndicat. Le STIF affirme que, faute de recourir à cette procédure, le Gouvernement ne pouvait modifier l'étendue de ses droits et obligations. Mais, ainsi que nous l'avons vu, le décret attaqué se borne, par application des dispositions de l'article 19 de la loi du 10 juillet 1964, à lister les immeubles des collectivités territoriales qui ont été transférés au syndicat. Il n'avait donc pas à être pris après consultation des collectivités territoriales.

Il est également soutenu que les articles 2 et 3 du décret attaqué réduisent la liberté contractuelle du STIF. Mais ces dispositions se bornent en fait à reprendre les règles de gestion figurant dans l'ordonnance du 7 janvier 1959, notamment à son article 3, ainsi que le cahier des charges de la RATP approuvé par le décret du 4 juin 1975.

Et si l'article 1-1 de l'ordonnance du 7 janvier 1959, qui énumère les ressources du STIF, indique au 5° que ces ressources comprennent les produits de son domaine, ces dispositions ne font pas obstacle à ce que l'article 2 du décret attaqué attribue à la RATP le produit des biens du domaine du syndicat affectés à l'exploitation de la Régie.

Enfin, si le syndicat requérant avance que les articles 2 et 3 du décret aboutiraient à le priver de tous les attributs du droit de propriété et méconnaîtraient, dès lors, le « principe de protection de la propriété », ce moyen n'est pas assorti des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé.

Le rejet des conclusions à fin d'annulation formées par le STIF fera obstacle à ce que vous fassiez droit aux conclusions qu'il a présentées au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens.

Et par ces motifs, nous concluons au rejet de la requête.