

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

Séance du 12 novembre 2012  
Lecture le 3 décembre 2012

## CONCLUSIONS

### M. Benoît BOHNERT, Rapporteur public

Comme vous le savez, depuis la loi du 13 février 1997, la gestion de l'infrastructure de transport ferroviaire dans notre pays est confiée à l'établissement public industriel et commercial Réseau ferré de France (RFF). Par l'article 5 de cette loi, les biens constitutifs de l'infrastructure de transport et les immeubles appartenant à l'Etat et gérés par le SNCF ont été apportés en pleine propriété à cet établissement public qui est désormais en charge de la gestion de la fraction du domaine public que constitue le réseau ferré national. C'est donc à RFF que revient la responsabilité d'étendre ou, le cas échéant, de réduire le réseau et, dans ce dernier cas, d'aliéner une partie de son domaine.

L'affaire dont vous êtes saisis porte sur la procédure réglementaire prévue pour fermer, retrancher du réseau ferré national, déclasser puis céder une section de ligne qui n'est plus affectée au transport ferroviaire, prévue par les dispositions du décret n° 97-444 du 5 mai 1997 relatif aux missions et aux statuts de RFF dans leur rédaction antérieure au 4 décembre 2006 compte tenu de la date des faits en litige (2002-2006). Selon ce texte, en cas de fermeture d'une ligne ou d'une section de ligne, RFF suit la procédure de mise en voie unique prévue à l'article 21 et peut ensuite proposer au ministre des transports de retrancher par décret la ligne du réseau national. Au terme de l'article 49 du décret, la décision de retranchement emporte autorisation de déclassement du domaine public. Aux termes de l'article 50, les biens du domaine public de RFF qui ne sont plus affectés au service public peuvent être aliénés dès que le déclassement a été prononcé par le conseil d'administration de l'établissement public.

Alors que la loi du 13 février 1997 subordonnait à son article 11 les déclassements affectant la consistance du réseau à l'autorisation préalable de l'Etat, après avis de la région concernée, la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a ajouté à la consultation de la région le recueil de l'avis des autres collectivités concernées, celui de la SNCF et celui des organisations nationales représentatives des usagers des transports. L'alourdissement qui en est résulté est rapidement apparu insupportable à RFF. Sur le fondement de l'article 61 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, l'ordonnance n° 2005-659 du 8 juin 2005 simplifiant la procédure de déclassement de biens du réseau ferré national a rétabli l'article 11 dans sa rédaction initiale prévoyant

l'autorisation de l'Etat et la consultation exclusive de la région concernée<sup>1</sup>. Le décret n° 2006-1517 du 4 décembre 2006 relatif aux missions et aux statuts de RFF a tiré les conséquences de cette évolution législative sur la procédure applicable en supprimant la procédure de retranchement du réseau applicable jusqu'alors.

En l'espèce, le litige porte sur la fermeture en 2002 d'une section de la ligne reliant Neuville-du-Poitou à Bressuire (79) puis la cession en 2006 au département des Deux-Sèvres des terrains correspondants, situés sur le territoire de la commune de Chatillon-sur-Thouet, alors que la décision correspondante de fermeture a été retirée en 2004 et que vous avez annulé le décret de retranchement pris en 2003 par une décision FNAUT des 3<sup>ème</sup> et 8<sup>ème</sup> s.-s. r. du 18 janvier 2006 (n° 263468, concl. E. Geffray), motif pris de l'absence de consultation préalable des organisations représentatives des usagers des transports prévue par la loi de 2002. La FNAUT a attaqué la décision de cession de ces terrains au département des Deux-Sèvres et obtenu gain de cause en première instance et en appel, les juges du fonds ayant prononcé l'annulation de la décision de RFF de vendre les parcelles en litige et enjoint à cet établissement public de saisir le juge du contrat. RFF s'est pourvu en cassation contre l'arrêt de la CAA de Bordeaux du 21 décembre 2010 rejetant son appel dirigé contre le jugement du TA de Poitiers du 24 février 2010. Rappelons enfin que l'établissement public s'est également pourvu en cassation sous le n° 346840 contre un arrêt de la CAA de Bordeaux validant la décision de déclassement de la parcelle. Par une décision de la 9<sup>ème</sup> sous-section JS, vous refusé d'admettre ce pourvoi.

Vous êtes saisis de quatre moyens de cassation dans cette affaire.

► L'établissement public requérant soutient en premier lieu que l'arrêt attaqué devrait être annulé par voie de conséquence de votre décision sur le pourvoi formé sous le n° 346840 à l'encontre d'un arrêt de la CAA de Bordeaux rendu le même jour et annulant la décision de déclassement des parcelles. Ce moyen ne vous retiendra pas : vous avez en effet refusé d'admettre ce pourvoi par une décision de la 8<sup>ème</sup> sous-section JS du 15 février 2012.

► Le moyen suivant est tiré de l'erreur de droit que la cour aurait commise en écartant la fin de non-recevoir opposée par RFF et tirée du défaut d'intérêt pour agir de la FNAUT à l'encontre de la décision de vendre au motif que l'emprise en litige faisait toujours partie du domaine public ferroviaire à la date de sa demande. L'établissement public fait valoir au soutien de sa critique que la décision de cession attaquée constituait un simple acte de gestion de son domaine privé, et que cette fédération, si elle a intérêt à agir à l'encontre d'une décision intéressant directement les réseaux de transports publics, ne s'est pas fixé pour objectif la défense du domaine public ferroviaire.

Cette question peut sembler délicate en première analyse. En effet, aux termes de l'article 2 des statuts de la FNAUT, cette fédération a notamment pour objet de promouvoir le développement des transports publics, le transport ferroviaire et combiné de fret et de défendre les intérêts des consommateurs de transport, des usagers et des voyageurs. Il ne se déduit pas directement de ces éléments qu'elle s'est fixé pour objectif de lutter contre la

---

<sup>1</sup> Cette ordonnance a ensuite été ratifiée par l'article 54 de la loi du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports

diminution du périmètre du domaine public de RFF. Qui plus est, autant l'intérêt à agir à l'encontre d'une décision de fermeture de ligne ferroviaire nous paraît pouvoir être admis sans difficulté car il s'agit de faire obstacle à une diminution de la desserte du territoire par voie ferroviaire, autant il paraît moins assuré s'agissant des étapes suivantes, et en particulier de la cession d'une parcelle appartenant au domaine privé de RFF à la suite de son déclassement.

Cela étant, votre jurisprudence a d'ores et déjà implicitement admis la recevabilité de la FNAUT à contester une décision de refus d'abrogation d'un décret portant retranchement d'une parcelle du domaine public ferroviaire (CE 20 juin 2007, n° 288893, FNAUT Pays-de-Loire, non fichée sur ce point), étape nécessairement postérieure à la fermeture de ligne. Par ailleurs, l'argumentation de la FNAUT selon laquelle la cession d'une emprise rend irréversible la suppression d'une section de ligne n'est pas dénuée de sens : appréciée à l'aune de ce principe, il est clair que l'action menée par cette fédération en vue de la conservation dans le domaine de RFF des terrains des lignes fermées va dans le sens du « *droit au transport des usagers* » figurant dans ses statuts, en ce qu'elle vise à ne pas obérer définitivement des chances, mêmes si elles sont très hypothétiques, de réouverture éventuelle d'une ligne supprimée.

Vous savez également que la recevabilité d'un recours est appréciée à la date de son exercice. Cette règle, ancienne et de portée générale, vaut naturellement pour l'appréciation de l'existence d'un intérêt (CE 6 octobre 1965, M..., au Rec p. 493). Vous jugez également qu'une fois cet intérêt caractérisé, il ne peut plus disparaître en cours d'instance (CE 18 mars 1904, Savary, au Rec. p. 232). Or, en l'espèce, à la date à laquelle le TA a été saisi par la FNAUT, soit en 2008, la ligne en litige n'était ni fermée, dès lors que la décision de fermeture avait été retirée par le conseil d'administration de RFF en 2004, ni retranchée, dès lors que votre décision FNAUT *précitée* du 18 janvier 2006 a annulé le décret de 2003. En outre, si la décision de déclassement du domaine public n'avait pas encore été annulée, elle n'était pas devenue définitive, ainsi qu'il ressort du jugement du TA de Poitiers qui, l'annulant le 24 février 2010, constate qu'elle n'avait pas fait l'objet d'une publication régulière. A la date à laquelle la fédération a formé sa demande devant le TA, la section en litige de la ligne reliant Neuville-du-Poitou à Bressuilles n'était ni fermée, ni retranchée. En relevant ces éléments dans les motifs de son arrêt et en en déduisant que la FNAUT avait intérêt à agir pour contester les décisions de déclassement et de vente de la parcelle, la cour ne nous semble pas avoir commis d'erreur de droit.

Une seconde branche de ce moyen reproche à la cour d'avoir erré en jugeant que les décisions de fermeture, retranchement et déclassement étaient toutes à la fois des conditions de légalité de la décision de vendre la parcelle. Elle prend appui sur votre décision du 6 novembre 2000 *Comité Somport d'opposition totale à l'autoroute Caen-Rennes* (n° 180496, au Rec. p. 489, AJDA 2001 p. 574), où il est jugé que dans la mesure où un décret de retranchement ne constitue pas une mesure d'application des décisions prononçant la fermeture des lignes, l'exception tirée de l'illégalité de ces décisions est irrecevable. Mais la cour, qui était saisie de deux requêtes distinctes, ne s'est nullement placée dans une hypothèse d'exception d'illégalité, et n'a, contrairement à ce que soutient RFF, pas davantage fait application de la théorie des opérations complexes. Vous écarterez donc cette branche du moyen.

► L'arrêt est à nouveau critiqué sur le terrain de l'erreur de droit en ce que la cour a annulé la décision de cession en litige aux motifs que la décision de fermeture de la ligne ferroviaire avait été rapporté et que le Conseil d'Etat avait annulé le décret de retranchement correspondant. RFF fait valoir que le lien entre une décision de fermeture, de retranchement ou de déclassement et une décision de cession d'un bien déclassé est de même nature que celui qui existe entre une décision de préemption et celle de revendre le bien préempté. L'établissement public rappelle que, selon votre jurisprudence de Section M. et Mme B... du 26 février 2003 (au Rec. p. 59), dans une telle hypothèse, l'exécution de la décision annulant la préemption n'impose pas la remise en cause de la revente du bien, qui constitue un litige distinct.

Comme nous venons de vous le dire, il est exact que selon *votre décision Comité Somport d'opposition totale à l'autoroute Caen-Rennes* précitée, l'on ne peut exciper de l'illégalité de la décision de fermer une ligne pour demander l'annulation d'une décision de déclassement. Mais en l'espèce, la fédération requérante n'a pas excipé devant les juges du fond de l'illégalité de décisions en application desquelles la décision de céder aurait été prise. Elle s'est bornée à soutenir que celles-ci méconnaissaient les conditions fixées par le décret du 5 mai 1997. Rappelons que l'article 49 de ce texte interdit que soit retranchée une section qui n'a pas été préalablement fermée et que soit déclassée une ligne ou section de ligne qui n'a pas été préalablement retranchée. L'article 50 prohibe quant à lui la cession d'une ligne ou section de ligne qui n'a pas été préalablement déclassée. Or, vous avez-vous-mêmes déduit de ces dispositions qu'une section de ligne ferroviaire dont la fermeture a été annulée par un jugement de TA devenu définitif ne peut être légalement retranchée du réseau ferré national (CE 4 août 2006, 10<sup>ème</sup> et 9<sup>ème</sup> sous-sections réunies, n° 241137 FNAUT, concl. C. Vérot, non fiché).

Après avoir relevé que la décision de déclassement des terrains constituant l'emprise de la section de ligne avait été annulée par un jugement du TA de Poitiers en 2010, lequel a d'ailleurs été confirmé par la cour par le second arrêt rendu le même jour que celui qui vous est soumis, les juges du fond n'ont donc, selon nous, pas commis d'erreur de droit en jugeant que la décision de vendre les parcelles en litige avait été prise en méconnaissance des règles édictées par le décret de 1997.

► Le dernier moyen du pourvoi reproche à la cour d'avoir commis une erreur de droit en confirmant l'injonction faite à RFF par le TA de saisir le juge du contrat afin de faire constater la nullité du contrat sans tirer les conséquences de ses propres constatations, dès lors qu'elle n'a pas tenu compte de l'atteinte excessive que porterait l'annulation de cette cession à l'intérêt général, alors même qu'elle avait relevé l'impossibilité de supprimer la voirie routière et la voie verte construites sur l'emprise en litige.

Rappelons que, par votre décision de section Epoux Lopez du 7 octobre 1994 (au Rec. p. 430), vous avez ouvert la possibilité au juge de l'exécution, en cas d'annulation d'un acte détachable d'un contrat, de contraindre la personne publique de saisir le juge du contrat afin que celui-ci en tire les conséquences. Le mode d'emploi a été donné par la jurisprudence IRD du 10 décembre 2003 (n° 248950, au Rec. p. 501), précisée ensuite par vos décisions Société OPHRYS et Communauté d'agglomération Clermont-Communauté du 21 février 2011 (n° 337349 et 337394, au Rec.) : l'annulation d'un acte détachable d'un contrat n'implique pas

nécessairement que le contrat en cause doive être annulé. Il appartient au juge de l'exécution, après avoir pris en considération la nature de l'illégalité commise, soit de décider que la poursuite de l'exécution du contrat est possible, éventuellement sous réserve de mesures de régularisation prises par la personne publique ou convenues entre les parties, soit, après avoir vérifié que sa décision ne portera pas une atteinte excessive à l'intérêt général, d'enjoindre à la personne publique de résilier le contrat, le cas échéant avec un effet différé, soit, eu égard à une illégalité d'une particulière gravité, d'inviter les parties à résoudre leurs relations contractuelles ou, à défaut d'entente sur cette résolution, à saisir le juge du contrat afin qu'il en règle les modalités s'il estime que la résolution peut être une solution appropriée.

Saisie par RFF d'un moyen tiré de ce que la nullité du contrat, si elle était constatée par le juge du contrat, porterait une atteinte excessive à l'intérêt général appréciée au regard de l'ensemble des intérêts en présence, compte tenu des divers aménagements, notamment routiers, réalisés sur l'emprise concernée, la cour a relevé que l'éventuelle annulation du contrat de vente ne remettrait pas en cause les aménagements routiers et la voie verte réalisés par le département des Deux-Sèvres, l'établissement public conservant la possibilité d'autoriser cette collectivité territoriale à occuper l'emprise par voie d'AOT.

Ainsi motivé, l'arrêt nous paraît exempt de l'erreur de droit alléguée, ainsi que de toute contradiction de motifs.

Vous écarterez donc ce dernier moyen et rejetterez le pourvoi de RFF, ce qui fera obstacle à ce que vous fassiez droit aux conclusions présentées par cet établissement public en application de l'article L. 761-1 du CJA. Vous accueillerez en revanche celles présentées sur le même fondement par la FNAUT en mettant à la charge de RFF le versement d'une somme de 3 000 €.

**PCMNC :**

- Au rejet du pourvoi de RFF ;
- à l'octroi de 3 000 € de frais irrépétibles à la FNAUT.