

N° 365500 et 372617

Communauté d'agglomération Maubeuge Val de Sambre

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

Séance du 12 février 2014

Lecture du 05 mars 2014

CONCLUSIONS

M. Xavier DOMINO, rapporteur public

Ces deux affaires, comme une autre inscrite également à ce rôle et dont vous entretiendrons ensuite, vous plongent au cœur de la complexe répartition des compétences entre l'Etat, la SNCF et RFF pour faire en sorte que les trains partent et arrivent partout sur le territoire.

La communauté d'agglomération Maubeuge Val de Sambre vous saisit, principalement, d'un litige qui vise à contester la réduction du nombre de liaisons journalières Paris-Maubeuge assurées par la SNCF. A compter du 11 décembre 2011 en effet, la fréquence des trains sur la ligne Paris – Saint Quentin – Maubeuge – Cambrai a été réduite de sept à cinq allers-retours par jour ouvrable.

Cette modification a été décidée dans le cadre de la réforme générale du cadencement des trains, intervenue en décembre 2011, après une vaste concertation au plan national entre l'Etat, les régions, RFF et la SNCF, et qui s'est traduite par une modification de 85 % des horaires sur l'ensemble du territoire.

Dès le 14 décembre 2011, la communauté d'agglomération a protesté auprès de la SNCF ; le directeur de cabinet du président de la SNCF a répondu, défavorablement, à cette protestation, présentée comme un recours gracieux, par lettre du 20 mars 2012. La communauté d'agglomération a saisi le tribunal administratif de Paris du litige, mais le TA de Paris vous a renvoyé l'affaire par ordonnance du 17 janvier 2013 en estimant que l'affaire relavait de votre compétence en premier et dernier ressort. En outre, dans une deuxième temps, le TA de Paris vous a ultérieurement transmis une seconde requête de la même communauté d'agglomération, qui porte sur un litige de refus de la SNCF de communiquer à la communauté d'agglomération la décision qu'elle attaque et l'avenant au contrat liant la SNCF à l'Etat. Nous vous en entretiendrons dans un second temps, et nous allons d'abord concentrer note exposé sur la première requête, qui présente plusieurs points d'intérêt.

1. Le contentieux principal : la baisse du nombre de liaisons quotidiennes

1-1 Identification du litige

Il faut tout d'abord s'arrêter pour bien identifier la décision attaquée.

La communauté d'agglomération s'en prend à la SNCF, au travers un recours qui est dirigé contre ce qu'elle présente comme étant une « décision unilatérale » de la société nationale de changer les horaires, tout en soulignant d'ailleurs par un de ses moyens que cette dernière ne pouvait prendre seul cette décision, en raison notamment des rôles de RFF et de l'Etat.

Comme en témoigne son second recours, par lequel elle tente d'obtenir communication d'une quelconque décision, la communauté d'agglomération a des difficultés à identifier juridiquement la décision qui, pratiquement, se manifeste très concrètement par la diminution de fréquence qu'elle entend contester.

Et nous devons dire que nous la comprenons, car le processus décisionnel n'est pas des plus clairs, notamment en raison des rôles respectifs attribués aux trois acteurs principaux que sont l'Etat de la SNCF et de RFF.

Selon l'article L. 2121-1 du code des transports, c'est l'Etat qui veille à l'organisation des services de transport ferroviaire de personnes d'intérêt national. L'article L. 2141-1 du même code précise que la SNCF a pour objet d'exploiter selon les principes du service public les services de transport ferroviaire de personnes sur le réseau ferré national, l'article L. 2141-2, précisant que le cahier des charges de la SNCF, qui fixe notamment les conditions d'exploitation du service public, est approuvé par décret en Conseil d'Etat.

Dans ce cahier des charges, approuvé par décret du 29 juillet 2011, on lit

- à l'article 6 que « *Lorsqu'elle n'est pas définie par une convention passée entre l'Etat, en sa qualité d'autorité organisatrice des transports, et la SNCF dans les conditions prévues à l'article 43-1, la consistance des services nationaux est définie par la SNCF dans le cadre de son autonomie de gestion en tenant compte des orientations générales de la politique de l'Etat en matière de transports* » ;
- et à l'article 43-1 que « *Les services nationaux de transport ferroviaire de voyageurs donnant lieu à l'attribution d'une compensation par l'Etat, quelle qu'en soit la nature, en contrepartie de la réalisation d'obligations de service public, font l'objet d'une convention de service public entre l'Etat et la SNCF* », définissant notamment sa durée, la consistance des services, les conditions de leur exploitation, les modalités de leur financement, y compris pour ce qui concerne le financement du matériel roulant affecté à cette exploitation, ainsi que les principes et les règles de leur tarification *et indiquant les dessertes assurées, la fréquence des circulations, les objectifs de qualité de service et les prestations inhérentes au voyage devant être proposées.* »

Quant à RFF, il est chargé, en vertu de l'article 18 du décret du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferré national, de répartir les capacités d'infrastructure du réseau ferré national sur les infrastructures qu'il gère et, notamment, d'attribuer à cet effet chaque sillon correspondant à la capacité d'infrastructure requise pour faire circuler un train donné entre deux points du réseau pendant une période de temps déterminée ; C'est l'article 21 du même décret qui prévoit l'articulation des rôles en la matière, en disposant que: « *Les demandes de sillons sont adressées à RFF* », qui, à l'issue de l'instruction des demandes établit un projet d'horaire de service quatre mois au plus tard avant la date d'entrée en vigueur de celui-ci, les

demandeurs disposant d'un délai d'un mois pour présenter leurs observations. Après une nouvelle proposition définitive, qui peut donner lieu à contestation, RFF arrête l'horaire de service définitif et le rend public.

On le voit, dans cet échec de compétences et de procédures c'est RFF, qui, *in fine*, décide de l'attribution des sillons, sur proposition de la SNCF. L'on peut donc se demander si c'est à raison vers cette dernière, et non vers la première, que la communauté d'agglomération dirige son recours.

Mais s'il appartient à RFF de décider de l'attribution des sillons sur le réseau, on l'a dit, ces décisions d'attribution ne peuvent intervenir qu'au vu des demandes de sillon faites par ces entreprises ferroviaires.

Il nous semble qu'en réalité vous avez un choix de politique jurisprudentielle possible entre plusieurs options.

En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que la réduction du nombre de dessertes les jours de semaine entre Paris et Maubeuge ne repose pas sur des motifs tenant à la gestion de l'infrastructure ferroviaire, qui seraient des motifs que RFF aurait opposé à une demande plus ambitieuse de la SNCF, mais procèdent bien d'une décision d'exploitation du service. On peut donc comprendre que la requérante ait souhaité attaquer la décision de la SNCF de ne plus demander des sillons que pour 5 trains, et non pour 7. Ce qui à nos yeux d'ailleurs, ne veut pas dire qu'elle n'aurait pas pu attaquer la décision de RFF pour ses vices propres. En l'espèce toutefois, le centre de gravité de l'argumentation est tel – aucun vice propre de cette décision n'étant notamment invoqué – que nous vous proposons de n'analyser les conclusions comme dirigées que contre la décision de la SNCF. Or une telle décision de refus, émanant de la SNCF dans le cadre de sa mission d'exploitation des services de transport ferroviaires de personnes, est susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

1-2 Il nous semble que vous êtes compétent en premier et dernier ressort pour connaître de ce litige :

- d'une part en effet, vous vous êtes déjà reconnus pour connaître, dans le dernier état des dispositions du 2° de l'article R. 311-1 du code de justice administrative tel qu'interprété par votre décision *SNUTEFI* (CE, 26 juillet 2011, Syndicat SNUTEFI-FSU et autres (SNUTEFI), n° 346771, A), de requêtes dirigées contre des décisions réglementaires de la SNCF (CE, 18 janvier 2012, *V...*, n° 344677, A ; 23 janvier 2012, B... et autres, n° 350529, B)

- d'autre part, la décision litigieuse peut bien s'analyser comme une mesure ayant trait à l'organisation du service public, et donc comme présentant un caractère réglementaire. Elle n'est certes pas en principe la mesure qui décide de l'organisation du service, ce qu'il revient à l'autorité organisatrice de faire, mais elle est tout de même si intimement liée à cette organisation du service qu'il nous semble difficile de n'y voir qu'une mesure individuelle.

1-3. Il nous encore vous dire un mot de questions de recevabilité

Au-delà de la question de l'existence et de la consistance de la décision attaquée, se posent deux questions de recevabilité opposées par la défense de la SNCF.

La première fin de non recevoir a trait au délai de saisine. La requête de la communauté d'agglomération a été enregistrée au greffe du tribunal administratif de Paris le 27 avril 2012, soit plus de deux mois après que la réduction de la fréquence de circulation des trains sur la ligne Paris – Maubeuge a pris effet (11 décembre 2011). La SNCF a joute que la circonstance que la communauté d'agglomération ait formé un recours gracieux ne saurait en l'espèce avoir préservé les délais puisque ce recours a été adressé au ministre chargé des transports. Mais ainsi qu'on vient de le dire, la décision réglementaire qui fait l'objet du présent recours s'identifie avec difficulté, notamment parce qu'elle n'a pas été publiée. Or seule la publication fait courir le délai à l'égard d'un acte réglementaire (CE, 7 juillet 1993, *Syndicat CGT Hôpital Dupuytren*, n° 101415, aux tables).

La seconde fin de non recevoir, sur laquelle la SNCF insiste davantage, tire argument de ce que la communauté d'agglomération serait dépourvue d'un intérêt lui donnant qualité pour agir. Si la requérante avait été une commune, l'intérêt pour agir, compte tenu des incidences de la desserte ferroviaire sur la vie économique locale, nous aurait paru difficilement contestable (voir les décisions du 8 juillet 2009, *Cme de Saint Dié*, 314236, ou *Commune de Nogent le Rotrou*, 319066, pour la suppression du tribunal qui siège dans la commune ; 12 novembre 1997, *Cne de Coudekerque Branche*, 151821, tables et 16 mai 2011, *Cté d'agglomération d'Aurillac et commune d'Aurillac*, 336104, tables, pour l'implantation ou l'extension d'un centre commercial ; V. aussi 19 novembre 1980, *W...*, 19746 pour l'ouverture d'une pharmacie à titre dérogatoire dans une commune voisine).

Même si la solution est moins évidente pour une communauté d'agglomération, au regard du caractère limité de ses compétences, nous croyons toutefois que vous pourriez surmonter l'obstacle. Une communauté d'agglomération est, de plein droit, compétente en matière d'aménagement, en matière de développement économique, en matière d'habitat : autant de sujets pour lesquels la fréquence des rotations ferroviaires n'est pas sans conséquence. En outre, vous avez toujours eu une approche assez libérale de l'intérêt pour agir, qui pour les communautés d'agglomération s'est par exemple manifestée dans la reconnaissance par vous de l'intérêt d'une communauté d'agglomération en matière d'urbanisme commercial (voir le précédent déjà cité 16 mai 2011, *Cté d'agglomération d'Aurillac et commune d'Aurillac*, 336104, précité et aux Tables sur ce point).

Nous sommes donc d'avis que vous pourriez, au besoin, écarter les fins de non recevoir soulevées. Mais si vous nous suivez pour rejeter le recours, vous n'en aurez pas besoin.

1-4.La communauté d'agglomération soulève deux moyens

a. Le premier est délicat

Il est tiré de la méconnaissance, par la décision attaquée, des stipulations de l'article 7 de la convention signée entre l'Etat et la SNCF le 13 décembre 2010 et relative l'exploitation des trains d'équilibre du territoire. Ces stipulations définissant l'offre de service de référence sur la base de laquelle est calculée la contribution financière due par l'Etat à la SNCF, et cette

offre de référence, détaillée en annexe de la convention, prévoyait bien, en décembre 2011, sept allers-retours par jour ouvrable entre Paris et Maubeuge.

A vrai dire, il faut faire un petit effort pour comprendre le moyen ainsi, car la communauté d'agglomération insiste beaucoup pour identifier son moyen comme étant un moyen d'incompétence, eau regardes articles 6 et 43-1 du cahier des charges approuvé par décret, que nous vous avons déjà cités.

Il nous semble cependant que pris au pied de la lettre, ce moyen, qui est tiré de ce que ce cahier des charges prévoit que les horaires de desserte des lignes font l'objet d'une convention entre l'Etat et la SNCF, et que dès lors, la SNCF serait incompétente pour en décider seule, serait très rapidement écarté : il suffit en effet de constater que la loi prévoit par ailleurs un processus décisionnel complexe entre la SNCF et RFF pour l'attribution des sillons, qui implique bien qu'elle décide de demander ou non des sillons.

En réalité, la communauté entend soutenir, que les horaires et dessertes se décident conjointement par l'Etat et la SNCF, dans un cadre conventionnel, et que la SNCF ne peut d'elle-même revenir sur ce qui a été décidé ainsi.

Se pose bien évidemment, ainsi que le soulève la SNCF en défense, la question de l'opérance de ce moyen.

Vous savez en effet qu'en excès de pouvoir, la méconnaissance d'une stipulation contractuelle n'est pas un moyen de légalité invocable (voyez par exemple Ass 8 janvier 1988, *Ministre chargé du plan c/ Cité urbaine de Strasbourg*, 74361). Il ne peut en aller autrement que si la stipulation contractuelle présente, en réalité, le caractère d'une clause réglementaire (voyez la jurisprudence bien connue *Croix de Séguy Tivoli* de 1906, GAJA, et ses suites).

La clause ici en cause présente-t-elle ou non un caractère réglementaire ? Vous n'avez jamais eu à trancher une telle question.

La convention en cause procède en réalité d'une exigence du droit de l'Union : l'article 3 du règlement [du Parlement européen et du Conseil] du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route prévoit en effet que : « Lorsqu'une autorité compétente décide d'octroyer à l'opérateur de son choix un droit exclusif et/ou une compensation, qu'elle qu'en soit la nature, en contrepartie de la réalisation d'obligations de service public, elle le fait dans le cadre d'un contrat de service public », lesquels contrats doivent, en vertu de l'article 4 du même règlement, définir clairement les obligations de service public que l'opérateur de service public doit remplir, ainsi que les zones géographiques concernées.

Il nous semble qu'il est difficile de voir dans les stipulations d'un tel contrat qui définissent les dessertes en contrepartie desquelles la SNCF touche une compensation de service public une clause purement financière. Il nous semble aussi contraire qu'en concluant un tel contrat, l'autorité organisatrice, qui est la personne responsable du service public, exerce sa compétence d'organisation de ce dernier. C'est pourquoi nous inclinons à vous proposer de regarder la clause en question comme réglementaire, et donc comme invocable. Cette inclination est d'autant plus forte que nous trouvons particulièrement opportun, dans un

schéma comme celui de l'espèce où l'organisation du service public est complexifiée par une répartition complexe de compétences et par la technicité des enjeux, de rappeler que la personne publique responsable du service public en définit les grandes lignes, et que les usagers peuvent se prévaloir de cette définition.

Mais alors si l'Etat avait prévu avec la SNCF 7 allers retours, comment la décision de cette dernière de réduire le nombre de liaisons à 5 peut-il être légal ? C'est qu'il nous semble que les termes de cet article 7 prévoyaient expressément que les composantes de l'offre de transport feraient l'objet d'une adaptation par les parties afin, nous citons « de tenir compte de la structuration des graphiques de circulation qui serait mise en œuvre par RFF en décembre 2011 ». Cette clause, dont nous vous accordons qu'elle aurait pu être écrite dans un langage moins technique ou en tous cas plus conforme à la langue française, nous semble permettre que soient modifiées, à l'occasion de la mise en place du « cadencement » de décembre 2011, les dessertes déterminées par l'annexe à la convention. La disposition réglementaire a donc prévu d'elle-même une souplesse sur les dessertes prévues, en raison précisément de l'événement qui ici, a motivé un changement.

On relèvera en outre, mais seulement en outre, car nous savons tous ici qu'une réglementation ne peut en principe pas avoir de portée rétroactive, qu'un avenant n°2 à la convention relative à l'exploitation des trains d'équilibre du territoire, qui a ambitionné de prendre effet du 11 décembre 2011, a fixé à 5 le nombre d'allers-retours par jour ouvrable entre Paris et Maubeuge. Il ressort assez clairement des pièces du dossier que si l'avenant a été signé ultérieurement, la SNCF n'a rien décidé, en décembre 2011, qui n'ait été soumis à l'approbation de l'Etat.

b) Est outre soulevé un moyen d'erreur manifeste d'appréciation dans le choix de réduction opéré.

Tel nous semble bien devoir être votre degré de contrôle sur la question (voyez CE, 16 janvier 1991, *FNAUT*, 116212, publié, sur la suppression d'une ligne ; ou par analogie 15 janvier 1997, *FNAUT*, 129653.).

En l'espèce, les pièces du dossier, assez peu fournies, ne nous convainquent pas qu'une telle erreur manifeste d'appréciation soit constituée.

2. Reste alors à régler le second litige, d'accès aux documents administratifs.

Ce litige ne relève certainement pas de votre compétence de premier et dernier ressort, et il n'a été renvoyé par le TA de Paris qu'au titre de la connexité. Même si on trouve des solutions bigarrées dans la jurisprudence (voyez, acceptant de reconnaître une connexité dans un cas proche, CE, 14 mars 1990, *Office culturel de Cluny*, 102304, B ; juillet 2010, *Sté Poweo*, 324311, ; et en sens inverse : CE, 11 septembre 2006, *M...*, 258784, aux tables sur un autre point ; 10SSJS 14 avril 2010, *Mme P...*, 313383).

Cette diversité des solutions s'explique par l'appréciation diverse qui peut être la vôtre de l'opportunité qu'il y a à régler le litige en raison de sa consanguinité plus ou moins forte avec l'affaire principale justifiant votre compétence. En l'espèce, nous vous invitons à reconnaître une telle connexité, car la demande de communication est entièrement motivée, nous semble-t-il par le litige principal.

Vous rejetterez les conclusions de la communauté d'agglomération.

Celle-ci demande en premier lieu la décision de la SNCF et ses annexes, qu'elle attaque sous l'autre numéro, de modifier la desserte. Nous vous proposons de répondre que cette décision n'existe pas de manière formalisée ou matérialisée, ce qui ne vous empêche bien évidemment pas de juger de sa légalité, mais doit entraîner un rejet de la requête dans le litige de communication dont il est à présent question.

La communauté d'agglomération demandait aussi communication de l'avenant à la convention de 2010. Celui-ci ayant été communiqué dans le cadre de l'instance 365500, la demande est par suite devenue sans objet.

Par ces motifs, nous concluons donc

- au non-lieu sur la dernière partie du litige que nous venons d'évoquer ;
- au rejet des requêtes pour le surplus ;
- et au rejet, en l'espèce, des conclusions présentées par la SNCF au titre de l'article L. 761-1 du CJA.