

N° 368199
M. C... et autres

2^{ème} et 7^{ème} sous-sections réunies
Séance du 12 février 2014
Lecture du 05 mars 2014

CONCLUSIONS

M. Xavier DOMINO, rapporteur public

Cette affaire va vous conduire à examiner la légalité d'une autre décision qui a fortement mécontenté les usagers qu'elle concernait. Il s'agit cette fois d'une question, non pas, comme dans l'affaire dont nous venons de vous entretenir, de fréquence de desserte, mais de gare d'arrivée à Paris : dans le cadre de la réforme générale du cadencement que nous venons d'évoquer, il a été décidé, à compter du 11 décembre 2011, de déplacer l'arrivée et le départ des trains reliant Clermont- Ferrand à Paris de la gare de Lyon vers la gare de Paris-Bercy.

La ligne de train Paris-Clermont n'a été ouverte assez tard, en 1858, en passant d'abord par Vierzon (au départ d'ailleurs de la gare d'Austerlitz), avant que ne soit construite la ligne passant par Montargis, Gien, la vallée de la Loire, Nevers, Moulins et Vichy. Elle n'a été électrifiée qu'à la fin des années 1980 et se termine aujourd'hui en cul de sac, depuis l'arrêt du Cévénol en 2007 qui reliait auparavant Nîmes à Paris par les gorges de l'Allier et la Lozère.

L'exil de la ligne Paris-Clermont en gare de Bercy avait en vérité déjà commencé en décembre 2010, en raison de travaux destinés à préparer l'accueil des trains de la LGV Paris Rhin Rhône. Mais en décembre 2011, de provisoire, est devenu définitif.

Cette décision a d'emblée suscité de fortes réactions de la part des élus locaux auvergnats, qui se sont aussitôt manifestés.

La présente requête a été formée par une petite dizaine d'usagers de la ligne, qui souhaitent un retour de la ligne en gare de Lyon. Ils avaient initialement saisi le TA de Paris, mais ce dernier a estimé, par un jugement du 23 avril 2013, que leurs conclusions relevaient de la compétence en premier et dernier ressort du Conseil d'Etat.

1. La première difficulté de litige concerne l'identification de la décision attaquée

Comme dans la précédente affaire, on ne peut que constater que les requérant sont éprouvé de bien compréhensibles difficultés à saisir, à cerner cette décision, et plus particulièrement son auteur. La SNCF et RFF ont d'ailleurs un peu eu tendance à se renvoyer la balle : pour RFF, même si une décision a été prise formellement par lui pour valider les demandes de sillon présentées par l'exploitant, la décision a trait d'abord à un choix

d'exploitation par la SNCF des gares parisiennes ; pour la SNCF, la décision prise n'émane que de RFF qui a accordé les sillons.

Comme nous vous l'avons rappelé il y a un instant, le cadre juridique est fixé par le décret n°2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferré national, et notamment son article 21, organise un processus itératif entre les demandeurs, dont la SNCF, et le décideur final de l'attribution des sillons, RFF. En pratique, le dispositif est un peu « à double clé », ou « à double face » avec deux décisions : la proposition de l'exploitant, qui se matérialise par la demande de sillon, et la décision finale du gestionnaire de l'infrastructure.

Ainsi que le fait valoir RFF, la responsabilité du choix incombe d'abord à l'exploitant qui présente ses demandes de sillon en fonction de ses choix d'exploitation et RFF n'a pas de pouvoir d'appréciation à cet égard : il se contente de s'assurer que les demandes sont compatibles avec l'infrastructure et d'arbitrer, le cas échéant, entre des demandes de sillons incompatibles.

Il nous semble que lorsqu'une décision par RFF a été prise à la suite de la proposition de la SNCF, seule la décision finale de RFF peut être contestée devant le juge administratif, al légalité de celle de la SNCF pouvant toutefois être contestée à cette occasion. Ce n'est que lorsque c'est la décision prise en amont par la SNCF de ne pas demander tels ou tels sillons empêche concrètement qu'une décision soit prise par RFF, que la décision de la première qui peut être attaquée devant le juge, come nous vous l'avons proposé pour l'affaire des liaisons Paris-Maubeuge.

Il nous semble donc que dans cette affaire celle, les conclusions doivent être regardées comme dirigées contre les décisions prises par RFF le 11 juillet 2011 d'accorder à la SNCF les sillons qu'elle avait demandés et qui conduisait à ce que les trains pour Clermont arrivent à Bercy à compter du 11 décembre 2011, il y a à cet égard deux décisions, une Clermont-Paris, et l'autre en sens inverse.

2. viennent ensuite une série de questions préalables, qui pourront être rapidement évacuées

2-1 vous êtes bien compétents pour connaître de la requête, les décisions réglementaires de RFF relevant bien, de votre compétence en premier et dernier ressort dans le cadre de vor jurisprudence *Snutefi-FSU*, RFF exerçant bien une forme de pouvoir réglementaire d'organisation du service.

2-2. Vous admettez sans difficulté l'intervention de M. M..., maire de Vichy, et l'association « Signal d'alarme ».

2-3. Aucune des trois fins de non recevoir soulevées ne nous semble fondée

- les requérants ont intérêt à agir en leur qualité d'usagers du service public contre cette mesure d'organisation du service (voyez toute la veine jurisprudentielle découlant de la décision 21 décembre 1906, *Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier Croix-de-Seguey-Tivoli*, recueil, p. 962, concl. Romieu, au GAJA)

- la mesure est une mesure d'organisation du service public, et non pas une mesure d'ordre intérieur. Là encore, la décision *Croix de Séguéy Tivoli*, qui concernait l'itinéraire desservi par une ligne de tram, peut servir de cadre.
- Enfin, la décision ne fait pas partie d'un plus grand tout juridique indivisible, notamment pas en articulation avec la décision de la SNCF, nous venons d'évoquer cette question.

3. On peut donc en venir au fond

3-1 Le premier moyen rejoue, sur le terrain de l'incompétence, les débats dont nous vous avons fait état au moment de l'identification de l'objet même du recours.

Il est soutenu que RFF n'aurait pas compétence pour Réseau ferré de France pour déplacer le terminus d'une gare à l'autre au motif que c'est la SNCF qui est, en vertu de l'article L. 2141-1 du code des transports, chargée de gérer les gares de voyageurs qui lui sont confiées par l'Etat.

Mais il résulte des textes législatifs et réglementaires applicables que l'établissement est bien compétent décider de l'attribution des sillons sur le réseau ferré national aux entreprises ferroviaires ayant un droit d'accès au réseau au vu des demandes de sillons qu'elles présentent, sachant qu'« on entend par « sillon » », nous dit l'article L. 2122-3 du code des transports, la capacité d'infrastructure requise pour faire circuler un train donné d'un point à un autre à un moment donné ». Or le transfert du point de départ ou d'arrivée, à Paris, des trains reliant Clermont-Ferrand à Paris, de la gare de Paris-Gare de Lyon à la gare de Paris-Bercy, résulte des décisions prises par Réseau ferré de France sur les demandes de sillons que lui a présentées la Société nationale des chemins de fer français (SNCF).

3-2. Il est ensuite soutenu que RFF aurait entaché les décisions attaquées d'inexactitude matérielle

Il est notamment soutenu que contrairement au motif avancé pour expliquer ce transfert, la gare Lyon n'était pas proche de la saturation.

Sur ce point, très contesté depuis le départ, a été réalisé, à la demande du préfet de région Auvergne afin d'éclairer le débat, un audit en octobre 2011 par l'école polytechnique fédérale de Lausanne à la demande du préfet de la région Auvergne.

Les conclusions de cette étude ne nous semblent pas aller dans le sens de la thèse des requérants.

Aux pages 7 et 8 de cette étude, on y lit ainsi que « *Bien que comparée à d'autres gares en impasse, l'utilisation de la gare de Lyon ne puisse être qualifiée d'exceptionnellement chargée, un certain nombre de raisons propres font que l'état actuel est proche de la saturation* ». Plus loin : « *Dans ces conditions et dans la nécessité de se ménager une certaine marge afin de pouvoir faire face aux aléas de l'exploitation, la décision de transférer à Bercy les TéoZ d'Auvergne n'est pas dénuée de fondement. Au stade des analyses actuelles, cette décision peut être qualifiée de raisonnable, mais pas d'inévitable* ».

Le transfert des arrivées et des départs des trains reliant Paris à Clermont-Ferrand vers la gare de Paris-Bercy était de nature à prévenir des aléas d'exploitation liés à cette saturation.

Nous vous proposons donc d'écarter le moyen.

3-3. Sur la base de ce constat, le moyen d'erreur manifeste d'appréciation soulevé nous paraît devoir lui aussi être écarté

Pour les mêmes raisons que celles dites dans l'affaire maubeugeoise (aff n° 365500 et 372617 - *Communauté d'agglomération Maubeuge Val de Sambre*), vous n'exercez qu'un contrôle restreint en la matière.

Même si nous comprenons bien les inconvénients qui résultent de cette modification, et que les requérants détaillent dans leurs écritures, il n'en reste pas moins que les liaisons ferroviaires entre Paris et Clermont-Ferrand n'ont pas été remises en cause par les décisions attaquées et que leur durée est restée la même. Certes, ainsi qu'il est soutenu devant vous, ma desserte en transports en commun à partir de cette Paris Bercy et les services qui y sont proposés aux usagers sont de moindre qualité que ceux accessibles à la gare Lyon, mais pour autant, l nous ne voyons pas, eu égard aux considérations liées à l'exploitation du service qui sont avérées, d'erreur manifeste d'appréciation.

Par ces motifs, nous concluons donc :

- à l'admission de l'intervention ;
- au rejet de la requête ;
- et au rejet, en l'espèce, des conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 par RFF et la SNCF.