

N<sup>os</sup> 400551, 400552, 400553  
REGION PAYS DE LA LOIRE

2<sup>ème</sup> et 7<sup>ème</sup> chambre réunies  
Séance du 15 septembre 2017  
Lecture du 4 octobre 2017

Mentionné aux Tables du Recueil.

## CONCLUSIONS

**M. Xavier DOMINO, rapporteur public**

Comme vous le savez, en même temps qu'elle a ouvert à la concurrence les liaisons routières interurbaines, – donnant ainsi naissance au concept médiatique de « cars Macron » – la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a ouvert la possibilité aux autorités régulatrices de transports que sont les régions, afin de préserver le service public du transport régional ferroviaire, de restreindre le développement de ces lignes soit en les limitant, soit en les interdisant, à condition d'obtenir un avis conforme de l'ARAFER (voir les art. L. 3111-17 et suivants du code des transports). La condition pour que de telles mesures restrictives soient légales c'est que les services de cars exploitées qu'elles visent à limiter ou interdire portent *« seuls ou dans leur ensemble, une atteinte substantielle à l'équilibre économique de la ligne ou des lignes de service public de transport susceptibles d'être concurrencées ou à l'équilibre économique du contrat de service public de transport concerné »*

En janvier-février 2016, la région pays de la Loire a adressé à l'ARAFER des projets de limitation de 3 liaisons par car.

- deux demandes concernaient des liaisons entre Le Mans et Angers par deux compagnies différentes

. dans le premier cas, la société Flixbus avait déclaré un service de deux dessertes par jour depuis chacune des deux communes, auxquelles s'ajoutait une troisième desserte, au départ d'Angers, les jeudis, vendredis et dimanches et, au départ du Mans, les lundis, vendredis et samedis. La région a souhaité limiter le service déclaré (à un seul passage quotidien en semaine, avec un passage supplémentaire le week-end dans le sens Angers – Le Mans et un passage supplémentaire uniquement le samedi dans le sens Le Mans – Angers).

. dans le second cas, la société Eurolines avait déclaré un service de deux dessertes par jour depuis chacune des deux communes, auxquelles s'ajoutait une troisième desserte, au départ d'Angers, les jeudis, vendredis et dimanches et, au départ du Mans, les lundis, vendredis et samedis. La région a souhaité limiter ce service exactement dans la même mesure que celui de la société Flixbus.

- la dernière demande concerne la liaison Angers –Nantes, que la société Eurolines a déclaré assurer à hauteur de trois dessertes par jour depuis chacune des deux communes. La région a souhaité non pas seulement limiter mais interdire ce service.

**Dans les deux premiers cas, l'ARAFER a émis défavorable, dans le dernier cas, elle n'a rendu qu'un avis partiellement favorable**, ce qui veut dire qu'elle n'a pas consenti à l'interdiction demandée, mais a accepté la limitation du service à un autocar de 50 places pour chaque liaison, au lieu des 2 prévus. Ce sont ces trois avis que la région attaque devant vous sous les trois numéros qui viennent d'être appelés.

**Les critiques formulés sont communes aux trois litiges.** Outre un moyen d'insuffisance de motivation qui est à chaque fois infondé et dont nous vous épargnerons le détail, les trois avis étant tout à fait motivés en fait et en droit sur tous les points importants, **les requêtes soulèvent trois moyens de fond qui vous donneront à trancher pour la première fois une question d'ordre général.**

- 1. La question générale a trait à la façon dont il convient de procéder pour apprécier l'existence d'une atteinte à l'équilibre économique d'une ligne par un service de transport routier et le caractère proportionné des mesures prises pour y remédier.**

**Dans ses décisions, l'ARAFER suit un raisonnement en 4 étapes, détaillées dans ses lignes directrices :**

- 1. existence d'un service conventionné. Cette étape consiste à vérifier l'existence d'une ligne de service public réalisant sans correspondance la même liaison que celle envisagée dans le cadre d'un service librement organisé, ou une liaison similaire ;*
- 2. analyse de la substituabilité. Cette étape consiste à analyser la substituabilité entre le service conventionné et le service librement organisé, au regard de certaines caractéristiques de l'offre et de la demande. Il s'agit d'apprécier, pour chaque service horaire, si les clients du service conventionné considèrent ou non que le service librement organisé est une offre de transport alternative qu'ils pourraient utiliser, et dans quelle proportion ;*
- 3. estimation du risque d'atteinte à l'équilibre économique. Cette étape permet de réaliser, à partir de l'analyse de la substituabilité, une estimation quantitative du risque d'atteinte à l'équilibre économique du service conventionné ;*
- 4. appréciation du caractère substantiel du risque d'atteinte. Il s'agit d'apprécier si l'estimation réalisée à l'étape 3 permet de conclure à une atteinte substantielle ou non.*

**Ce n'est pas la première fois que vous avez affaire au dispositif de régulation issu de la loi du 6 août 2015.**

**Par une première décision, Région Aquitaine Limousin Poitou-Charentes, du 23 décembre 2016, 399081, aux Tables, vous avez jugé que l'ARAFER, pour apprécier l'atteinte à l'équilibre économique de la ligne, pouvait et même devait tenir compte de l'importance relative des recettes commerciales et des subventions dans le financement du service public**

**Par une deuxième décision du 20 mars 2017, Région Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes, n° 401751, aux Tables**, vous avez jugé que si l'autorité était tenue de suivre la méthode d'analyse qu'elle s'était donnée dans ses lignes directrices pour prendre l'avis contesté, il lui incombait, pour porter son appréciation sur le projet d'interdiction du service d'une société de transport par autocar, de prendre par exemple en compte dans son analyse de la substituabilité entre les services, l'ensemble des circonstances pertinentes de la situation qui lui était soumise y compris la question de la situation géographique des arrêts, quand bien même cette dernière ne faisait pas encore partie des critères mentionnés dans les lignes directrices à la date de l'avis..

**Mais vous n'avez jamais eu à trancher la question de méthode que pose la région et qui peut s'énoncer simplement : qu'est-ce qu'une ligne ?** Si en mathématiques, la définition vous est connue depuis le plus jeune âge comme étant le trajet le plus court d'un point à un autre, l'exercice est un peu moins évident en matière de régulation des transports. La difficulté s'illustre bien par l'exemple des litiges : la région conteste le fait que l'ARAFER ait, pour mener son analyse, comparé la perte de recettes commerciales induite par le report de clientèle avec le montant des recettes commerciales de l'ensemble de la ligne TER Nantes-Le Mans et n'ait pas pris en compte les seuls segments Nantes-Angers ou Angers-Le Mans, selon les cas, qui auraient dû être considérés selon elle comme des lignes distinctes. Elle fait en effet valoir que si la desserte à partir d'Angers s'effectue bien en partie par des trains ayant pour Nantes et Le Mans comme origine et destination, il existe aussi par exemple des liaisons Le Mans-Angers n'allant pas jusqu'à Nantes. Elle soutient qu'il aurait donc fallu apprécier aussi l'atteinte à l'équilibre sur ces liaisons.

L'article L. 3111-18 du code transports que vous devez interpréter opère une distinction nous semble-t-il claire entre les liaisons et les lignes :

« Une autorité organisatrice de transport peut, après avis conforme de l'ARAFER dans les conditions définies à l'article L. 3111-19, interdire ou limiter les services mentionnés au premier alinéa du présent article lorsqu'ils sont exécutés entre des arrêts dont la liaison est assurée sans correspondance par un service régulier de transport qu'elle organise et qu'ils portent, seuls ou dans leur ensemble, une atteinte substantielle à l'équilibre économique de la ligne ou des lignes de service public de transport susceptibles d'être concurrencées ou à l'équilibre économique du contrat de service public de transport concerné. ».

Il ressort des travaux parlementaires de la loi que la notion de ligne a été ajoutée par voie d'amendement en première lecture à l'assemblée nationale en vue de préciser que l'atteinte à l'équilibre économique ne devait pas être analysée au regard de l'ensemble du contrat de service public (toutes lignes de la région) mais au regard de la ou des lignes directement concernées<sup>1</sup>.

L'apport de la commission spéciale du Sénat a été d'introduire la possibilité d'une atteinte à des lignes de service pour prendre en compte les possibles effets péréquateurs d'une ligne bénéficiaire.

Cet historique nous semble indiquer que le législateur a entendu envisager un périmètre large et connu, celui des lignes, et ne pas descendre plus finement dans la question

---

<sup>1</sup> Amendement n°1220

de telle ou telle liaison. Le décret d'application, en prévoyant que la saisine comporte les revenus et la contribution publique relatifs au périmètre retenu par l'autorité organisatrice pour apprécier l'atteinte portée aux services qu'elle organise a précisément entendu tenir compte de la possibilité de réfléchir sur plusieurs lignes en mettant en avant des phénomènes de péréquation.

Dans ses lignes directrices, l'ARAFER définit la ligne « *comme un ensemble de points d'arrêt et un ensemble de missions (assurées par train ou autocar) dont le point de départ et le terminus sont deux de ces points d'arrêt et qui desservent tout ou partie des points d'arrêt. Elle dispose d'une autonomie fonctionnelle au regard de ses conditions d'exploitation technique ou commerciale. Les points d'arrêt et les missions constituant la ligne sont définis par la convention de service public (par exemple : référentiel de dessertes) ».*

Une « liaison » est quant à elle définie par l'Autorité comme « *un couple de points d'arrêts, dont l'un est le point d'origine et l'autre est le point de destination ».*

Ces définitions nous semblent pertinentes pour expliciter la portée de l'article L. 3111-18. Dans sa première partie descriptive, elle n'empêcherait d'ailleurs pas de trouver en l'espèce non seulement une ligne Nantes-Le Mans mais encore une ligne Angers-Le Mans. Mais sa seconde partie est également importante : une ligne de transport régulier doit en effet se caractériser par une autonomie de fonctionnement résultant de ses conditions d'exploitation, et faisant l'objet d'un traitement comptable spécifique dans le cadre de la convention de service public qui est signée avec l'exploitant du réseau. Autrement dit, il ne suffit que des trains aient pour origine et destination deux points d'une ligne pour que se trouve là une seconde ligne. Une telle configuration n'est pas inimaginable, et elle le sera d'autant moins après la libéralisation du rail. Mais il faut une autonomie réelle dans l'exploitation, opérationnelle et comptable, de la ligne, pour qu'il en aille ainsi.

**Or c'est sur ce point qu'ici la contestation de la région trouve sa limite.** Il ne se trouve au dossier en effet aucun élément de nature à établir que les liaisons constitueraient, au regard de leurs conditions d'exploitation et de leur traitement comptable, une ligne de transport pour l'application des dispositions de l'article L. 3111-18 du code des transports.

Il n'y a donc à notre sens ni erreur de droit ni erreur de fait de la part de l'ARAFER. Vous pourrez écarter le moyen dans deux des trois dossiers, car pour la liaison Eurolines entre Angers et Le Mans, l'Autorité s'est, dans son raisonnement, arrêtée avant l'étape de l'examen de l'atteinte à l'équilibre de la ligne, puisqu'elle a estimé que les services n'étaient pas substituables, ce qui rend le moyen inopérant.

**Ce sont enfin les appréciations menées par l'ARAFER dans chacun des dossiers qui sont critiquées.**

Sur ce point, vous avez déjà jugé que vous exerciez un contrôle normal sur les appréciations portées par l'Autorité de régulation des activités ferroviaires saisie, en application de l'article L. 2121-12 du code des transports, du point de savoir si une desserte intérieure réalisée dans le cadre d'un service international de voyageurs compromet l'équilibre économique d'un contrat de service public. (CE, 30 janvier 2015, Région PACA, 374022, B, à nos conclusions). C'est ce degré de contrôle que vous avez également retenu contrôle les appréciations que mène l'Autorité pour délivrer ses avis conformes sur les demandes de restriction ou d'interdiction des lignes de transport routier dans la décision des 2/7 CHR du 23

décembre 2016, *Région Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes*, n° 399081, aux tables mais seulement sur un autre point.

- sous le numéro 400551, s'agissant de l'avis négatif opposé à la liaison Angers-Le Mans déclaré par la société Eurolines.

Constatant notamment que tous les horaires déclarés étaient situés au plus à 35 minutes du plus proche horaire proposé par le service conventionné, qu'ils étaient peu adaptés à la demande d'une clientèle fréquente et, en particulier, pendulaire et que le temps de parcours du service déclaré (1h45) était nettement supérieur à celui du service conventionné (entre 42 minutes et 1h25, pour une moyenne de 57 minutes, l'ARAFER a estimé que l'atteinte à l'équilibre économique la ligne TER Nantes – Angers – Le Mans par les services déclarés par la société Eurolines peut être considérée comme négligeable.

Il nous semble que, eu égard aux horaires proposés par Eurolines et au temps de parcours en autocar, sensiblement plus élevé que pour le trajet en train, ce service ne correspond effectivement pas aux besoins d'une clientèle se déplaçant fréquemment, en particulier pour des déplacements entre le domicile et le lieu de travail et que l'incidence de l'ouverture du service de transport par autocar devrait demeurer faible pour les voyageurs occasionnels. Vous pourrez donc confirmer l'appréciation de l'ARAFER, ce qui rend inopérante la question de savoir si, comme la région le soutient, l'Autorité aurait dû prendre en compte l'incidence cumulée des services ayant déjà fait l'objet d'une déclaration auprès d'elle.

- Sous le numéro 405552, qui concerne la liaison Angers-Nantes assurée par Eurolines, l'ARAFER amené l'analyse suivante :

En premier lieu, elle a constaté que *« le temps de parcours du service déclaré (en général 1h15, et 1h40 pour un des trajets quotidiens) est supérieur à celui du service conventionné (entre 39 minutes et 1h15, soit en moyenne 50 minutes), ». Elle en a conclu que du point de vue du seul critère de temps de parcours, le service d'Eurolines « apparaît donc peu substituable » pour les voyageurs fréquents, et relativement substituable pour les voyageurs occasionnels.* En deuxième lieu, elle a relevé que *« les horaires déclarés par la société Eurolines ne s'avèrent pas significativement éloignés, quel que soit le sens du parcours envisagé, de ceux du service TER et en déduit que du seul point de vue des horaires de service proposés, les services déclarés peuvent donc être considérés comme une alternative attractive, au moins pour les voyageurs occasionnels ».* En dernier lieu, l'ARAFER a estimé que *« les horaires proposés pour les services déclarés apparaissent, en revanche, moins adaptés à la demande d'une clientèle fréquente et, en particulier, pendulaire, en raison d'une amplitude et d'une fréquence insuffisante.* Elle en a conclu *« les liaisons déclarées par la société Eurolines peuvent être regardées comme étant, tout au plus, faiblement substituables avec le service conventionné pour les voyageurs fréquents et en partie substituables pour les voyageurs occasionnels »* et a consenti à limiter à un car de 50 places chaque desserte au lieu des 2 cars prévu par Eurolines.

La région conteste cette appréciation en faisant valoir que :

- o les liaisons déclarées ne pouvaient pas être regardées comme étant tout au plus faiblement substituables avec le service conventionné pour les voyageurs fréquents et en partie substituables pour les voyageurs occasionnels ;
- o que plusieurs erreurs de méthode ont conduit l'Autorité à sous-évaluer l'impact économique des services déclarés sur les services conventionnés ;

- que l'Autorité aurait, à tort, estimé que l'appréciation du caractère substantiel de l'impact économique des services déclarés sur les services conventionnés devait s'opérer en fonction des circonstances de chaque espèce et non en faisant application d'un seuil préalablement établi ;
- que la limitation proposée par l'Autorité n'est ni justifiée ni réaliste.

Mais l'avis de l'ARAFER s'appuie sur une analyse circonstanciée de la substituabilité du service d'Eurolines avec celui qu'organise la région ; en particulier, les hypothèses retenues par l'Autorité pour estimer la part des voyageurs qui n'auraient pas voyagé sans la création du service déclaré se fondent sur des constats objectifs et n'apparaissent pas, contrairement à ce qui est soutenu, sérieusement contestables. Le temps de parcours en car est sensiblement supérieur à celui en train. La fréquence est bien moindre. Nous paraît également correctement appréciée, et même favorablement appréciée pour les intérêts de la région, la recette moyenne par voyageur retenue par l'Autorité pour estimer la perte de recettes commerciales induite par le report de clientèle. Enfin, si l'Autorité doit, dans son analyse de l'atteinte à l'équilibre économique de la ligne de service public qui est concurrencée, tenir compte des effets cumulés de l'ensemble des services proposés qui sont susceptibles de la concurrencer, elle ne peut prendre en considération que les services qui ont fait l'objet d'une déclaration et non ceux qui, faute de déclaration, ne peuvent être mis en œuvre. Et c'est bien au regard des circonstances propres à chaque espèce que l'autorité doit mener son appréciation sans seuil préétabli. Sur l'appréciation de l'atteinte, il nous semble donc que l'avis de l'AREFER est à l'abri de la critique.

Et sur la décision de permettre seulement une limitation et non une interdiction, nous ne voyons pas non plus d'erreur. Cette décision repose sur le constat que l'incidence de ce service ainsi limité représentera « *entre 4,5 % et 12,5 % de la contribution publique au service conventionnée hors compensations tarifaires ou entre 3 % et 8 % de l'ensemble des concours publics afférents à cette ligne.* » Une telle atteinte, correctement estimée, ne nous semble pas devoir être regardée comme substantielle. Nous ne voyons pas quelle containte insurmontable elle poserait à Eurolines, qui d'ailleurs n'a pas contesté la décision en tant qu'elle lui est défavorable.

- enfin sous le n° 400553 c'est l'appréciation menée à propos de la liaison Angers-Le Mans opérée par FlixBus qui est critiquée.

En premier lieu, l'Autorité a constaté, après avoir relevé que « les plages horaires déclarées par la société FlixBus France couvrent des horaires du service conventionné, quel que soit le sens du parcours envisagé » (point 15), que « le temps de parcours du service déclaré (1h05) est proche de celui du service conventionné (entre 42 minutes et 1h25, comme indiqué au point 7). Elle en a conclu que du point de vue du seul critère de temps de parcours, le service de FlixBus apparaît donc relativement substituable. Elle a ensuite relevé que « l'offre des services déclarés apparaît toutefois moins adaptée à la demande d'une clientèle fréquente et, en particulier, pendulaire en raison de temps de trajets souvent plus longs de 15 minutes, d'horaires en partie inadaptés et d'une fréquence bien moindre. L'ARAFER en a conclu « *les services de la société FlixBus peuvent tout au plus être regardés comme faiblement substituables pour les voyageurs fréquents et en partie substituables pour les voyageurs occasionnels* ».

Contrairement à ce qui est soutenu, il ne nous semble pas que l'ARAFER aurait dû regarder les services comme complètement substituables pour les voyageurs occasionnels. Outre les questions du temps de parcours et de la fréquence des horaires peu adaptée à une

clientèle pendulaire, il convient également de tenir compte, comme l'a fait l'Autorité dans son avis, du nombre de place limité dans les cars ainsi que de l'incertitude sur la ponctualité du service.

En outre, la fourchette retenue par l'ARAFER de 10 à 40% de nouveaux voyageurs qui n'auraient pas voyagés sans l'apparition du nouveau service n'est pas démesurément large. La recette moyenne par voyageur nous paraît ici encore correctement appréciée, et même favorablement appréciée pour les intérêts de la région

De plus, dès lors que la déclaration déposée par la société FlixBus France constituait la première déclaration de service susceptible de porter atteinte à l'équilibre de la ligne, l'Autorité n'avait pas à tenir compte d'autres services qui n'avaient pas encore été déclarés. Il résulte en effet de l'article L. 3111-18 du code des transports que si l'Autorité doit, dans son analyse de l'atteinte à l'équilibre économique de la ligne de service public qui est concurrencée, tenir compte des effets cumulés de l'ensemble des services proposés qui sont susceptibles de la concurrencer, elle ne peut prendre en considération que les services qui ont fait l'objet d'une déclaration et non ceux qui, faute de déclaration, ne peuvent être commercialisés. Au regard e l'ensemble de ces considérations, vous pourrez écarter le moyen d'erreur d'appréciation dans ce dernier dossier.

Par ces motifs, nous concluons au rejet des requêtes au rejet en l'espèce des conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du CJA.