

N° 410242
SYNDICAT MIXTE DE L'AÉROPORT
DE BEAUVAIS-TILLÉ (SMABT)

N° 411138
SYNDICAT MIXTE DE L'AÉROPORT
DE BEAUVAIS-TILLÉ (SMABT) et
SOCIÉTÉ AÉROPORTUAIRE DE
GESTION ET D'EXPLOITATION DE
BEAUVAIS

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies
Séance du 29 janvier 2018
Lecture du 16 février 2018

CONCLUSIONS

M. Guillaume ODINET, rapporteur public

Comme vous le savez, la loi du 6 août 2015 a libéralisé l'activité de transport interurbain de voyageurs par autocar. Afin de conserver une certaine priorité des services publics de transports ou d'éviter à tout le moins que cette ouverture les remette en cause, elle a néanmoins permis à toute autorité organisatrice de transport, sur avis conforme de l'ARAFER, d'interdire ou de limiter des services librement organisés « 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 (...) une atteinte substantielle à l'équilibre économique de la ligne ou des lignes de services public de transport susceptibles d'être concurrencées ou à l'équilibre économique du contrat de service public de transport concerné » (art. L. 3111-18 du code des transports).

Pour l'application de ces dispositions – plus précisément de celles qui posent la condition selon laquelle un service peut faire l'objet d'une décision de l'AOT s'il est exécuté entre des arrêts dont la liaison est assurée par un service public – le pouvoir réglementaire a prévu, à l'article R. 3111-51 du même code, qu'une décision d'interdiction ou de limitation peut porter sur « tout service routier assurant une liaison intérieure (...) déjà assurée par un service de l'autorité ou une liaison similaire » – la liaison similaire étant définie par le dernier alinéa de l'article R. 3111-37 comme une liaison dont l'origine et la destination se situent à moins de cinq kilomètres, respectivement, de l'origine et de la destination de la liaison de service public, cette valeur étant portée à dix kilomètres pour une origine ou une destination située en Ile-de-France.

Les deux affaires qui viennent d'être appelées sont relatives à l'ouverture de deux services de transport public routier par autocar assurant la liaison entre Paris et l'aéroport de Beauvais-Tillé. Ces deux services ont, justement, la particularité d'avoir des points d'arrivée dans Paris situés à une distance légèrement supérieure à dix kilomètres du point d'arrivée du service

public dont l'Etat a confié, sur le fondement de l'article 31 du décret du 16 août 1985¹, l'organisation et la mise en œuvre au syndicat mixte de l'aéroport Beauvais-Tillé² et qui relie la gare routière de l'aéroport à la gare routière de la Porte Maillot, sur le boulevard Pershing.

Le 18 novembre 2016, la société Frethelle a en effet déclaré la création d'un service de transport par autocar entre la gare routière de l'aéroport et un parking situé au n° 22 de l'avenue Armand Rousseau, dans le 12^{ème} arrondissement, à raison d'un départ par jour dans chaque sens. La société Flixbus a pour sa part déclaré le 28 décembre 2016 un service de transport par autocar entre la gare routière de l'aéroport et le cours des Maréchaux, également dans le 12^{ème} arrondissement, à raison de quinze départs par jour dans chaque sens.

Le syndicat mixte a saisi l'ARAFER de deux projets d'interdiction de ces services. Mais par deux avis des 1^{er} et 29 mars 2017, l'ARAFER a fait obstacle à l'adoption de ces décisions, au motif que les services déclarés n'étaient pas susceptibles d'être interdits par l'AOT.

Ce sont ces deux avis dont le syndicat, accompagné, sous le second numéro, de la société concessionnaire de l'aéroport, vous demande régulièrement l'annulation pour excès de pouvoir.

1. Il soutient tout d'abord que l'ARAFER aurait dû examiner si les points de destination déclarés étaient des lieux où le stationnement des autocars est autorisé. Le syndicat expose en effet que les lieux de destination déclarés par les sociétés ne sont pas au nombre des emplacements susceptibles d'être utilisés dans le cadre de services de transport régulier interurbain – emplacements qui sont définis par un arrêté conjoint du préfet de police et de la maire de Paris du 5 janvier 2017.

Toutefois, aucune disposition du code des transports ne permet à une AOT d'interdire un service de transport interurbain ayant fait l'objet d'une déclaration au motif qu'il ne respecte pas les règles de circulation et de stationnement. Comme nous vous l'avons dit, l'AOT ne dispose d'un pouvoir d'interdiction qu'en cas d'atteinte substantielle à l'équilibre économique d'une ou plusieurs lignes de service public.

Il en résulte qu'il n'appartient pas à l'ARAFER, saisie pour avis conforme d'un projet d'interdiction d'un service de transport, de s'assurer que ce service respecte les règles de circulation et de stationnement qui lui sont applicables – précisément parce que leur non-respect ne peut être sanctionné par une décision de l'AOT.

Il y a là, en somme, une forme d'indépendance des législations : l'office de l'ARAFER est uniquement de contrôler que l'exécution d'un service de transport déclaré peut légalement être limitée ou interdite par l'AOT qui organise un service de transport assurant une liaison similaire ou identique.

Cela n'enlève rien, bien sûr, au fait que la liberté de créer un service de transport régulier interurbain par autocar n'est accordée que sous réserve du respect de l'ensemble des règles applicables à une telle activité. Mais l'ARAFER n'est pas chargée de le contrôler – précisément parce que le principe est que l'exercice de cette activité est libre.

¹ N° 85-891 ; les dispositions de l'article 31 ont été reprises à l'article R. 3111-10 du code des transports.

² Et que celui-ci a concédé, en même temps que l'exploitation de l'aéroport, à la société aéroportuaire de gestion et d'exploitation de Beauvais (SAGEB), laquelle en sous-traite l'exécution à la société Transport Paris Beauvais (TPB).

Ajoutons qu'il est sain qu'elle n'étende pas son office à de telles questions, afin de laisser, le cas échéant, la possibilité à une entreprise de transport de procéder dans le même temps à la déclaration de son service et à une demande de modification de la réglementation du stationnement (ou à la satisfaction d'autres obligations qui pèsent sur elles).

2. Sous le second numéro uniquement, le syndicat et la société soutiennent en outre que l'ARAFER devait vérifier que la société était établie sur le territoire national, condition que pose l'article L. 3111-17 du code des transports.

La réponse à ce moyen est identique à celle que nous venons d'apporter au précédent. Deux précisions s'imposent toutefois. D'une part, si un décret du 30 janvier 2017³ a modifié l'article R. 3111-43 du code des transports pour imposer que figure au dossier de déclaration d'un service de transport interurbain par autocar la preuve de l'inscription de l'entreprise déclarante au registre des entreprises de transport public de personnes établies sur le territoire national, cette disposition nouvelle, entrée en vigueur le 1^{er} février 2017, n'était pas applicable à la déclaration litigieuse, effectuée le 28 décembre 2016, et soumise à l'article 31-7 du décret du 16 août 1985⁴, qui ne prévoyait pas une telle obligation.

D'autre part, et en tout état de cause, il nous semble qu'il faut bien distinguer l'office de l'ARAFER lorsqu'elle est saisie d'une déclaration et son office lorsqu'elle est saisie d'un projet d'interdiction ou de limitation de l'exécution d'un service. Dans le premier cas, il lui appartient assurément de vérifier que le dossier de déclaration est complet et, si tel n'est pas le cas, de ne pas procéder à la publication de la déclaration, ce qui fera obstacle à l'exercice de l'activité⁵. Dans le second, en revanche, dès lors qu'aucune disposition n'autorise une AOT à interdire l'exécution d'un service au motif que le dossier de déclaration n'était pas complet, l'examen de cette question n'incombe plus à l'Autorité.

Au bénéfice de ces observations, vous pourrez écarter le moyen en jugeant, de façon générale, qu'il n'appartient pas à l'ARAFER, saisie sur le fondement de l'article L. 3111-19 du code des transports, de s'assurer que l'entreprise ayant déclaré le service de transport est établie sur le territoire national.

3. Le moyen suivant, commun aux deux requêtes, est tiré de ce que les avis rendus par l'ARAFER ont été obtenus par fraude. Mais il ne saurait prospérer.

Le choix, par les sociétés, de points d'arrivée dans Paris situés à plus de dix kilomètres du point d'arrivée du service conventionné, qui rend ainsi impossible toute interdiction ou toute limitation de leur activité, est certes une optimisation des contraintes réglementaires. Mais il ne saurait caractériser une fraude.

Quant à la circonstance que les points d'arrivée dans Paris des services déclarés ne soient pas conformes à la réglementation du stationnement – qui a au demeurant été édictée postérieurement à ces déclarations –, elle ne nous paraît pas de nature à démontrer que l'avis a été obtenu par fraude. En effet, la réserve de la fraude ne saurait être une façon de réintégrer dans la légalité d'un avis ou d'une décision des considérations auxquelles cette légalité est totalement indifférente. Ce qui est bien le cas ici, car l'activité de transport public interurbain

³ N° 2017-107.

⁴ Décret n° 85-891 du 16 août 1985 relatif aux transports urbains de personnes et aux transports routiers non urbains de personnes.

⁵ V. art. L. 3111-20, L. 3111-19 et R. 3111-46 du code des transports.

par autocar est libre ; il en résulte qu'un avis négatif rendu sur l'ARAFER sur un projet d'interdiction ou de limitation de services librement organisés ne saurait être regardé comme attribuant aux entreprises concernées le droit d'exercer cette activité – et encore moins le droit de l'exercer entre les arrêts reliés par le service conventionné.

Dans ces conditions, l'avis négatif de l'ARAFER ne saurait être regardé comme entaché de fraude au seul motif que le service sur lequel il porte ne peut être exécuté légalement. Car il ne prend aucun parti sur ce point et ne garantit en rien la possibilité d'exécuter le service.

Précisons, pour terminer sur ce point, que toute modification de l'origine ou de la destination initialement déclarées doit, en vertu de l'article R. 3111-45, faire l'objet d'une nouvelle déclaration – et pourra donc donner lieu, le cas échéant, à une nouvelle saisine de l'ARAFER par l'AOT.

4. Les deux derniers moyens, communs aux deux requêtes, questionnent l'articulation entre les dispositions législatives et réglementaires applicables. Comme nous vous l'avons dit, le législateur a permis à une AOT d'interdire ou de limiter un service déclaré à condition, notamment, que ce service soit exécuté « entre des arrêts dont la liaison est assurée (...) par un service (...) qu'elle organise ». Et le pouvoir réglementaire a précisé l'application de cette disposition en prévoyant que la condition est remplie si le service déclaré assure « une liaison (...) déjà assurée par un service de l'autorité ou une liaison similaire ».

Les requérants soutiennent qu'au regard de l'objectif poursuivi par le législateur, la liaison doit être regardée comme « déjà assurée » au sens de l'article R. 3111-51 dès lors que les communes de départ et d'arrivée sont identiques. La notion de liaison similaire et les distances sur lesquelles elle repose ne trouverait alors à s'appliquer que lorsque tel n'est pas le cas.

Si une telle interprétation de l'article R. 3111-51 n'est pas retenue, les requérants soutiennent que la définition de la notion similaire figurant au dernier alinéa de l'article R. 3111-37 doit être écartée comme illégale, car méconnaissant, en raison de son caractère trop restrictif, l'objectif poursuivi par le législateur. Ce dont ils déduisent, une fois le critère kilométrique inapplicable, que l'ARAFER a commis une erreur d'appréciation en estimant que les liaisons assurées par les services déclarés n'étaient pas similaires à la liaison organisée par le syndicat mixte.

4.1. Le premier moyen n'est guère convaincant. Il est clair, en effet, à la lecture des articles R. 3111-37 et R. 3111-51, qu'une liaison n'est déjà assurée par un service organisé par l'AOT que lorsqu'elle a, strictement, les mêmes arrêts, définis par l'article R. 3111-37 comme les lieux de prise en charge ou de dépôt de voyageurs. L'idée qu'il faille raisonner par territoire communal n'a aucune base textuelle et nous semble même aller à l'encontre de la lettre du texte, réglementaire comme législatif. Et la circonstance que l'Etat ait chargé le syndicat mixte d'organiser une liaison entre l'aéroport et Paris, sans autre précision, nous paraît sans incidence sur les conditions d'application des dispositions en cause.

4.2. Plus délicate à nos yeux est l'exception d'illégalité soulevée à titre subsidiaire.

Il est assez net, à la lecture des travaux parlementaires ayant précédé l'adoption de la loi du 6 août 2015, que le législateur a eu pour objectif de protéger l'équilibre économique des services publics de transport interurbain existants. S'il a tâtonné dans la rédaction de la disposition qui est devenue le second alinéa de l'article L. 3111-18, il n'a jamais considéré que le risque qu'un service librement exécuté ferait peser sur un service conventionné

dépendait de l'identité stricte des points de départ et d'arrivée. Sa seule considération, en somme, était le caractère substituable du service libéralisé au service conventionné – ce qu'il a notamment traduit en précisant que seuls les services conventionnés sans correspondance devaient être pris en compte.

Reste, cependant, qu'il a adopté une formule particulièrement restrictive en ne visant que les services conventionnés assurant, non une même liaison, mais une liaison entre des mêmes arrêts. La plume a, de la sorte, quelque peu trahi l'idée.

Le pouvoir réglementaire s'est efforcé de desserrer le carcan trop strict ainsi défini par le législateur, en ayant recours à la notion de liaison similaire. C'était, assurément, faire un effort par rapport à la lettre de la loi – effort qui revenait, en somme, à considérer que la notion d'arrêt utilisée par le législateur demandait à être précisée et pouvait l'être par le recours au cercle de cinq ou dix kilomètres de rayon autour d'un lieu de dépôt ou de prise en charge de passagers.

De la sorte, le pouvoir réglementaire a permis de rapprocher le texte de l'intention initiale du législateur. Mais les affaires que vous devez juger illustrent qu'il ne l'a peut-être pas complètement satisfaite, car il est assez clair, à la lecture des dossiers, qu'une liaison entre le 12^e arrondissement et l'aéroport de Beauvais-Tillé est au moins partiellement substituable à une liaison entre la porte Maillot et cet aéroport.

C'est ce qui motive l'exception d'illégalité, qui reproche, en somme, au pouvoir réglementaire de n'avoir pas pris plus de liberté avec la lettre de la loi pour en rejoindre plus parfaitement l'esprit.

Bien que le raisonnement ait pu nous faire hésiter – et nourrir une certaine tentation pour l'interprétation particulièrement constructive des textes proposée par la requête et que nous écartions il y a quelques instants – il ne nous semble pas pouvoir être suivi.

En effet, vous ne pouvez prendre comme point de départ que la lettre de la loi. Or celle-ci (le 2^e alinéa de l'art. L. 3111-19) mentionne la liaison d'arrêts, et se fonde ainsi, non sur l'identité des liaisons, mais sur l'identité des arrêts pour définir, en quelque sorte, le caractère substituable. Dans ces conditions, le pouvoir réglementaire pouvait, certes, préciser la notion d'arrêt, mais il n'était pas tenu de s'assurer que cette définition conduise bien à embrasser tout service substituable – au contraire, même, puisque la loi avait déjà restreint l'appréciation du caractère substituable à l'identité des arrêts.

En somme, il nous semble impossible de juger que le pouvoir réglementaire a commis une illégalité en ne s'éloignant pas suffisamment de la lettre de la loi pour satisfaire son esprit.

Si vous nous suivez, vous écarterez en conséquence le moyen d'erreur d'appréciation à avoir estimé que les services déclarés par les sociétés ne constituaient pas des liaisons similaires à celle du service organisé par le syndicat mixte. En effet, il n'est pas contesté que la distance entre le point de destination de chacun des services déclarés et le point de destination du service conventionné est supérieure à 10 kilomètres.

Et par ces motifs nous concluons au rejet des requêtes et au rejet des conclusions à fin de frais irrépétibles présentées en défense par la société Frethelle, qui n'a pas pris d'avocat et ne justifie pas avoir exposé de frais.