

CONCLUSIONS

M. Guillaume ODINET, rapporteur public

La présente affaire vous pose, de façon assez pure, la question de savoir si le Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) est compétent pour organiser les services à vocation touristique de transport régulier de personnes par autobus exécutés dans Paris par plusieurs sociétés, dont la société Les Cars Rouges, qui défend devant vous.

Le service que celle-ci exploite depuis 1990 inclut une ligne qui a été autorisée le 3 juillet 1990 par le préfet de la région Ile-de-France, en sa qualité de président du conseil d'administration du syndicat des transports parisiens, devenu le STIF. En novembre 2013, la société a demandé au STIF de modifier l'autorisation qui lui avait été accordée pour cette ligne, afin d'y inclure deux points d'arrêt supplémentaires. Par une décision du 6 décembre 2013, le STIF a refusé de faire droit à sa demande au motif qu'il n'était pas compétent pour organiser les services de transport par autobus à vocation touristique. La société a demandé au tribunal administratif d'annuler cette décision ; sa demande a été rejetée par un jugement du 29 septembre 2015. Sur appel de la société, ce jugement et la décision ont cependant été annulés par un arrêt du 19 décembre 2016 de la cour de Paris, contre lequel le STIF se pourvoit régulièrement en cassation. A l'appui de son pourvoi est intervenue la société CSP, qui exerce une activité similaire à celle de la société défenderesse ; vous pourrez admettre cette intervention.

Les moyens de régularité soulevés par le pourvoi et l'intervention n'étant pas sérieux, nous en venons directement à l'examen du bien-fondé de l'arrêt, qui suppose de vous présenter les dispositions relatives à l'organisation des transports en Ile-de-France, qui dérogent aux dispositions applicables dans les autres régions. Nous nous en tiendrons à l'exposé des dispositions en vigueur à la date de la décision attaquée, les règles en la matière étant volatiles et la connaissance de leurs évolutions n'étant selon nous pas nécessaire à la résolution de l'affaire qui vous occupe.

1. En vertu du premier alinéa de l'article L. 1241-1 du code des transports, « le STIF est l'autorité organisatrice des services de transports publics réguliers de personnes dans la région Ile-de-France ». A ce titre, en vertu de l'article L. 1241-2, il a notamment pour mission de fixer les relations à desservir, désigner les exploitants, définir les modalités techniques d'exécution et les conditions générales d'exploitation et de financement des services, ou encore arrêter la politique tarifaire de manière à obtenir l'utilisation la meilleure, sur le plan économique et social, du système de transports correspondant. Ces dispositions reprennent

celles qui figurent au premier alinéa de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 7 janvier 1959¹ relative à l'organisation des transports de voyageurs en Ile de France, qui n'a pas été abrogé. Et, s'agissant des transports routiers, l'article L. 3111-14 du code réaffirme que le STIF organise les services de transports publics réguliers de personnes.

Les conditions d'exécution des services de transports publics réguliers de personnes en Ile-de-France sont encadrées par les articles L. 1241-5 à 7, qui renvoient aux articles L. 1221-3 et 4, qui s'appliquent dans les autres régions. Il résulte de la combinaison de ces dispositions que l'exécution des services est assurée, soit en régie par une personne publique sous forme d'un SPIC, soit par une entreprise ayant passé à cet effet une convention avec l'autorité organisatrice. L'article L. 1221-3 précise que cette exécution est assurée pour une durée limitée dans les conditions prévues par le règlement (CE) n° 1370/2007 du 23 octobre 2007², pour les services qui en relèvent. Par ailleurs, et c'est une spécificité de l'Ile-de-France, les services ainsi assurés sont inscrits au plan régional de transport, qui est établi et tenu à jour par le STIF.

De ce bref exposé, vous aurez compris que la définition de la compétence du STIF en tant qu'AOT repose sur la notion de « services de transports publics réguliers de personnes ». Deux définitions éclairent cette notion. D'une part, en vertu de l'article L. 1000-3 du code des transports, est considéré comme transport public tout transport de personnes ou de marchandises, à l'exception de celui organisé pour son propre compte par une personne, publique ou privée, et de ceux relevant d'une autre réglementation. En somme, en dehors des transports relevant d'une réglementation particulière (tels que les taxis, les voitures de tourisme avec chauffeur ou les ambulances), les transports offerts au public sont des transports publics, seuls étant exclus les transports qu'une personne organise pour répondre à ses propres besoins.

D'autre part, les services réguliers de transports sont définis par le 1^{er} de l'article 1^{er} du décret du 7 janvier 1959 relatif à l'organisation des transports de voyageurs en Ile-de-France³ comme « des services offerts à la place dont les itinéraires, les points d'arrêt, les fréquences, les horaires et les tarifs sont fixés et publiés à l'avance ». Ces services de transports réguliers se distinguent, selon le même article, des services à la demande, qui sont des services collectifs offerts à la place, déterminés en partie en fonction de la demande des usagers, ainsi que des services de transports scolaires. Enfin, le dernier alinéa du même article prévoit que les services publics réguliers et les services publics à la demande de transport routier de personnes peuvent être organisés en faveur de catégories particulières d'usagers.

Précisons que des définitions similaires, ainsi que la définition par contraste des services de transports occasionnels, figuraient par ailleurs dans le décret du 16 août 1985 relatif aux transports urbains de personnes et aux transports routiers non urbains de personnes⁴, sur lequel le pourvoi s'appuie notamment. Mais les dispositions de ce décret qui posent de telles définitions sont relatives aux transports routiers non urbains de personnes, et ne sont donc pas applicables au litige.

¹ N° 59-151.

² Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux services publics de transports de voyageurs par chemin de fer et par route et abrogeant les règlements (CEE) n° 1191/69 et 1107/70 du Conseil.

³ N° 59-157. Ces dispositions, qui font application de l'ordonnance du 7 janvier 1959, ont été codifiées à l'article R. 1241-15 du code des transports.

⁴ N° 85-891.

2. Pour en revenir au litige, précisément, la cour a jugé, sur le fondement des dispositions que nous vous avons présentées, que le STIF est seul habilité à définir les conditions d'exploitation des lignes de transports réguliers de personnes sur le territoire de la région Ile-de-France et que dès lors que le service exploité par la société Les Cars Rouges remplit l'ensemble des conditions posées par les dispositions du décret du 7 janvier 1959 (qui définissent la notion de service régulier), la seule circonstance qu'il ait une vocation essentiellement touristique ne suffit pas à lui ôter le caractère de service de transport public régulier de personnes.

2.1. Pour critiquer ces motifs, le pourvoi et l'intervention soutiennent d'abord que l'article L. 1241-1 du code des transports, qui donne compétence au STIF pour les services de transports publics réguliers de personnes, doit être entendu comme excluant de ces services ceux qui ont une vocation touristique et commerciale, et comme n'incluant que les services à vocation de transport et de desserte. L'article 1^{er} du décret de 1959 devrait par suite être interprété conformément à cette lecture du texte législatif, ou écarté.

L'interprétation qui vous est ainsi suggérée avait convaincu le TA, qui a jugé qu'il ne résultait pas des dispositions en cause que le législateur aurait entendu donner au STIF compétence pour exercer ses prérogatives à l'égard « d'autres services que ceux dont l'unique finalité est de mener des voyageurs à destination ».

Toutefois, cette interprétation ajoute assurément au texte, qui ne mentionne, ni directement, ni indirectement, la vocation des services en cause, en dehors du transport de personnes. Les dispositions réglementaires qui définissent les services réguliers n'incluent pas cette vocation dans les critères qu'elles énumèrent ; et les dispositions législatives dont elles font application embrassent sans distinction les services de transport public régulier.

Or rien ne nous paraît devoir vous conduire à vous écarter de la lettre des dispositions législatives et réglementaires. Tout d'abord, le texte de l'article L. 1241-1 étant issu d'une ordonnance de 1959 et ayant été codifié – et modifié – par ordonnance, vous ne trouverez guère de travaux parlementaires sur le sujet. Ensuite, la circonstance que, au titre de l'organisation d'un service, le STIF fixe les relations à desservir n'exclut pas par elle-même qu'il puisse organiser un service n'ayant pas la desserte de ces relations pour objet unique. De même, contrairement à ce que soutiennent les requérants, l'organisation par le STIF de lignes de transport à vocation touristique nous paraît tout sauf incompatible avec la poursuite des objectifs extrêmement généraux qui figurent aux articles L. 1111-1 à 3 du code des transports. Et la seule circonstance que les services organisés par le STIF soient susceptibles d'être qualifiés de services publics – ce qui ne nous paraît d'ailleurs pas certain de façon systématique⁵ – ne nous semble pas davantage emporter à elle seule la solution. Les conditions dans lesquelles le STIF a effectivement exercé ses prérogatives à l'égard de la société Les Cars Rouges ont tout aussi peu d'incidence. Enfin, si l'intervenant sollicite largement l'évidence à l'appui de sa démonstration, nous devons dire qu'il nous paraît, pour notre part, tout sauf manifeste que les dispositions en cause, qui donnent une compétence large au STIF, doivent être lues comme ayant nécessairement entendu exclure les services à vocation touristique au motif qu'ils ne sont pas dans le cœur des missions d'intérêt général en matière de transport et de mobilité.

⁵ On peut penser que cela dépendra de la façon dont le STIF exerce effectivement ses prérogatives en matière d'organisation des services de transport.

Nous notons, au demeurant, que le STIF lui-même ne les a initialement pas interprétées en ce sens. C'est en effet après s'être reconnu compétent qu'il avait inscrit la ligne de la société défenderesse au plan régional de transport et qu'il avait validé ses tarifs et ses horaires, ce qui traduisait l'exercice de ses prérogatives. La décision attaquée explique d'ailleurs que c'est à l'issue d'un changement d'approche que le STIF estime désormais n'être plus compétent. Mais les établissements publics n'ont pas la compétence de leur compétence et ne peuvent donc, au gré de leurs approches successives des textes définissant leurs missions, renoncer à l'exercice d'une compétence que la loi ou le règlement leur attribue. En somme, de deux choses l'une : soit le STIF n'a jamais été compétent et a donc, pendant une certaine période, exercé illégalement une compétence ; soit au contraire il était compétent et ne pouvait donc cesser de l'être en l'absence d'évolution des dispositions déterminant ses missions. C'est à nos yeux clairement à cette seconde solution que conduit le texte. Et, s'agissant d'une disposition relative aux compétences d'un établissement public, il nous paraît tout-à-fait raisonnable que vous vous en teniez au texte.

2.2. La seconde erreur de droit invoquée par le pourvoi et l'intervention tient précisément à ce que la cour n'aurait pas tiré les conséquences juridiques de l'intervention de deux textes, la loi du 21 août 2007 relative au dialogue social et à la continuité du service public dans les transports routiers⁶ et le règlement (CE) n° 1370/2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route.

La loi du 21 août 2007, dont les dispositions figurent aujourd'hui aux articles L. 1222-1 et suivants du code des transports, a défini, vous le savez, les conditions dans lesquelles est assurée la continuité des services publics de transport en cas de perturbation prévisible du trafic (notamment, mais pas seulement, en cas de grèves). L'article 1^{er} de cette loi dispose que celle-ci est applicable aux services publics de transport terrestre régulier de personnes à vocation non touristique. Le STIF et la société intervenante en déduisent que le législateur distingue désormais les services de transports publics réguliers selon leur vocation ou non touristique, ce dont il faudrait tirer les conséquences sur la portée de l'article L. 1241-1 et de l'article 1^{er} du décret du 7 janvier 1959.

Cette argumentation n'est cependant guère convaincante. Il n'existe en effet aucun lien direct ou indirect entre le champ d'application des règles d'organisation de la continuité du service public en cas de perturbation prévisible du trafic et le champ des compétences du STIF. Aucune disposition ne fait obstacle à ce que ce dernier ait la qualité d'AOT à l'égard de services qui ne sont pas dans le champ de la loi du 21 août 2007.

S'agissant du règlement (CE) n° 1370/2007, il a pour objet, selon son article 1^{er}, de définir les conditions dans lesquelles les autorités compétentes, lorsqu'elles imposent des obligations de service public ou qu'elles en confient l'exécution à une entreprise, octroient une compensation aux opérateurs de service public en contrepartie des coûts supportés et/ou leur accordent des droits exclusifs en contrepartie de l'exécution d'obligations de service public. Ce règlement a été pris sur le fondement de l'article 73 du TCE, dont les dispositions sont aujourd'hui reprises à l'article 93 du TFUE, et qui répute compatibles avec les traités les aides qui répondent aux besoins de la coordination des transports ou qui correspondent au remboursement de certaines servitudes inhérentes à la notion de service public. Le règlement

⁶ N° 2007-1224.

a ainsi pour objet de préciser les aides qui sont réputées compatibles sur le fondement de l'article 73 du traité, qui constitue un droit spécial des aides d'Etat.

Or, comme l'exposent le pourvoi et l'intervention, le règlement ne s'applique pas aux services qui sont essentiellement exploités pour leur intérêt historique ou leur vocation touristique. Ce dont ils déduisent que le STIF ne peut plus être compétent à l'égard de tels services, puisque de tels services ne peuvent être des services d'intérêt général et ne peuvent bénéficier de compensations d'obligations de service public.

Toutefois, un règlement européen ne saurait modifier directement les compétences d'un établissement public français, si bien que cette exclusion du règlement relatif à la compensation des obligations de service public de transport est sans conséquence directe sur les compétences du STIF. En outre, contrairement à ce que soutient l'intervention, le législateur n'a pas entendu calquer le champ de compétence du STIF sur le champ d'application du règlement, au contraire : comme nous vous le disions, l'article L. 1221-3 du code précise que l'exécution des services que le STIF organise est assurée dans les conditions prévues par le règlement (CE) n° 1370/2007 pour les services qui en relèvent – ce dont il résulte directement que tous les services organisés par le STIF ne relèvent pas du règlement (CE) n° 1370/2007.

En vérité, le règlement ne pourrait, selon nous, emporter indirectement des conséquences sur la compétence du STIF que s'il conduisait à rendre nécessairement illégale toute intervention de cet établissement public dans l'organisation des services de transport public régulier de personnes à vocation touristique – c'est-à-dire, en somme, si les articles L. 1241-1 du code des transports et 1^{er} du décret du 7 janvier 1959 devaient désormais être interprétés de façon conforme au champ d'application du règlement, ou écartés en tant qu'ils l'excèdent.

Mais, outre que vous n'êtes saisis d'aucune argumentation en ce sens, il nous semble que tel n'est pas le cas. En effet, d'une part, le fait que les services à vocation touristique ne soient pas inclus dans le champ du règlement n'interdit pas qu'ils puissent bénéficier de compensations d'obligations de service public sur le fondement du droit commun des aides d'Etat, et notamment dans le cadre de la jurisprudence Altmark⁷ (v., sur cette articulation entre le droit particulier des transports et le droit commun des aides, 23 juillet 2012, Région Ile-de-France, n° 343440, T. pp. 600-615-627-629-630-639-645-1004, éclairée par les conclusions de V. Daumas). C'est ce que rappelle d'ailleurs le considérant 36 du règlement (CE) n° 1370/2007. D'autre part, les interventions du STIF en tant qu'AOT ne le conduisent pas nécessairement à accorder des aides financières ou des droits exclusifs en contrepartie d'obligations de service public. En somme, si le droit de l'Union en matière d'aides d'Etat et de compensations d'obligation de service public est susceptible de limiter l'usage, par le STIF, de ses prérogatives, il ne nous paraît pas purement et simplement interdire à ce dernier d'organiser les transports publics réguliers de personnes à vocation touristique.

Par suite, nous pensons que c'est sans erreur de droit que la cour a jugé que, comme la loi de 2007, le règlement (CE) n° 1370/2007 était demeuré sans incidence sur l'étendue des compétences du STIF.

2.3. Nous n'excluons pas que le pourvoi et l'intervention entendent en réalité faire valoir que l'évolution du contexte juridique dans lequel s'inscrit l'action du STIF, qui a conduit le droit français comme européen à distinguer, dans certains cas, les services de transports à vocation

⁷ CJCE, 24 juillet 2003, Altmark Trans GmbH, aff. C-280/00).

touristique des services ayant une unique finalité de mobilité, pour ne rendre applicables qu'aux seconds les règles propres au service public, cette évolution du contexte juridique, disions-nous, justifierait que le STIF centre son action sur les services qui concourent le plus directement à la réalisation des buts d'intérêt général qu'il poursuit.

Ce qui peut tout-à-fait se comprendre. Mais cela revient à affirmer que le STIF pouvait légalement changer d'approche quant à ses compétences, c'est-à-dire que les textes régissant ses compétences pouvaient, à un certain stade, recevoir une interprétation différente de celle qu'ils appelaient initialement. Or d'une part, nous vous l'avons dit, un tel raisonnement nous paraît impossible s'agissant de textes de compétence, car il est créateur d'une grande insécurité juridique. D'autre part, il nous semble peu respectueux des prérogatives du législateur et du pouvoir réglementaire, qui ont fixé les missions du STIF et à qui seulement il appartient de les modifier, s'ils l'estiment souhaitable.

Par ces motifs nous concluons à l'admission de l'intervention, au rejet du pourvoi, à ce qu'une somme de 3 000 euros à verser à la société Les Cars Rouges soit mise à la charge du STIF au titre de l'article L. 761-1 du CJA et au rejet des conclusions tendant à ce qu'une somme soit mise à la charge de la société intervenante au même titre, cette société n'ayant pas la qualité de partie au sens de l'article L. 761-1 (v. 10 janvier 2005, Association Quercy-Périgord contre le projet d'aéroport de Brive-Souillac et ses nuisances, n° 265838, T. p. 1052).