

N° 433414

Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF)

2^e et 7^e chambres réunies

Séance du 28 septembre 2020

Lecture du 16 octobre 2020

CONCLUSIONS

M. Guillaume Odinet, rapporteur public

La loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris¹ a créé (art. 7, I) la Société du Grand Paris qui, comme son nom l'indique, est un établissement public de l'État à caractère industriel et commercial. Cet établissement a pour mission principale de concevoir et d'élaborer le schéma d'ensemble et les projets d'infrastructures composant le réseau de transport public du Grand Paris et d'en assurer la réalisation, qui comprend notamment la construction des lignes, ouvrages et installations fixes et la construction et l'aménagement des gares, y compris d'interconnexion (art. 7, II).

En vertu du I de l'article 20 de cette loi, après leur réception par le maître d'ouvrage, ces équipements (c'est-à-dire les éléments des lignes, ouvrages et installations ainsi que des gares, y compris d'interconnexion) sont alors confiés à la RATP, qui en assure la gestion technique dans les conditions prévues à l'article L. 2142-3 du code des transports².

Dans sa version applicable, cet article définit, en son premier alinéa, les conditions dans lesquelles la RATP assure la gestion des infrastructures pour garantir la sécurité et l'interopérabilité du système ferroviaire et la continuité du service public. Il précise en outre qu'à l'effet d'exercer les missions qui lui sont ainsi dévolues, « la régie est rémunérée par le syndicat des transports d'Ile-de-France dans le cadre d'une convention pluriannuelle qui, pour chacune de ces missions, établit de façon objective et transparente la structure et la répartition des coûts, prend en compte les obligations de renouvellement des infrastructures et assure une rémunération appropriée des capitaux engagés ». L'article précise, en son second alinéa, que ses modalités d'application sont précisées par décret en Conseil d'État.

A cette fin a été adopté l'article 3 du décret du 8 février 2019³, dont le second alinéa énonce que, sans préjudice des conventions conclues entre la Société du Grand Paris, la RATP et le

¹ N° 2010-597.

² L'article 20 de la loi du 3 juin 2010 renvoie à l'article 2 de l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 dont les dispositions relatives à la mission de gestionnaire d'infrastructure de la RATP ont été codifiées à cet article par l'ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010.

³ Décret n° 2019-87 du 8 février 2019 relatif à la gestion technique des lignes, ouvrages et installations du réseau

STIF avant son entrée en vigueur, la rémunération de la RATP par le STIF pour l'exercice de la mission de gestion technique qui lui est confiée⁴ « comprend les dépenses engagées à ce titre par la [RATP] avant comme après la réception des lignes, ouvrages et installations ».

C'est cette disposition qui fait l'objet du recours du STIF, devenu Ile-de-France Mobilités.

1. Il soutient d'abord qu'elle méconnaît le I de l'article 20 de la loi de 2010. Celui-ci, nous vous l'avons dit, prévoit en effet que les équipements en cause ne sont confiés à la RATP qu'après leur réception par le maître d'ouvrage (la Société du Grand Paris). La requête en déduit que le décret ne pouvait légalement prévoir que le STIF rémunérerait la RATP pour des dépenses engagées avant la réception des lignes – c'est-à-dire alors même que les ouvrages ne lui sont pas encore confiés.

Il n'y a cependant là nulle contradiction : la gestion d'infrastructures est de nature à occasionner des dépenses avant même la date à laquelle l'infrastructure est confiée au gestionnaire ; il s'agit de ce que le ministre appelle des dépenses de « pré-exploitation », estimées à 25 millions d'euros par an, qui doivent mettre la RATP en capacité d'assurer la gestion des infrastructures dès la date où elles lui seront confiées : elles incluent ainsi des dépenses de personnel et des dépenses d'acquisition d'outils, de véhicules et de logiciels.

La requête souligne, certes, que l'article 11 du décret du 23 mars 2011 relatif aux missions de gestionnaire d'infrastructure exercées par la RATP⁵, qui énumère, pour l'application de l'article L. 2142-3 du code des transports, les catégories de dépenses dont la Régie doit être remboursée, ne mentionne pas de telles dépenses de pré-exploitation, ni ne renvoie directement aux coûts associés à la préparation au transfert de gestion technique. Mais, à supposer même qu'il faille voir une contradiction entre ce décret et le décret attaqué⁶, ce dernier constitue, à l'égard de la norme générale du décret de 2011, une norme spéciale ; et l'on comprend que, tandis que le décret de 2011 s'applique essentiellement à des ouvrages existants, le décret attaqué est propre aux infrastructures nouvelles du réseau de transport du Grand Paris et tient donc spécialement compte des coûts occasionnés par la prise en gestion d'infrastructures supplémentaires.

Ajoutons que, dès lors que l'article L. 2142-3 prévoit que la RATP doit recevoir une rémunération appropriée des capitaux engagés, il nous semble que les coûts de pré-

de transport public du Grand Paris et des réseaux mentionnés à l'article 20-2 de la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

⁴ Par l'article 20 de la loi et par son article 20-2, qui prévoit que la RATP est subrogée à la Société du Grand Paris, dans la mesure nécessaire à l'exercice de ses compétences de gestionnaire d'infrastructure, à l'égard des équipements résultant des créations ou extensions d'infrastructures du réseau de métropolitain dont la Société du Grand Paris est maître d'ouvrage.

⁵ Décret n° 2011-320 du 23 mars 2011 relatif aux missions de gestionnaires d'infrastructure exercées par la Régie autonome des transports parisiens (RATP) et aux transferts patrimoniaux entre l'Etat, le Syndicat des transports d'Ile-de-France et la RATP.

⁶ On pourrait en effet débattre de la question de savoir si les coûts de « pré-exploitation » ne relèvent pas de « l'ensemble des coûts de détention, de mise à disposition, d'utilisation et de renouvellement des biens supportés » par la RATP, et ne se rattachent pas aux « coûts de gestion et d'exploitation de l'infrastructure ».

exploitation qui se rattachent à la gestion technique des infrastructures nouvellement confiées auraient nécessairement dû, à un stade ou à un autre, être pris en compte. Si le STIF souligne que tout acheteur souhaitant conclure un contrat suppose que l'opérateur économique s'est préparé en faisant les dépenses nécessaires, en sens inverse, tout prestataire de service souhaitant conclure un contrat le fait à un prix qui lui permet de couvrir ses coûts antérieurs à l'exécution de la prestation. Assurer à la RATP une rémunération appropriée impliquait donc de ne pas ignorer les coûts antérieurs à la prise en gestion des ouvrages.

Aussi pensons-nous que le Gouvernement pouvait légalement prévoir, sur la base des dispositions combinées des articles 20 de la loi de 2010 et L. 2142-3 du code, que les coûts de pré-exploitation – à condition qu'ils se rattachent bien à la gestion future des ouvrages nouvellement confiés – seraient inclus dans la rémunération due à la RATP.

2. La requête soutient alors que, dès lors que l'article L. 2142-3 du code prévoit que la rémunération s'effectue dans le cadre d'une convention pluriannuelle, le pouvoir réglementaire ne pouvait pas légalement permettre à la RATP de se faire rembourser des dépenses liées à la gestion technique en dehors de cette convention, qui n'est pas encore signée.

Les dispositions attaquées ne régissent cependant pas l'échéancier de remboursement ; elles se bornent à préciser les coûts, auxquels renvoie l'article L. 2142-3, qui doivent être intégrés dans la rémunération versée par le STIF. Or les dispositions de l'article L. 2142-3 qui précisent que la rémunération s'effectue « dans le cadre d'une convention pluriannuelle » ne sauraient être lues comme réservant à la seule convention le soin de définir les coûts pris en charge et comme excluant par suite toute intervention du pouvoir réglementaire à cette fin. Le décret ne méconnaît donc nullement les dispositions législatives prévoyant la signature d'une convention-cadre.

3. Enfin, le STIF soutient que les dispositions qu'il conteste, en mettant à sa charge une charge nouvelle non prévue par la loi et sans contrepartie financière, méconnaît l'article 72-2 de la Constitution, qui prévoit que tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice.

Le décret n'a cependant ni pour objet ni pour effet de transférer une compétence de l'État au STIF⁷, pas davantage de créer ou d'étendre une compétence⁸ ; il se borne, nous vous l'avons dit, à préciser les coûts de gestion incombant à la RATP dont le législateur a prévu la prise en compte dans la rémunération versée par le STIF. La charge supplémentaire pour le STIF résulte, en réalité, non pas du décret, mais de la loi, de sorte que le moyen ne peut utilement être invoqué en dehors de la procédure de QPC.

Et par ces motifs nous concluons au rejet de la requête.

⁷ A supposer qu'il puisse être assimilé à une collectivité au sens de l'article 72-2.

⁸ V., pour cette grille d'appréciation, 21 février 2018, Département du Calvados, n° 409286, Rec. p. 56.

