

**N° 447350**

**COMMUNE DE SAINT-GENIS-POUILLY**

**3<sup>ème</sup> et 8<sup>ème</sup> chambres réunies**

**Séance du 30 novembre 2022**

**Décision du 16 décembre 2022**

### **Conclusions**

**M. Thomas PEZ-LAVERGNE, Rapporteur public**

1. La communauté de communes, devenue, en 2019, la communauté d'agglomération, du pays de Gex, se compose de 27 communes, dont la commune de Saint-Genis-Pouilly (Ain). Par une délibération du 2 mai 2017, le conseil municipal de cette commune a validé la mise en place d'un service de transport de personnes desservant la zone d'activités de l'Allondon ainsi que les itinéraires et la fréquence des navettes gratuites permettant d'acheminer les clients vers le futur centre commercial dénommé « Open » en cours d'édification dans cette zone. La même délibération a autorisé le maire à prendre toutes les décisions et mesures nécessaires à la mise en œuvre de ce projet. Il est ainsi prévu que trois minibus d'une capacité de quarante personnes, effectuant dix-huit rotations quotidiennes en semaine et trente le samedi, entièrement financés par la société privée IF Allondon porteuse du projet<sup>1</sup>, seront mis à la disposition des personnes souhaitant se rendre dans le centre commercial situé à la frontière Suisse, à une quinzaine de kilomètres de Genève. À la demande de la communauté de commune du pays de Gex, le tribunal administratif de Lyon a annulé cette délibération et la décision rejetant son recours gracieux. Par l'arrêt attaqué, la cour administrative d'appel de Lyon a rejeté l'appel formé par la commune contre ce jugement.

2. La question posée par le pourvoi est inédite. Ni vous ni la Cour de cassation<sup>2</sup> ne l'avez encore tranchée. Le transport organisé par une société

---

<sup>1</sup> La société Frey puis la société IF Allondon qui s'y est substituée.

<sup>2</sup> Dans ses arrêts dans lesquels elle statue sur la qualification de transport public ou privé, la Cour de cassation ne s'est pas prononcé sur l'interprétation du 4° de l'article R. 3131-4 du code des transports dont la solution du présent litige dépend. V. Cass. Civ. 1<sup>re</sup>, 30 octobre 2007, *Association fédération française de tennis*, n° 05-16.880, Bull. 2007, I, n° 332 (Ne relèvent pas des dispositions applicables aux transports publics, les opérations de transports organisées pour son propre compte par une fédération sportive ayant eu recours à divers prestataires de services et loueurs de véhicules pour assurer le déplacement des joueurs et des officiels entre les aéroports, les hôtels et le stade à l'occasion de l'organisation d'une manifestation sportive) ; Cass. Crim., 17 novembre 2015, *Association Eva*, n° 14-82.224, Bull. crim.

privée, propriétaire et gestionnaire d'un centre commercial, pour y acheminer la clientèle des enseignes qui y tiennent boutique doit-il être considéré comme un service privé de transport routier de personnes ? Ou faut-il y voir un service régulier de transport public de personnes dont l'organisation relève des autorités organisatrices de transport, notamment, comme en l'espèce, d'une communauté de communes ou d'agglomération ?

## 2.1. Le cadre juridique applicable au litige résulte du code des transports.

Selon l'article L. 1000-3 de ce code, est notamment considéré comme « transport public » tout transport de personnes « *à l'exception de celui organisé pour son propre compte par une personne (...) privée* ». Et, aux termes de l'article L. 2131-1 du même code, les autorités compétentes pour organiser la mobilité, qui sont des autorités organisatrices de transport<sup>3</sup>, « *organisent des services réguliers de transport public de personnes* ».

Par ailleurs, l'article L. 3131-1 du code prévoit notamment que les entreprises et les associations « *peuvent organiser des services privés de transport routier de personnes pour les besoins normaux de leur fonctionnement, notamment pour le transport de leur personnel ou de leurs membres* ». Précisant la définition de ces services privés de transport, l'article R. 3131-1 fait entrer dans cette catégorie des services privés de transport « *les transports de leur personnel organisés pour leurs besoins habituels de fonctionnement* », notamment, par les entreprises et associations<sup>4</sup>. L'article R. 3131-2 y ajoute, notamment, « *les transports organisés par des entreprises pour leur clientèle* » (4° de cet article) « *lorsqu'ils répondent à leurs besoins habituels de fonctionnement* » (premier alinéa de l'article). Le dernier alinéa du même article précise que « *ces services sont exécutés à titre gratuit pour les passagers* ».

---

2015, n° 256.

<sup>3</sup> Au sens de l'article L. 1221-1 du code des transports.

<sup>4</sup> Le second alinéa de l'article R. 3131-1 du code des transports prévoit que : « *Toutefois, la mise à disposition de l'organisateur, à titre onéreux, de véhicules avec conducteur ne relève pas des services privés ; elle ne peut être exécutée que dans les conditions prévues par les titres Ier et II du livre Ier de la présente partie* ».

**2.2.** Il nous semble que trois règles résultent de la combinaison de ces dispositions. Les services privés de transport constituent une exception au caractère, en principe, public du transport de personnes. L'organisation pour son propre compte par une personne privée d'un service privé de transport est conditionnée à la satisfaction des besoins normaux ou habituels du fonctionnement des entreprises notamment. Dès lors que cette condition est respectée, le transport du personnel des entreprises et le transport organisé, à titre gratuit, pour leur clientèle sont des services privés de transport.

### **3. Qu'en est-il en l'espèce ?**

**3.1.** Dans l'arrêt attaqué, la cour a jugé que « bien que gratuits pour leurs usagers, les transports collectifs prévus pour l'accès au centre commercial, destinés à l'ensemble du public et organisés pour se conjuguer à l'offre actuelle de transports en commun, n'ont pas pour objet de satisfaire les besoins propres au fonctionnement du centre commercial, notamment pour le transport de son personnel (...) et ne sont pas organisés par des entreprises pour leur clientèle mais par l'aménageur du centre commercial pour sa clientèle ». Elle en déduit que le service de navette envisagé n'est pas un service privé de transport routier et qu'il relève de la compétence de la communauté de communes, seule compétente en matière de transport régulier de personnes.

**3.2.** Le premier moyen du pourvoi critique l'erreur de droit et de qualification juridique des faits que la cour a ainsi commise. Il nous paraît fondé.

**3.2.1.** Il n'est soutenu par personne que le service de transport envisagé sert au transport du personnel du centre commercial ; seule son organisation pour la clientèle de ce centre est débattue.

Il est vrai que les clients du centre commercial ne sont pas, au premier abord et à proprement parler, ceux de la société privée propriétaire et gestionnaire du centre commercial, mais ceux des commerçants qui y tiennent une boutique, un restaurant ou y proposent des activités. Une lecture restrictive des dispositions du code des transports<sup>5</sup> conduit à exclure dans un tel cas le

recours à un service privé de transport : ce n'est pas pour son propre compte que la société IF Allondon met en place et finance le service, mais pour le compte des commerçants qui lui louent des espaces dans le centre commercial. C'est à cette lecture restrictive que se sont livrés tant la cour que le tribunal.

**3.2.2.** Il nous semble que vous pourriez interpréter les textes que nous vous avons rappelés d'une manière plus réaliste si ce n'est plus souple.

Relevons d'abord que le service de transport envisagé répond à un besoin habituel ou normal de fonctionnement d'un centre commercial ; assurer l'achalandage d'un centre commercial mal desservi par les transports publics en proposant un service privé de transport financé par le propriétaire et gestionnaire du centre satisfait cette première condition posée par les textes.

En outre, la clientèle dont le transport est admis, dans le cadre d'un service privé, est, selon les textes, celle « des entreprises », sans plus de précision, et non de telle ou telle société privée. La construction et l'exploitation d'un centre commercial constituent certainement une entreprise qui fait intervenir plusieurs sociétés, dont son propriétaire et gestionnaire, mais aussi l'ensemble des commerçants qui s'y installent et sans lesquels ce centre ne serait rien d'autre qu'un bâtiment sans vie.

Par ailleurs, l'article R. 3131-2 du code des transports emploie le pluriel pour désigner les entreprises qui peuvent organiser un service privé de transport pour leur clientèle. Les clients de tels ou tels boutique, enseigne ou restaurant ne sont-ils pas aussi les clients du centre commercial dans son ensemble et donc tant ceux des commerçants que du propriétaire et gestionnaire du centre dont on imagine sans peine qu'il est rémunéré par les loyers payés par ces derniers grâce aux dépenses et achats de leurs propres clients ? En d'autres termes, et vous nous pardonneriez cette formule triviale, mais parlante : les clients de mes clients ne sont-ils pas aussi mes clients ?

Nous n'aurions guère de difficulté à l'admettre si le transport de la clientèle était organisé conjointement par l'ensemble constitué de chacun des

---

<sup>5</sup> Dans une logique d'interprétation positiviste.

commerçants. La circonstance qu'il le soit par celui que la cour nomme « l'aménageur du centre commercial », et non par les commerçants eux-mêmes, ne nous paraît pas dirimante : cette intermédiation ne modifie pas substantiellement l'objectif du service mis en place ni ceux sur qui pèse en réalité et en définitive son financement. Vous pourriez donc, selon nous, considérer qu'en l'espèce les clients d'un commerçant installé dans le centre commercial sont aussi les clients du centre commercial dans son ensemble.

**3.3.** La configuration de la présente affaire se prête à cette lecture moins restrictive des textes que celle retenue par les premiers juges.

Que le service privé de transport envisagé puisse aussi, en prolongeant des lignes de transports publics, profiter à certains habitants de la zone ainsi desservie par les navettes pour rentrer chez eux ne remet pas en cause notre appréciation. Les effets d'aubaine ou d'éviction peuvent difficilement être empêchés et l'exigence que chaque passager apporte la preuve qu'il est aussi un client du centre commercial en produisant, par exemple, une facture d'achat, lors du trajet de retour, ne résoudrait qu'à moitié le problème<sup>6</sup>. Surtout, l'absence d'effets d'aubaine ou d'éviction n'est pas au nombre des conditions posées par les textes qui admettent que des entreprises puissent organiser un service privé de transport pour leur clientèle. Vous pourriez ainsi lire, là encore de manière réaliste, l'article R. 3131-2 du code des transports comme exigeant que les services privés de transport organisés par des entreprises le soient, non exclusivement, ce qui n'aurait pas grand sens (pratique), mais principalement ou essentiellement, pour leur clientèle. En tout état de cause, nous ne pensons pas que les auteurs du texte aient entendu imposer un contrôle strict et systématique de la qualité de client des personnes ainsi transportées et vous proposons de regarder les clients de chaque commerçant comme des clients de l'ensemble du centre commercial.

Relevons en outre que la mise en place des navettes devrait permettre une réduction de la circulation routière engendrée par le projet et assurer une

---

<sup>6</sup> Seul le trajet de retour serait concerné et cela exclurait les personnes qui se rendant au centre n'ont effectué aucun achat ainsi que les clients qui sont venus avec les navettes, mais repartis par un autre moyen de transport.

meilleure desserte de la zone ainsi que l'a relevé la même cour administrative d'appel de Lyon dans un arrêt antérieur rejetant le recours contre le permis de construire relatif au même projet<sup>7</sup>.

**3.4.** Nous vous proposons donc d'accueillir le premier moyen du pourvoi et de relever l'erreur de qualification juridique commise par la cour. Vous pourriez aussi estimer qu'elle a entaché son arrêt d'une erreur de droit dans le maniement des critères posés par l'article R. 3131-2 du code des transports.

**4.** Vous pourrez en revanche écarter le second moyen, tiré de ce que la cour a dénaturé les pièces du dossier en estimant que le service de transport n'était pas organisé par les entreprises pour leur clientèle, mais pour l'aménageur de la zone de l'Allondon pour sa clientèle. La société IF Allondon aménage bien la zone en construisant le centre commercial et, dans l'arrêt attaqué, la cour ne fait pas référence à la zone d'activités, mais bien à l'aménagement du centre commercial. Si le terme « aménageur » employé par la cour est maladroit pour désigner le constructeur, promoteur, propriétaire et exploitant du centre, il ne suffit pas à établir la dénaturation alléguée.

**5.** Si vous nous suivez, vous annulerez l'arrêt attaqué et pourrez aisément régler l'affaire au fond.

Vous avez en effet posé en principe l'irrecevabilité des recours contre les actes superfétatoires qui ne font pas grief<sup>8</sup>. Et ce n'est que lorsque la décision, bien que superfétatoire, a des conséquences suffisamment graves ou immédiates que vous admettez la recevabilité du recours<sup>9</sup>.

La délibération en litige se borne à valider le principe et les itinéraires du service privé de transport routier de personnes proposé par la société privée propriétaire et gestionnaire du centre commercial. Or un tel service n'était soumis à aucune autorisation ou déclaration préalable justifiant l'intervention de

---

<sup>7</sup> CAA Lyon, 8 octobre 2020, *SNC Eurocommercial Properties Taverny et Association des exploitants du centre commercial Val Thoiry*, n°s 18LY00672, 18LY00699, C. V. aussi : CAA Lyon, 12 juillet 2026, *Soc. IF Allondon*, n° 14LY03402, C.

<sup>8</sup> V. en ce sens : CE, 3 juillet 1968, *Passerat*, n° 70261, p. 419 ; CE 6/2 SSR, 2 novembre 1973, *Min. Équipement et du logement c/ Sieur Phelippon*, n° 86211, A ; CE 6/2 SSR, 29 juin 1984, *Association de sauvegarde de l'église de Castels et du château de Fages*, n° 39485, B ; CE 7/10 SSR, 26 octobre 1994, *B...*, n° 127944, B ; CE 6/2 SSR, 21 janvier 1998, *Époux Manuel*, n° 126853, B ; CE, 30 mars 1998, *Mme D...*, n°153735, C ; CE 5/4 SSR, 30 avril 2004, *Mme M...*, n° 251569, B ; CE, 26 avril 2018, *Météo France*, n° 410858, C.

<sup>9</sup> V. p. ex. : CE 1/6 SSR, 13 mars 2013, *M. et Mme L... et Mlle L...*, n° 342704, B.

la commune ou de son maire. L'exigence de déclaration préalable auprès du préfet des services privés de transport initialement prévu par la loi du 30 décembre 1982<sup>10</sup> a d'ailleurs été supprimée<sup>11</sup>. En outre, il ressort des statuts de la communauté de commune du pays de Gex qu'elle assurait la compétence en matière de transports<sup>12</sup> au titre de ses compétences facultatives, ce dont il se déduit que la commune adhérente n'était pas compétente pour l'organisation du service en question. La délibération du conseil municipal attaquée par la communauté de commune présente, donc, un caractère superfétatoire et n'est pas susceptible de lui faire grief. La demande d'annulation de cette délibération présentée par la communauté de communes devant le tribunal administratif étant irrecevable, la commune est fondée à demander l'annulation du jugement.

6. Et par ces motifs, nous concluons à l'annulation de l'arrêt du 8 octobre 2020 de la cour administrative d'appel de Lyon et du jugement du 10 juillet 2018 du tribunal administratif de Lyon, au rejet de la requête présentée par la communauté de communes du pays de Gex devant ce tribunal, à ce que la communauté d'agglomération du pays de Gex verse à la commune de Saint-Genis-Pouilly une somme de 3 500 euros, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et au rejet des conclusions présentées par la communauté d'agglomération au titre des mêmes dispositions.

---

<sup>10</sup> Art. 20 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs.

<sup>11</sup> Art. 29 de la loi n° 2001-43 du 16 janvier 2001 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine des transports.

<sup>12</sup> « Organisation de la mobilité au sens du titre III du livre II de la première partie du code des transports, sous réserve de l'article L.3421-2 du même code ».