

N° 505377

Association Transfermodal

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 1^{er} décembre 2025

Décision du 15 décembre 2025

CONCLUSIONS

Mme Dorothee PRADINES, Rapporteure publique

1. Après que plusieurs accidents ont inscrit à l’agenda politique et parlementaire la question de la dangerosité des passages à niveau, un principe d’interdiction de tout nouveau passage à niveau a été retenu. Ce principe figure à l’article 55 du décret¹ du 5 mai 1997 relatif aux missions de la société SNCF Réseau, lequel consent toutefois une dérogation « *pour les réouvertures aux circulations publiques d'une ligne sur laquelle celles-ci ont été interrompues depuis plus de cinq ans* ». Les conditions dans lesquelles les croisements à niveau peuvent, dans ces cas, être envisagés doivent être prévues par un arrêté du ministre chargé des transports.

Nous avons déjà eu l’occasion de vous en entretenir à l’occasion d’une précédente requête de l’association TransFERmodal qui, en février dernier, a obtenu de vous l’annulation de la décision implicite par laquelle le ministre

¹ n° 97-444

chargé des transports a refusé de prendre cet arrêté². L'association TransFERmodal défend le report modal d'une partie du trafic routier et aérien sur le trafic ferroviaire comme levier majeur de réduction des émissions de gaz à effet de serre ; elle déplore, à ce titre, le renchérissement de la réouverture de lignes induit par l'interdiction ou la limitation des passages à niveau, qui implique de recourir, lorsqu'un croisement est inévitable, à des alternatives bien plus coûteuses en survol ou en tréfonds – en clair, des ouvrages tels que ponts ou tunnels. À notre connaissance, l'arrêté n'a toujours pas été pris, mais à ce jour, le délai accordé par l'injonction que vous avez prononcée en ce sens n'est pas encore expiré, de sorte que ce n'est pas d'un litige d'exécution que vous êtes saisis aujourd'hui.

Non, vous êtes saisis par l'association d'une requête dirigée cette fois contre la décision du 19 août 2024 par laquelle le président de l'établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF) a refusé d'abroger le guide intitulé « Méthode d'analyse des risques relatifs aux passages à niveau ». Comme le soutenait déjà l'association dans son précédent recours, ce guide est aujourd'hui, en l'absence d'arrêté, le seul document auquel se réfèrent les porteurs de projet – régions et SNCF Réseau – pour arbitrer quant au maintien ou à la suppression de passages à niveau. Nous avons alors affirmé, ce que nous croyons toujours, que ce guide « n'est pas l'arrêté ministériel requis et ne saurait s'y substituer », ce dont il résultait que la contestation de la portée de ce guide relevait d'un litige distinct. C'est précisément le litige dont vous êtes aujourd'hui saisis, ce qui ne signifie pas qu'il vous reviendra de le trancher.

2. L'association a d'abord saisi le tribunal administratif d'Amiens, qui a

² CE, 21 février 2025, *Association TransFERmodal*, n° 497664, C

rejeté la requête par une ordonnance du 11 décembre 2024³ du fait de son irrecevabilité manifeste au regard de l'article R. 412-1 du code de justice administrative, faute pour la requête d'être accompagnée de l'acte attaqué ou de la pièce justifiant de la date de dépôt de la réclamation. L'association a certainement fait une lecture attentive de cette ordonnance, qui citait également l'article R. 351-4 du code de justice administrative, aux termes duquel « *Lorsque tout ou partie des conclusions dont est saisi un tribunal administratif, une cour administrative d'appel ou le Conseil d'Etat relève de la compétence d'une de ces juridictions administratives, le tribunal administratif (...) est compétent, nonobstant les règles de répartition des compétences entre juridictions administratives, pour rejeter les conclusions entachées d'une irrecevabilité manifeste insusceptible d'être couverte en cours d'instance* ». Elle a donc formé le 19 juin 2025 une nouvelle requête devant le Conseil d'État, elle recevable car la décision du président de l'EPSF du 19 août 2024 ne mentionne pas les voies et délais de recours.

Mais êtes-vous bien compétents pour en connaître ? Rien n'est moins sûr. L'EPSF soutient lui-même que le tribunal d'Amiens est compétent.

2.1. Il ne fait guère de doute, au regard de la section qui lui est consacrée dans le code des transports, que l'EPSF est un établissement public national. Est-il pour autant une « autorité à compétence nationale » au sens des dispositions du 2° de l'article R. 311-1 du code de justice administrative ? Pour cela, il faudrait, selon votre jurisprudence dite « *Snutefi* » du 26 juillet 2011⁴, qu'il ait été doté *par un texte* d'un pouvoir réglementaire, ce qui exclut le

³ n° 2403580

⁴ CE, 26 juillet 2011, *Syndicat SNUTEFI-FSU et autres (SNUTEFI)*, n° 346771, A.

pouvoir réglementaire d'organisation du service, dit *J...*, qui existe sans texte⁵. Cette jurisprudence a vocation à être mobilisée lorsque l'acte en litige n'est pas de nature réglementaire ou est une mesure réglementaire d'organisation du service ; dans l'hypothèse inverse, la question de la compétence juridictionnelle se trouve, par construction, tranchée sans difficulté.

L'article L. 2221-1 du code des transports désigne l'établissement public de sécurité ferroviaire comme « l'autorité nationale de sécurité » au sens de la directive (UE) 2016/798 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à la sécurité ferroviaire, mais cette désignation n'emporte pas dévolution de compétences réglementaires et cette qualification ne se superpose pas à celle d'autorité à compétence nationale au sens du 2° de l'article R. 311-1 du code de justice administrative⁶. Les missions principales de l'EPSF sont de « *veille[r] au respect des règles relatives à la sécurité et à l'interopérabilité des transports ferroviaires* ». À ce titre, d'une part, il « *est notamment chargé de délivrer les autorisations requises pour l'exercice des activités ferroviaires et d'assurer des activités de surveillance portant en particulier sur les entreprises ferroviaires et les gestionnaires d'infrastructure* » – mais ces autorisations et activités n'ont pas de portée réglementaire. D'autre part, l'établissement « *promeut et diffuse les bonnes pratiques en matière de sécurité et d'interopérabilité ferroviaire sur la base de toutes les informations pertinentes disponibles* » : il est donc compétent pour édicter des actes de droit souple. Le décret relatif aux missions et aux statuts de l'EPSF⁷ précise⁸ qu'au titre de ses missions « *d'élaboration, de*

⁵ Voir les conclusions contraires de Maud Vialettes sur la décision *Snutefi* ainsi que, par exemple, les conclusions de Damien Botteghi sur CE, 18 novembre 2011, *Ligue d'escrime du Languedoc-Roussillon*, n° 343117, B.

⁶ Et ce ne serait nullement faire peu de cas de cette désignation que de décliner la compétence du Conseil d'État au profit de celle du tribunal administratif.

⁷ Décret n° 2006-369 du 28 mars 2006

⁸ Au c) du 3° de l'article 2

promotion et de diffusion des bonnes pratiques en matière de sécurité ferroviaire », l'établissement est notamment chargé « de publier tout document technique, règle de l'art ou recommandation de nature à contribuer au respect de la réglementation en matière de sécurité et d'interopérabilité ferroviaires. Certains de ces documents peuvent comporter des préconisations ayant valeur de “moyen acceptable de conformité” pouvant être pris en compte pour démontrer une présomption de conformité aux exigences prévues par la réglementation nationale. »

L'EPSF soutient que ni ces dispositions ni aucune autre ne le dote d'un pouvoir réglementaire, et que le guide en litige, intitulé « Méthode d'analyse des risques relatifs aux passages à niveau » et se présentant comme un guide « d'aide à la décision », relève des « bonnes pratiques », des « recommandations de nature à contribuer au respect de la réglementation en matière de sécurité » qu'il lui appartient de promouvoir et de diffuser. À tout le moins, il n'est pas douteux que c'est à ce titre que le guide a été adopté. Et en ce que ses préconisations sont susceptibles d'avoir valeur de « moyen acceptable de conformité », il est tout aussi peu douteux que ce guide est susceptible d'emporter des effets notables et qu'il est donc justiciable selon les critères fixés par votre décision de Section *GISTI* du 12 juin 2020⁹.

En revanche, si l'association requérante soutient qu'il est formulé en des termes péremptoires lui conférant une portée impérative ou obligatoire donc un caractère réglementaire, ce que conteste fermement l'EPSF, il n'est pas nécessaire de trancher ce débat, qui touche à la légalité de l'acte. Au titre de l'examen de votre compétence pour connaître du refus d'abroger ce guide

⁹ CE, Section, 12 juin 2020, *Groupe d'Information et de Soutien des Immigré.e.s (GISTI)*, n° 418142, p. 192

méthodologique, il vous revient seulement d'identifier si l'EPSF a été doté d'un pouvoir réglementaire par un texte, ce qui n'est pas le cas¹⁰.

2.2. La question que soulève le dossier est donc celle de savoir si ce pouvoir d'édicter des recommandations de bonnes pratiques peut être assimilé à un pouvoir réglementaire au sens et pour l'application de votre jurisprudence *Snutefi* et, dans la négative, s'il y a lieu d'assouplir ce critère pour l'étendre au cas où les textes confèrent à l'établissement public national auteur de l'acte en litige le pouvoir d'édicter des actes de droit souple susceptibles d'emporter des effets notables.

L'objet de la jurisprudence *Snutefi* était de resserrer les conditions de votre compétence en premier et dernier ressort. Le 2° de l'article R. 311-1 ne vous rend compétent pour connaître des actes de droit souple (circulaires et instructions de portée générale) que des autorités à compétence nationale, c'est-à-dire de celles qui remplissent le critère de l'exercice d'une compétence réglementaire dévolue par un texte. Si l'établissement n'est pas au nombre des autorités à compétence nationale ainsi entendues, ses circulaires et instructions de portée générale ne peuvent pas plus relever de la compétence juridictionnelle du Conseil d'État¹¹.

Assouplir le critère *Snutefi* d'une compétence réglementaire définie par un texte, pour y inclure la compétence pour adopter des recommandations de bonnes pratiques, irait donc à rebours de l'esprit de cette jurisprudence. Certes, le critère de la compétence réglementaire prévue par un texte est conçu de façon

¹⁰ L'argumentation de l'association est d'ailleurs ambivalente, car elle soutient, au titre de votre compétence, que le guide a une valeur réglementaire, mais également, au titre de sa légalité, qu'aucune disposition ne donnait compétence à l'EPSF pour adopter de telles dispositions réglementaires.

¹¹ Sauf à aboutir de façon contradictoire à votre compétence pour les actes de droit souple d'un établissement dont les actes réglementaires de type *J...* n'en relèveraient pas.

assez souple : il n'implique pas que la compétence réglementaire attribuée par un texte ait été exercée par l'acte en litige, ni même que celui-ci émane de l'organe qui dispose le cas échéant d'un tel pouvoir réglementaire¹². Ainsi, il suffit qu'une compétence réglementaire, parfois très circonscrite et relative à des missions différentes, ait été attribuée à un établissement pour que des actes réglementaires d'organisation du service ou des actes de droit souple, adoptés par construction sur un autre fondement¹³, relèvent de votre compétence – voyez par exemple la décision que vous avez rendue le 23 décembre 2014 s'agissant de recommandations émises par la Haute autorité de santé, avec l'éclairage des conclusions de Maud Vialettes¹⁴, celle rendue le 19 juin 2024 à propos du refus de modifier une réponse figurant dans une « foire aux questions » sur le site de l'Agence de la biomédecine, aux conclusions de Mathieu Le Coq¹⁵, ou bien encore celle rendue le 31 décembre 2024 à propos d'un référentiel indicatif d'indemnisation de l'Oniam, aux conclusions de Florian Roussel¹⁶.

Mais c'est là que s'arrête la souplesse du critère. Son point d'équilibre, certes précaire, réside dans le fait que la disposition textuelle à laquelle se raccroche la compétence du Conseil d'État en premier et dernier ressort doit concerner une authentique compétence réglementaire, à l'exclusion du pouvoir réglementaire sans texte *J...*¹⁷, sauf à faire sauter le verrou qu'a fixé votre jurisprudence *Snutefi*. Eu égard à la variété des actes de droit souple et des auteurs dont ils peuvent émaner (autorité, établissement public, comité,

¹² CE, 23 janvier 2012, *M. B... et autres*, n° 350529, B

¹³ Si c'était sur le fondement d'un pouvoir réglementaire prévu par un texte, alors il ne s'agirait pas d'un acte de droit souple !

¹⁴ CE, 23 décembre 2014, *Association lacanienne internationale*, n° 362053, C

¹⁵ CE, 19 juin 2024, *Groupe d'information et d'action sur les questions procréatives et sexuelles*, n° 472649, B

¹⁶ CE, 31 décembre 2024, *M. R... et autres*, n° 492854, B

¹⁷ À l'inverse, le pouvoir d'organisation du service tel qu'encadré par des textes expresses ne semble pas exclu : CE, 18 janvier 2012, *M. V...*, n° 344677, A).

commission, service administratif, etc.), cela pourrait rouvrir votre prétoire bien au-delà de ce que vous avez entendu circonscrire par votre décision *Snutefi*. Cela aurait en outre l'inconvénient, dans le litige dont vous êtes aujourd'hui saisis, de créer une confusion quant à la nature réglementaire ou non du guide méthodologique contesté, ce qui ne serait pas indifférent dès lors qu'il lui est précisément reproché d'occuper le vide laissé par la carence du ministre à exercer sa compétence réglementaire. Enfin, l'EPSF indique qu'il ne s'agit bien que de bonnes pratiques, et non de lignes directrices qui auraient une incidence sur les autorisations qu'il lui revient d'accorder pour l'exercice des activités ferroviaires : il donne ainsi des exemples¹⁸ de projets autorisés bien que n'ayant pas suivi la méthodologie proposée par le guide pour analyser le risque des passages à niveau, y compris des projets comportant des passages à niveau avec un niveau de sécurisation ne correspondant pas aux recommandations du guide. Au regard du litige donc vous êtes saisis, nous ne voyons pas de bonne raison de vous proposer de modifier l'équilibre issu de la jurisprudence *Snutefi*.

Si vous nous suivez, vous attribuerez le jugement de l'affaire au tribunal administratif d'Amiens, compétent pour en connaître en vertu de l'article R. 312-1 du code de justice administrative, l'EPSF ayant son siège à Amiens.

Vous seriez néanmoins compétents pour rejeter la requête si elle était manifestement irrecevable, en vertu de l'article R. 351-4 du code de justice administrative, mais tel ne nous semble pas être le cas, bien que la défense soulève une fin de non-recevoir tirée du défaut de qualité pour agir de l'association, eu égard à l'objet statutaire de l'association¹⁹ et aux effets notables

¹⁸ Réouverture de la ligne entre Belfort et Delle ; réouverture de la ligne Rive droite du Rhône, entre Pont-Saint-Esprit et Nîmes.

¹⁹ L'association a en effet pour objet, selon ses statuts du 1^{er} juin 2024 d'agir « pour le transfert modal des transports routiers

que le guide dont l'abrogation est demandée produit sur les porteurs de projets de réouverture de lignes ferroviaires.

En revanche, dès lors que nous sommes convaincue qu'il ne vous appartient pas de connaître de cette affaire en premier et dernier ressort, nous préférons ne pas vous exposer ce que nous pensons des moyens de la requête, pour ne pas donner l'impression de dicter le sort à leur réserver.

PMNC à ce que le jugement de la requête soit attribuée au tribunal administratif d'Amiens.

et aérien vers le transport ferroviaire (...) 2- en soutenant le développement du domaine public ferroviaire et son entretien durable (...) 4- en soutenant en particulier les projets de remises en services de lignes ferroviaires désaffectées promus par des personnes publiques ou privées (...) 5- en agissant pour l'allègement, la simplification et la clarification des réglementations s'appliquant aux projets de remises en services de lignes ferroviaires, notamment en matière de passages à niveau ».