

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MARSEILLE**

N°1701162

RÉGION PROVENCE-
ALPES-CÔTE D'AZUR

Ordonnance du 3 août 2018

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La présidente de la 3^{ème} chambre

Vu la procédure suivante :

Par des mémoires, enregistrés les 23 mars 2018 et 27 avril 2018, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, représentée par la société Goutal, Alibert & associés, agissant par Me Goutal, demande au tribunal, en application des articles 23-1 et 23-2 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 de transmettre au Conseil d'Etat la question prioritaire de constitutionnalité relative à la conformité de l'article L. 2121-4 du code des transports issu de l'article 22 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs.

Elle soutient que :

- l'article L. 2121-4 du code des transports méconnaît le principe de la clarté de la loi ;
- l'article L. 2121-4 du code des transports, en ce qu'il instaure une obligation pour chaque région de conclure une convention avec SNCF Mobilités, est contraire au principe constitutionnel de liberté contractuelle consacré par l'article 4 de la déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, au principe de libre administration des collectivités territoriales garanti par l'article 72 de la Constitution et à l'exigence constitutionnelle de bon usage des deniers publics découlant de l'article 14 de la déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.

Par un mémoire, enregistré le 13 avril 2018, l'établissement public SNCF Mobilités conclut à la non transmission de la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Il soutient que les moyens tirés de la contrariété de l'article L. 2121-4 du code des transports aux principes de clarté de la loi et de bon usage des deniers publics sont inopérants et que la question soulevée n'est pas sérieuse dès lors que l'article L. 2121-4 du code des transports ne porte aucunement atteinte à la libre administration des collectivités territoriales dont fait partie la liberté contractuelle de ces collectivités en imposant la conclusion d'une convention entre la région et SNCF Mobilités.

Vu :

- la délégation du président du Tribunal accordée en application de l'article R. 771-7 du code de justice administrative ;
- les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution, et notamment ses articles 61-1 et 62 ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 ;
- la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs ;
- la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire ;
- le décret n° 2015-138 du 10 février 2015 relatif aux missions et aux statuts de SNCF

Mobilités ;

- le décret n° 2016-327 du 17 mars 2016 relatif à l'organisation du transport ferroviaire de voyageurs et portant diverses dispositions relatives à la gestion financière et comptable de SNCF Mobilités ;
- le code des transports ;
- le code de justice administrative.

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes du premier alinéa de l'article 61-1 de la Constitution : « *Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'Etat ou de la Cour de cassation.* ». Aux termes du deuxième alinéa de son article 62 : « *Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause.* ». Il résulte des dispositions combinées des premiers alinéas des articles 23-1 et 23-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, que le tribunal administratif, saisi d'un moyen tiré de ce qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution présenté dans un écrit distinct et motivé, statue sans délai par une décision motivée sur la transmission de la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil d'Etat et procède à cette transmission si est remplie la triple condition que la disposition contestée soit applicable au litige ou à la procédure, qu'elle n'ait pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances, et que la question ne soit pas dépourvue de caractère sérieux.

2. Aux termes de l'article R.771-7 du code de justice administrative : « *... les présidents de formation de jugement des tribunaux ... peuvent, par ordonnance, statuer sur la transmission d'une question prioritaire de constitutionnalité.* ».

3. Aux termes de l'article L. 2121-3 du code des transports : « *La région est l'autorité organisatrice compétente pour l'organisation des services de transport ferroviaire de voyageurs d'intérêt régional. À ce titre, elle est chargée de l'organisation : 1° Des services publics de transport ferroviaire de voyageurs exécutés dans son ressort territorial ou desservant son territoire ; 2° Des services routiers effectués en substitution de ces services ferroviaires. Dans le*

respect des compétences des départements, des communes et de leurs groupements et dans celui de la cohérence et de l'unicité du système ferroviaire dont l'Etat est le garant, la région définit, dans son ressort territorial, le contenu du service public de transport régional de personnes, notamment les dessertes, la tarification, la qualité du service et l'information de l'usager, en tenant compte de la planification régionale des infrastructures de transport au sens de la section 1 du chapitre III du titre Ier du livre II de la première partie du présent code. La région définit la politique tarifaire des services d'intérêt régional en vue d'obtenir la meilleure utilisation sur le plan économique et social du système de transport. Les tarifs sociaux nationaux s'appliquent aux services régionaux de personnes. Les conditions d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat. ». Aux termes de l'article L. 2121-4 du code des transports : « Une convention passée entre chaque région et SNCF Mobilités fixe les conditions d'exploitation et de financement des services ferroviaires relevant de la compétence régionale. Le contenu de la convention et les modalités de règlement des litiges entre les régions et SNCF Mobilités sont précisés par décret en Conseil d'Etat. »

4. Le contrat encadrant l'exécution par la SNCF du service ferroviaire régional de voyageurs conclu avec la région Provence-Alpes-Côte d'Azur conclu en 2006 pour une durée de dix ans est arrivé à échéance le 31 décembre 2016. Par une délibération du 16 décembre 2016, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur a de manière unilatérale approuvé « *les prescriptions d'exécution d'obligations de service public* » pour le transport ferroviaire régional de voyageurs en 2017 et a fixé le montant de la compensation financière prévisionnelle annuelle due à SNCF Mobilités à 260 249 603 euros toutes taxes comprises versés sous forme d'acomptes mensuels et a ordonné à SNCF Mobilités d'assurer l'exécution de ces services afin de garantir la continuité du service public ferroviaire. A l'appui de sa demande tendant à l'annulation de cette délibération, l'établissement public industriel et commercial SNCF Mobilités soutient que cette délibération méconnaît les dispositions de l'article L. 2121-4 du code des transports issu de l'article 21-4 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs dite Loti créé par l'article 129 de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

5. En application de l'article L. 2121-3 du code des transports, la région est chargée, en tant qu'autorité organisatrice des transports collectifs d'intérêt régional de l'organisation des services ferroviaires régionaux de personnes et conclut à cet effet, en application de l'article L. 2121-4 du même code une convention avec SNCF Mobilités. Ces dispositions de l'article L. 2121-4 du code des transports dont la région Provence-Alpes-Côte d'Azur soutient qu'elles ne sont pas conformes à la Constitution sont applicables au litige. En outre, elles n'ont pas été déclarées conformes à la Constitution. Dans ces conditions, il y a lieu d'examiner si la question posée par la région Provence-Alpes-Côte d'Azur présente un caractère sérieux.

6. S'il est soutenu que les dispositions de l'article L. 2121-4 du code des transports méconnaissent le principe de clarté de la loi, la méconnaissance de ce principe, qui est une composante de l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi ne peut, en elle-même, être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité. Si la région Provence-Alpes-Côte d'Azur soutient que les dispositions de l'article L. 2121-4 du code des transports ne comportent pas de précisions en cas d'absence de convention, les dispositions de l'article L. 5141-1 du code des transports ainsi que les dispositions du décret du 10 février 2015 relatif aux missions et au statut de SNCF Mobilités lui imposent d'assurer en tout état de cause la continuité du service public.

7. La région Provence-Alpes-Côte d'Azur soutient que les dispositions de l'article L. 2121-4 du code des transports constituent une limitation à la liberté contractuelle qui découle

de l'article 4 de la déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen et portent atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales. Par la loi du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire, le législateur a institué le groupe public ferroviaire constitué de la SNCF, SNCF Réseau et SNCF Mobilités, qui ont un caractère indissociable et solidaire. Le groupe public remplit une mission assurée conjointement par chacun des établissements publics dans le cadre des compétences qui leur sont reconnues par la loi visant à exploiter le réseau ferré national et à fournir au public un service dans le domaine du transport par chemin de fer. Si le législateur n'a pas remis en cause les droits exclusifs de SNCF Mobilités pour la fourniture de services de transport ferroviaire régional de voyageurs, l'article 5 du règlement n°1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 ne prévoyant l'entrée en vigueur de l'obligation d'attribution des contrats de service public par voie de mise en concurrence qu'au 25 décembre 2023, cette limitation trouve sa justification dans la nécessité pour l'Etat de garantir la cohérence et l'unicité du système ferroviaire dont il est le garant dans le cadre de l'accord stratégique conclu pour dix ans avec l'ensemble du groupe ferroviaire. Le contrat d'objectifs conclu entre SNCF Mobilités et l'Etat en application de l'article L. 2141-3 du code des transports détermine ainsi les grandes orientations fixées par l'Etat à SNCF Mobilités. Il était dès lors loisible au législateur d'apporter à la liberté contractuelle des limitations justifiées par cet intérêt général. Si les régions se voient ainsi privées de la liberté de choix parmi les différents opérateurs, le législateur a toutefois entendu subordonner la coopération entre les régions, autorités organisatrices des transports collectifs d'intérêt régional, et SNCF Mobilités à la mise en place de conventions, dont le régime est défini par le décret du 17 mars 2016, afin que chacune des parties ne soit pas engagée, notamment à titre financier, sans y avoir consenti. La loi du 4 août 2014 a d'ailleurs reconnu aux régions le pouvoir de fixer elles-mêmes les tarifs des services ferroviaires qu'elles organisent et le décret du 17 mars 2016 renforce les exigences de transparence de l'exploitant et prévoit les modalités de mise en oeuvre du pouvoir de fixation des tarifs des services régionaux. Si l'article L. 2121-4 du code des transports, en attribuant à SNCF Mobilités les droits exclusifs mentionnés ci-dessus, a nécessairement créé à son profit une position dominante sur le marché du transport ferroviaire régional de voyageurs au sens des stipulations de l'article 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, les conventions mises en place empêchent ainsi SNCF Mobilités, qui a désormais l'obligation de communiquer annuellement à ses autorités organisatrices un rapport dont le contenu est fixé par décret, d'abuser de sa position dominante. Dès lors, l'article L. 2121-4 du codes transports ne peut être regardé comme portant atteinte à la libre administration des collectivités territoriales et en l'espèce de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, ni au bon usage des deniers publics, qui constitue une exigence constitutionnelle qui découle de l'article 14 de la déclaration de 1789 compte tenu du cadre conventionnel ainsi instauré.

8. Il résulte de ce qui précède que la question posée par la région Provence-Alpes-Côte d'Azur ne présente pas un caractère sérieux et il n'y a pas lieu par suite de la transmettre au Conseil d'Etat.

ORDONNE :

Article 1^{er} : Il n'y a pas lieu de transmettre au Conseil d'Etat la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée à la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur et l'Etablissement public SNCF Mobilités.

Fait à Marseille, le 3 août 2018.

La vice-présidente,

Signé

G. Markarian

La République mande et ordonne au préfet des Bouches-du-Rhône en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,
Le greffier,