

CONSEIL D'ETAT
statuant
au contentieux

N° 400553

REPUBLIQUE FRANÇAISE

RÉGION PAYS DE LA LOIRE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Clément Malverti
Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 2ème et 7ème chambres réunies)

M. Xavier Domino
Rapporteur public

Sur le rapport de la 2ème chambre
de la Section du contentieux

Séance du 15 septembre 2017

Lecture du 4 octobre 2017

Vu la procédure suivante :

Par une requête, un mémoire complémentaire, un mémoire en réplique et deux nouveaux mémoires, enregistrés les 9 juin, 31 août 2016 et les 1^{er} février, 26 juin et 11 septembre 2017 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la région Pays de la Loire demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'avis n° 2016-039 de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières du 5 avril 2016 relatif au projet de décision de la Région Pays de la Loire de limitation du service déclaré par la société FlixBus France sur la liaison entre Angers et Le Mans ;

2°) d'enjoindre à l'Autorité de réexaminer le projet de la région de limitation du service déclaré par la société FlixBus France et d'émettre un nouvel avis dans un délai d'un mois à compter de la notification de la décision du Conseil d'Etat ;

3°) de mettre à la charge de l'Autorité la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La région Pays de la Loire soutient que :

- l'avis est insuffisamment motivé ;
- l'avis est entaché d'erreur de droit en ce qu'il réalise l'estimation de l'atteinte substantielle à l'équilibre économique de la ligne conventionnée sur un périmètre correspondant à la ligne TER Nantes – Angers – Le Mans alors que seul le périmètre correspondant au segment de ligne concurrencé par le service déclaré aurait du être retenu ;

- l'avis est entaché d'erreur de fait en ce qu'il estime que la liaison correspondant aux services déclarés s'inscrit entièrement dans la ligne Nantes – Angers – Le Mans alors même qu'il existe, indépendamment de la ligne Nantes – Le Mans passant par Angers, une ligne Angers – Le Mans ;

- l'avis est entaché d'erreur manifeste d'appréciation en ce qu'il conclut à l'absence d'une atteinte substantielle à l'équilibre des lignes ferroviaires concurrencées.

Par trois mémoires en défense, enregistrés les 11 novembre 2016, 5 avril et 24 juillet 2017, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 5 000 euros soit mise à la charge de la région Pays de la Loire au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Elle soutient que les moyens soulevés par la région ne sont pas fondés.

La requête a été communiquée à la société FlixBus France, qui n'a pas produit de mémoire.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code des transports ;
- le décret n° 85-891 du 16 août 1985 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Clément Malverti, auditeur,
- les conclusions de M. Xavier Domino, rapporteur public ;

1. Considérant qu'aux termes de l'article L. 3111-17 du code des transports, issu de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques : *« Les entreprises de transport public routier de personnes établies sur le territoire national peuvent assurer des services réguliers interurbains »* ; qu'aux termes de l'article L. 3111-18 de ce code : *« Tout service assurant une liaison dont deux arrêts sont distants de 100 kilomètres ou moins fait l'objet d'une déclaration auprès de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières, préalablement à son ouverture. L'autorité publie sans délai cette déclaration. / Une autorité organisatrice de transport peut, après avis conforme de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières, dans les conditions définies à l'article L. 3111-19, interdire ou limiter les services mentionnés au premier alinéa du présent article lorsqu'ils sont exécutés entre des arrêts dont la liaison est assurée sans correspondance par un service régulier de transport qu'elle organise et qu'ils portent, seuls ou dans leur ensemble, une atteinte substantielle à l'équilibre économique de la ligne ou des lignes de service public de transport susceptibles d'être concurrencées ou à l'équilibre économique du contrat de service public de transport concerné »* ;

2. Considérant que la société FlixBus France a déposé auprès de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières, le 12 novembre 2015, une déclaration portant sur un service régulier interurbain de transport par autocar entre Le Mans et Angers visant à réaliser deux dessertes par jour depuis chacune de ces villes, auxquelles s'ajoute une troisième desserte, au départ d'Angers, les jeudis, vendredis et dimanches et, au départ du Mans, les lundis, vendredis et samedis ; que la région Pays de la Loire a saisi l'Autorité d'un projet de limitation

de ce service à un seul passage quotidien en semaine, avec un passage supplémentaire le week-end dans le sens Angers - Le Mans et un passage supplémentaire uniquement le samedi dans le sens Le Mans – Angers ; que, par un avis n° 2016-039 du 5 avril 2016, l'Autorité a estimé que les services envisagés ne portaient pas une atteinte substantielle à l'équilibre économique de la ligne de service public de transport que la région organise au titre du service public des transports express régionaux Pays de la Loire et s'est, dès lors, prononcée défavorablement sur le projet de la région ; que la région Pays de la Loire demande l'annulation pour excès de pouvoir de cet avis ;

Sur la légalité externe de l'avis attaqué :

3. Considérant que, selon l'article L. 1261-2 du code des transports : « *Les propositions, avis et décisions de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières sont motivés et rendus publics, sous réserve des secrets protégés par la loi* » ; que, contrairement à ce que soutient la région Pays de la Loire, l'avis contesté précise les raisons pour lesquelles l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières a émis un avis défavorable sur le projet de la région de limiter le service déclaré par la société FlixBus France ;

Sur la légalité interne de l'avis attaqué :

4. Considérant, en premier lieu, qu'il résulte des dispositions précitées de l'article L. 3111-18 du code des transports que les autorités organisatrices de transport peuvent limiter ou interdire des services librement organisés de transport par autocar lorsque ceux-ci portent « *une atteinte substantielle à l'équilibre économique de la ligne ou des lignes de service public de transport susceptibles d'être concurrencées* » ; qu'aux termes de l'article 31-12 du décret du 16 août 1985 relatif aux transports urbains de personnes et aux transports routiers non urbains de personnes, alors en vigueur, et repris à l'article R. 3111-48 du code des transports, le dossier adressé par l'autorité organisatrice de transport lorsqu'elle saisit l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières d'un projet de décision d'interdiction ou de limitation d'un service déclaré comprend, outre le projet de décision d'interdiction ou de limitation : « *1° Le trafic connu des prestations de service public susceptibles d'être concurrencées, qui comprennent au moins celles assurant sans correspondance la liaison concernée, et les ressources générées ; ces données sont détaillées par groupe tarifaire, si cette information est disponible ; si le trafic n'est pas connu, il en est transmis une estimation justifiée ;/ 2° Si elles sont disponibles, les données de comptage et la répartition horaire du trafic de la liaison concernée ; ces données sont détaillées pour chaque horaire de chaque journée de la semaine ;/ 3° En vue d'apprécier l'atteinte portée aux services qu'elle organise, les données relatives au trafic, aux recettes commerciales directes générées par ce trafic, à la contribution publique et aux compensations tarifaires versées par l'autorité organisatrice au titre de la tarification sociale dans le périmètre retenu par cette dernière et, si elles sont disponibles dans ce même périmètre, les données relatives aux coûts supportés par l'exploitant ; les données de trafic et de recettes sont détaillées par groupe tarifaire, si cette information est disponible ;/ 4° L'évaluation justifiée de l'atteinte substantielle portée par les services routiers librement organisés entrant dans le champ du projet de décision, en termes de trafic et de ressources ;/ 5° La justification du champ d'application du projet de décision, en particulier les liaisons similaires à celle de l'autorité organisatrice et les liaisons dont la jonction permet d'assurer celle-ci ;/ 6° Si le projet de décision couvre des liaisons dont la jonction permet d'assurer avec correspondance la liaison de l'autorité organisatrice, les raisons d'intérêt général motivant la portée de la décision sur chacune de ces liaisons ;/ 7° Le cas échéant, s'il n'a pas été communiqué auparavant, la convention ou le contrat de service public correspondant dans sa version la plus récente ainsi que ses annexes ;/ 8° Le cas échéant, s'il n'a pas été communiqué auparavant, le dernier rapport*

annuel d'exécution de la convention ou du contrat de service public correspondant ainsi que ses annexes » ;

5. Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article L. 3111-18 du code des transports que l'exploitation d'un service de transport par autocar n'est susceptible d'être limitée ou interdite par l'autorité organisatrice de transport que si cette exploitation conduit à porter une atteinte substantielle à l'équilibre économique non d'un simple segment de ligne de transport, mais d'une ligne dans son ensemble, voire de plusieurs lignes ; que, pour l'application de ces dispositions, une ligne de transport régulier se caractérise par une autonomie de fonctionnement résultant de ses conditions d'exploitation, faisant l'objet d'un traitement comptable spécifique dans le cadre de la convention de service public ;

6. Considérant que pour apprécier le caractère substantiel de l'atteinte à l'équilibre économique des services organisés par la région, l'Autorité a retenu comme périmètre d'analyse la ligne ferroviaire conventionnée Nantes – Le Mans via Angers et non, comme l'a fait la région, le seul segment de cette ligne allant d'Angers au Mans ; que l'Autorité a comparé la perte de recettes commerciales induite par le report de clientèle du service de transport organisé par la région vers le service déclaré par la société FlixBus France avec, d'une part, les recettes commerciales de l'ensemble de la ligne Nantes – Le Mans, d'autre part, le montant de la compensation versée par la région au titre de cette ligne ; que si la région soutient que l'Autorité aurait commis une erreur de fait en n'appréciant l'atteinte substantielle à l'équilibre économique qu'à l'égard de la ligne Nantes - Le Mans et pas à l'égard d'une ligne Angers – Le Mans qui en serait distincte, elle n'apporte aucun élément de nature à établir que cette liaison constituerait, au regard de ses conditions d'exploitation et de son traitement comptable, une ligne de transport pour l'application des dispositions de l'article L. 3111-18 du code des transports ; que, par suite, en procédant comme elle l'a fait, l'Autorité n'a entaché son avis ni d'erreur de droit ni d'erreur de fait ;

7. Considérant, en second lieu, qu'il ressort des pièces du dossier que l'avis attaqué s'appuie sur une analyse circonstanciée de la substituabilité du service envisagé par la société FlixBus France avec celui qu'organise la région ; que les hypothèses retenues par l'Autorité pour estimer la part des voyageurs qui n'auraient pas voyagé sans la création du service déclaré se fondent sur des constats objectifs et n'apparaissent pas sérieusement contestables ; qu'il en va de même de la recette moyenne par voyageur retenue par l'Autorité pour estimer la perte de recettes commerciales induite par le report de clientèle du service de transport organisé par la région vers le service déclaré par la société FlixBus France ; que si l'Autorité doit, dans son analyse de l'atteinte à l'équilibre économique de la ligne de service public qui est concurrencée, tenir compte des effets cumulés de l'ensemble des services proposés qui sont susceptibles de la concurrencer, elle ne peut prendre en considération que les services qui ont fait l'objet d'une déclaration et non ceux qui, faute de déclaration, ne peuvent être commercialisés, la déclaration de ces derniers pouvant donner lieu, le cas échéant, à une nouvelle décision de l'autorité organisatrice des transports soumise à un nouvel avis conforme ; qu'il appartient à l'Autorité d'apprécier l'existence d'une atteinte à l'équilibre économique d'une ligne de transport, pour l'application de l'article L. 3111-18 du code des transports, au regard des circonstances propres à chaque espèce ; qu'au cas présent, c'est sans commettre d'erreur d'appréciation que l'Autorité a rendu un avis défavorable sur le projet de la région de limiter le service déclaré par la société FlixBus France ;

8. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la région Pays de la Loire n'est pas fondée à demander l'annulation pour excès de pouvoir de l'avis qu'elle attaque ;

9. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise, à ce titre, à la charge de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante ; qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées au titre des mêmes dispositions par l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières ;

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête de la région Pays de la Loire est rejetée.

Article 2 : Les conclusions de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à la région Pays de la Loire, à la société FlixBus France et à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières.
Copie en sera adressée au ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire.

Délibéré à l'issue de la séance du 15 septembre 2017 où siégeaient : M. Edmond Honorat, président adjoint de la section du contentieux, présidant ; M. Jacques-Henri Stahl, Mme Christine Maugué, présidents de chambre ; Mme Sophie-Caroline de Margerie, Mme Emmanuelle Prada Bordenave, M. Olivier Japiot, M. Bertrand Dacosta, Mme Sabine Monchambert, conseillers d'Etat et M. Clément Malverti, auditeur-rapporteur.

Lu en séance publique le 4 octobre 2017.

Le Président :
Signé : M. Edmond Honorat

Le rapporteur :
Signé : M. Clément Malverti

Le secrétaire :
Signé : Mme Marie-Cécile Velluet

La République mande et ordonne au ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire 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,

~~Pour le secrétaire du contentieux, par délégation :~~

