

étude précitée (p. 34) : « les exigences liées au bon fonctionnement du service public de l'éducation peuvent conduire l'autorité compétente, s'agissant des parents d'élèves qui participent à des déplacements ou des activités scolaires, à recommander de s'abstenir de manifester leur appartenance ou leurs croyances religieuses [...] S'agissant de considérations d'ordre public, la liberté reste la règle et seules les restrictions strictement proportionnées à l'objectif qu'elles poursuivent peuvent être admises. Les circonstances de fait sont évidemment déterminantes [...] ».

Enfin, le jugement reprend la conception, guère éclairante, de l'accompagnateur de sortie scolaire, simple « usager du service public de l'éducation ».

## TRANSPORT ET MOBILITÉ

### Les trains Intercités devant le Conseil d'État

Conseil d'État, 19 juin 2015, n° 380379-385224 - Association des élus pour la défense du Cévenol et de la ligne Paris - Clermont-Ferrand - Nîmes et autres

**Mots-clés :** TRANSPORT ET MOBILITÉ \* Transport ferroviaire \* Ligne de chemin de fer \* Clause réglementaires de la convention modifiant les conditions de desserte d'une ligne ferroviaire  
PROCÉDURE CONTENTIEUSE \* Recours pour excès de pouvoir \* Recevabilité \* Clause réglementaire \* Organisation d'un service public \* Contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation

**Solution :** La SNCF et le ministre des Transports n'ont pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en décidant de supprimer la desserte de la liaison entre Nîmes et Marseille par le train Intercités le « Cévenol ».

« Considérant qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que le ministre, en refusant de rétablir la desserte directe de Marseille par le "Cévenol" aurait, eu égard à la durée totale du trajet, à la possibilité d'emprunter d'autres itinéraires, à l'existence de correspondances, aux contraintes d'exploitation des infrastructures entre Nîmes et Marseille et dans la gare de Marseille, commis une erreur manifeste d'appréciation en refusant, en 2014, de rétablir la desserte directe de Marseille par le "Cévenol" ».

**Observations :** La question des trains Intercités est décidément à l'honneur en cette année 2015. Après avoir fait l'objet d'un rapport de la Cour des comptes (rapport particulier, *Les trains d'équilibre du territoire*, 13 févr. 2015) et d'une mission confiée par le gouvernement au député Philippe Duron (Commission sur l'avenir des trains d'équilibre du territoire - rapport remis à Alain Vidalies, le 26 mai 2015), voici cette fois le Conseil d'État qui est amené à intervenir dans le débat, dans la décision ici analysée.

Les conclusions des deux rapports se rejoignent pour commenter une situation récurrente : des retards de plus en plus fréquents et un allongement des temps de parcours faute d'investissements suffisants, des matériels vieillissants, des taux de remplissage fré-

Il n'existe pas de catégorie spécifique entre l'agent public et l'usager du service public : elle aurait pourtant été la bienvenue, ce d'autant que la qualification de collaborateur occasionnel du service public, ici abandonnée, était traditionnellement attractive (CAA Paris, 27 juin 2005, n° 01PA00620).

Le tribunal administratif de Nice rappelle que les usagers du service public (dont les accompagnateurs) et les tiers ne sont pas soumis à l'exigence de neutralité, même si l'autorité compétente est parfaitement habilitée à fixer des restrictions à la liberté de manifester leur appartenance ou leurs croyances religieuses, soit sur la base de textes particuliers, soit pour des considérations liées à l'ordre public ou au bon fonctionnement du service. Il en va notamment ainsi pour le service public de l'éducation.

Philippe Rouquet

quement inférieurs à 30 %... Depuis une quinzaine d'années, cet état des lieux est bien connu des acteurs du système. La comparaison avec le développement des TER, depuis leur régionalisation en 2000, en est d'autant plus frappante.

C'est pour faire face à ces difficultés que depuis 2011, l'État, autorité organisatrice des trains Intercités, sous l'appellation « Trains d'équilibre du territoire », a confié à la SNCF par convention la gestion de ces trains. En contrepartie d'obligations de dessertes, l'État verse à la SNCF une contribution financière, comme le permet le règlement européen dit « OSP ». La convention, conclue pour les années 2011/2013, prévoyait diverses mesures de rationalisation pour limiter le déficit d'exploitation de ces trains.

Parmi ces stipulations, il était prévu qu'à compter de décembre 2012, le train dit le « Cévenol », qui desservait auparavant la ligne Clermont-Ferrand / Marseille, s'arrêterait désormais à Nîmes. Une association d'élus, des particuliers et des collectivités territoriales ont demandé l'annulation de ces stipulations, ainsi que le refus du ministre des Transports de rétablir la ligne dans son intégralité, directement devant le Conseil d'État.

Le litige portait donc sur une demande d'annulation des clauses réglementaires d'un contrat administratif. On sait qu'un recours pour excès de pouvoir contre de telles clauses est recevable devant le juge (CE, ass., 10 juill. 1996, n° 138536, *Cayzele*, Lebon 274 ; AJDA 1996. 807 ; *ibid.* 732, chron. D. Chauvaux et T.-X. Girardot ; RFDA 1997. 89, note P. Delvolvé), de même que les usagers du service peuvent s'en prévaloir devant le juge, en particulier pour en obtenir l'application (CE 21 déc. 1906, n° 19167, *Syndicat des propriétaires et contribuables du Quartier Croix-de-Seguey-Tivoli à Bordeaux*, Lebon 962).



Ces règles n'ont pas été remises en cause par l'évolution récente de la jurisprudence *Tropic* qui, en ouvrant aux tiers sous certaines conditions la voie du recours en pleine juridiction, a désormais fermé celle du recours pour excès de pouvoir contre la décision de conclure le contrat (CE 4 avr. 2014, n° 358994, *D<sup>pt</sup> de Tarn-et-Garonne*, Lebon; AJDA 2014. 764; *ibid.* 1035; RDI 2014. 344, obs. S. Braconnier; AJCT 2014. 375, obs. S. Dyens; *ibid.* 380, interview S. Hul; *ibid.* 434, pratique O. Didriche; *ibid.* 2015. 32, pratique S. Hul; AJCA 2014. 80, obs. J.-D. Dreyfus; RFDA 2014. 425, concl. B. Dacosta).

Reste la délicate question de la définition de ce qui constitue une clause réglementaire d'un contrat. Il s'agit traditionnellement des clauses qui portent sur l'organisation et le fonctionnement du service public. Il ne suffit pas que la clause considérée ait un effet sur les tiers pour se voir qualifiée de clause réglementaire (pour les clauses d'une concession d'aménagement, CE 31 mars 2014, n° 360904, *Union syndicale du Charvet, Union syndicale des Villards*, Lebon; AJDA 2014. 770; *ibid.* 1725, note G. Clamour; AJCT 2014. 381, obs. P. Grimaud).

Traditionnellement, la jurisprudence considère que les clauses tarifaires sont réglementaires (TA Dijon, 9 mai 1995, n° 94202, AJDA 1995. 941, obs. L. Richer; CAA Marseille, 18 déc. 2006, n° 02MA01595, *C<sup>e</sup> méditerranéenne d'exploitation des services d'eau*; CE 5 mars 2014, n° 367233, *D<sup>pt</sup> du Bas-Rhin*, Lebon; AJDA 2014. 537).

Le Conseil d'État a également estimé que ces clauses réglementaires étaient par nature divisibles des autres stipulations du contrat et donc susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir (CE 8 avr. 2009, n° 290604, *Assoc. Alcaly*, Lebon; AJDA 2009. 678; RFDA 2009. 463, concl. N. Boulouis).

En l'espèce, les stipulations concernées portaient bien sur l'organisation du service public, dès lors qu'elles avaient trait au contenu même du service, s'agissant de la définition de la desserte. Le juge devait donc se prononcer sur la validité de la suppression de la desserte de Marseille par le « Cévenol ».

Le Conseil d'État utilise plusieurs critères à cet effet : la durée totale du trajet, la possibilité d'emprunter d'autres itinéraires, l'existence de correspondances. Ces critères portent tous sur les désagréments que la mesure est susceptible de faire porter aux usagers, en termes d'allongement de la durée du trajet ou de moindre qualité de service.

Mais la situation de l'exploitant est également prise en compte par le juge, s'agissant de l'appréciation des « contraintes d'exploitation des infrastructures entre Nîmes et Marseille ».

Sur tous ces points, le juge n'exerce qu'un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation, confirmant sa jurisprudence dans une espèce très proche de celle ici commentée (CE 13 nov. 2006, n° 287665, *Région Pays-de-la Loire*). Il s'agit là de l'application d'un simple contrôle restreint par le juge sur la plupart des mesures d'organisation du service public (CE 25 avr. 1980, n° 15244, *Min. de l'Éducation c/ Institut technique de Dunkerque*, Lebon 196; CE 16 janv. 1991, n° 116212, *Fédération nationale des associations d'usagers des transports*, Lebon; CE 15 janv. 1997, n° 152289, *Fédération nationale des associations d'usagers des transports*, Lebon T. 1094).

Dans cette affaire, le Conseil d'État n'a pas souhaité renforcer l'intensité de son contrôle dont auraient profité les usagers, ayant sans doute à cœur de maintenir une certaine marge d'appréciation aux pouvoirs publics dans la gestion des services publics, et en particulier de leur contenu.

En l'espèce, le Conseil d'État a jugé que la décision attaquée n'était entachée d'aucune erreur manifeste d'appréciation au regard des différents critères sus-énoncés.

Nul doute que ce type de contentieux, sur les dessertes des trains Intercités, comme sur celles assurées par les TER, ne soit amené à se multiplier dans les prochaines années, compte tenu d'impératifs de rentabilité financière de plus en plus prégnants qui, affectant le transport ferroviaire, conduisent les autorités organisatrices à rationaliser l'offre de transport.

*Cet arrêt sera mentionné au Lebon.*

Gilles Le Chatelier

#### Rappel pratique

Le tiers au contrat peut toujours contester par la voie du recours pour excès de pouvoir les clauses réglementaires d'un contrat. Ces clauses sont celles qui portent sur l'organisation et le fonctionnement du service public, objet de la convention. Tout moyen de légalité peut être invoqué à l'appui d'une telle demande, de même que dans l'appréciation de la recevabilité du recours, c'est l'intérêt à agir du requérant qui doit être pris en compte par le juge.