

Décision n° 2009-594 DC

du 3 décembre 2009

(Loi relative à l'organisation et à la régulation
des transports ferroviaires et portant
diverses dispositions relatives aux transports)

Le Conseil constitutionnel a été saisi, dans les conditions prévues à l'article 61, deuxième alinéa, de la Constitution, de la loi relative à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports, le 9 novembre 2009, par M. Jean-Marc AYRAULT, Mme Sylvie ANDRIEUX, MM. Jean-Paul BACQUET, Jean-Pierre BALLIGAND, Claude BARTOLONE, Jacques BASCOU, Mme Gisèle BIÉMOURET, MM. Serge BLISKO, Patrick BLOCHE, Maxime BONO, Jean-Michel BOUCHERON, Mmes Marie-Odile BOUILLÉ, Monique BOULESTIN, M. Pierre BOURGUIGNON, Mme Danielle BOUSQUET, MM. François BROTTES, Alain CACHEUX, Jérôme CAHUZAC, Jean-Christophe CAMBADÉLIS, Thierry CARCENAC, Christophe CARESCHE, Laurent CATHALA, Guy CHAMBEFORT, Jean-Paul CHANTEGUET, Jean-Michel CLÉMENT, Pierre COHEN, Mmes Catherine COUTELLE, Pascale CROZON, M. Frédéric CUVILLIER, Mme Claude DARCIAUX, MM. Pascal DEGUILHEM, Bernard DEROSIER, Tony DREYFUS, Mme Laurence DUMONT, MM. Jean-Paul DUPRÉ, Yves DURAND, Olivier DUSSOPT, Christian ECKERT, Albert FACON, Mme Aurélie FILIPPETTI, MM. Jean-Louis GAGNAIRE, Jean-Patrick GILLE, Daniel GOLDBERG, Marc GOUA, Mmes Élisabeth GUIGOU, Danièle HOFFMAN-RISPAL, Françoise IMBERT, MM. Michel ISSINDOU, Henri JIBRAYEL, Régis JUANICO, Armand JUNG, Mmes Marietta KARAMANLI, Conchita LACUEY, MM. Jérôme LAMBERT, François LAMY, Mme Colette LANGLADE, MM. Jean LAUNAY, Jean-Yves LE BOUILLONNEC, Jean-Marie LE GUEN, Bruno LE ROUX, Mme Marylise LEBRANCHU, MM. Michel LEFAIT, Patrick LEMASLE, Mmes Catherine LEMORTON, Annick LEPETIT, MM. Bernard LESTERLIN, François LONCLE, Jean MALLOT, Philippe MARTIN, Mmes Martine MARTINEL, Frédérique MASSAT, M. Didier MATHUS, Mme Sandrine MAZETIER, MM. Didier MIGAUD, Pierre MOSCOVICI, Pierre-Alain MUET, Mme Françoise OLIVIER-COUCPEAU, MM. Michel PAJON, Jean-Luc PÉRAT, Philippe PLISSON, François PUPPONI, Jean-Jack QUEYRANNE, Alain RODET, René ROUQUET, Michel SAINTE-MARIE, Mme Marisol TOURAINE, MM. Jean-Jacques

URVOAS, Daniel VAILLANT, Jacques VALAX, Manuel VALLS, Michel VAUZELLE, Michel VERGNIER, Jean-Michel VILLAUMÉ, députés,

et, le même jour, par M. Jean-Pierre BEL, Mmes Jacqueline ALQUIER, Michèle ANDRÉ, MM. Bernard ANGELS, Alain ANZIANI, David ASSOULINE, Bertrand AUBAN, Claude BÉRIT-DÉBAT, Jacques BERTHOU, Mmes Maryvonne BLONDIN, Nicole BONNEFOY, MM. Yannick BOTREL, Didier BOULAUD, Martial BOURQUIN, Michel BOUTANT, Mme Nicole BRICQ, M. Jean-Pierre CAFFET, Mme Claire-Lise CAMPION, M. Jean-Louis CARRÈRE, Mme Françoise CARTRON, MM. Bernard CAZEAU, Yves CHASTAN, Gérard COLLOMB, Pierre-Yves COLLOMBAT, Roland COURTEAU, Yves DAUDIGNY, Yves DAUGE, Marc DAUNIS, Mme Christiane DEMONTÈS, M. Claude DOMEIZEL, Mme Josette DURRIEU, MM. Jean-Luc FICHET, Jean-Claude FRÉCON, Bernard FRIMAT, Charles GAUTIER, Jean-Pierre GODEFROY, Jean-Noël GUÉRINI, Didier GUILLAUME, Claude HAUT, Edmond HERVÉ, Mmes Odette HERVIAUX, Annie JARRAUD-VERGNOLLE, M. Claude JEANNEROT, Mme Bariza KHIARI, MM. Yves KRATTINGER, Serge LAGAUCHE, Mme Françoise LAURENT-PERRIGOT, M. Jacky LE MENN, Mmes Raymonde LE TEXIER, Claudine LEPAGE, MM. Jean-Jacques LOZACH, Philippe MADRELLE, Jacques MAHÉAS, François MARC, Pierre MAUROY, Mme Rachel MAZUIR, MM. Jean-Jacques MIRASSOU, Robert NAVARRO, Mme Renée NICOUX, MM. François PATRIAT, Jean-Claude PEYRONNET, Bernard PIRAS, Mme Gisèle PRINTZ, MM. Daniel RAOUL, François REBSAMEN, Mmes Michèle SAN VICENTE, Patricia SCHILLINGER, MM. Michel SERGENT, Jean-Pierre SUEUR, Simon SUTOUR, Michel TESTON, René TEULADE, Jean-Marc TODESCHINI, André VANTOMME, Mmes Nicole BORVO, Eliane ASSASSI, Marie-France BEAUFILS, Isabelle PASQUET, M. Jean-Claude DANGLOT, Mmes Annie DAVID, Michelle DEMESSINE, Evelyne DIDIER, MM. Guy FISCHER, Gérard LE CAM, Mmes Odette TERRADE, Josiane MATHON, MM. Jack RALITE, Ivan RENAR, Mme Mireille SCHURCH, MM. Bernard VERA, Jean-François VOGUET et François AUTAIN, sénateurs.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs en Île-de-France ;

Vu les observations du Gouvernement, enregistrées le 25 novembre 2009 ;

Vu les observations en réplique des députés requérants, enregistrées le 1^{er} décembre 2009 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que les députés et sénateurs requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports ; qu'ils contestent la conformité à la Constitution de son article 5, tant en ce qui concerne la procédure que le fond ;

- SUR LA PROCÉDURE :

2. Considérant que les sénateurs requérants font valoir que l'article 5 a été adopté en méconnaissance de la dernière phrase du deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution ; que les députés requérants estiment que l'article 5 n'a pas sa place dans la loi déférée ;

3. Considérant, d'une part, que, selon les termes de la dernière phrase du deuxième alinéa de l'article 39, c'est « sans préjudice du premier alinéa de l'article 44 » relatif au droit d'amendement des membres du Parlement et du Gouvernement que « les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales sont soumis en premier lieu au Sénat » ;

4. Considérant que l'article 5 a été inséré dans le projet de loi par un amendement adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 21 septembre 2009 ; que, dès lors, le grief tiré de la méconnaissance des dispositions précitées de l'article 39 de la Constitution est inopérant ;

5. Considérant, d'autre part, qu'aux termes du premier alinéa de l'article 45 de la Constitution : « Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis » ;

6. Considérant, en l'espèce, que le projet de loi comportait vingt-cinq articles lors de son dépôt sur le bureau du Sénat, première

assemblée saisie ; que, comme le précise l'intitulé de son titre I^{er}, il comportait des dispositions relatives à l'organisation des transports ferroviaires et guidés ; que l'article 5 de la loi déférée modifie et précise le régime juridique, patrimonial, comptable et financier de l'organisation des transports y compris ferroviaires et guidés de voyageurs en Île-de-France ; qu'en conséquence, le grief tiré de la méconnaissance de l'article 45 de la Constitution doit être écarté ;

- SUR LE FOND :

7. Considérant que les requérants soutiennent que l'article 5 de la loi déférée est contraire à l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, au principe d'égalité, à la libre administration des collectivités territoriales et au droit de propriété ;

. En ce qui concerne la gestion d'infrastructures du réseau du métropolitain et du réseau express régional par la Régie autonome des transports parisiens :

8. Considérant que le 2^o de l'article 5 de la loi déférée complète l'article 2 de l'ordonnance du 7 janvier 1959 susvisée par un troisième alinéa aux termes duquel : « Pour satisfaire aux exigences essentielles de sécurité et d'interopérabilité du système ferroviaire concerné, y compris la fiabilité, la disponibilité et la compatibilité technique de ses constituants, et à l'impératif de continuité du service public, la Régie autonome des transports parisiens est gestionnaire de l'infrastructure du réseau de métropolitain affecté au transport public urbain de voyageurs en Île-de-France, dans la limite des compétences reconnues à Réseau ferré de France... Elle est également gestionnaire, dans les mêmes conditions, des lignes du réseau express régional dont elle assure l'exploitation à la date du 1^{er} janvier 2010... L'accès à ces lignes et réseaux est assuré dans des conditions transparentes et non discriminatoires. À l'effet d'exercer les missions qui lui sont dévolues par le présent alinéa, la Régie est rémunérée par le Syndicat des transports d'Île-de-France dans le cadre d'une convention pluriannuelle qui, pour chacune de ces missions, établit de façon objective et transparente la structure et la répartition des coûts, prend en compte les obligations de renouvellement des infrastructures et assure une rémunération appropriée des capitaux engagés... Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du présent alinéa » ;

9. Considérant que les requérants soutiennent que la référence à « une rémunération appropriée des capitaux engagés » par la Régie autonome des transports parisiens ne permet pas de déterminer avec

précision et certitude les obligations du syndicat et méconnaît ainsi l'accessibilité et l'intelligibilité de la loi ; qu'en outre, le législateur n'a pas prévu la dissociation des activités de gestionnaire des infrastructures et celles d'exploitant des réseaux de transport, ce qui porterait atteinte au principe d'égalité entre la Régie et les autres transporteurs lors de la mise en concurrence de ces réseaux ;

10. Considérant, en premier lieu, qu'il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34 ; que l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789, lui impose d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques ;

11. Considérant qu'en vertu du II de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 7 janvier 1959 susvisée, tel que modifié par l'article 5 de la loi déferée, le Syndicat des transports d'Île-de-France, chargé d'organiser les services de transports publics réguliers de personnes dans la région parisienne, a pour mission de définir les conditions générales d'exploitation et de financement des services et, sous réserve des compétences reconnues à Réseau ferré de France et à la Régie autonome des transports parisiens en sa qualité de gestionnaire de l'infrastructure, de veiller à la cohérence des programmes d'investissement ; qu'il lui revient également d'arrêter la politique tarifaire de manière à obtenir l'utilisation la meilleure, sur le plan économique et social, du système de transports ; que c'est dans ce cadre que sera adoptée la convention pluriannuelle de rémunération de la Régie autonome des transports parisiens au titre des missions qui lui sont confiées par la loi ; que le caractère imprécis de la notion de « rémunération appropriée des capitaux engagés » a pour effet de subordonner à l'accord des parties la détermination de cette rémunération ; qu'un tel renvoi ne méconnaît ni la compétence du législateur ni l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ;

12. Considérant, en second lieu, que les services de transports publics réguliers de personnes qui ont été créés avant le 1^{er} janvier 2010 continuent d'être gérés par les conventions en cours pendant une durée de quinze ans pour le transport routier, de vingt ans pour le transport par tramway et de trente ans pour les autres transports guidés ; que la loi déferée n'a pas pour objet d'organiser, avant ces échéances, l'ouverture à la concurrence de ces services de transports ; que, par suite, le grief tiré de la violation du principe d'égalité est inopérant ;

. En ce qui concerne les transferts de biens :

13. Considérant que les cinquième à onzième alinéas du 2° de l'article 5 de la loi déferée insèrent, dans l'article 2 de l'ordonnance du 7 janvier 1959 susvisée, les quatrième à dixième alinéas qui organisent le transfert de certains biens entre le Syndicat des transports d'Île-de-France et la Régie autonome des transports parisiens ; que le sixième alinéa de ce même article transfère à la Régie autonome des transports parisiens l'ensemble des biens constitutifs de l'infrastructure gérée par la Régie ; que figurent notamment parmi ces biens « les voies, y compris les appareillages fixes associés, les voies de garage et de raccordement, les ouvrages d'art, les stations et les gares, leurs accès et ouvrages de correspondance, les sous-stations et ateliers souterrains, les quais, les installations de signalisation, de sécurité, de traction électrique et de télécommunications liées aux infrastructures et, de façon générale, tous les compléments, accessoires et dépendances desdites lignes et installations, les ateliers de fabrication, de maintenance et de stockage des équipements liés à l'infrastructure, les autres bâtiments affectés au fonctionnement et à l'entretien des infrastructures » ; que la première phrase du neuvième alinéa de cet article 2 dispose : « Les actes de transfert de biens entre le Syndicat des transports d'Île-de-France et la Régie autonome des transports parisiens mentionnés aux quatrième et sixième alinéas du présent article sont réalisés à titre gratuit » ;

14. Considérant que, selon les requérants, le transfert de la propriété à titre gratuit de l'infrastructure du réseau du métropolitain et du réseau express régional à la Régie autonome des transports parisiens méconnaît les exigences constitutionnelles en matière de propriété des personnes publiques et porte atteinte au principe de la libre administration des collectivités territoriales ;

15. Considérant que le principe d'égalité devant la loi et les charges publiques ainsi que la protection du droit de propriété, qui ne concerne pas seulement la propriété privée des particuliers mais aussi la propriété de l'État et des autres personnes publiques, résultent, d'une part, des articles 6 et 13 de la Déclaration de 1789 et, d'autre part, de ses articles 2 et 17 ; que le droit au respect des biens garanti par ces dispositions ne s'oppose pas à ce que le législateur procède au transfert gratuit de dépendances du domaine public entre personnes publiques ;

16. Considérant que le transfert du Syndicat des transports d'Île-de-France à la Régie autonome des transports parisiens de la partie des biens constitutifs de l'infrastructure gérée par cette dernière s'accompagne

du transfert des droits et obligations qui y sont attachés ; que ce transfert n'a pas pour effet de priver de garanties légales les exigences constitutionnelles qui résultent de l'existence et de la continuité des services publics auxquels ils restent affectés ; que, dès lors, le neuvième alinéa de l'article 2 de l'ordonnance du 7 janvier 1959 susvisée ne méconnaît pas les exigences constitutionnelles en matière de propriété des personnes publiques ;

17. Considérant, en outre, que ces transferts ne portent aucune atteinte à la libre administration des collectivités territoriales qui sont membres du Syndicat des transports d'Île-de-France ; que, dès lors, le grief tiré de la méconnaissance du principe de libre administration des collectivités territoriales manque en fait ;

. En ce qui concerne la maîtrise d'ouvrage :

18. Considérant que le *d*) du 1^o de l'article 5 de la loi déferée modifie le dernier alinéa du II de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 7 janvier 1959 susvisée ; qu'il dispose : « Le syndicat peut assurer la maîtrise d'ouvrage ou désigner le ou les maîtres d'ouvrage de projets d'infrastructures nouvelles destinées au transport public de voyageurs, dans la limite des compétences reconnues à l'établissement public Réseau ferré de France. Le Syndicat des transports d'Île-de-France et la Régie autonome des transports parisiens exercent conjointement, dans la limite des compétences reconnues à l'établissement public Réseau ferré de France, la maîtrise d'ouvrage des opérations, non décidées au 1^{er} janvier 2010, ayant pour objet les aménagements, les extensions ou les prolongements directs, dépendants ou accessoires des lignes, ouvrages ou installations existant à la même date. Le Syndicat des transports d'Île-de-France s'assure de la faisabilité et de l'opportunité des opérations considérées, en détermine la localisation, le programme, l'enveloppe financière prévisionnelle et, sans préjudice de la contribution de la Régie, en assure le financement. La Régie autonome des transports parisiens choisit le processus selon lequel l'infrastructure et les matériels sont réalisés ou acquis, en assure ou en fait assurer la maîtrise d'œuvre et conclut les contrats ayant pour objet les études et l'exécution des travaux. Pour chaque opération, une convention précise les conditions d'organisation de la maîtrise d'ouvrage dont le syndicat assure le suivi et le contrôle d'ensemble » ;

19. Considérant que, selon les requérants, ces dispositions méconnaissent la libre administration des collectivités territoriales ainsi que les exigences constitutionnelles en matière de propriété des personnes publiques ;

20. Considérant qu'en adoptant ces dispositions, le législateur a entendu favoriser la coopération du Syndicat des transports d'Île-de-France, autorité organisatrice des transports de la région parisienne, et de la Régie autonome des transports parisiens, chargée d'exploiter les transports en commun sur Paris et sa proche banlieue ; qu'il a prévu, en particulier, que chaque opération fasse l'objet d'une convention précisant les conditions d'organisation de la maîtrise d'ouvrage dont le syndicat assure le suivi et le contrôle d'ensemble ; qu'en subordonnant la mise en œuvre d'une maîtrise d'ouvrage partagée à la signature d'une convention entre les deux parties, le législateur a entendu qu'aucune d'entre elles ne soit engagée, notamment à titre financier, dans une telle opération sans y avoir consenti ; qu'ainsi, il n'a ni porté atteinte à la libre administration des collectivités territoriales membres de ce syndicat, ni méconnu les exigences constitutionnelles qui s'attachent à la protection du domaine public ;

21. Considérant qu'il n'y a lieu, pour le Conseil constitutionnel, de soulever d'office aucune question de conformité à la Constitution,

D É C I D E :

Article premier.- L'article 5 de la loi relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports n'est pas contraire à la Constitution.

Article 2.- La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 3 décembre 2009, où siégeaient : M. Jean-Louis DEBRÉ, Président, MM. Guy CANIVET, Jacques CHIRAC, Renaud DENOIX de SAINT MARC, Olivier DUTHEILLET de LAMOTHE, Mme Jacqueline de GUILLENCHMIDT, M. Jean-Louis PEZANT, Mme Dominique SCHNAPPER et M. Pierre STEINMETZ.