

Commentaire de la 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**

La loi relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports a été délibérée en Conseil des ministres le 10 septembre 2008. Elle a été adoptée en première lecture par le Sénat le 9 mars 2009 et par l'Assemblée nationale le 22 septembre 2009. L'urgence ayant été déclarée, une commission mixte paritaire s'est tenue le 27 octobre 2009 avant le vote définitif du texte par le Sénat et l'Assemblée respectivement les 2 et 3 novembre 2009. La loi a été déférée, le 9 novembre 2009, par plus de soixante députés et par plus de soixante sénateurs.

La saisine n'était dirigée que contre l'article 5 de la loi qui modifie l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs en Île-de-France pour adapter le régime juridique, patrimonial, financier et comptable du Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) et de la Régie autonome des transports parisiens (RATP) et préciser les relations entre ces deux entités.

Les requérants contestaient la conformité à la Constitution tant de la procédure d'adoption que du fond de cet article 5. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2009-594 DC du 3 décembre, a rejeté l'ensemble des griefs et n'a soulevé aucune disposition d'office.

I.- Le contenu de l'article 5

– Le STIF

Le STIF est régi par l'ordonnance du 7 janvier 1959 précitée relative à l'organisation des transports de voyageurs en Île-de-France. La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et la loi n° 2006-438 du 14 avril 2006 relative au fonctionnement du STIF ont modifié cette ordonnance. Depuis 2004, le STIF n'est plus un établissement public de

l'État mais un établissement public composé de collectivités territoriales d'Île-de-France.

L'article 1^{er} de l'ordonnance du 7 janvier 1959, modifié la dernière fois par la loi du 1^{er} juillet 2008¹, dispose en son I :

« I. – Il est constitué entre la région d'Île-de-France, la ville de Paris, les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine Saint-Denis, du Val-de-Marne, de l'Essonne, des Yvelines, du Val-d'Oise et de Seine-et-Marne un établissement public chargé de l'organisation des transports publics de personnes en Île-de-France.

« Cet établissement public, dénommé Syndicat des transports d'Île-de-France, est substitué au syndicat, de même dénomination, existant à la date prévue à l'article 42 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, dans l'ensemble de ses biens, droits et obligations à l'égard des tiers ainsi que dans toutes les délibérations, les contrats de travail et tous les actes de ce dernier.

« L'ensemble des transferts prévus ci-dessus est réalisé à titre gratuit et ne donne lieu à aucun versement, salaire ou honoraires, ni à aucune indemnité ou perception de droit ou de taxe. »

Cet article détermine également les missions du STIF :

« II. – Ce syndicat fixe, conformément aux règles de coordination des transports, les relations à desservir, désigne les exploitants, définit les modalités techniques d'exécution ainsi que les conditions générales d'exploitation et de financement des services et veille à la cohérence des programmes d'investissement. Il est responsable de la politique tarifaire. Il favorise le transport des personnes à mobilité réduite. En outre, il peut organiser des services de transport à la demande.

« Le syndicat est responsable de l'organisation et du fonctionnement des transports scolaires et consulte à leur sujet, au moins une fois par an, le conseil interacadémique d'Île-de-France.

« Sous réserve des pouvoirs généraux dévolus à l'État pour assurer la police de la navigation, le syndicat est compétent en matière d'organisation du transport public fluvial régulier de personnes.

¹ Loi n° 2008-643 du 1er juillet 2008 relative à l'organisation des transports scolaires en Île-de-France.

« Par dérogation aux règles de coordination mentionnées au premier alinéa du présent II, l'exécution des services de transports scolaires, des services à la demande et des services de transport des personnes à mobilité réduite, ainsi que des transports publics fluviaux réguliers de personnes, est assurée soit en régie par une personne publique, soit par une entreprise ou une association ayant passé à cet effet une convention à durée déterminée avec l'autorité compétente.

« Sur des périmètres ou pour des services définis d'un commun accord, le syndicat peut déléguer tout ou partie des attributions précitées, à l'exception de la politique tarifaire, à des collectivités territoriales ou à leurs groupements. Une convention prévoit les conditions de participation des parties au financement de ces services et les aménagements tarifaires applicables. Les départements de la région d'Île-de-France qui, en vertu du présent alinéa, bénéficieraient d'attributions déléguées par le syndicat en matière d'organisation et de fonctionnement des transports scolaires peuvent également déléguer, par convention, tout ou partie de ces attributions à d'autres collectivités territoriales ou d'autres groupements de collectivités ou à des personnes morales de droit public ou de droit privé, sur des périmètres ou pour des services définis d'un commun accord.

« Le syndicat peut assurer la réalisation d'infrastructures ou d'équipements destinés au transport de voyageurs, dans la limite des compétences reconnues à l'établissement public Réseau ferré de France. »

Le STIF est administré par un conseil composé de représentants des collectivités territoriales qui en sont membres, d'un représentant de la chambre de commerce et d'industrie de Paris (CCIP) et d'un représentant des présidents des établissements publics de coopération intercommunale. L'État n'en fait plus partie depuis 2004.

Les charges résultant pour les collectivités publiques de l'exploitation des services de transport sont réparties entre ses membres dans les conditions fixées par les statuts du syndicat. Ses ressources comprennent notamment les concours financiers des collectivités territoriales membres, le produit du versement destiné aux transports en commun perçu en Île-de-France (article L. 2531-2 du code général des collectivités territoriales) et une dotation de l'État.

– La RATP

La RATP est un établissement public à caractère industriel et commercial doté de l'autonomie financière créé par la loi du 21 mars 1948². Aux termes de

² Loi n° 48-506 du 21 mars 1948 relative à la réorganisation et à la coordination des transports de voyageurs dans la région parisienne.

l'article 2 de l'ordonnance du 7 janvier 1959 précitée, la RATP « *reste chargée de l'exploitation des réseaux et des lignes de transport en commun de voyageurs qui lui a été confiée en application de cette loi.*

« *Elle peut également être chargée d'exploiter d'autres réseaux ou d'autres lignes ou d'assurer la construction et l'aménagement de lignes nouvelles.*

« *En dehors de la région d'Île-de-France et à l'étranger, la Régie autonome des transports parisiens peut également, par l'intermédiaire de filiales, construire, aménager et exploiter des réseaux et des lignes de transport public de voyageurs, dans le respect réciproque des règles de concurrence. »*

– L'article 5 de la loi déferée

En premier lieu, l'article 5 tire les conséquences du règlement européen n° 1370/2007 du Parlement et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, règlement qui pose deux principes :

- lorsqu'une autorité organisatrice – locale ou nationale – décide d'octroyer à l'opérateur de son choix un droit exclusif et/ou une compensation, quelle qu'en soit la nature, en contrepartie de la réalisation d'obligations de service public, elle le fait dans le cadre d'un contrat de service public ;

- l'attribution de ce contrat doit se faire par la voie d'une mise en concurrence ouverte à tout opérateur, équitable et conforme aux principes de transparence et de non-discrimination.

Hors de l'Île-de-France, en application de la loi du 30 décembre 1982³, l'organisation des transports terrestres de voyageurs obéit déjà à ces principes. La loi vise à les appliquer en Île-de-France. Avec la loi, les nouveaux droits d'exploitation des services de transport de voyageurs qui seront attribués par le STIF le seront dans le cadre de contrats après mise en concurrence. Pour les contrats en cours en Île-de-France, la loi fixe leur date d'échéance : ils se poursuivent pour une durée de quinze ans pour les services de bus, vingt ans pour les services de tramway et trente ans pour les autres services réguliers de transport guidé dont le métropolitain.

En deuxième lieu, l'article 5 adapte les compétences et définit les patrimoines respectifs du STIF et de la RATP.

³ Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs.

Le STIF est chargé d'organiser les services de transports publics réguliers de personne ; il fixera les relations à desservir, désigne les exploitants et veille à la cohérence des programmes d'investissement. Pour sa part, la RATP sera gestionnaire de l'infrastructure du réseau de métropolitain affecté au transport public de voyageurs en Île-de-France et des lignes du réseau express régional dont elle assure l'exploitation au 1^{er} janvier 2010.

Pour les projets d'infrastructures nouvelles, le STIF désignera le ou les maîtres d'ouvrage. Pour les aménagements, prolongements ou extensions « directs » de lignes ou de gares, un dispositif de « maîtrise d'ouvrage partagé » sera mis en place entre le STIF et la RATP.

Cette répartition des compétences est également l'occasion de modifier la propriété des biens exploités par la RATP.

II.- La procédure d'adoption de l'article 5

La saisine des députés et des sénateurs était en tout point identique à une double exception près :

- les sénateurs contestaient l'adoption de l'article 5 au regard de l'article 39 de la Constitution (c'est le V de la requête) ;
- les députés, dans la partie liminaire de leur saisine, estimaient que l'article 5 avait été adopté selon une procédure contraire à l'article 45 de la Constitution car il constituerait, selon eux, un « cavalier ».

A.- L'article 39 de la Constitution

Les sénateurs requérants considéraient que l'article 5 de la loi déferée, issu d'un amendement du Gouvernement adopté en première lecture par l'Assemblée nationale, seconde assemblée saisie, constituait une disposition entièrement nouvelle qui aurait été assimilable à un « *projet de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales* ».

Dans la mesure où la dernière phrase du deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution, introduite lors de la révision du 28 mars 2003⁴, dispose que « *sans préjudice du premier alinéa de l'article 44, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales sont soumis en premier lieu au Sénat* », les sénateurs requérants estimaient que cet alinéa aurait

⁴ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

dû à tout le moins, à défaut de se trouver dans le projet de loi initial, être présenté devant cette assemblée.

Il résulte du texte constitutionnel lui-même que la règle de priorité s'applique « *sans préjudice du premier alinéa de l'article 44* » de la Constitution qui dispose, notamment, que « *les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement* ». Le constituant, en adoptant cette mention dans la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, a entendu réserver la possibilité pour les députés comme pour le Gouvernement devant l'Assemblée nationale de déposer des amendements sur un texte déposé devant le Sénat en application de la priorité posée par la dernière phrase du deuxième alinéa de l'article 39.

L'article 5 étant issu d'un amendement, cette règle de priorité applicable aux seuls projets de loi ne peut lui être appliquée. Sans qu'il soit besoin pour lui de déterminer si la loi déférée avait ou non pour « *principal objet l'organisation des collectivités territoriales* », le Conseil constitutionnel a donc conclu que le grief soulevé est inopérant.

B.- L'article 45 de la Constitution.

Les députés requérants contestaient la place de l'article 5 dans la loi déférée, considérant qu'il constituait un « cavalier » législatif.

Aux termes de l'article 45 de la Constitution, tel qu'il résulte de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, tout amendement doit présenter « *un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* ». Le Conseil constitutionnel veille au respect de ces dispositions⁵.

En l'espèce, il a donc examiné si les dispositions de l'article 5 avaient un lien même indirect avec le projet de loi initial. Le titre Ier du projet de loi déposé sur le bureau du Sénat comportait des dispositions relatives à « *l'organisation des transports ferroviaires et guidés* ». Dans la mesure où 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, l'absence de lien ne pouvait être retenue et le Conseil constitutionnel a écarté le grief.

⁵ Pour une application des nouveaux termes de l'article 45 de la constitution, voir décision n° 2009-589 DC du 14 octobre 2009, *Loi tendant à favoriser l'accès au crédit des petites et moyennes entreprises et à améliorer le fonctionnement des marchés financiers*, cons. 2 ; auparavant, décision n° 2009-584 DC du 16 juillet 2009, *Loi portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires*, cons. 40.

III.- La conformité de l'article 5 aux droits et libertés garantis par la Constitution

Les requérants soutenaient que l'article 5 de la loi déférée était 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.

Le Conseil constitutionnel a rejeté l'ensemble de ces griefs en distinguant les trois points contestés de l'article 5 : la gestion des infrastructures par la RATP, les transferts de propriété et la maîtrise d'ouvrage partagée entre la RATP et le STIF.

A.- La gestion d'infrastructures du réseau du métropolitain et du réseau express régional par la RATP

Deux griefs concernaient cette gestion.

Le premier était relatif à l'intelligibilité de la référence à « *une rémunération appropriée des capitaux engagés* » par la RATP. Cette référence figure dans la phrase introduite par l'article 5 de la loi déférée au troisième alinéa de l'article 2 de l'ordonnance du 7 janvier 1959 précitée : « *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.* »

Le Conseil constitutionnel a rappelé sa jurisprudence selon laquelle il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et de respecter l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi qui lui impose d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques⁶.

En l'espèce, le Conseil constitutionnel a constaté que le législateur a renvoyé la fixation de cette « *rémunération appropriée des capitaux engagés* » à une convention pluriannuelle et rappelé le cadre dans lequel cette dernière sera adoptée au titre des missions qui sont confiées par la loi à la RATP. Il a estimé que, malgré le caractère imprécis de cette notion, qui a pour effet de subordonner à l'accord des parties la détermination de cette rémunération, le

⁶ Décisions n^{os} 2009-592 DC du 19 novembre 2009, *Loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie*, cons. 6 ; 2009-584 DC du 16 juillet 2009, *Loi portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires*, cons. 30.

renvoi à cette convention ne méconnaissait ni la compétence du législateur ni l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi.

Le second grief était tiré de la rupture d'égalité entre la RATP et les autres transporteurs lors de la mise en concurrence du réseau du métropolitain et du réseau express régional. Les requérants reprochaient au législateur de ne pas avoir prévu la dissociation des activités de la RATP en sa qualité de gestionnaire des infrastructures et en sa qualité d'exploitant des réseaux de transport, sur le modèle de la séparation, pour le transport ferroviaire, entre la Société nationale des chemins de fer français (SNCF) et Réseau ferré de France (RFF) ou, pour l'électricité, entre Électricité de France et la société gestionnaire du réseau de transport d'électricité (RTE).

Le Conseil a jugé ce grief inopérant. L'article 5 de la loi déferée n'a, en effet, pas pour objet d'organiser l'ouverture à la concurrence des services de transports publics réguliers de personnes avant quinze ans pour le transport routier, vingt ans pour le transport par tramway et trente ans pour les autres transports guidés. En tout état de cause, le modèle de la séparation entre la SNCF et RFF n'est pas le seul possible, comme le montrent les choix faits dans l'ouverture du marché des télécommunications, où l'opérateur historique loue son infrastructure à ses concurrents. On peut ajouter que, même pour la SNCF, il a été créé au sein de cette dernière une direction de l'exploitation et une direction des gares.

Le souhait des requérants paraît cependant en voie d'être repris dans le cadre de la loi relative au Grand Paris. L'article 17 de ce projet de loi tel qu'adopté par l'Assemblée nationale en première lecture le 27 novembre 2009 prévoit en effet : « *L'activité de gestionnaire de l'infrastructure du réseau de métro affecté au transport public urbain de voyageurs en Île-de-France est comptablement séparée de l'activité d'exploitant de services de transport public de voyageurs.* »

B.- Les transferts de biens entre la RATP, le STIF et l'État

Les sept derniers alinéas de l'article 5 procèdent à l'affectation de certains biens, soit à la RATP, soit au STIF.

En premier lieu, l'ensemble des biens « *nécessaires pour assurer l'exploitation* » des services dont la RATP est chargée est transféré au STIF. Il s'agit notamment des matériels roulants et des matériels nécessaires à leur entretien. Le STIF n'entrera toutefois en leur possession qu'à la fin des contrats d'exploitation des services concernés, soit le 1^{er} janvier 2025, 2030 ou 2040.

En deuxième lieu, les biens autres que ceux précités et qui ne sont pas constitutifs de l'infrastructure, peuvent être repris par le STIF à l'expiration des contrats d'exploitation s'il estime qu'ils peuvent être « utiles à l'exploitation des services ». Il s'agit notamment des dépôts de bus, des garages et des ateliers de remisage. En revanche, tant que le STIF n'a pas usé de ce droit de reprise, tous ces biens, même ceux qui appartiennent à ce jour au STIF, sont transférés à la RATP.

En troisième lieu, l'ensemble des biens constitutifs de l'infrastructure des réseaux de transport appartenant au STIF est transmis par ce dernier à la RATP le 1^{er} janvier 2010.

En quatrième lieu, les biens qui ne sont pas affectés à l'exploitation du service de transport, mais qui sont affectés à des activités administratives, sociales ou de formation de la RATP, qu'ils appartiennent au STIF ou à l'État, seront apportés à la RATP au 1^{er} janvier 2010.

Parmi ces transferts, était essentiellement contesté celui prononcé « à titre gratuit » au bénéfice de la RATP et relatif aux biens constitutifs de l'infrastructure des réseaux de transport appartenant au STIF. Selon les requérants, ce transfert méconnaissait les exigences constitutionnelles en matière de propriété des personnes publiques et portait atteinte au principe de la libre administration des collectivités territoriales.

1.- La protection de la propriété publique

Le Conseil constitutionnel a tout d'abord rappelé les exigences constitutionnelles en matière de droit de propriété des personnes publiques, droit qu'il fonde non seulement sur les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, relatifs au droit de propriété, mais également sur ses articles 6 et 13, relatifs à l'égalité devant la loi et l'égalité devant les charges publiques depuis sa décision n° 86-207 DC des 25 et 26 juin 1986 sur les privatisations : « *Considérant que la Constitution s'oppose à ce que des biens ou des entreprises faisant partie des patrimoines publics soient cédés à des entreprises poursuivant des buts d'intérêt privé pour des prix inférieurs à leur valeur, que cette règle découle du principe d'égalité invoqué par les députés auteur de la saisine ; qu'elle ne trouve pas moins un fondement dans les dispositions de la Déclaration de 1789 relatives au droit de propriété et à la protection qui lui est due ; que cette protection ne concerne pas seulement la propriété privée des particuliers mais aussi, à titre égal, la propriété de l'État et des autres personnes publiques.* »

Cette protection constitutionnelle de la propriété de l'État et des autres personnes publiques a été réaffirmée depuis à plusieurs reprises⁷.

Dans sa dernière formulation, qui ne fait plus référence à une protection « à titre égal », le Conseil énonce : « *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 respectivement, d'une part, des articles des articles 6 et 13 de la Déclaration de 1789 et, d'autre part, de ses articles 2 et 17.* »

À cette occasion, le Conseil en a déduit en 2008 « *que ces principes font obstacle à ce que des biens faisant partie du patrimoine de personnes publiques puissent être aliénés ou durablement grevés de droits au profit de personnes poursuivant des fins d'intérêt privé sans contrepartie appropriée eu égard à la valeur réelle de ce patrimoine* ».

De cette jurisprudence, il ressort que la Constitution interdit que la propriété publique soit cédée à un prix inférieur à sa valeur à des propriétaires privés. En revanche, le Conseil constitutionnel n'a jamais encadré la cession de propriété entre personnes publiques. Par définition, le bien reste alors propriété d'une personne publique et la vérification de son prix de cession à un propriétaire privé ne se pose pas. En cas de cession de propriété entre personnes publiques, le législateur peut exercer son plein pouvoir d'appréciation. C'est ce qui ressort par exemple des décisions n° 96-380 DC du 23 juillet 1996 sur la loi relative à l'entreprise nationale France Télécom et n° 2005-513 DC du 14 avril 2005 sur la loi relative aux aéroports.

D'une part, le Conseil constitutionnel vérifie que la loi n'opère pas le transfert de propriété publique au secteur privé. C'est le sens du considérant 5 de la décision n° 96-380 DC (« *que cet article n'a ni objet ni pour effet de permettre ou d'organiser l'aliénation de biens appartenant au secteur public* »).

D'autre part, il vérifie que « *le déclassement d'un bien appartenant au domaine public ne saurait avoir pour effet de priver de garanties légales les exigences constitutionnelles qui résultent de l'existence et de la continuité des services publics auxquels il reste affecté* »⁸. En 2005, la loi déferée permettait à l'État « *de s'opposer à toute forme d'aliénation d'un ouvrage ou d'un terrain* ».

⁷ Décisions n°s 86-217 du 18 septembre 1986, *Loi relative à la liberté de communication*, cons. 47 ; 94-346 DC du 21 juillet 1994, *Loi complétant le code du domaine de l'État et relative à la constitution de droits réels sur le domaine public*, cons. 3 ; 2008-567 DC du 24 juillet 2008, *Loi relative aux contrats de partenariat*, cons. 25.

⁸ Décision n° 2005-513 DC du 14 avril 2005, *Loi relative aux aéroports*, cons. 4.

nécessaire à la société Aéroports de Paris pour la bonne exécution ou le développement de ses missions de service public ».

Il s'agit là d'une application par le Conseil constitutionnel de la théorie des « mutations domaniales » ou plus précisément des transferts de gestion domaniale décidés autoritairement par l'État. C'est la Cour de cassation qui, la première, a érigé cette théorie, à la fin du XIX^e siècle, selon laquelle les différentes personnes publiques ne disposent pas sur le domaine public d'un véritable droit de propriété, alors que l'État dispose d'un « *droit général* » permettant de modifier les affectations de ce domaine⁹. Le Conseil d'État a ensuite reconnu le droit pour l'État de prononcer des mutations domaniales tout en précisant que la collectivité à laquelle l'État avait imposé la mutation conservait son droit de propriété et qu'en cas de désaffectation, elle recouvrerait le plein exercice de ses droits¹⁰.

Cette théorie a été consacrée par l'article L. 2123-4 du code général de la propriété des personnes publiques aux termes duquel : « *Lorsqu'un motif d'intérêt général justifie de modifier l'affectation de dépendances du domaine public appartenant à une collectivité territoriale, un groupement de collectivités territoriales ou un établissement public, l'État peut, pour la durée correspondant à la nouvelle affectation, procéder à cette modification en l'absence d'accord de cette personne publique. – Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application du présent article.* »

La section de l'intérieur du Conseil d'État a, en outre, admis, dans un avis n° 371615 du 26 juillet 2005¹¹, que la loi pouvait transférer un élément du domaine public local vers le domaine public de l'État sans indemnité dès lors que l'intérêt général le justifie et qu'il n'est pas porté une atteinte excessive à la libre disposition de son domaine par la collectivité en cause.

En l'espèce, le Conseil constitutionnel a jugé que l'article 5 de la loi déferée n'opère aucune « *aliénation* » d'une propriété publique et ne remet pas davantage en cause un service public en transférant des biens d'un établissement public à un autre. Il n'a pas non plus déclaré contraire à la Constitution le caractère gratuit du transfert, dès lors notamment :

– que les biens constitutifs de l'infrastructure gérés par la RATP et appartenant au STIF lui avaient été transférés « *à titre gratuit* » par l'article 38 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ;

⁹ Cour de cassation. Chambre civile, 20 décembre 1897, D. 1899.1.257.

¹⁰ Conseil d'État, 16 juillet 1906, *Ville de Paris et chemins de fer d'Orléans*, Lebon, p. 707.

¹¹ *Études et documents*, 2006, p. 184.

– qu’une partie importante de ces biens transférés provient de la nationalisation en 1948 de la Compagnie du métro de Paris, fondée en 1899, sur le fondement du neuvième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 aux termes duquel : « *Tout bien, toute entreprise, dont l’exploitation a ou acquiert les caractères d’un service public national ou d’un monopole de fait, doit devenir la propriété de la collectivité* » ;

– que la RATP est substituée au STIF pour les droits et obligations liés à ces biens, ce qui garantit que le transfert n’affecte aucunement les obligations attachés à l’existence et à la continuité des services publics auxquels ces biens restent affectés¹².

2.- La libre administration des collectivités territoriales

En vertu de l’article 72 de la Constitution, le principe de libre administration ne bénéficie qu’aux collectivités territoriales qui « *s’administrent librement par des conseils élus* » et non à leurs établissements publics qui sont régis par le principe de spécialité. L’article 34 de la Constitution distingue également les « *collectivités territoriales* » des « *catégories d’établissements publics* ».

Le grief n’a pourtant pas été déclaré inopérant car une disposition législative pourrait porter atteinte à la libre administration de la collectivité territoriale qui a créé l’établissement public ou, en cas d’établissement commun à plusieurs collectivités, à la libre administration de ces dernières.

C’est ce qui a été jugé dans la décision n° 2007-548 DC du 22 février 2007 à propos de l’Établissement public de gestion du quartier d’affaires de La Défense (cons. 11 et 12).

En l’espèce, le Conseil constitutionnel a notamment pris en compte la nature de l’établissement public, syndicat mixte créé par la loi, et en a déduit que les transferts contestés ne portaient aucune atteinte à la libre administration des collectivités territoriales qui sont membres de ce syndicat mixte.

C.- La maîtrise d’ouvrage « partagée ».

Elle concerne les opérations non décidées au 1^{er} janvier 2010 ayant pour objet les aménagements ou extensions des lignes déjà existantes qui feront l’objet d’une maîtrise d’ouvrage partagée entre le STIF et la RATP. Elle vise à imposer que les deux instances se mettent d’accord sur ces aménagements et extensions

¹² Décision n° 2005-513 DC du 14 avril 2005, *Loi relative aux aéroports*, cons. 4.

de lignes en signant, pour chaque opération, une convention précisant les conditions d'organisation de la maîtrise d'ouvrage dont le syndicat assure le suivi et le contrôle d'ensemble. Aucune de ces deux instances ne peut donc être engagée, notamment à titre financier, dans une telle opération sans y avoir consenti.

Le Conseil constitutionnel n'a vu dans cette disposition aucune atteinte à la libre administration des collectivités territoriales membres de ce syndicat mixte ou aux exigences constitutionnelles qui s'attachent à la protection du domaine public.