

REQUETE EN EXCES DE POUVOIR

*A monsieur le Vice-Président
A mesdames et messieurs les Présidents,
A mesdames et messieurs les membres formant le Conseil d'Etat,*

Présentée pour :

Le Comité pour la Réouverture de la Ligne Oloron - Canfranc (CRELOC)
*Hôtel de Ville
F-64490 BEDOUS*

Association à but non lucratif, représentée par son président, dûment habilité à cette fin,

Contre l'Etat, représenté par :

M. le Premier Ministre,
*Hôtel de Matignon
57, Rue de Varenne
F-75700 PARIS*

Observateurs :

1°) Le Royaume d'Espagne représenté par :

S.E. Mme le ministre du développement
*Ministerio de Fomento
Paseo de la Castellana, 67
E-28071 MADRID (Espagne)*

2°) La Région Aquitaine représentée par :

M. le président du Conseil Régional Aquitaine,
*Hôtel de Région
14, rue François de Sourdis
F-33077 BORDEAUX*

3°) Réseau Ferré de France (RFF) représenté par :

M. le président de Réseau Ferré de France,
*92, avenue de France
F-75648 PARIS CEDEX 13*

I. Rappel des Faits :

La ligne ferroviaire, d'une longueur de 92 kilomètres, reliant les communes de Pau (France) à Canfranc (Espagne) a été ouverte de 1883 à 1928, il s'agit d'un axe international reliant la France et l'Espagne : le trans-pyrénéen occidental.

La ligne ferrée a été exploitée sur la base de deux conventions internationales depuis son achèvement jusqu'à la date du 27 mars 1970 à laquelle un tragique accident a eu pour effet de suspendre les liaisons ferrées entre les deux Etats.

Cependant la ligne ferrée demeure régie par les deux conventions internationales en date des 18 août 1904 et 16 juillet 1928 qui stipulent que chaque Etat s'engage à acheminer sur son territoire les trains provenant de l'autre territoire.

Depuis la suspension du trafic par voie ferrée en 1970, de très nombreuses études, projets et autres recherches ont été effectuées tant par les autorités administratives des deux Etats que des collectivités territoriales. Plus de 25 ans après, la remise en état de cette ligne n'a toujours pas été opérée.

Le CRELOC, association requérante, a été constituée selon la forme d'une association à but non lucratif telle que prévue par la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association en 1986 et son unique but statutaire est d'obtenir, par tout moyen, la réouverture de cette ligne (*art. 2 de ses statuts*).

II. Procédure :

A) Procédure préalable :

Le CRELOC a saisi le Premier Ministre par une demande préalable en date du 24 juillet 2006, aux fins d'obtenir une décision de principe quant à la réouverture à court terme de cette ligne, copie de cette demande est versée au dossier (**pièce 1-1**).

Cette décision a fait l'objet d'une décision tacite de rejet faute de réponse expresse depuis sa réception le 26 juillet suivant.

Le CRELOC entend obtenir l'annulation de ce refus par le Conseil d'Etat.

B) Procédure juridictionnelle :

Le Royaume d'Espagne ayant un intérêt direct à l'annulation de la décision litigieuse, il est sollicité du Conseil d'Etat son appel à la cause.

Dans la mesure où la loi n° 97-135 du 13 février 1997 dispose que l'établissement public à caractère industriel et commercial Réseau Ferré de France (RFF) assume par délégation législative la mission de gestion et de construction des lignes ferrées en France, il est sollicité du Conseil d'Etat son appel à la cause.

Dans la mesure où la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 dispose que les régions sont l'autorité organisatrice des « *services ferroviaires régionaux de voyageurs* », il est également sollicité du Conseil d'Etat son appel à la cause.

III. Sur la compétence :

A. Sur la compétence de la juridiction administrative :

La décision implicite de rejet litigieuse est susceptible de faire l'objet du contrôle des juridictions administratives françaises dès lors qu'elle est détachable des relations internationales entre les deux Etats, qu'elle porte sur l'organisation du service public et qu'elle est relative aux aménagements de dépendances du domaine public.

1°) L'acte est détachable des relations internationales entre les deux Etats

La convention internationale entre le Royaume d'Espagne et la République française en date du 16 juillet 1928 relative au fonctionnement de la gare internationale de Canfranc et de la voie de jonction de cette gare avec la station française des Forges d'Abel est toujours en vigueur à la date de la présentation de la présente requête.

Celle-ci prévoit en son article 5 que :

« l'administration ferroviaire française exploitera toute la section comprise entre la gare française des Forges-d'Abel et la gare internationale de Canfranc.

Elle sera tenue de transporter les voyageurs et marchandises qu'elle aura reçus à la gare de Canfranc à destination de France, quelle que soit leur provenance et, réciproquement, de transporter à la gare de Canfranc les voyageurs et marchandises qu'elle aura reçus dans ses gares, quelle que soit leur destination définitive au-delà de la frontière... ».

La décision ici litigieuse vise aux modalités d'applications en France d'un accord international, elle est donc détachable de la conduite des relations internationales et diplomatiques entre les deux Etats (*CE Ass., 15 octobre 1993, Royaume Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord et Gouverneur de la colonie Royale de Hong-Kong, concl. Vigouroux RFDA 1993 p. 1179 et s., chron. Maugüe et Touvet AJDA 1993 p. 848 et s.*).

On notera à cet égard que la convention de 1928 réserve à une compétence arbitrale internationale les seules contestations entre les deux hautes parties contractantes ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Par voie de conséquence la décision contestée n'est pas un acte de gouvernement mais un acte administratif unilatéral de droit administratif français susceptible de faire l'objet d'un recours en excès de pouvoir devant la juridiction administrative suivant le droit commun (*CE Ass., 17 février 1950, Ministre de l'agriculture c. Dame Lamotte, concl. Devolvé et note Waline RDP 1951 p. 478 et s.*).

2°) La décision litigieuse porte sur l'organisation du service public

L'association requérante entend défendre l'organisation du service public ferroviaire. Il est de jurisprudence constante qu'un acte tel que celui en litige est susceptible d'être déféré au juge administratif par toute association en vue de la défense des intérêts qu'elle entend défendre (*CE, 21 décembre 1906, Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier Croix de Seguey Tivoli, concl. Romieu D. 1907 partie III p. 41 et s.*).

3°) La décision litigieuse porte sur l'aménagement de dépendance du domaine public

Les voies ferrées sont des dépendances du domaine public (*art. L.2111-15 du code général des propriétés publiques*). Par voie de conséquence la juridiction administrative est compétente pour connaître de tout acte, de toute décision relative à son aménagement et à sa consistance (*art. L.2331-1 et s. du même code*).

B. Sur la compétence du Conseil d'Etat en premier et dernier ressort :

1°) La décision litigieuse relève partiellement de la compétence du TA de Pau :

La section de ligne comprise entre la gare de Pau et le point frontière ressort de la compétence territoriale du Tribunal administratif de Pau par application des articles R.221-3 et R.312-7 du code de justice administrative.

2°) La décision litigieuse relève partiellement de la compétence des TA de Paris et de Bordeaux :

La section de ligne comprise entre le point frontière et la gare internationale de Canfranc est régie par le droit administratif français en application de l'article 5 de la convention internationale du 16 juillet 1928.

L'article 30 de ladite convention ne réserve la compétence des juridictions espagnoles qu'en ce qui concerne les seules infractions pénales commises au delà du point frontière.

Cependant par application des dispositions subsidiaire de l'article R.312-1 du code de justice administrative, la compétence territoriale est établie au profit du Tribunal administratif de Paris et pour ce qui concerne la gestion des services publics de voyageurs du Tribunal administratif de Bordeaux.

3°) La décision litigieuse relève partiellement de la compétence directe du Conseil d'Etat :

La gestion des affaires domaniales et douanières françaises au sein du Royaume d'Espagne dépendent de l'ambassadeur de France près le royaume d'Espagne qui agit ici en tant qu'autorité française selon le seul droit interne français ; la compétence directe du Conseil d'Etat est donc établie (*CE, 13 décembre 1967, Dame de Fabiani, rec. p. t. p. 741*).

De plus, les mesures que le Premier Ministre aurait du adopter relèvent, en la forme, du Décret puisque la Convention franco-espagnole de 1928 réserve au seul Gouvernement français le choix des mesures d'applications qui relèvent, par application du décret n° 97-444 du 5 mai 1997 modifié du seul décret.

Or la contestation de la décision litigieuse relève, par voie de conséquence, de la compétence du juge qui serait compétent pour connaître de la légalité de ce décret. Le Conseil d'Etat est donc compétent pour connaître de la légalité de celle-ci (*CE, 7 novembre 1969, Sigala, rec. p. t. 776*).

La compétence directe du Conseil d'Etat est donc également établie.

4°) Le lien de connexité implique l'attribution de cette affaire au Conseil d'Etat

Le lien de connexité entre les conclusions de la présente requête qui relèvent partiellement des Tribunaux administratifs de Pau, de Bordeaux et de Paris ainsi que du Conseil d'Etat impliquent, dans le but d'une bonne administration de la justice, d'en attribuer, par application des dispositions de l'article R.311-1 5°) et 6°) du code de justice administrative, le jugement au seul Conseil d'Etat.

A défaut cette compétence serait néanmoins établie par les dispositions de l'article R.351-8 du code de justice administrative.

* *

*

Ainsi la présente requête relève bien de la compétence du Conseil d'Etat.

IV. Recevabilité de la requête

A. La décision litigieuse fait grief :

La décision de rejet tacite née le 24 septembre 2006 fait grief. En effet, celle-ci porte sur l'organisation du service public ferroviaire et est donc susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir (*CE, 21 décembre 1906, Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier Croix de Seguey Tivoli, précité*).

B. L'association est bien habilitée à attaquer cette décision

Les dispositions statutaires de l'association requérantes disposent en leur article 2 :
« *Cette association a pour but d'obtenir la remise en service de la ligne de chemin de fer d'Oloron à Canfranc* »

La présente requête rentrant dans le champ de l'objet statutaire de la requérante et l'action en justice ayant été autorisée par décision de son bureau du 26 juin 2006 (**pièce 1-2**), elle est donc recevable en son principe.

C. Le cas rarissime où l'on peut discuter des options techniques de l'administration.

Il est de jurisprudence constante que le juge administratif n'a pas à apprécier les choix techniques formés par l'administration. Cependant cette solution jurisprudentielle ne peut être appliquée qu'à défaut de texte contraire. En l'espèce les conventions franco-espagnole de 1904 et 1928 imposent le mode d'exploitation ferré.

La requête sera donc déclarée recevable par le Conseil d'Etat.

V. Moyens invoqués à l'appui de la présente requête

B. Sur les moyens de légalité externe :

Le premier ministre n'a pas consulté l'établissement public Réseau ferré de France en application des dispositions du décret n° 97-444 du 5 mai 1997 relatif aux mission et aux statuts de Réseau ferré de France.

Il a été également omis la consultation de la Région, autorité organisatrice des transports régionaux en méconnaissance des disposition de l'article 124 de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain.

Il en a été de même des autorités espagnoles (*Ministère espagnol des transport et gestionnaire des infrastructures ferrées espagnoles*) par application des articles 45 et 46 de la convention franco-espagnole de 1928.

Ainsi la décision litigieuse sera annulée.

B. Sur les moyens de légalité interne tirés de la violation du droit international :

1°) Sur l'obligation de maintenir l'exploitation ferrée

Les conventions sus-évoquées imposent aux deux Etats de maintenir une liaison ferrée entre les points d'origine de la ligne et la gare internationale de Canfranc qui est le point de jonction entre les réseaux français et espagnols actuellement exploités par la SNCF (*Société Nationale des Chemins de fer français, Etablissement public à caractère industriel et commercial de l'Etat*) et la RENFE (*Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles, personne morale de droit public espagnol*). Ces deux conventions sont toujours en vigueur.

Cette continuité d'exploitation s'applique tant aux passagers qu'aux marchandises. Depuis le 25 mars 1970, cette exploitation est suspendue à titre « provisoire ». Il n'est pas contestable que l'accident alors survenu constituait un événement de force majeure de nature à suspendre les obligations conventionnelles des deux Etats (*cf. en ce sens l'article 61 de la Convention de Vienne en date du 23 mai 1969 relative au droit des Traités codifiant la coutume internationale ; CIJ, 25 septembre 1997, Projet Gabčíkovo-Nagymaros, rec. p. 64, § 103*).

Cependant cette force majeure n'est ici que provisoire et dès que les mesures immédiates d'assistance aux personnes et aux biens ont été effectuées, il appartenait aux Etats de prendre acte de la fin de cet événement imprévisible et insurmontable et de rétablir la liaison ferrée par tout moyen utile.

On notera à cet égard que pareille application a été effectuée en ce qui concerne les lignes ferroviaires entre Nice (*France*), Vintimille et Cuneo (*Italie*) qui subirent des dommages de même nature (*destruction d'ouvrages d'arts*) mais d'importance accrue à la suite de faits de guerre (*cf. en ce sens la convention franco – italienne du 24 juin 1970*).

2°) Sur les conséquences juridiques du transfert par route

De plus, les règles issues du droit interne infra-constitutionnel, sont inopposables aux traités internationaux et ne saurait faire échec à leur application pleine et entière (*CE Ass., 20 octobre 1989, rec. p. 190*).

Dès lors doivent être écartées les règles de pur droit interne selon lesquelles une autorité organisatrice demeure libre du choix technique opéré dans l'exploitation de ses services techniques.

En effet, il résulte d'une exigence constitutionnelle (*CC, 2 septembre 1992, décision n° 92-312 DC, « Maastricht II »*) que les Traités et accords dès lors qu'ils ont été ratifiés, publiés entrent en vigueur et doivent être exécuté de bonne foi suivant la règle *Pacta Sunt Servanda*.

Ainsi la France ne peut désormais invoquer la force majeure pour refuser d'adopter les mesures, de toute nature juridique et technique, propres à rétablir dans les plus brefs délais la continuité de l'exploitation ferroviaire.

Si l'exploitation par voie routière, au profit des seuls voyageurs, de liaisons vers Canfranc depuis la France pouvait être de nature à permettre un maintien de l'exploitation durant le temps nécessaire à la remise en état des installations, cette solution n'est plus conforme à la convention de 1928 dans la mesure où aucun travail public, ni aucune intervention significative sur les ouvrages ferrés n'est intervenue depuis. On notera même à cet égard que les lignes aériennes d'alimentation électriques (caténaires), la signalisation, et une partie des autres installations ont été déposées, détruites et même aliénées.

3°) Sur la méconnaissance de l'obligation technique posée par les conventions

Ainsi l'Etat français disposait de toute la latitude des techniques disponibles et des voies offertes par le droit administratif interne pour mettre en œuvre ladite convention.

Il n'est pas question, au titre de la présente instance et pour l'association requérante, de rechercher à imposer à l'administration compétente des choix techniques préétablis ou finis au-delà de la lettre des conventions de 1904 et 1928. Les conventions ici applicables ainsi que le droit interne ne le permettent pas.

En revanche la Convention de 1928 impose l'emploi du mode ferré d'exploitation de la ligne Pau – Canfranc. Ce mode d'exploitation étant méconnu en méconnaissance des stipulations invoquées, la décision litigieuse qui refuse son rétablissement sera annulée.

L'Etat français demeure pour le surplus libre de tout choix technique hormis ceux adoptés par les deux gouvernements :

- ligne électrifiée selon les techniques applicables en France,
- ligne à écartement français (écartement dit « normalisé » de 1,435 m),
- exploitation techniquement régie par les règlements français,
- exploitation techniquement effectuée par l'administration française.

C. Sur les moyens de légalité interne tirés de la violation du droit interne :

1°). Sur le principe de continuité des services publics

La principe de continuité des services publics (*CE, 7 août 1909, Winkell, rec. p. 826*) est un principe fondateur du droit administratif français.

Ici, le choix technique est partiellement imposé par le droit applicable. Au regard de ces textes, la continuité du service public ferroviaire n'est plus assurée sur une « *voie ferrée* ».

Dès lors la décision litigieuse qui refuse de rétablir un service public interrompu sera annulée.

2°). Sur le caractère inopérant de la règle de libre mutabilité des services publics.

Il est également de jurisprudence constante que l'administration active peut changer, en fonction des besoins et nécessités du service, tout mode technique d'exploitation. Au regard des conventions internationales invoquées, ledit principe ne pourra qu'être écarté par le Conseil d'Etat comme inopérant puisqu'une norme supra légale impose cette exploitation.

3°). Sur le principe d'obligation d'entretien du domaine et des ouvrages publics

Compte tenu des obligations impérieuses qui incombent à la France au titre des conventions internationales applicables, le domaine public de l'Etat n'a pas été entretenu conformément à sa destination puisque les voies, installations et équipements ne sont plus en état de marche et que la continuité technique des infrastructures n'est plus assurée.

Ainsi l'Etat a méconnu son obligation d'entretien des dépendances domaniales et des ouvrages publics dont il est le propriétaire. La décision litigieuse sera annulée de ce chef.

VI. Conclusions accessoires

1°) Injonctions

Compte tenu des refus nombreux et réitérés de remise en service de la ligne depuis son interruption par les services français, il est sollicité du Conseil d'Etat qu'il enjoigne, sur le fondement des dispositions des articles L.911-1 et suivants du code de justice administrative, à l'Etat de :

- Procéder dans le délai de 3 mois, à compter de la notification de la décision à intervenir, à la résiliation de tout bail, convention ou autre, de nature à préjudicier à la remise en état des voies ferroviaires entre Pau et Canfranc,
- Procéder dans le délai de 3 mois, à compter de cette même date, à l'adoption d'une décision formelle de réouverture de ladite ligne dans les formes prévues par le décret n° 97-444 précité,
- Procéder dans le délai de 5 ans à la réouverture effective de ladite ligne selon les choix techniques et modalités qu'il lui plaira d'adopter.

En effet, de telles injonctions sont seules de nature à assurer l'exécution pleine et entière de la décision à intervenir.

2°) Astreintes

Compte tenu des délais écoulés et de la mauvaise volonté de certains acteurs techniques ou étatiques, il est sollicité du Conseil d'Etat qu'il prononce une astreinte en cas de non respect desdits délais à hauteur de 10 000 euros par jour de retard à l'expiration du délai précédemment discuté.

Le délai de 5 ans n'est pas utopiste dès lors que la reconstruction d'un seul pont est requise pour lequel l'ensemble des études techniques sont effectuées. Aucune expropriation n'est –en soi- requise, seule une simple enquête publique serait envisageable à supposer que la Convention de 1928 n'y fasse point obstacle.

3°) Frais irrépétibles

Compte tenu des diligences accomplies par l'association requérante, il est sollicité, sur le fondement de l'article L.761-1 du code de justice administrative de condamner l'Etat à lui verser la somme de 5 000 euros.

VI Conclusions

Par l'ensembles des motifs ci avant exposés, ceux à soulever, à parfaire, à suppléer, au besoin d'office, il est sollicité du Conseil d'Etat de bien vouloir :

- 1°) Annuler la décision litigieuse,
- 2°) Enjoindre à l'Etat de procéder aux actes et actions requis pour pourvoir à l'exécution de la décision à intervenir, le cas échéant sous astreinte selon les modalités ci avant exposés,
- 3°) Condamner l'Etat à verser au requérant une somme de 5000 euros au titre des frais non compris dans les dépens.

Fait à

Le

En 8 exemplaires conformes,

Sous toutes réserves,

Pour l'association requérante,

Son président dûment habilité à cette fin,

Alain Cazenave-Piarrot

VI. Pièces jointes et annexées à la présente requête :

- 1-1** Demande préalable et accusé de réception,
- 1-2** Habilitation à ester en justice délivrée par le bureau de l'association,
- 1-3** Lettre de transfert en date du 8 août 2006,
- 1-4** Convention franco-espagnole du 18 août 1904,
- 1-5** Convention franco-espagnole du 16 juillet 1928,
- 1-6** Echange de notes franco-espagnole du 7 mars 1970,