

(Décision du Conseil fédéral du 1er septembre 1993)

SBB-Fahrplan.

Art. 6 TG. Die Aufstellung der Fahrpläne stellt eine organisatorische Anordnung dar und kann nicht mehr einer anfechtbaren Verfügung gleichgestellt werden (Praxisänderung).

Horaires CFF.

Art. 6 LTP. L'établissement des horaires constitue une simple mesure d'organisation et ne peut plus être assimilé à une décision sujette à recours (changement de pratique).

Orario FFS.

Art. 6 LTP. L'allestimento degli orari costituisce una semplice misura organizzativa e non può essere equiparato a una decisione impugnabile (modificazione della prassi).

I

A. Par lettre du 21 novembre 1990, le Département des transports publics du canton du Valais a présenté aux Chemins de fer fédéraux (CFF) des demandes de modification de l'horaire 1991/1993. Le 17 janvier 1991, la Direction générale des CFF a rejeté cette requête.

B. Le 5 février 1991, le département susmentionné a recouru auprès de l'Office fédéral des transports (OFT) contre la décision de la Direction générale des CFF.

Par décision du 22 février 1991, l'OFT a écarté le recours du Département des transports publics du canton du Valais.

C. Le 21 mars 1991, le canton du Valais, agissant par l'intermédiaire de son délégué aux transports auprès du Département des travaux publics, a interjeté recours contre la décision de l'OFT auprès du Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie (DFTCE). Dans son recours, le canton du Valais réitérait la demande du 21 novembre 1990 déposée par la Commission cantonale des horaires. Dans sa requête, ladite commission demandait de maintenir les arrêts des trains intercity (IC) 328/329 à Sierre et d'examiner la prolongation jusqu'à Sierre des trains 1900 et 1949.

Par décision du 7 octobre 1991, DFTCE a rejeté le recours déposé par le canton du Valais.

D. Par écriture du 6 novembre 1991, mise à la poste le même jour, soit en temps utile, le Conseil d'Etat du canton du Valais recourut au Conseil fédéral contre la décision du DFTCE. Il conclut au maintien des arrêts des IC 328/329 à Sierre et demande au Conseil fédéral d'examiner la prolongation jusqu'à Sierre des trains 1900 et 1949 (desserte matinale et vespérale de et à destination de Sierre). A l'appui de son recours, le canton du Valais fait valoir en bref que l'offre de transport sur la ligne du Simplon avant le nouvel horaire bénéficiait d'une hiérarchie claire comportant des Eurocity, des trains internationaux directs avec 8 arrêts entre Brigue et Lausanne dont celui de Sierre, des trains nationaux directs et semi-directs au départ et à destination de Brigue avec respectivement 9 et 14 arrêts et enfin des trains régionaux; avec le nouvel horaire, on supprime la desserte directe de et vers Milan en particulier pour les gares de Sierre, Martigny, Aigle, Montreux et Vevey. Le recourant est d'avis que cette suppression de toute liaison directe (sans transbordement) avec la région de Sierre/Salquenen constitue une perte substantielle d'attractivité pour cette région et retire un marché important au rail au profit de la route.

...

II

1. L'établissement des horaires CFF a été assimilé à des plans au sens de l'art. 99 let. c OJ; partant, le Conseil fédéral a admis sa compétence conformément à l'art. 72 let. a PA. L'art. 100 let. r OJ prévoit que le recours de droit administratif n'est pas recevable contre les décisions relatives aux prestations en matière d'horaire et de dessertes des gares et aux facilités tarifaires, ainsi que contre les décisions visant à assurer le service direct. Bien que cette disposition, introduite à l'occasion de la révision de la loi fédérale sur le transport public (sur laquelle on reviendra ci-après) ne mentionne pas expressément l'établissement des horaires, on ne saurait en déduire que le législateur entendait soustraire les horaires de la compétence du Conseil fédéral. Ce dernier serait donc, en principe, compétent pour connaître de la présente affaire. Mais encore faut-il que le recours se dirige contre une décision au sens de l'art. 5 PA.

2. Selon cette disposition (également applicable au recours de droit administratif, en vertu de l'art. 97 al. 1 OJ), on entend par décision un acte juridique ayant pour objet de créer, modifier ou annuler des droits ou des obligations (let. a); de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits ou obligations (let. b); de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou obligations (let. c). La décision a donc pour objet de régler une situation juridique, c'est-à-dire de déterminer les droits et obligations de sujets de droit en tant que tels (cf. Pierre Moor, Droit administratif, vol. II, Berne 1991, p. 106; voir également André Grisel, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, vol. II, p. 859 ss; Fritz Gygi, Verwaltungsrecht, Berne 1986, p. 122). Il suit de là que les actes internes ou d'organisation (organisatorische Anordnungen) ne peuvent pas être assimilés à des décisions au sens de l'art. 5 PA, puisqu'ils n'ont pas pour objet de régler une situation juridique: «Sie regeln kein Rechtsverhältnis, sondern ordnen im engeren und weiteren Sinn den Verwaltungsbetrieb» (Gygi, op. cit., p. 122). Selon la jurisprudence citée par Moor (voir op. cit., p. 112; voir également Alfred Kölz et Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, Zurich 1993, p. 134; Tobias Jaag, Die Abgrenzung zwischen Rechtssatz und Einzelakt, Zurich 1985, p. 46), sont considérés comme actes internes celui par lequel le nom d'un bureau de poste est modifié; la suppression d'un bureau de poste ou la fixation des heures d'ouverture, ainsi que la modification du parcours d'une ligne d'autocar postal (voir également l'autorisation de prolonger une ligne d'autobus - JAAC 44.42). Comme le remarque l'auteur précité, il appert de ces décisions que les modalités de mise à disposition des prestations de services sont considérées comme des actes internes. Bien qu'il ait, à plusieurs reprises, assimilé

la fixation des horaires CFF à une décision (JAAC 45.17, JAAC 47.51, JAAC 55.33), le Conseil fédéral - au regard notamment des critiques émises par la doctrine (cf. Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, Berne 1983, p. 135) - a déjà exprimé ses doutes à cet égard (cf. deux décisions non publiées des 9 février 1986 et 7 septembre 1988). Or ceux-ci se trouvent renforcés par le régime prévu par la nouvelle législation en matière de transport public.

3. La LF du 4 octobre 1985 sur le transport public (LTP, RS 742.40), entrée en vigueur le 1er janvier 1987, prévoit à son art. 6 ce qui suit:

«1 Les entreprises établissent les horaires pour le trafic des voyageurs.

2 Le Conseil fédéral règle la procédure d'établissement et de publication des horaires. Ce faisant, il prévoit que les cantons doivent être consultés».

Dans son acception usuelle, l'expression «établissement des horaires» (dans la version allemande «Aufstellung der Fahrpläne») est comprise comme une mesure d'organisation (organisatorische Anordnungen) et partant, elle n'englobe pas ni n'implique la procédure contentieuse. Toutefois, le texte légal peut paraître ambigu dès lors que le législateur parle de procédure d'établissement des horaires. Il convient dès lors de rechercher au-delà du sens immédiat l'intention réelle du législateur.

4. Sous l'empire de l'ancien droit, l'établissement de l'horaire avait notamment pour fondement les art. 36 et 40 de la LF du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCF, RS 742.101). L'art. 53 ch. 4 LTP abroge notamment l'art. 36 al. 1 3ème phrase LCF. Cette dernière disposition habilitait les entreprises de chemins de fer à établir les horaires et l'art. 40 al. 1 let. e de la même loi soumettait à la compétence du Conseil fédéral, en tant qu'autorité de surveillance, les contestations relatives aux horaires (voir RO 1958 341). L'art. 6 LTP constitue désormais l'unique base légale pour l'établissement des horaires et l'al. 2 prévoit uniquement que le Conseil fédéral règle la procédure d'établissement et de publication des horaires. D'autre part, en abrogeant l'art. 36 al. 1 3ème phrase le législateur a soustrait également de la compétence du Conseil fédéral les contestations relatives aux horaires, puisqu'il n'a pas repris à l'art. 6 LTP le système prévu dans la loi sur les chemins de fer (art. 40 prémentionné).

Il appert de ce qui précède que la nouvelle législation a modifié fondamentalement le régime antérieur en abrogeant l'art. 3 al. 1 3ème phrase LCF et que partant, il y a lieu désormais d'assimiler l'établissement d'horaires à une mesure d'organisation et non pas à une décision au sens de l'art. 5 PA.

De plus, si le législateur avait voulu soumettre l'établissement des horaires à la procédure contentieuse, on comprend mal pour quelle raison il aurait choisi un régime différent pour les litiges portant sur les dessertes de gares (art. 7 LTP) et les prestations supplémentaires demandées par les collectivités publiques (art. 8 LTP). En effet, selon ces dispositions (art. 7 al. 2 et 8 al. 3 LTP), il appartient au DFTCE de statuer définitivement en cas de litiges. De surcroît, comme le relevait le rapporteur de la Commission du Conseil des Etats, les désaccords portant sur les prestations complémentaires en matière d'horaire et de desserte n'ont pour objet que le montant de l'indemnité à verser: «...nicht aber auf die Frage, ob die verlangte Zusatzleistung tatsächlich zu erbringen sei oder nicht, also zum Beispiel, ob ein Schnellzugshalt einzuführen sei. Das soll die Bahn und nicht das Departement entscheiden. Das EVED kann nach meiner Beurteilung nur über den Preis für die Leistung entscheiden.» (BO CE 1985 474) Il suit de là que si l'on admet qu'il n'appartient pas au DFTCE de se prononcer, en fait, sur le principe des prestations en matière d'horaire et de desserte, mais à l'entreprise de transports, il doit en aller de même de l'établissement des horaires au sens de l'art. 6 LTP.

Au demeurant, une telle interprétation est par ailleurs conforme à l'esprit de la loi fédérale sur le transport public qui vise à accroître l'autonomie des entreprises en leur conférant davantage de liberté et de responsabilité non seulement dans le domaine de la fixation des tarifs, mais également dans celui de l'établissement des horaires. En effet, dans son message du 23 février 1983 à l'appui de la nouvelle loi sur le transport public (FF 1983 II 187), le Conseil fédéral notait que la nouvelle législation «tend à accorder aux entreprises la plus grande liberté possible, objectif qui s'harmonise avec le mandat des CFF et va dans le sens de l'évolution actuelle. Les entreprises devront assumer elles-mêmes la responsabilité de leurs prestations et de leurs prix.» (FF 1983 II 194) L'établissement de l'horaire, tout comme celui des tarifs, est une composante de cette plus grande liberté voulue par le législateur pour les entreprises de transport public et fait partie de l'offre d'une entreprise. Ainsi, en ce qui concerne les tarifs, le législateur a remplacé l'homologation par un système de surveillance et l'office compétent n'intervient que si les tarifs sont manifestement abusifs (art. 12 LTP).

Enfin, on ne peut guère contester que la fixation d'un horaire relève des modalités de mise à disposition des prestations de services publics. Or, comme relevé ci-dessus (ch. 2), la jurisprudence a, en principe, qualifié ces modalités d'actes internes ou d'actes d'organisation comme par exemple les heures d'ouverture d'un bureau de poste ou la modification, voire même la prolongation d'une ligne d'autobus. Aussi, on voit mal pour quelle raison il se justifierait encore aujourd'hui de traiter différemment de telles occurrences qui sont pratiquement identiques quant à leurs effets et alors même que le nouveau régime des transports publics renforce l'autonomie des entreprises précisément dans le domaine qui nous occupe. Il est vrai que la fixation d'un horaire tout comme la prolongation d'une ligne d'autobus peut avoir des conséquences directes et factuelles sur les utilisateurs des transports publics, mais sans viser toutefois leur situation juridique.

Au vu des considérants qui précèdent, force est de constater que la procédure d'établissement des horaires n'est pas une décision au sens de l'art. 5 PA.

5. L'O du 16 octobre 1991 sur les horaires (OH, RS 742.151.4), entrée en vigueur le 1er novembre 1991, ne prévoit plus, contrairement à l'ancienne ordonnance, une procédure d'approbation (art. 10 al. 1 OH; voir O sur les horaires du 2 septembre 1970 - RO 1970 1109 - art. 11). L'art. 10 al. 2 et 3 OH prévoit une procédure de recours uniquement dans les cas visés à l'art. 1er al. 4 de l'AF du 9 octobre 1986 fixant les principes du mandat 1987 des Chemins de fer fédéraux et l'indemnisation de leurs prestations de service public (RS 742.37) ainsi qu'à l'art. 8 LTP. Le système mis en place dans l'O du 16 octobre 1991 correspond donc à ce qui a été exposé ci-dessus (cf. ch. II/4). Le fait que l'ancienne ordonnance était encore en vigueur au moment où les autorités inférieures se sont prononcées demeure sans effet. La procédure litigieuse a été introduite alors que la nouvelle loi sur le transport public était en vigueur (1er janvier 1987, cf. ACF du 5 novembre 1986, RO 1986 1990); or la portée de celle-ci ne peut pas être limitée par l'ancienne ordonnance.

Il découle de ce qui précède que le recours doit être déclaré irrecevable faute d'une décision susceptible de recours, sans toutefois que les frais de procédure soient mis à la charge du canton du Valais (art. 63 al. 2 PA).

6. Au demeurant et bien qu'il n'ait pas à entrer sur le fond du litige, le Conseil fédéral entend néanmoins relever ce qui suit.

Aux termes de l'art. 3 de la LF du 23 juin 1944 sur les Chemins de fer fédéraux (LCFF, RS 742.31), les CFF sont tenus de servir les intérêts de l'économie et doivent prendre en compte les besoins de l'économie nationale lors de la fixation des tarifs et des horaires. L'al. 2 précise en outre qu'ils doivent également être gérés et exploités selon les principes d'une saine économie. D'autre part, l'art. 2 de l'AF du 9 octobre 1986 fixant les principes du mandat 1987 des Chemins de fer fédéraux et l'indemnisation de leurs prestations de service public précise que, par prestations relevant de l'économie publique, on entend le transport des voyageurs sur de longues distances (trains intercités et autres trains directs). Selon l'al. 2, les CFF doivent couvrir au moins les dépenses lorsqu'il s'agit des prestations relevant de l'économie de marché. Comme déjà dit (cf. consid. 4), la loi fédérale sur le transport public tend à accorder aux entreprises la plus grande liberté possible non seulement dans le domaine de la fixation des tarifs, mais également dans celui de l'établissement des horaires. Et cet accroissement de l'autonomie des entreprises découle en particulier du mandat des CFF évoqué ci-dessus. Dans ce contexte, le Conseil fédéral a relevé: «Es ist Sache der SBB zu prüfen, inwieweit sich Begehren wie das vorliegende mit dem Leistungsauftrag in Einklang bringen lassen.» (JAAC 55.33) Il suit de là qu'en pareille occurrence, le Conseil fédéral s'impose une certaine réserve dans le contrôle qu'il est appelé à exercer et ne s'écarte pas de la décision attaquée sans nécessité objective.

Dokumente des Bundesrates