

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE PARIS**

N° 2104665/4-2

---

SOCIÉTÉ CSP

---

Mme Berland  
Rapporteure

---

Mme Alidière  
Rapporteure publique

---

Audience du 20 février 2023  
Décision du 13 mars 2023

---

54-01-01-01  
24-01-02-01-02  
C+

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Paris

(4e Section - 2e Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 5 mars 2021, 4 avril et 3 juin 2022, ce dernier n'ayant pas été communiqué, la société CSP, représentée par la SCP UGGC Avocats, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision contenue dans un courrier du 31 janvier 2020, et communiquée à la société requérante le 6 mars 2020, par laquelle la ville de Paris a refusé d'émettre un avis sur les points d'arrêt et les zones de régulation proposés par les candidats pré-admis par Île-de-France Mobilités ;

2°) d'annuler la décision implicite par laquelle la ville de Paris a rejeté sa demande d'occupation du domaine public déposée le 28 janvier 2020 ;

3°) d'annuler la décision du 30 novembre 2020 par laquelle Île-de-France Mobilités a suspendu la procédure d'admission relative à l'exploitation de services réguliers de transport touristique routier sur le territoire de la ville de Paris ;

4°) d'enjoindre à la ville de Paris, dans un délai de quinze jours à compter du jugement à intervenir et sous astreinte de 1 000 euros par jour de retard, à titre principal, de lui délivrer une autorisation d'occupation du domaine public portant sur les points d'arrêt et zones de régulation mentionnés dans sa demande du 28 janvier 2020, et, à titre subsidiaire, de réexaminer sa demande ;

5°) de mettre à la charge de la ville de Paris une somme de 10 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

S'agissant du courrier du 31 janvier 2020 par lequel la ville de Paris a refusé d'émettre un avis sur les points d'arrêt et zones de régulation proposés par les candidats pré-admis par Île-de-France Mobilités :

- la décision a été prise par une autorité incompétente ;
- elle est entachée d'incompétence négative ;
- elle porte une atteinte manifestement injustifiée et disproportionnée à la liberté du commerce et de l'industrie ;
- elle méconnaît le principe d'égalité de traitement ;
- elle méconnaît les règles de concurrence ;
- elle est entachée d'un détournement de pouvoir.

S'agissant de la décision implicite ou révélée par le courrier du 31 janvier 2020 par laquelle la ville a rejeté la demande d'autorisation d'occupation du domaine public déposée le 28 janvier 2020 par la société CSP :

- elle a été prise par une autorité incompétente ;
- elle est insuffisamment motivée ;
- elle est entachée d'une erreur de droit ;
- elle méconnaît le principe d'égalité de traitement ;
- elle porte atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie ;
- elle méconnaît les règles de concurrence ;
- elle est entachée d'un détournement de pouvoir.

S'agissant du courrier du 30 novembre 2020 par lequel Île-de-France Mobilités a annoncé suspendre le processus d'agrément :

- il est illégal par voie de conséquence de l'illégalité de la décision du 31 janvier 2020 par laquelle la ville de Paris a refusé d'émettre un avis sur les points d'arrêt et zones de régulation proposés par les candidats pré-admis par Île-de-France Mobilités, et de la décision implicite ou révélée par ce même courrier par laquelle la ville a rejeté la demande d'autorisation d'occupation du domaine public déposée par la requérante.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 2 mars et 3 juin 2022, la ville de Paris, représentée par la SCP Foussard-Froger, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de la société CSP une somme de 3 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les conclusions dirigées contre le refus de la ville de Paris, formulé par la lettre du 31 janvier 2020, d'émettre un avis conforme dans le cadre de la procédure d'admission litigieuse, ainsi que celles dirigées contre la décision implicite ou révélée par ce même courrier par laquelle la ville de Paris a rejeté la demande d'occupation du domaine public présentée par la société CSP le 28 janvier 2020 sont irrecevables, dès lors que ces décisions, qui ne constituent qu'une seule et même mesure, se révèlent être un avis conforme négatif, qui ne peut être directement attaqué par l'intéressée ;
- les conclusions à fin d'annulation dirigées contre le courrier d'Île-de-France Mobilités du 30 novembre 2020 sont irrecevables, dès lors que ce courrier n'a pas de caractère décisoire ;

- les moyens soulevés par la société CSP ne sont pas fondés.

Par des mémoires, enregistrés les 6 janvier, 4 avril et 16 juin 2022, l'établissement public Ile-de-France Mobilités, représenté par Me Sery, conclut au rejet de la requête, à ce que soient mis à la charge de la société CSP une somme de 1 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ainsi que les entiers dépens.

Il soutient que :

- les conclusions à fin d'annulation dirigées contre le courrier d'Ile-de-France Mobilités du 30 novembre 2020 sont irrecevables, dès lors qu'elles sont tardives, que ce courrier est un acte détachable du contrat insusceptible d'un recours pour excès de pouvoir, et qu'il ne fait pas grief à la société requérante, dès lors qu'il se borne à lui délivrer des informations sur l'état d'avancement de la procédure ;

- les moyens soulevés par la société CSP ne sont pas fondés.

Un courrier a été adressé le 4 avril 2022 aux parties en application des dispositions de l'article R. 611-11-1 du code de justice administrative, les informant de la période à laquelle il est envisagé d'appeler l'affaire à l'audience et précisant la date à partir de laquelle l'instruction pourra être close dans les conditions prévues par les derniers alinéas des articles R. 613-1 et R. 613-2 du code de justice administrative.

Par ordonnance du 19 août 2022, la clôture d'instruction a été fixée au même jour.

Les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office, tiré de l'irrecevabilité des conclusions présentées par la société CSP tendant à l'annulation du courrier du 31 janvier 2020 par lequel la ville de Paris a informé Ile-de-France Mobilités de ce qu'elle n'était pas en mesure d'émettre un avis sur les points d'arrêt proposés par les candidats à l'appel à manifestation d'intérêt, dès lors que ce courrier est dépourvu de caractère décisive.

Le 17 février 2023, la société CSP a présenté des observations sur le moyen susceptible d'être relevé d'office.

Le 17 février 2023, la ville de Paris a présenté des observations sur le moyen susceptible d'être relevé d'office.

Vu :

- les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général de la propriété des personnes publiques ;  
- le code général des collectivités territoriales ;  
- le code des transports ;  
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Berland,

- les conclusions de Mme Alidière, rapporteure publique,  
- et les observations de Me Bekkali, représentant la société CSP, de Me Froger, représentant la ville de Paris, et de Me Sery, représentant l'établissement public Île-de-France Mobilités.

Considérant ce qui suit :

1. Le 1<sup>er</sup> juillet 2019, Ile-de-France Mobilités a lancé, en application de la délibération n° 2019/112 du 17 avril 2019 de son conseil d'administration, une procédure d'admission à l'exploitation de services réguliers de transport touristique routier sur le territoire de la ville de Paris. Le 9 septembre 2019, la société CSP s'est portée candidate. Sa préadmission lui a été notifiée par Île-de-France Mobilités le 31 décembre 2019. Le 28 janvier 2020, la société CSP a adressé à la ville de Paris, conformément au règlement de la procédure d'admission, une demande d'autorisation d'occupation du domaine public pour les points d'arrêt et zones de régulation nécessaires à l'exploitation de ses lignes, l'autorisation d'occupation du domaine public valant avis conforme au sens de l'article L. 1221-4-1 du code des transports et de la délibération n° 2019/112. Par courrier du 31 janvier 2020 adressé à Île-de-France Mobilités, la ville de Paris a indiqué ne pas être en mesure d'émettre un avis sur l'occupation des points d'arrêts proposés par les candidats à la procédure en cours. Ce courrier a été transmis à la société CSP par Île-de-France Mobilités le 6 mars 2020. Le 30 novembre 2020, Île-de-France Mobilités a annoncé par courrier à la société CSP qu'elle était dans l'impossibilité de mener la procédure à son terme, et l'a invitée à se rapprocher des services de la ville de Paris. Par la présente requête, la société CSP demande l'annulation de la décision du 31 janvier 2020, par laquelle la ville de Paris a refusé d'émettre un avis sur les points d'arrêt et zones de régulation proposés par les candidats pré-admis par Île-de-France Mobilités, l'annulation de la décision, révélée par ce courrier, ou née du silence gardé par la ville, de rejet de sa demande d'occupation du domaine public déposée le 28 janvier 2020, et l'annulation de la décision du 30 novembre 2020 par laquelle Île-de-France Mobilités a suspendu la procédure d'admission en cours.

Sur la recevabilité des conclusions dirigées contre la décision du 31 janvier 2020 :

2. Aux termes de l'article R. 421-1 du code de justice administrative : « *La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée.* ».

3. Il ressort des pièces du dossier la société CSP s'est portée candidate à la procédure d'admission à l'exploitation de services réguliers de transport touristique routier sur le territoire de la ville de Paris lancée par Île-de-France Mobilités. L'admission nécessite l'obtention auprès de la ville de Paris d'une autorisation d'occupation du domaine public, valant avis conforme au sens de l'article L. 1221-4-1 du code des transports, pour les points d'arrêt et zones de régulation nécessaires. Par courrier du 31 janvier 2020, la ville de Paris a informé Île-de-France Mobilités que « *la Ville de Paris n'est pas en mesure d'émettre un avis sur l'occupation des points d'arrêts proposés par les candidats à l'AMI, sans empiéter sur le rôle de régulateur qui vous incombe en l'état actuel des textes.* ».

4. Il ne ressort pas des pièces du dossier que par ce courrier, adressé à Île-de-France Mobilités et non à la société requérante, la ville de Paris, qui se borne à informer Île-de-France Mobilités qu'elle n'est pas en mesure de se prononcer « *en l'état* », ait indiqué avoir pris une position sur les demandes d'autorisation d'occupation du domaine public présentées par les candidats à l'appel à manifestation d'intérêt. Ce courrier, qui ne produit aucun effet juridique, ne

fait pas grief. Par suite, les conclusions tendant à son annulation sont irrecevables et doivent être rejetées.

Sur la décision de rejet de la demande d'occupation du domaine public déposée par la société CSP le 28 janvier 2020 :

En ce qui concerne les fins de non-recevoir opposées en défense :

5. Aux termes de l'article L. 1241-1 du code des transports : « *Le Syndicat des transports d'Ile-de-France est l'autorité organisatrice des services de transports publics réguliers de personnes dans la région Ile-de-France, y compris des services de transports publics réguliers de personnes fluviaux, sous réserve des pouvoirs dévolus à l'Etat en matière de police de la navigation. / Le syndicat peut y organiser des services de transports à la demande. / En outre, il y assure les missions et y développe les services mentionnés aux articles L. 1231-1, L. 1231-8 et L. 1231-14 à L. 1231-16.* » Aux termes de l'article L. 1221-4-1 du même code : « *I.- Pour les services de transport public essentiellement exploités pour leur intérêt historique ou leur vocation touristique, et non soumis au règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) n° 1191/69 et (CEE) n° 1107/70 du Conseil, les autorités organisatrices mentionnées aux articles L. 1231-1, L. 1231-3, L. 1241-1, L. 2121-3 et L. 3111-1 du présent code peuvent décider de recourir à une procédure de publicité avec mise en concurrence ou à une procédure de publicité sans mise en concurrence. Dans le premier cas, la convention à durée limitée conclue entre l'autorité organisatrice et l'exploitant du service prévoit des mesures de nature à favoriser l'utilisation de véhicules à faibles émissions tels que définis au premier alinéa de l'article L. 224-8 du code de l'environnement. Dans le second cas, l'autorité organisatrice soumet l'exploitation de ces services à des prescriptions générales d'exécution préalablement définies. / Ces prescriptions prévoient en particulier des mesures de nature à favoriser l'utilisation de véhicules à faibles émissions tels que définis en application du III de l'article L. 224-7 du code de l'environnement. / Ces prescriptions sont reprises dans une convention à durée limitée. Il ne peut être accordé de droits exclusifs et le nombre d'opérateurs ne peut être contingenté. / Dans les deux cas prévus au présent I, les gestionnaires de voirie concernés doivent, préalablement à la signature de la convention, rendre un avis conforme sur l'emplacement des points d'arrêt et des zones de régulation des bus touristiques.* ».

6. L'autorisation d'occupation du domaine public, si elle est délivrée, constitue l'avis conforme prévu par les dispositions précitées du code des transports. Il ressort des pièces du dossier que, dans le cadre de la procédure d'admission à l'exploitation de services réguliers de transport touristique routier sur le territoire de la ville de Paris ouverte par Île-de-France Mobilités, la société CSP a déposé, le 28 janvier 2020, auprès de la ville de Paris, une demande d'occupation de l'espace public, pour les points d'arrêt et zones de régulation nécessaires à son activité. Le silence gardé par la ville de Paris a fait naître une décision implicite de rejet de cette demande d'occupation de l'espace public. Le refus opposé par la ville de Paris à la société CSP de l'autoriser à occuper le domaine public constitue un acte de gestion de son domaine, détachable du contrat qui pourrait être signé par les parties, et est, en tant que tel, susceptible de faire l'objet d'un recours en excès de pouvoir. Par suite, la fin de non-recevoir opposée par la ville de Paris doit être écartée.

En ce qui concerne sa légalité interne :

7. Aux termes de l'article L. 2122-1 du code général de la propriété des personnes publiques : « *Nul ne peut, sans disposer d'un titre l'y habilitant, occuper une dépendance du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 ou l'utiliser dans des limites dépassant le droit d'usage qui appartient à tous.* » Aux termes de l'article R. 2122-4 du même code : « *L'autorisation est délivrée par la personne publique propriétaire. (...) Pour l'occupation ou l'utilisation du domaine public des collectivités territoriales, l'autorisation est délivrée dans les conditions prévues respectivement aux seconds alinéas des articles R. 2241-1, R. 3213-1 et R. 4221-1 du code général des collectivités territoriales.* » Aux termes de l'article R. 2241-1 : « *(...) Les autorisations d'occupation ou d'utilisation du domaine public communal sont délivrées par le maire.* ».

8. Aux termes de l'article L. 2213-1 du code général des collectivités territoriales : « *Le maire exerce la police de la circulation sur les routes nationales, les routes départementales et l'ensemble des voies publiques ou privées ouvertes à la circulation publique à l'intérieur des agglomérations, sous réserve des pouvoirs dévolus au représentant de l'Etat dans le département sur les routes à grande circulation. (...)* ». Aux termes de l'article L. 2213-6 du même code : « *Le maire peut, moyennant le paiement de droits fixés par un tarif dûment établi, donner des permis de stationnement ou de dépôt temporaire sur la voie publique et autres lieux publics, sous réserve que cette autorisation n'entraîne aucune gêne pour la circulation et la liberté du commerce. Les modalités de la tarification et la gestion matérielle du stationnement des véhicules sur la voie publique sont régies par l'article L. 2333-87.* » Aux termes de l'article L. 2512-14 du même code : « *I. - Le maire de Paris exerce les pouvoirs conférés au maire par la section 1 du chapitre III du titre Ier du livre II de la présente partie, sous réserve des II à VII du présent article. (...)* ».

9. Le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que l'autorité administrative règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'elle déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la décision qui l'établit et ne soit pas manifestement disproportionnée au regard des motifs susceptibles de la justifier.

10. La société CSP fait valoir que la décision attaquée méconnaît le principe d'égalité de traitement, dès lors que les opérateurs historiques bénéficient d'autorisations d'occupation du domaine public, alors que la décision prive les opérateurs candidats de tout accès au domaine public. Il ressort des pièces du dossier que les opérateurs historiques, dont les lignes sont inscrites au plan régional de transport, bénéficient d'autorisations d'occupation du domaine public délivrées dans les années 1990, et ne sont donc pas placés dans la même situation juridique que la société CSP. En outre, la ville de Paris fait valoir en défense que sa décision est motivée par des raisons d'intérêt général, à savoir limiter la congestion routière dans le centre de Paris, dès lors que tous les opérateurs proposent les mêmes circuits et les mêmes points d'arrêt, et que la différence de traitement en résultant est en rapport avec l'objet poursuivi par cette décision. Toutefois, il ressort des pièces du dossier que cette différence de traitement est disproportionnée au regard des motifs susceptibles de la justifier, dès lors qu'il n'est pas établi que l'ensemble des points d'arrêt sollicités par la société requérante se trouvent dans une zone de saturation du trafic routier. Un tel motif d'intérêt général n'est pas de nature à justifier de réserver l'intégralité de l'accès au domaine public aux opérateurs historiques, et d'exclure, par principe, tous les autres opérateurs candidats. Par suite, la société requérante est fondée à soutenir qu'en refusant de lui accorder une autorisation d'occupation du domaine public, la ville de Paris a méconnu le principe d'égalité.

11. Par suite, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens invoqués à l'encontre de la décision attaquée, la société CSP est fondée à demander l'annulation de la décision implicite refusant de lui accorder une autorisation d'occupation du domaine public déposée le 28 janvier 2020.

Sur la décision du 30 novembre 2020 :

12. L'illégalité d'un acte administratif, qu'il soit ou non réglementaire, ne peut être utilement invoquée par voie d'exception à l'appui de conclusions dirigées contre une décision administrative ultérieure que si cette dernière décision a été prise pour l'application du premier acte ou s'il en constitue la base légale.

13. Le courrier du 30 novembre 2020, par lequel Île-de-France Mobilités a annoncé se trouver dans l'impossibilité de mener à terme la procédure d'admission en cours, n'a pas été pris pour l'application de la décision refusant d'accorder à la société CSP une autorisation d'occupation du domaine public, et cette dernière ne constitue pas davantage la base légale de la première. Par suite, et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les fins de non-recevoir opposées en défense contre cet acte, le moyen tiré de l'illégalité dont serait entaché le courrier du 30 novembre 2020, par voie de conséquence de l'illégalité de la décision de rejet de la demande d'occupation du domaine public, ne peut qu'être écarté.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

14. Aux termes de l'article L. 911-2 du code de justice administrative : « *Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne à nouveau une décision après une nouvelle instruction, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision juridictionnelle, que cette nouvelle décision doit intervenir dans un délai déterminé.* ».

15. En l'espèce, il y a lieu d'enjoindre à la maire de Paris de statuer sur la demande d'occupation du domaine public présentée par la société CSP dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, d'assortir cette injonction d'une astreinte.

Sur les frais liés au litige :

16. Aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : « *Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation.* ».

17. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la société CSP, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, les sommes que la ville de Paris et Île-de-France Mobilités demandent au titre des frais qu'ils ont exposés et non compris dans les dépens. En revanche, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de la ville de Paris la somme de 1 500 euros à verser à la société CSP.

Sur les dépens :

18. La présente instance n'a pas généré de dépens. Dès lors, les conclusions présentées au titre de l'article R. 761-1 du code de justice administrative ne peuvent qu'être rejetées.

D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : La décision implicite refusant d'autoriser la société CSP à occuper le domaine public est annulée.

Article 2 : Il est enjoint à la maire de Paris de statuer sur la demande d'occupation du domaine public présentée par la société CSP dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 3 : La ville de Paris versera à la société CSP une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête, ainsi que les conclusions présentées par la ville de Paris et Île-de-France Mobilités sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetés.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à la société CSP, à la ville de Paris et à l'établissement public Ile-de-France Mobilités.

Délibéré après l'audience du 20 février 2023, à laquelle siégeaient :

Mme Le Roux, présidente,  
Mme Madé, première conseillère,  
Mme Berland, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 13 mars 2023.

La rapporteure,

La présidente,

F. BERLAND

M.-O. LE ROUX

La greffière,

I. SZYMANSKI

La République mande et ordonne au préfet de la région Ile-de-France, préfet de Paris, en ce qui le concerne et à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.