

BVGer A-956/2016 vom 23. Oktober 2017

Bundesverwaltungsgericht, 2017-10-23, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-956_2016

FR: TAF A-956/2016 du 23 octobre 2017

IT: TAF A-956/2016 del 23 ottobre 2017

Regeste

Transport de personnes et de marchandises

Erwägungen

E. 1.1

La procédure de recours devant le Tribunal administratif fédéral est régie par la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021), pour autant que la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32) n'en dispose pas autrement (art. 37 LTAF). Le Tribunal administratif fédéral examine d'office sa compétence (art. 7 PA) et la recevabilité du recours.

E. 1.2

1.2.1 Sous réserve des exceptions figurant à l'art. 32 LTAF - non pertinentes en l'espèce -, le Tribunal administratif fédéral connaît, en vertu de l'art. 31 LTAF, des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021) prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF. En particulier, les décisions des départements et des unités de l'administration fédérale peuvent être portées devant le Tribunal administratif fédéral en application de l'art. 33 let. d LTAF.

E. 1.2.2

L'OFT constituant une unité de l'administration fédérale centrale (annexe 1 de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration du 25 novembre 1998 [OLOGA, RS 172.010.1] par renvoi de son art. 8 al. 1 let. a) et l'acte attaqué satisfaisant aux conditions prévalant à la reconnaissance d'une décision au sens de l'art. 5 PA, le Tribunal administratif fédéral est compétent pour connaître du litige.

E. 1.3

La recourante a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure. En tant que destinataire de la décision attaquée, qui refuse de la mettre au bénéfice d'une nouvelle concession de zone trolleybus, et lui octroie en lieu et place une concession de ligne pour les six lignes de trolleybus actuellement exploitées par elle, et qui lui refuse le renouvellement de la concession pour une durée de 25 ans comme sollicité, elle est particulièrement atteinte et a un intérêt digne de protection à requérir son annulation ou sa modification (art. 48 al. 1 PA). Elle a donc la qualité pour recourir.

E. 1.4

Présenté dans le délai (art. 50 al. 1 PA) et les formes (art. 52 al. 1 PA) prescrits par la loi, le recours s'avère ainsi recevable, si bien qu'il convient d'entrer en matière.

E. 1.5.1

En sa qualité d'autorité de recours, le Tribunal administratif fédéral dispose d'une pleine cognition (art. 49 PA). Il vérifie d'office les faits constatés par l'autorité inférieure (art. 12 PA), sous réserve du devoir de collaborer des parties (art. 13 PA). Il applique le droit d'office, sans être lié par les motifs invoqués (art. 62 al. 4 PA), ni par l'argumentation juridique développée dans la décision entreprise. Il se limite en principe aux griefs soulevés et n'examine les questions de droit non invoquées que dans la mesure où les arguments des parties ou le dossier l'y incitent (ATF 135 I 91 consid. 2.1; ATAF 2014/24 consid. 2.2).

E. 1.5.2

Bien qu'étant au bénéfice d'un plein pouvoir de cognition, le Tribunal ne peut pas substituer son propre pouvoir d'appréciation à celui de l'autorité de première instance lorsqu'il s'agit d'apprécier - comme c'est le cas en l'espèce - des questions qui requièrent des connaissances techniques ou locales spéciales. Plus le pouvoir d'appréciation de l'autorité de première instance est important à ce titre, plus le Tribunal de céans devra faire preuve de retenue en exerçant son propre pouvoir d'appréciation, tout en contrôlant avec pleine cognition que le droit a été respecté (ATF 133 II 35 consid. 3; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-3595/2015 du 21 septembre 2016 consid. 1.4.2 et les réf. cit.). Le Tribunal n'intervient dans ces cas que si l'autorité inférieure a excédé ou abusé de son pouvoir d'appréciation. Tel est notamment le cas si la décision attaquée s'appuie sur des faits qui, dans le cas particulier, ne devaient jouer aucun rôle ou lorsqu'elle ignore des éléments qui auraient absolument dû être pris en considération ; le Tribunal redresse en outre les décisions rendues en vertu d'un large pouvoir d'appréciation lorsqu'elles aboutissent à un résultat manifestement injuste ou à une iniquité choquante (ATF 132 III 49 consid. 2.1).

E. 2

Sont litigieuses les questions de savoir si, d'une part, l'autorité inférieure a refusé à bon droit de mettre la recourante au bénéfice d'une nouvelle concession de zone trolleybus et si, d'autre part, elle a rejeté à bon droit le renouvellement de la concession pour une durée de 25 ans comme sollicité par la recourante.

E. 3

Dans un premier grief formel tenant à la légalité externe de la décision attaquée, la recourante se plaint d'une violation de son droit d'être entendue. La décision attaquée contiendrait une motivation insuffisante. La recourante reproche à l'autorité inférieure de ne pas avoir suffisamment expliqué les raisons qui l'ont poussée à lui refuser l'octroi d'une nouvelle concession de zone trolleybus, ainsi qu'à limiter la prolongation de la concession à 10 ans au lieu de la prolongation de 25 ans sollicitée.

E. 3.1

Le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti à l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101) et à l'art. 29 PA, est une règle essentielle de procédure au service du droit matériel, dont la violation entraîne en principe l'annulation de la décision attaquée sans égard aux chances de succès du recours sur le fond, si bien qu'il convient de l'examiner préliminairement.

E. 3.1.1

Le droit d'être entendu comprend le droit de s'exprimer, le droit de consulter le dossier, le droit de faire administrer des preuves et de participer à l'administration de celles-ci, le droit d'obtenir une décision motivée et le droit de se faire représenter ou assister. Le droit

d'obtenir une décision motivée est ainsi un aspect du droit d'être entendu découlant de l'art. 29 al. 2 Cst. (arrêt du Tribunal administratif fédéral A-362/2017 du 3 mai 2017 consid. 2.3.1). Son corollaire est l'obligation pour l'autorité de motiver sa décision qui fonde sa compétence décisionnelle. L'administré doit en effet savoir pourquoi l'autorité lui a donné tort afin de pouvoir juger de l'opportunité d'un recours, puis pour l'attaquer utilement. L'autorité de recours doit également le savoir afin de pouvoir exercer son contrôle en connaissance de cause (cf. Felix Uhlmann/Alexandra Schilling-Schwank, in : Waldmann/Weissenberger [édit.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, Zurich/Bâle/Genève 2016, Art. 35 n°10 ss).

E. 3.1.2

Par exception à l'annulation de la décision viciée, une violation du droit d'être entendu peut, pour autant qu'elle ne soit pas particulièrement grave, être réparée lorsque l'intéressé a la possibilité de s'exprimer devant une autorité de recours disposant du même pouvoir d'examen que l'autorité inférieure. Par ailleurs, même si la violation du droit d'être entendu est grave, une réparation de ce vice procédural devant l'autorité de recours est également envisageable si le renvoi à l'autorité inférieure constituerait une vaine formalité. L'allongement inutile de la procédure qui en découlerait est en effet incompatible avec l'intérêt de la partie concernée à ce que sa cause soit tranchée dans un délai raisonnable (ATF 137 I 195 consid. 2.3.1 et 2.3.2, 133 I 201 consid. 2.2).

E. 3.2.1

Au cas d'espèce, l'autorité inférieure motive sa décision en indiquant que, afin de respecter l'esprit de l'art. 10 al. 1 let. b OTV, le périmètre admis aujourd'hui pour les concessions de zone se limite à une commune, soit en l'occurrence à celle de Genève. Elle a expliqué par ailleurs que, lorsqu'une ligne sort d'une concession de zone, celle-ci est transformée en concession de ligne. S'agissant de la durée de la concession, elle a indiqué que, concernant les droits de transport pour les trolleybus, les amortissements présentés correspondent à des acquisitions déjà réalisées ou en planification à 10-15 ans. Par ailleurs, elle a précisé que ces investissements n'étaient, à l'heure actuelle, pas directement liés à de nouvelles infrastructures. Enfin, elle a considéré que les acquisitions de moyens d'exploitation présentés ne dépendaient pas directement de la décision attaquée pour être réalisés.

E. 3.2.2

Indépendamment du bien-fondé de la décision, question qui sera examinée ci-après, les motifs qui ont conduit l'autorité inférieure à refuser l'octroi de la concession de zone et à limiter la durée de la concession à 10 ans sont clairement explicités et la recourante les mentionne bien à propos, même si c'est pour les contester.

E. 3.3

Au vu de ce qui précède, le grief de la violation du droit d'être entendu du fait d'une motivation insuffisante est mal fondé et doit être rejeté.

E. 4

Il s'agit à présent de considérer le droit matériel applicable au litige afin de traiter les griefs portant sur la légalité interne de la décision attaquée, dont le premier porte contestation de l'interprétation faite par l'autorité inférieure de l'art. 10 al. 1 let. b OTV.

E. 4.1.1

Au niveau de la loi fédérale, la LTV, entrée en vigueur le 1er janvier 2010 (RO 2009 5631) et partiellement révisée en 2012 (RO 2012 5619), que le Conseil fédéral a concrétisée dans l'OTV (cf. art. 63 LTV), régit tant le transport régulier et professionnel de voyageurs par chemin de fer, que, notamment, celui par route ou sur l'eau (cf. art. 1 al. 2 LTV). D'après l'art. 4 LTV, la Confédération a, en principe (cf. art. 4 in fine et art. 5 LTV), le droit exclusif d'assurer le transport régulier de voyageurs et dispose ainsi d'un monopole de droit pour ce qui est de l'exploitation des lignes de transports publics (cf. THIERRY TANQUEREL, Les services publics de transports, in : Le service public, Tanquerel/Bellanger [éd.], 2006, p. 233); celui-ci lui permet d'octroyer des concessions à des entreprises de transport (cf. art. 6 al. 1 LTV). L'art. 52 LTV soumet quant à lui les transports publics à la surveillance de l'Office fédéral des transports (cf. ATF 143 I 109 consid. 6.1). La concession donne le droit exclusif à l'entreprise de transport qui en bénéficie d'effectuer des transports de personnes sur les trajets ou les lignes concernés. Aux termes du Message du Conseil fédéral 13 novembre 1996 à l'appui de la réforme du droit des chemins de fer, modification qui a également eu des conséquences sur la LTV, l'instrument de la concession a pour but d'assurer un service public des transports efficace et couvrant au mieux le territoire suisse (FF 1997 I 853 ss, spéc. 860s, 857s). L'entreprise requérante doit être en possession des concessions et des autorisations nécessaires pour emprunter les voies de communication et prouver que la prestation de transport devant être fournie en vertu de la concession peut l'être de façon appropriée et économique et qu'il n'y ait pas création de concurrence au détriment de l'offre actuelle des autres entreprises de transports publics (art. 9 al. 1 et 2 let. a et b LTV). La concession peut être modifiée et renouvelée (art. 8 al. 4 LTV), ce pour quoi l'autorité inférieure est compétente (art. 8 al. 5 LTV).

E. 4.1.2

Au niveau de l'ordonnance d'exécution du Conseil fédéral (art. 63 al. 1 LTV), l'art. 9 OTV dispose que les concessions et les autorisations de lignes sont octroyées pour le transport des voyageurs sur des lignes déterminées (al.1). Sont réputées lignes toutes les courses ininterrompues sur des parcours ayant les mêmes points de départ et d'arrivée, y compris les courses de renfort, du matin et du soir sur certaines sections. Les noeuds ou les points où la fonction de desserte se modifie peuvent être assimilées à un point de départ ou d'arrivée (al. 2). Aux termes de l'art 10 al. 1 let. b OTV, des concessions et des autorisations de zone peuvent être octroyées pour le transport de voyageurs à l'intérieur d'une zone déterminée, lorsque le transport n'est pas effectué par des véhicules guidés le long d'un tracé fixe pour des réseaux de transport locaux.

E. 4.2

Au cas d'espèce, la recourante estime qu'elle devrait se voir, contrairement à ce qu'a retenu l'autorité inférieure dans le prononcé querellé, attribuer une concession de zone sur la base de l'art. 10 al. 1 let. b OTV.

E. 4.2.1.1

Cela étant, compte tenu du fait que les parties n'accordent pas le même sens à la disposition susmentionnée, il convient de procéder à son interprétation, en tant que norme secondaire d'exécution dont le Conseil fédéral délègue la compétence décisionnelle à l'OFT (cf. art. 11 OTV). Le mode d'interprétation de l'ordonnance peut s'inspirer du mode d'interprétation objective des lois. Il doit permettre de déterminer ce qu'il convient d'entendre par la notion de « réseaux de transport locaux », apte à justifier l'attribution d'une concession de zone en

lieu et place d'une concession de lignes.

E. 4.2.1.2

Selon la jurisprudence fédérale, la loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Si son texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celle-ci sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégagant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires (interprétation historique), du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique) ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique) (cf. ATF 141 III 444 consid. 2.1, et réf. cit.). Si aucune méthode d'interprétation n'est privilégiée, il convient de s'inspirer d'un pluralisme pragmatique pour rechercher le sens véritable de la norme. En particulier, le Tribunal ne se fonde sur la compréhension littérale du texte que s'il en découle sans ambiguïté une solution matériellement juste (cf. ATF 138 IV 65 consid. 4.3.1 ; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-6157/2014 du 19 mai 2016 consid. 5.1).

E. 4.2.2

L'interprétation littérale de la disposition litigieuse au cas d'espèce s'opère en comparant la version française avec les versions germanophone et italophone de son libellé. En français, la formulation utilisée est « pour des réseaux de transport locaux », en allemand « Ortsverkehrsnetze » et en italien « le reti del traffico locale ». Force est toutefois de constater que, dans chaque version, le terme « local » est utilisé et qu'aucune précision n'est apportée sur la question de savoir ce qu'il recouvre. Or, le dictionnaire Larousse définit le terme « local » comme suit : « particulier à un lieu, à une région, à un pays ». Quant au dictionnaire Robert, il définit le terme « local » par ce qui concerne un lieu ou une région. Et l'ancien dictionnaire Littré le définit par « ce qui appartient à un lieu », en précisant qu'« il s'est dit abusivement pour lieu particulier, localité ». De telles définitions sont toutefois particulièrement larges et ne permettent à vrai dire pas de savoir si le Conseil fédéral a voulu, dans la disposition litigieuse, restreindre le terme « local » à une localité seule, à une région, ou encore à une zone.

E. 4.2.3

Il convient ensuite de relever que les circonstances dans lesquelles l'art. 10 al. 1 OTV a été élaboré peuvent être aisément déduites de la disposition à laquelle il a succédé, à savoir l'art. 4 al. 3 de l'ancienne ordonnance sur les concessions pour le transport des voyageurs (OCTV) du 25 novembre 1998. Ladite disposition prévoyait que des concessions de zone peuvent être octroyées pour le transport régulier et professionnel de voyageurs à l'intérieur « d'une zone déterminée ». Par ailleurs, selon l'ancienne ordonnance sur les concessions de transport par automobiles (OCTA), en vigueur du 1er janvier 1996 au 1er janvier 1999, des concessions de zone pouvaient être octroyées pour le transport régulier et professionnel de personnes « à l'intérieur d'une région déterminée » (art. 6 al. 2 aOCTA). Ces deux dispositions, certes abrogées, utilisent des termes différents que la disposition litigieuse, qui emploie, quant à elle, le terme de « réseaux de transports locaux ». Il ressort toutefois de l'interprétation littérale précédemment effectuée que le terme local est défini comme se rapportant notamment à une région déterminée, si bien que les deux termes utilisés ne paraissent pas se rapporter à des définitions si éloignées. Cela étant, force est d'admettre que l'interprétation historique ne permet encore pas de déterminer à quoi fait exactement

référence le terme de « réseau de transports locaux ».

E. 4.3.1

Une interprétation systématique de la disposition litigieuse permet d'obtenir davantage d'informations sur la question de savoir ce que recouvre exactement le terme de « réseau de transports locaux ». En effet, certaines dispositions de l'ordonnance sur l'indemnisation du trafic régional de voyageurs du 11 novembre 2009 (OITRV, RS 745.16) contiennent une définition du terme « local ». A teneur de l'art. 3 OITRV, le trafic local, qui est exclu des prestations fédérales conformément à l'art. 28 al. 2 LTV, comprend des lignes servant à la desserte capillaire des localités. Une ligne sert à cette desserte lorsque les arrêts se trouvent, en règle générale, à moins de 1,5 km du point de liaison le plus proche avec le réseau supérieur des transports publics et que la distance entre les arrêts est courte. Aux termes de l'art. 4 OITRV, au sens de la présente ordonnance, on entend par trafic régional de voyageurs, le transport de voyageurs à l'intérieur d'une région, y compris la desserte de base des localités, ainsi que le transport de voyageurs entre une région et des régions voisines, même étrangères.

E. 4.3.2

Cela étant, l'autorité inférieure prétend, à l'appui de ses écritures, qu'il ne serait pas possible de se référer, dans le cadre d'une interprétation systématique de la norme litigieuse, aux dispositions de l'OITRV définissant le trafic local, puisque celles-ci auraient trait à la procédure de commande et non pas à la régle du transport des voyageurs. Elle estime qu'un réseau de transport local ne pourrait jamais dépasser le périmètre d'une localité.

E. 4.3.3

Or, comme le soulève à juste titre la recourante, la systématique de la LTV ne permet pas de confirmer qu'il existerait une distinction entre les notions du trafic local et régional dans la procédure de commande et celle du réseau de transport local relevant de la régle du transport de voyageurs. En effet, dans le cadre de la section de la LTV relative aux obligations fondamentales des entreprises et, par conséquent, pas uniquement aux procédures de commande, l'art. 16 LTV opère également une distinction entre les prestations du trafic de longues distances, du trafic régional et du trafic local. De telles distinctions ne concernent donc, contrairement à ce qu'affirme l'autorité inférieure, pas uniquement la procédure de commande. Par ailleurs, il ressort assez clairement de la teneur de l'art. 56 OTV que la législation sur le transport de voyageurs n'opère pas de distinctions entre les notions du trafic local et régional dans la procédure de commande et les notions du trafic local et régional relevant de la régle du transport de voyageurs. En effet, il ressort de la disposition précitée que les entreprises sont contraintes de fournir le service direct pour le transport régional de voyageurs commandé par l'art. 28 al. 1 LTV et pour le trafic longues distances. Au surplus, pour le reste du trafic relevant de la concession, les entreprises doivent également proposer le service direct en trafic local lorsque (a) les conditions techniques le permettent ; (b) l'utilité pour les voyageurs dépasse les dépenses. En outre, selon l'art. 56 al. 4 OTV, les lignes du trafic longues distances, du trafic régional et du trafic local pour lesquelles l'offre du service direct n'est pas obligatoire sont fixées dans la concession. Il résulte des constatations qui précèdent que, comme le souligne à juste raison la recourante, la notion du trafic local ne constitue pas une notion limitée à la procédure de commande en vertu des art. 28ss LTV, mais qu'il s'agit d'une notion qui paraît pertinente pour l'ensemble de la législation sur le transport de voyageurs. Ces considérations sont

confirmées par l'art. 32 al. 2 let. d LTV qui emploie la notion du réseau régional en référence aux prestations relevant du transport régional de travailleurs par route commandées en commun (art. 32 al. 1 LTV). Ainsi, si la notion de réseau régional est utilisée en lien avec le transport régional, l'on ne voit pas pour quelles raisons il n'en serait pas de même pour le réseau local et, respectivement, le transport local.

E. 4.3.4

Dès lors, le Tribunal estime qu'il est possible de se référer à l'art. 3 OITRV afin de déterminer ce que recouvre exactement la notion de réseau de transport local. Cela étant, et comme le souligne à juste raison l'autorité inférieure, l'art. 3 OITRV définit le trafic local selon une certaine fonction, soit la desserte capillaire des localités, mais ne détermine pas un périmètre géographique clair susceptible de servir de base à l'octroi d'une concession de zone. Force est dès lors de constater qu'il n'existe, dans la législation en matière de transport, aucune définition légale précise de la notion de « réseau de transport local ».

E. 4.4

L'interprétation téléologique de la disposition litigieuse ne permet pas non plus d'apporter une solution convaincante à la question de savoir ce que recouvre exactement la notion de « réseau de transport local ». Certes, il ressort de la législation en matière de transport que, en règle générale, l'OFT octroie des concessions de ligne pour le transport de voyageurs sur des lignes déterminées. Ainsi, l'octroi de concession de lignes constitue, de prime abord, la règle. Ce n'est en effet que lorsque les conditions supplémentaires prévues à l'art. 10 OTV sont remplies qu'une concession de zone peut être octroyée. La concession de zone constitue donc l'exception à la règle générale de la concession de ligne. Cela étant, le but visant à placer la concession de zone à titre d'exception de la concession de ligne ne permet encore pas de définir clairement la condition permettant d'obtenir une telle concession de zone, soit celle des réseaux de transport locaux, si ce n'est qu'une exception est appelée par nature à être interprétée restrictivement.

E. 5

Des considérations qui précèdent il découle que le sens de la disposition litigieuse ne peut être déduite de son interprétation.

E. 5.1

Il convient de se référer à la jurisprudence fédérale en cas de lacune de la loi, tout en retenant qu'il s'agit en l'espèce de la disposition d'une ordonnance fédérale.

E. 5.1.1

L'interprétation de la loi peut conduire à la constatation d'une lacune. Une lacune proprement dite suppose que le législateur s'est abstenu de régler un point qu'il aurait dû régler et qu'aucune solution ne se dégage du texte ou de l'interprétation de la loi. Cette première situation ouvre deux possibilités. Soit une telle lacune peut être occulte (involontaire). Tel est le cas lorsque le législateur a omis d'adjoindre, à une règle conçue de façon générale, la restriction ou la précision que le sens et le but de la règle considérée ou une autre règle légale imposent dans certains cas. En d'autres termes, il y a lacune occulte lorsque le silence de la loi est contraire à son économie (cf. ATF 117 II 494 consid. 6a et la réf. citée ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_68/2016 du 6 juin 2017 consid. 5.5.1). En revanche, si le législateur a renoncé volontairement à codifier une situation qui n'appelait pas nécessairement une intervention de sa part, son inaction équivaut à un silence qualifié

(lacune volontaire ou apparente). Quant à la seconde situation, elle vise le cas d'une lacune improprement dite, qui se caractérise par le fait que la loi offre certes une réponse, mais que celle-ci est insatisfaisante. D'après la jurisprudence, seule l'existence d'une lacune proprement dite (apparente ou occulte) appelle l'intervention du juge, tandis qu'il lui est en principe interdit, selon la conception traditionnelle qui découle notamment du principe de la séparation des pouvoirs, de corriger les lacunes improprement dites, à moins que le fait d'invoquer le sens réputé déterminé de la norme ne constitue un abus de droit ou ne viole la Constitution (cf. ATF 131 II 562 consid. 3.5 et les arrêts cités, arrêt du Tribunal fédéral 2C_68/2016 précité consid. 5.5.1). Selon le Tribunal fédéral (cf. arrêt 2C_818/2009 du 9 juillet 2010 consid. 4.6), savoir si l'on est en présence d'une lacune proprement dite occulte de la loi, que le juge peut et doit combler en raison de l'économie de la loi, ou d'une lacune improprement dite relevant de considérations de politique législative qui sortent du champ de compétence du pouvoir judiciaire, est une question d'interprétation parfois délicate, car la frontière entre ces deux notions peut se révéler relativement ténue.

E. 5.1.2

A cet égard, il est intéressant de relever que, lorsque le Tribunal fédéral est saisi d'une question d'interprétation de la loi dans une affaire qu'il n'examine que sous l'angle de l'arbitraire - ce qui n'est pas le cas en l'occurrence du Tribunal de céans -, il ne s'écarte de la solution retenue par l'autorité cantonale de dernière instance, selon la formule consacrée par la jurisprudence, que si la décision attaquée apparaît insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, adoptée sans motifs objectifs ou en violation d'un droit certain (cf. ATF 134 I 140 consid. 5.4, ATF 133 I 149 consid. 3.1, ATF 132 I 13 consid. 5.1). De cette jurisprudence, le Tribunal administratif fédéral retiendra au cas d'espèce que la solution adoptée par l'autorité inférieure dans l'exercice nécessaire de son pouvoir d'appréciation interprétatif, vu l'imprécision de la norme, doit à tout le moins s'avérer objectivement fondée.

E. 5.2.1

En résumé, il convient de constater que l'art. 10 al. 1 let. b OTV contient certes une condition permettant de prétendre à l'octroi d'une concession de zone, mais également que dite condition n'est pas définie clairement et ne permet, en pratique, pas de comprendre ce que recouvre le terme « local ». Dès lors, le Tribunal de céans considère qu'il s'agit d'une lacune improprement dite que le Juge, selon la jurisprudence précitée, n'est pas habilité à combler, sachant également que le législateur a concédé un très large pouvoir législatif délégué au Conseil fédéral. Cela étant, il lui appartient d'examiner en l'occurrence si la décision de l'autorité inférieure a été adoptée conformément à la situation effective, est fondée sur des motifs objectifs et, partant, si l'autorité inférieure a fait un usage raisonnable de son pouvoir d'interprétation (législatif), étroitement lié en l'occurrence à son pouvoir d'appréciation (exécutif) nécessairement étendu vu l'imprécision de la norme en cause de l'ordonnance fédérale, et demeure, ainsi, dans les limites de la large délégation de compétence que le législateur lui a concédée en tant qu'autorité de surveillance (cf. art. 52 LTV).

E. 5.2.2

A l'appui de sa décision, l'autorité inférieure estime que, selon sa pratique développée depuis l'entrée en vigueur de l'OTV le 1er janvier 2010, il y aurait lieu de retenir la localité ou, le cas échéant, la commune lorsqu'elle correspond au territoire de la localité, comme

entité géographique pertinente pour définir le réseau de transport local. Par ailleurs, dite autorité se réfère en la matière au répertoire des localités de l'Office fédéral de la statistique (OFS). De l'avis de l'OFT, cette base aurait été retenue afin de déterminer une zone de manière précise et stable, ainsi que pour éviter une définition arbitraire des concessions de zone.

E. 5.2.3

En l'occurrence, le Tribunal estime que la pratique de l'autorité inférieure est adoptée avec un motif objectif. A tout le moins, force est d'admettre que la recourante n'est pas parvenue à établir le contraire.

E. 5.2.3.1

En effet, il convient en préalable de rappeler que l'OFT constitue l'autorité spécialisée en la matière et dispose de connaissances techniques et locales que le Tribunal - pas plus d'ailleurs que le Conseil fédéral en soi - ne détient pas. Il appert que l'autorité inférieure est donc la plus à même de combler cette lacune improprement dite en développant une pratique uniforme et n'engendrant aucune inégalité de traitement. De sorte, il paraît justifié de se fier à sa pratique pour autant que celle-ci soit raisonnablement et objectivement fondée, vu également sa qualité d'autorité de surveillance.

E. 5.2.3.2

A cet égard, le Tribunal considère que le fait de retenir la localité ou la commune, lorsqu'elle correspond au territoire de la localité, constitue une base aisément déterminable, stable et efficace permettant d'éviter de manière optimale la survenance d'inégalités. En effet, et surtout dans le cadre du canton de Genève qui s'avère dense et composé de multiples communes, l'octroi d'une concession de zone pour l'ensemble desdites communes rendrait plus compliqué le rôle de surveillance que l'autorité inférieure se doit d'endosser, et ce surtout concernant la situation de concurrence. Comme elle le relève à juste raison, l'autorité inférieure doit pouvoir conserver la maîtrise sur la situation en matière de transport dans le canton et doit demeurer informée en amont des modifications de réseau. Cette restriction de périmètre vise à cet égard à éviter que l'octroi de concessions de zone sans périmètre clairement défini ou, respectivement, sur des périmètres de plus en plus étendus en raison d'extensions de zones urbaines, conduise les entreprises à modifier de plus en plus de lignes sans en informer l'OFT. Dès lors, force est de constater que l'autorité inférieure justifie ce changement de pratique, dans un premier temps, par son devoir de surveillance qui s'en verrait quelque peu altéré si l'opinion de la recourante devait être suivie. Par conséquent, le Tribunal considère qu'une telle justification relative au changement de pratique s'avère cohérente et bien fondée. La recourante n'a apporté aucun indice permettant d'établir le contraire. Loin s'en faut.

E. 5.2.3.3

En outre, il convient de préciser, du point de vue d'une pesée des intérêts en présence, que l'intérêt de la recourante à bénéficier d'une concession de zone ne saurait avoir la préséance sur celui de l'autorité inférieure à pouvoir exercer son rôle de surveillance de manière optimale. En effet, les entreprises qui exploitent un réseau de transport local dans le cadre d'une concession de zone bénéficient d'une certaine simplification en rapport avec les formalités administratives liées aux modifications de lignes à l'intérieur de la zone. Cela étant, et comme le souligne à juste raison l'autorité inférieure, la portée de cette simplification doit être relativisée dans la mesure où les dérogations minimales par rapport à

la concession, notamment celles qui concernent la désignation de la ligne, ne requièrent pas la modification de la concession (cf. art. 17 al. 2 OTV). Par ailleurs, les allègements offerts par la concession de zone ne doivent pas empêcher ou entraver fortement l'exercice par l'OFT de ses tâches de gestion et de surveillance en matière de régie de transport des voyageurs. C'est dès lors en raison des considérations qui précèdent que l'autorité inférieure interprète, à juste titre, de manière restrictive la notion de réseau de transport local en la rattachant au territoire d'une localité ou, le cas échéant, d'une commune. Le Tribunal ne voit pas en quoi cette pratique serait contestable et la recourante n'apporte pas le début d'un indice dans ce sens.

E. 5.2.3.4

Enfin, force est d'admettre que la pratique de l'autorité inférieure est, dans ce cadre, uniforme puisqu'elle a renouvelé depuis 2010 trois concessions et a systématiquement octroyé des concessions de ligne aux entreprises de transport. Dès lors, cela confirme une nouvelle fois que la concession de zone doit rester l'exception et qu'il existe dans ce cadre une certaine égalité de traitement entre les entreprises de transport concernées.

E. 5.3

Sur le vu de ce qui précède, il convient donc de confirmer la décision attaquée sur ce point comme étant conforme au droit.

E. 6

La recourante prétend encore que l'autorité inférieure aurait dû lui accorder la concession litigieuse pour une durée de 25 ans, et non pas pour 10 ans tel que décidé dans le prononcé querellé.

E. 6.1

La concession est octroyée pour une durée maximale de 25 ans (art. 6 al. 3 LTV). Cette durée de validité correspond à la durée d'amortissement du matériel roulant (cf. Message précité, FF 1997 I 853ss, spéc. 902). L'art. 15 OTV précise, quant à lui, que la concession est octroyée ou renouvelée pour 10 ans. Elle peut être octroyée pour une plus longue durée, mais pour 25 ans au plus, si l'amortissement des moyens d'exploitation l'exige (art. 15 al. 3 OTV). Il découle donc de la volonté exprimée par le législateur, et rappelée ci-dessus, que la durée de la concession doit permettre l'amortissement du matériel roulant. Les articles 6 al. 3 LTV et 15 al. 3 OTV laissent une grande marge d'appréciation à l'autorité inférieure et il n'y figure en particulier aucun autre élément permettant de définir des critères propres à fixer la durée des concessions.

E. 6.2

La durée d'amortissement comme critère de fixation de la durée de renouvellement d'une concession a par ailleurs été confirmée par le Tribunal de céans et il a été considéré que, malgré son large pouvoir d'appréciation, l'OFT devait tenir compte de ce que la législation prévoit en principe une durée de 10 ans, des durées plus courtes étant l'exception (arrêt du Tribunal administratif fédéral A-8480/2007 du 6 juillet 2009 consid. 5.1).

E. 6.3.1

Au cas d'espèce, il ressort en effet du texte légal de l'art. 15 OTV que la règle générale relative à la durée de la concession est que dite concession est octroyée pour une durée de 10 ans. L'octroi d'une concession pour une durée plus longue constitue donc l'exception.

Comme le relève à juste raison l'autorité inférieure, avant l'entrée en vigueur de l'OTV, l'OCTV prévoyait une plus grande marge d'appréciation en faveur de l'autorité spécialisée puisqu'elle précisait que, en règle générale, la concession était octroyée pour 10 ans. Ceci est d'ailleurs confirmé par la jurisprudence du Tribunal de céans (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-8480/2007 du 6 juillet 2009 consid. 5.4). Désormais, force est d'admettre que la législation restreint cette marge de manoeuvre de l'OFT puisque l'expression « en règle générale » a été supprimée, de sorte que la règle pour la durée de la concession est de 10 ans. Ce n'est que lorsque l'amortissement des moyens d'action l'exige que la concession peut être de plus longue durée. L'autorité inférieure explique toutefois que, depuis l'entrée en vigueur de l'OTV, le renouvellement ordinaire des moyens d'exploitation ne constituerait plus un motif suffisant pour l'octroi d'une plus longue durée au sens de l'art. 15 al. 3 OTV. Elle précise qu'elle n'appliquerait cette disposition qu'en présence d'investissements extraordinaires et que, depuis 2010, les renouvellements de concessions en matière de trolleybus auraient systématiquement été octroyés pour 10 ans.

E. 6.3.2

La Cour de céans considère que cette nouvelle pratique ne saurait prêter flanc à la critique.

E. 6.3.2.1

En effet, il a déjà été jugé que le fait d'accorder une concession de plus courte durée était conforme à la marge de manoeuvre laissée par l'art. 14 OCTV (RO 1999 721 ; actuellement art. 15 OTV). En outre, il a été considéré qu'une telle pratique était également conforme aux buts d'efficacité, de desserte optimale du territoire et d'économicité prescrits par le législateur aux articles 49ss LCdF et que la liberté d'appréciation de l'autorité inférieure dans ce cadre était large (arrêt du Tribunal administratif fédéral A-8480/2007 précité consid. 6.6). Par ailleurs, les explications de l'OFT quant à son changement de pratique sont convaincantes et sont de nature à éviter des situations inégalitaires. En effet, le fait de réserver l'octroi de concessions d'une durée supérieure à des situations particulières, soit en l'occurrence lorsqu'une entreprise prend un risque particulier sur un investissement important, semble justifié. Il s'agit par exemple d'entreprises ne bénéficiant pas d'indemnités publiques et exploitant un service à leurs risques et périls ou encore d'investissements réalisés au moment de l'octroi d'une concession pour du matériel roulant très spécifique qui ne pourrait être exploité ailleurs que sur la ligne faisant l'objet de la concession. L'on ne voit dès lors pas en quoi cette pratique serait contraire au droit. La recourante ne l'a en tout état de cause pas établi à suffisance. Par ailleurs, il sied de constater que l'autorité inférieure s'est conformée à la pratique susmentionnée, puisqu'elle n'a accordé depuis 2010 que des concessions d'une durée de 10 ans, alors même que les entreprises concernées invoquaient l'art. 15 al. 3 OTV afin de bénéficier d'une concession d'une plus longue durée.

E. 6.3.2.2

Au cas d'espèce, la recourante bénéficie d'indemnités publiques et elle est associée à la stratégie des transports « Mobilité 30 » du canton de Genève, ce qu'il a confirmé lors de sa consultation. Il y a lieu de rejoindre l'autorité inférieure lorsqu'elle considère, à l'appui de sa duplique, que le risque pour la recourante de devoir se séparer de ses moyens d'exploitation n'est pas avéré. A tout le moins, force est d'admettre que la recourante n'a pas établi un tel risque. En outre, si elle estimait que tel aurait été le cas, elle n'aurait pas acquis 33 trolleybus en 2014 pour un montant de 31 millions de francs, sans attendre le renouvellement de la concession. Ce qui précède démontre qu'il ne s'agit pas, pour la

recourante, d'une dépense exceptionnelle, mais bien d'un renouvellement ordinaire des moyens d'exploitation. Il s'ensuit que la durée de 10 ans de la concession susmentionnée doit être confirmée par le Tribunal.

E. 6.4

Sur le vu de ce qui précède, il convient donc de confirmer également la décision attaquée sur ce point.

E. 7

De l'ensemble des considérations qui précèdent le Tribunal retient que l'autorité inférieure a agi dans le respect du droit fédéral. Il s'ensuit que le recours doit être rejeté et confirmée la décision attaquée.

E. 8.1

Selon l'art. 63 al. 1 1ère phrase PA, les frais de procédure sont généralement mis, dans le dispositif, à la charge de la partie qui succombe. En l'occurrence, la recourante succombe entièrement, de sorte qu'elle doit prendre à sa charge les frais de procédure, qui s'élèvent à Fr. 3000.-, lesquels seront prélevés sur l'avance de frais du même montant qu'elle a déjà effectuée.

E. 8.2

Le Tribunal peut allouer d'office ou sur requête à la partie ayant entièrement ou partiellement gain de cause une indemnité pour les frais indispensables et relativement élevés qui lui ont été occasionnés (art. 64 al. 1 PA et art. 7 ss du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). Les autorités fédérales et, en règle générale, les autres autorités parties n'ont pas droit aux dépens (art. 7 al. 3 FITAF). Aucune indemnité de dépens ne sera donc allouée en l'espèce. (le dispositif est porté à la page suivante)

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.