



Cour I
A-7916/2024

Arrêt du 5 juin 2025

Composition

Claudia Pasqualetto Péquignot (présidente du collège),
Alexander Misic, Jürg Marcel Tiefenthal, juges,
Vincent Jobin, greffier.

Parties

A. _____,
recourant,
contre

Office fédéral des transports OFT,
Palais fédéral nord, 3003 Berne,
autorité inférieure.

Objet

transport de personnes et de marchandises

Faits :**A.**

A.a A._____ (ci-après : l'utilisateur) s'est procuré un titre de transport combiné parking relais « P + R » au moyen duquel il a emprunté les transports publics dans la région (...). Le 13 mai 2024, un contrôle des titres de transport a révélé qu'il ne possédait pas de titre de transport valable, faute d'avoir présenté une carte de légitimation en sus de son abonnement. Le jour-même, l'utilisateur a adressé à l'entreprise de transport un courrier dans lequel il demandait l'annulation du constat dressé et contestait être redevable d'un quelconque montant. Le 17 mai 2024, les X._____ SA (ci-après : les X._____ ou la société de transport) ont adressé à l'utilisateur une facture l'exhortant à s'acquitter du forfait du billet, d'une surtaxe et de frais administratifs pour un total de 125 francs en raison des événements du 13 mai.

A.b Le 17 mai 2024, l'utilisateur n'a pas été en mesure de présenter son titre de transport (abonnement mensuel) à l'occasion d'un nouveau contrôle. Par courrier adressé aux X._____ du 20 mai 2024, l'utilisateur a demandé l'annulation du constat dressé et contesté être redevable d'un quelconque montant. Le 21 mai 2024, les X._____ ont adressé à l'utilisateur une facture l'exhortant à s'acquitter du forfait du billet, d'une surtaxe et de frais administratifs pour un total de 165 francs en raison des événements du 17 mai, montant augmenté en raison de la récidive.

A.c La société de transport a répondu le 27 mai 2024 aux demandes de l'utilisateur des 17 et 20 mai 2024 en maintenant la créance découlant des événements du 13 mai dans son principe mais en la réduisant exceptionnellement à 30 francs et en réduisant la créance découlant des événements du 17 mai à 5 francs au motif que l'utilisateur avait présenté son titre de transport valable a posteriori.

L'utilisateur s'est acquitté de cette somme de 35 francs.

B.

B.a En date du 29 juin 2024, l'utilisateur a adressé à l'Office fédéral des transports (ci-après : l'OFT) un « recours contre une décision administrative » dans lequel il conclut à l'annulation de ce qu'il qualifie comme étant la décision du 27 mai 2024 confirmant, pour un montant réduit, les suppléments générés par les événements des 13 et 17 mai 2024, et au remboursement des montants acquittés à hauteur de 35 francs, subsidiairement à ce que l'OFT ordonne à la société de transport de lui rembourser la somme de 30 francs à raison du dommage occasionné, et

enfin demande à l'OFT d'enjoindre aux X. _____ d'intégrer les abonnements « P + R » à la plateforme Swisspass.

B.b Le 15 novembre 2024, l'OFT a donné suite aux écritures de l'utilisateur (ci-après : le recourant) en indiquant s'être renseigné sur les faits auprès de la société de transport et ne voir aucun motif d'engager une procédure à l'encontre de cette dernière.

C.

C.a Par acte du 16 décembre 2024, le recourant forme recours auprès du Tribunal administratif fédéral contre le courrier du 15 novembre 2024 de l'OFT, ci-après aussi l'autorité intimée. Il conclut à l'annulation dudit courrier, qu'il qualifie de décision administrative, et à ce que soit ordonné le remboursement des 35 francs versés, subsidiairement au renvoi de l'affaire à l'autorité intimée. Il conclut encore plus subsidiairement à ce que les X. _____ soient condamnés à lui rembourser la somme de 30 francs en réparation du dommage causé par sa verbalisation infondée du 13 mai 2024. Il conclut finalement à ce que les X. _____ soient enjoins à intégrer les abonnements « P + R » à la plateforme Swisspass. Il soutient en substance, à l'appui de son recours, que le courrier de l'autorité intimée du 15 novembre 2024 est une décision administrative du point de vue matériel. Il invoque au fond une violation de l'obligation d'informer, la violation de diverses dispositions du Tarif (...) de la communauté tarifaire (...) et fonde sa prétention en réparation du dommage sur les dispositions en matière de responsabilité contractuelle. Il produit divers documents et propose son audition.

C.b Dans ses déterminations du 11 février 2025, l'autorité intimée conclut à l'irrecevabilité du recours. Elle expose que le litige éventuel doit suivre la voie judiciaire civile et que par conséquent, ni elle ni la société de transport ne sont en mesure de rendre une décision administrative sur les prétentions du recourant. La présence de la voie judiciaire civile est adéquate et permet d'exclure une obligation exceptionnelle de l'autorité intimée de rendre une décision pour permettre de concrétiser le droit à une protection juridique suffisante.

C.c Dans ses observations finales du 21 février 2025, le recourant prend position sur la recevabilité de son recours. Le recourant formule en outre des conclusions complémentaires au fond, soit en substance : 1) l'effacement de ses données personnelles du fichier des contrevenants au sens de l'art. 20a de la loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs (LTV ; RS 745.1) ; 2) enjoindre la société de transport à porter

à la connaissance du cercle intéressé la nécessité de se procurer une carte de légitimation ; 3) enjoindre à la société de transport d'expliquer la nécessité de l'exigence d'une carte de légitimation ; 4) condamner la société de transport au paiement des frais de justice ; 5) condamner la société de transport à lui payer la somme de 85 francs à titre de dépens. Il produit des documents supplémentaires.

Droit :

1.

1.1 Aux termes de l'art. 33 let. d LTAF, le Tribunal administratif fédéral connaît des recours contre les décisions de la Chancellerie fédérale, des départements et des unités de l'administration fédérale qui leur sont subordonnées ou administrativement rattachées. L'OFT est une unité administrativement rattachée au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) et le présent tribunal est compétent. La procédure de recours est régie par la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021) à moins que la LTAF n'en dispose autrement (art. 37 LTAF). Par ailleurs, selon l'art. 31 LTAF, le TAF est compétent pour connaître des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA.

1.2 En l'espèce, les parties ont un désaccord fondamental sur le cadre procédural du présent litige.

1.2.1 Le recourant a adressé à l'autorité inférieure, qu'il considère manifestement être une autorité de recours, un écrit intitulé « recours » dans lequel il considère le courrier de l'entreprise de transports comme une décision. Il estime attaquer devant le Tribunal de céans une décision administrative au sens de l'art. 5 PA rendue sur recours par l'autorité inférieure et estime disposer de la qualité de partie.

1.2.2 L'autorité inférieure estime pour sa part avoir donné suite à une dénonciation de la part du recourant et considère par conséquent à la fois, que le recourant ne dispose pas de la qualité de partie ou pour recourir à la présente procédure, et que sa détermination du 15 novembre 2024 n'est pas une décision au sens de l'art. 5 PA, raisons pour laquelle elle conclut à l'irrecevabilité du recours.

1.2.3 Il y a lieu d'examiner en premier lieu quelle est la nature de la relation juridique entre les X. _____ et le recourant (consid. 1.3-1.4.3), puis celle de savoir si ce dernier pouvait présenter un « recours » à l'autorité

inférieure (consid. 1.4.4-1.6.6). De ces deux questions découlent la nature du courrier ici attaqué et par conséquent les règles régissant la recevabilité d'un recours contre cet écrit.

1.3 L'origine du litige découle de l'utilisation par le recourant des services de transport public offerts par les X._____. Cette utilisation n'a pas été conforme au tarif (titres de transport non valables en date des 13 et 17 mai 2024). En raison de ces manquements, les X._____ ont fait savoir au recourant qu'ils lui réclameraient la somme de 125 francs pour l'infraction du 13 mai et 165 francs pour l'infraction du 17 mai. Après avoir pris connaissance des courriers de protestation du recourant, les X._____ ont accepté de réduire les deux sommes précitées au total de 35 francs, montant que le recourant a acquitté.

1.4 Parmi d'autres conclusions dont la recevabilité sera examinée ci-après (consid. 2), le recourant s'en prend au supplément qui lui a été demandé en raison de ses deux déplacements sans titre de transport valable, soit la somme précitée.

1.4.1 Les transports publics sont une tâche de la Confédération. La loi fédérale du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs (LTV, RS 745.1) régit la régle du transport de voyageurs ainsi que l'utilisation des installations et des véhicules destinés audit transport (art. 1 al. 1 LTV). La régle du transport de voyageurs comprend notamment le transport régulier et professionnel de voyageurs par chemin de fer et par route (art. 1 al. 2 LTV). La régle du transport de voyageurs implique que la Confédération a le droit exclusif d'assurer le transport régulier et professionnel de voyageurs tant que ce droit n'est pas limité par d'autres actes normatifs ou des traités internationaux (art. 4 LTV). La Confédération, par l'OFT, exploite sa régle en octroyant à des entreprises des concessions de transport de voyageurs professionnel et régulier (art. 6 al. 1 et 4 LTV ; Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 6. Juni 2006, in : JAAC 70.86, p. 5), sauf exceptions non pertinentes en l'espèce (art. 7 et 8 LTV). Aux concessions s'ajoutent les autorisations nécessaires pour emprunter les voies de circulation et les stations (art. 9 al. 1 LTV ; MICHAEL HOCHSTRASSER, Der Beförderungsvertrag, 2015, n° 346). L'octroi de la concession donne à l'entreprise de transports le droit exclusif de transporter des personnes sur le tracé ou la ligne concédée (arrêt du TAF A-330/2007 du 12 juillet 2007 consid. 3; HOCHSTRASSER, op. cit., n° 347). Les entreprises de transport sont en contrepartie soumises à diverses obligations fondamentales (art. 12-18a LTV), soit l'obligation de transporter (art. 12 LTV), d'établir des horaires (art. 13 LTV), d'effectuer les

courses établies dans les horaires (obligation d'exploiter, art. 14 LTV), d'établir des tarifs répondant aux critères légaux, dans le respect de l'égalité de traitement (art. 15 LTV), d'informer les voyageurs (art. 15a LTV), d'offrir un service direct pour le transport longues distances et de l'organiser (art. 16-17 LTV), depuis le 1^{er} janvier 2025, d'exploiter une plateforme commune de distribution (art. 17a LTV, RO 2024 575) ainsi que d'autres obligations (art. 18 LTV) dont l'OFT s'assure du respect (art. 18a LTV, ci-dessous consid. 1.4.3).

Aux termes de l'art. 52 LTV, les transports publics sont soumis à la surveillance de l'OFT (ATF 136 II 457 consid. 2.2 ; MARCEL HEPP/PETER KÖNIG, Rechtswege im öffentlichen Verkehr, in : Laesser/Maggi/Bieger/von Arx [éd.], 20 Jahre Bahnreform : Spezialausgabe des Schweizer Jahrbuchs für Verkehr 2019, disponible sur www.svwg.ch/publikationen > Ausgabe 2019 [consulté le 2 juin 2025], p. 115, 120 s.). Si des agissements des organes ou des services des entreprises lèsent des intérêts fondamentaux du pays ou violent la LTV, la concession, l'autorisation ou des conventions internationales, l'OFT peut les annuler ou en empêcher l'application. En cas de manquements aux obligations de la concession et de la loi, l'OFT pourrait aller jusqu'à révoquer une concession sans indemnités (art. 6 et 9 LTV). Un tel litige relèverait donc de la compétence de l'OFT et ne concernerait toutefois que l'entreprise de transport et la Confédération, non les usagers.

1.4.2 La section 4 de la LTV est consacrée au contrat de transport de voyageurs. Ce sont ces dispositions qui sont pertinentes s'agissant du litige du recourant avec les X._____.

L'art. 19 LTV dispose que par le contrat de transport de voyageurs, l'entreprise s'engage, moyennant un prix, à transporter une personne d'une station à une autre (al. 1). Le contrat confère au voyageur le droit d'utiliser les prestations annoncées dans l'horaire ainsi que les prestations supplémentaires accessibles au public (al. 2). La section régleme encore les droits et obligations du voyageur et de l'entreprise de transports en cas de retard (art. 21-21d), la possibilité pour la société de transport concessionnaire d'édicter des conditions générales (art. 22 LTV), le régime des bagages à main et des bicyclettes (art. 23-23a LTV) ainsi que le régime applicable aux voyageurs sans titre de transport. L'art. 20 al. 1 LTV dispose à cet égard que le voyageur qui ne peut présenter un titre de transport valable doit attester de son identité et payer le prix de sa course ainsi qu'un supplément. S'il ne paie pas immédiatement, il est appelé à fournir des sûretés. À défaut, il peut être exclu du transport (al. 1). Les tarifs fixent le

montant du supplément (al. 2), qui est fixé en fonction du manque à gagner et des frais occasionnés (al. 3) et peut être réduit (al. 4) ou augmenté (al. 5) selon les circonstances. Les poursuites pénales sont réservées (al. 7) et le Tribunal rappellera à cet égard que voyager sans titre de transport valable est une infraction pénale (art. 57 al. 3 LTV). Toutes ces dispositions régissent, cette fois, les rapports entre les usagers et l'entreprise concessionnaire. De manière plus spécifique, la question d'éventuels suppléments pour frais administratifs que le concessionnaire pourrait percevoir si un usager voyage sans titre de transport valable est donc régie par l'art. 20 LTV.

1.4.3 Au stade des voies de droit, l'art. 56 al. 1 LTV prévoit que les litiges d'ordre pécuniaire qui opposent le client et l'entreprise relèvent de la juridiction civile.

Il ressort des développements ci-dessus (consid. 1.4.2) que le contrat de transport de voyageurs par une société de transport concessionnaire fait l'objet d'une réglementation impérative relativement détaillée. Des éléments essentiels du contrat tels que l'obligation de transporter, les principes de tarification et les modalités destinées à permettre le passage d'un transport public à un autre dans le cadre d'un réseau, sont ancrés dans la loi. Ces éléments découlent des obligations liées à l'octroi de concessions, afin de satisfaire à la tâche d'intérêt public que représente le transport public. Cela ne préjuge en rien de la nature de droit privé ou de droit public du contrat de transport passé entre un voyageur et la société de transport concessionnaire, et encore moins des compétences des autorités pour régler les litiges entre usagers et concessionnaires.

Selon la jurisprudence et conformément à l'art. 56 al. 1 LTV, même s'il fallait reconnaître une certaine nature mixte aux normes concernant la fixation des tarifs, les litiges relatifs au paiement des prestations de transport sont de nature civile et, puisqu'il s'agit de droit privé, il n'y a pas de place pour qu'une décision administrative ne soit rendue (ATF 136 II 457 consid. 6.2-6.4 ; 136 II 489 consid. 2.4-2.5 ; cf. également ATF 148 III 172 consid. 3.2.1; 138 I 274 consid. 1.4 ; 132 III 470 consid. 3.3). Cette nature privée des litiges entre usager et entreprise concessionnaire concerne également les suppléments demandés par l'entreprise lorsqu'un usager est surpris à voyager sans titre de transport valable (mêmes références).

1.4.4 Le recourant développe une argumentation tendant à faire admettre la nature de droit administratif des suppléments qui lui ont été réclamés. Ces arguments ne convainquent pas.

Le fait que l'OFT soit également autorité de surveillance des organes de sécurité au sens de l'art. 2 de la loi fédérale du 18 juin 2010 sur les organes de sécurité des entreprises de transports publics (LOST ; RS 745.2) (art. 8 LOST) n'a pas d'incidence sur le fait que l'activité de surveillance de l'OFT découle également de l'art. 52 LTV et que dans le cadre de cette surveillance, comme on l'a vu (consid. 1.4.1), le recourant ne dispose pas de la qualité de partie.

Le recourant avance ensuite que le supplément selon l'art. 20 LTV présente la même nature qu'une amende pénale selon l'art. 57 al. 3 LTV, ce qui a déjà été nié en jurisprudence (ATF 136 II 457 consid. 6.2 ; arrêt du TF 2A.602/2004 du 21 octobre 2004 consid. 2.1).

Il soutient ensuite que la possibilité abstraite d'une dénonciation pénale donne un caractère administratif au supplément à acquitter. On ne saurait le suivre. Un prononcé de peine hypothétique pourrait être contesté par les voies de la procédure pénale sans qu'il faille requalifier la nature juridique du contrat de transport ou des prestations qu'il renferme.

Le recourant invoque encore le fait qu'il figure probablement selon lui dans le système d'information sur les voyageurs sans titre de transport valable que prévoit l'art. 20a LTV. Ce système est le fruit de la nécessité d'un échange d'informations entre sociétés de transport pour tenir compte de la récidive au sens de l'art. 20 al. 5 LTV (Message du 4 septembre 2013 relatif à la modification du droit des entreprises de transport routier et du droit pénal des transports, FF 2013 6441, 6462). Il constitue un outil de mise en œuvre des obligations fondées sur l'art. 20 LTV. Il ne saurait donc être déterminant pour attribuer au droit public les litiges relatifs au supplément selon cette même disposition.

Le recourant estime ensuite que l'art. 18a LTV fonde une obligation de l'autorité intimée de rendre une décision dans sa cause. La disposition, entrée en vigueur postérieurement au courrier de l'autorité inférieure, remplace l'art. 17 al. 4 LTV et énonce désormais clairement que l'OFT est habilité à rendre des décisions concernant l'ensemble des obligations fondamentales des entreprises de transport contenues dans la section 3 de la LTV (Message du 4 juin 2021 relatif à une modification de la loi sur le transport de voyageurs, FF 2021 1485, chap. 5 ad art. 18a). Cette faculté

est évidemment liée au fait que l'OFT, en tant qu'autorité de surveillance a le droit et le devoir de prendre des mesures à l'égard du concessionnaire lorsqu'elles s'imposent et il doit nécessairement le faire sous forme de décision à son adresse.

En outre, l'acquittement d'un supplément, réglé en section 4 de la LTV, consacre une obligation de l'usager à l'égard de l'entreprise et non du concessionnaire à l'égard de l'Etat (cf. consid. 1.4.1 ci-dessus). A ceci s'ajoute que le législateur a précisément conservé la juridiction civile sur les contestations pécuniaires entre voyageurs et sociétés de transport en dépit de l'adoption de l'art. 17 al. 4, resp. 18a, LTV (cf. dans le contexte de l'ancien art. 54 LTV arrêt du TAF A-5921/2020 du 29 juillet 2021 consid. 5.2.1, 5.2.3, 5.2.4).

En d'autres termes et très concrètement, les X._____, s'ils avaient eu à percevoir les suppléments exigés dans un premier temps du recourant, auraient dû entreprendre toutes les démarches nécessaires en ce sens (poursuites, action en reconnaissance de dette au sens de la loi fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite [LP, RS 281.1]).

La protection ainsi offerte par la voie civile est suffisante pour garantir les droits du recourant (cf. ATF 149 I 2 consid. 3.2.2 ; 146 V 38 consid. 4.3.2).

Au vu de ce qui précède, le recourant qui prétend avoir interjeté « recours contre une décision administrative » en ce qui concerne les suppléments exigés de lui, réduits ensuite à la somme totale de 35 francs qu'il a, au surplus, acquittée, fait erreur. L'OFT, bien qu'il soit l'autorité de surveillance des entreprises concessionnaires, n'a pas à interférer dans le rapport de droit privé noué entre l'usager et le concessionnaire (ATF 136 II 457 précité, consid. 6.3 ; arrêt du TAF A-1341/2015 du 3 mai 2016, consid. 3.1). Ceci est d'autant plus vrai que pour qu'un « recours » puisse être interjeté, encore faut-il que l'on soit en présence d'une décision rendue par une autorité (art. 1 al. 2 PA), ce que les X._____ ne sont pas. Ni la LTV ni d'autres dispositions de droit fédéral ne confèrent un quelconque pouvoir décisionnel aux entreprises de transport concessionnaires. Or, seule une base légale formelle peut conférer un pouvoir décisionnel au sens de la PA à une entité quelle qu'elle puisse être (ATF 138 II 14 consid. 5.1 ; DUBEY/ZUFFEREY, Droit administratif général, 2^{ème} éd. 2024, n^{os} 82, 1201, 1202 ; PIERRE TSCHANNEN, in : Auer et al. [éd.], Kommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2^{ème} éd. 2019, art. 1 n^o 25 ; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8^{ème} éd. 2020,

n^{os} 1819, 1824). Il s'ensuit que l'acte attaqué n'est en aucun cas une décision sur recours de l'OFT.

1.4.5 Il découle de ce qui précède que les litiges entre le recourant et les X. _____ doivent être résolus par une juridiction civile, que les X. _____ ne sauraient avoir rendu une quelconque décision, et que, par conséquent, l'OFT ne pouvait être une autorité de recours susceptible de rendre une décision administrative sur recours, d'une part parce que les X. _____ ne sont pas une autorité administrative et d'autre part parce que le rôle d'autorité de surveillance ne permettrait pas à l'OFT de se mêler des litiges soumis à la juridiction civile entre les usagers et les X. _____.

1.5 Indépendamment de ce qui précède, le courrier attaqué ne pourrait en aucun cas être qualifié de décision au sens de l'art. 5 PA. Il ne revêt en effet aucune des caractéristiques d'une décision attaquable devant le Tribunal de céans au sens de l'art. 5 PA et 31 LTAF (cf. consid. 1.4.3 ci-dessus). Ce courrier mentionne simplement que l'OFT n'entreprendra aucune démarche à l'encontre des X. _____. Il ne fixe aucune obligation ni droit à l'encontre ou en faveur du recourant, ni même ne tranche une éventuelle incompétence de l'OFT. La référence à la juridiction civile a ici valeur de renseignement à l'utilisateur.

1.5.1 Dès lors que l'acte attaqué n'est pas une décision de l'OFT, un recours au TAF est irrecevable.

1.6 Le présent recours au TAF est au demeurant irrecevable également pour un autre motif. Dès lors que l'OFT n'avait pas à interférer dans les litiges entre le recourant et les X. _____, ne pouvant statuer par voie de décision, il ne lui restait qu'à examiner le « recours » sous l'angle de la plainte. En effet, comme autorité de surveillance (art. 52 LTV et consid. 1.4.1 ci-dessus), l'OFT est susceptible de recevoir et de traiter les plaintes qu'il reçoit à l'encontre des entités (et elles sont nombreuses) qu'il surveille en vertu de la loi.

1.6.1 La plainte est régie par l'art. 71 PA. Sous la note marginale « dénonciation » (en italien, « denuncia »), cet article dispose que chacun peut dénoncer en tout temps à l'autorité de surveillance les faits qui appellent dans l'intérêt public une intervention d'office contre une autorité (al. 1). Le dénonciateur n'a aucun des droits reconnus à la partie (al. 2). La dénonciation permet à toute personne de critiquer l'activité d'une autorité dans sa propre affaire ou dans l'affaire d'autrui lorsqu'elle ne peut recourir (Message du 24 septembre 1965 à l'appui d'un projet de loi sur la

procédure administrative, FF 1965 II 1383, 1409 [ci-après : Message PA]. La dénonciation rend l'autorité attentive à une situation vis-à-vis de laquelle elle aurait agi d'office, si elle en avait eu connaissance (KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3^{ème} éd. 2013, n° 764 ; cf. ATAF 2008/37 consid. 4). Bien que le sujet de la surveillance soit une autorité selon la lettre de l'art. 71 al. 1 PA, la jurisprudence a étendu son application également à des entreprises qui effectuent une tâche d'intérêt public (cf. CHRISTIAN BOVET/VALENTINE DELALOYE, in : *Commentaire romand, loi fédérale sur la procédure administrative*, 2024, art. 71 n° 4 et réf. citées).

1.6.2 La dénonciation n'est pas un moyen de droit (Rechtsmittel) comme le serait le recours (Beschwerde), mais une simple voie de droit ou procédure non contentieuse (Rechtsbehelf) (ATF 109 Ia 251 consid. 3 ; arrêt du TAF C-90/2013 du 18 janvier 2013 consid. 2 ; DAVID CHAKSAD, *Die verwaltungsrechtliche Aufsichtsanzeige*, 2008, p. 175-177), il ne s'agit pas non plus d'une contestation au sens de l'art. 29a al. 1 Cst. (arrêt du TF 2D_102/2008 du 26 septembre 2008 consid. 2.1.3), contrairement à ce que laisse entendre la note marginale de la disposition en allemand (MATHIAS KAUFMANN/ANDREAS STÖCKLI, *Öffentliches Verfahrensrecht in a Nutshell*, 2023, p. 210).

1.6.3 L'art. 71 al. 2 PA prévoit que le dénonciateur n'a aucun des droits reconnus à la partie. En d'autres termes, la disposition ne fonde pas la qualité de partie (Message PA, FF 1965 II 1383, 1409 ; ATF 102 Ib 81 consid. 3 ; KAUFMANN/ STÖCKLI, op. cit., p. 210 s. ; André GRISEL, *Traité de droit administratif*, vol. II, 1984, p. 952). La procédure de dénonciation ne donne au dénonciateur aucun droit à la protection juridique sous la forme d'une décision qui se prononcerait sur la prétendue violation de ses droits et obligations (Message PA, FF 1965 II 1383, 1409 ; ATF 135 II 145 consid. 6.1 ; 112 Ia 180 consid. 3.d ; PIERRE MOOR/ÉTIENNE POLTIER, *Droit administratif*, vol. II, 3^{ème} éd. 2011, p. 618 s.). La procédure de dénonciation n'est donc pas une procédure administrative contentieuse (MOOR/POLTIER, op. cit., p. 617 ; sur cette notion voir ATF 146 V 38 consid. 4.1 et les réf. citées).

Si l'autorité de surveillance n'entre pas en matière, ne donne pas suite ou rejette la dénonciation, sa détermination ne règle aucun rapport juridique entre elle et quiconque. Il ne s'agit donc pas d'une décision et elle n'est par conséquent pas sujette à recours (ATF 121 I 87 consid. 1.a ; 121 I 42 consid. 2.a ; 109 Ib 246 consid. 3.d ; 102 Ib 81 consid. 3 ; arrêt du TF

1B_207/2007 du 16 novembre 2007 consid. 1.1 [en application de la LTF] ; CHAKSAD, op. cit., p. 166 ; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, op. cit., n° 783 ; MOOR/POLTIER, op. cit., p. 618 s. ; GRISEL, op. cit., p. 952). Ainsi les décisions de non entrée en matière sur des dénonciations ne sont pas mentionnées à l'art. 5 al. 2 PA (MARKUS MÜLLER, in : Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2^e éd. 2019, art. 5 n° 112 ; GRISEL, op. cit., p. 952).

1.6.4 Dès lors, même si le recourant s'était plaint – ce qu'il ne fait du reste pas – de ce que l'acte attaqué consacrait un refus de statuer, il en aurait été privé puisque son statut de dénonciateur ne lui donne précisément aucun droit à une décision. L'art. 71 al. 2 PA exclut l'application de l'art. 46a PA. Puisque le premier ne fonde aucun droit à recevoir une décision, il ne permet pas d'appliquer le second (arrêt du TF 1B_207/2007 du 16 novembre 2007 consid. 1.1 ; MÜLLER, op. cit., art. 5 N 112). Le dénonciateur peut tout au plus déposer une nouvelle dénonciation auprès de l'autorité de surveillance supérieure (THIERRY TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, n° 1448 ; KAUFMANN/ STÖCKLI, op. cit., p. 211 ; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, op. cit., n° 783 ; RENÉ RHINOW ET AL., Öffentliches Prozessrecht, 3^e éd. 2014, n° 663 ; MÜLLER, op. cit., art. 5 n° 112).

1.6.5 En l'espèce, en date du 29 juin 2024, le recourant s'est adressé à l'OFT en concluant à l'annulation des « décisions » des X._____ et au remboursement de la somme de 35 francs, subsidiairement à ce qu'il soit ordonné à ces derniers de lui rembourser la somme de 30 francs à titre de réparation du préjudice subi et enfin à ce que les X._____ soient contraints d'intégrer les abonnements « P+R » à la plateforme Swisspass. Il reprend ces conclusions devant le Tribunal de céans.

1.6.6 Comme déjà vu (consid. 1.4.3 s. ci-dessus), l'autorité de surveillance n'a pas à intervenir dans les relations de nature civile entre les usagers et l'entreprise concessionnaire ; par conséquent, c'est à juste titre que l'OFT a exprimé ne pas avoir matière à intervenir sur les relations pécuniaires que sont les suppléments fondés sur l'art. 20 LTV, pas plus que sur une prétention en réparation du dommage éventuellement subi par le recourant envers les X._____, que ce dernier rattache lui-même au droit privé en invoquant le fondement de l'art. 97 CO. Il en va de même devant le Tribunal de céans. Quant à la conclusion, reprise devant le Tribunal de céans, qui tend à ce que les X._____ soient contraints d'intégrer les abonnements « P+R » à la plateforme Swisspass, une telle demande ne concerne en aucun cas le litige du recourant avec les X._____ mais une demande générale et pour l'avenir qui concernerait tous les usagers. En aucun cas

le recourant n'est touché plus que quiconque, par le fait que les X. _____ intègrent ou non les abonnements « P+R » à la plateforme susmentionnée. Il s'ensuit que cette demande ne permet pas de considérer que le recourant dispose à ce titre d'une quelconque qualité de partie sous l'angle des art. 6 et 48 PA, seule circonstance qui eût contraint l'OFT à rendre une décision concernant le cas spécifique du recourant. L'art. 48 let. b et c PA ne permet en effet de reconnaître la qualité pour recourir qu'aux personnes touchées par l'acte attaqué dans une mesure et avec une intensité plus grande que l'ensemble des administrés (cf. ATF 144 I 43 consid. 2.1 ; 143 II 506 consid. 5.1), ce qui n'est manifestement pas le cas en l'espèce.

C'est donc à juste titre que l'OFT a traité ce courrier du 29 juin 2024 comme une plainte. En application de l'art. 71 PA, le recours contre ce courrier est irrecevable parce qu'il ne s'agit pas d'une décision et que le recourant n'a pas qualité de partie.

2. Au stade de son recours devant le tribunal de céans, le recourant a formulé encore d'autres conclusions, qui sont traitées ci-après.

2.1 Il convient à ce stade de rappeler que ne peut faire l'objet d'une procédure de recours que ce qui constituait déjà l'objet de la procédure devant l'instance inférieure ou ce qui, selon une interprétation correcte de la loi, aurait dû l'être (objet de la contestation : Streitgegenstand). Les points sur lesquels l'autorité inférieure ne s'est pas prononcée et sur lesquels elle n'était pas non plus tenue de le faire ne peuvent être examinés par l'autorité supérieure. Celle-ci outrepasserait sinon ses compétences fonctionnelles. L'objet de la contestation résulte lui-même du dispositif de la décision attaquée et non de sa motivation. A cet égard, si des doutes demeurent quant à la portée du dispositif, il convient de l'interpréter, stade auquel la motivation de la décision peut servir d'aide. Par ailleurs, si le dispositif renvoie expressément aux considérants, ceux-ci font partie du dispositif dans la mesure du renvoi. C'est en revanche le recourant qui est appelé à définir l'objet du litige (Anfechtungsobjekt) par le biais des conclusions de son recours, les points non contestés de la décision attaquée acquérant force exécutoire formelle. Le recourant ne peut que réduire l'objet du litige par rapport à l'objet de la contestation ; il ne peut l'élargir ou le modifier, puisque cela amènerait à une violation de la compétence fonctionnelle de l'autorité supérieure (ATAF 2014/24 consid. 1.4.1).

En outre, en vertu de l'art. 52 PA, le mémoire de recours indique les conclusions, motifs et moyens de preuve et porte la signature du recourant

ou de son mandataire. Selon la jurisprudence, les conclusions sont scellées aux termes du mémoire de recours, lequel doit être déposé dans les 30 jours suivant la notification de la décision attaquée (cf. art. 50 al. 1 PA). Il s'ensuit qu'une fois le délai pour faire recours écoulé, l'objet du litige ne peut que se réduire pour tenir compte de points qui ne sont plus contestés, mais non s'étendre (ATAF 2014/24 consid. 1.4.1 ; ATAF 2012/23 consid. 2.1 ; arrêt du TAF B-4150/2023 du 29 janvier 2024 consid. 1.2.1).

2.2 Les conclusions complémentaires au recours (n^{os} 19.1-19.5) sont nouvelles, car le recourant les a formulées après l'échéance du délai de recours. Elles étendent toutes l'objet de la contestation sans que les conditions exceptionnelles à leur éventuelle admission ne soient remplies (ATAF 2014/24 consid. 1.4.3). Elles sont donc irrecevables dans leur ensemble. A ceci s'ajoutent les considérations suivantes.

2.2.1 La conclusion n^o 19.1 revient à demander au TAF de se prononcer pour la première fois sur l'effacement de données personnelles du fichier des contrevenants au sens de l'art. 20a LTV. Le TAF n'est pas compétent fonctionnellement pour ce faire. Une telle demande doit d'abord adressée au gestionnaire du système selon l'art. 58b de l'ordonnance du 4 novembre 2009 sur le transport de voyageurs (OTV ; RS 745.11).

2.2.2 La conclusion n^o 19.2 par laquelle le recourant demande au Tribunal de céans d'enjoindre l'entreprise de transports à donner une meilleure publicité au processus d'achat de billets P + R est prise sur un mode général pour l'aménagement futur de prestations de transports publics et ne tend pas à ce que le litige concret d'espèce soit tranché (cf. ATF 151 I 19 consid. 6.3). Elle est donc irrecevable.

2.2.3 La conclusion n^o 19.3 par laquelle le recourant demande en substance au Tribunal de céans d'enjoindre l'entreprise de transport à justifier la démarche l'ayant mené à le verbaliser est irrecevable à son tour. Le recourant qui, dans son recours, vise uniquement à remettre en cause la motivation d'une décision, ne dispose pas d'un intérêt digne de protection (arrêt du TF I 81/02 du 14 février 2003 consid. 2.3). Tel est le cas en l'espèce : exiger les motifs derrière la perception d'un supplément en tant que conclusion indépendante n'ajoute rien aux conclusions principales tendant au remboursement du supplément. A supposer que cette conclusion fût une offre de preuve, outre qu'elle est tardive, il n'est pas nécessaire d'y donner suite, car le recourant échoue déjà à démontrer sa

qualité de partie devant les instances inférieures, ce qui, comme on l'a vu, prive son recours de tout fondement.

2.2.4 Les conclusions n° 19.4 et 19.5 par lesquelles le recourant demande au Tribunal de céans de condamner l'entreprise de transports aux frais de justice et aux dépens sera traitée au consid. 3.

2.3 Dans ses observations finales, le recourant a également pris des conclusions relatives à la recevabilité de son recours (n^{os} 18.1-18.4). Elles ont été traitées dans les considérants précédents (consid. 1.4 ss).

3.

Les frais de procédure comprenant l'émolument judiciaire et les débours sont mis à la charge de la partie qui succombe (cf. art. 63 al. 1 PA et art. 1 al. 1 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). L'émolument judiciaire est calculé en fonction de la valeur litigieuse, de l'ampleur et de la difficulté de la cause, de la façon de procéder des parties et de leur situation financière (cf. art. 2 al. 1 1^{ère} phrase FITAF).

En l'espèce, le recourant a succombé dans l'ensemble de ses conclusions. En conséquence, les frais de procédure, lesquels s'élèvent à 500 francs, doivent être intégralement mis à sa charge. Ils seront compensés par l'avance de frais de 500 francs versée par le recourant.

Vu l'issue de la procédure, le recourant n'a pas droit à des dépens (cf. art. 64 PA).

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est irrecevable.

2.

Les frais de procédure de 500 francs sont mis à la charge du recourant.
Cette somme est compensée par l'avance de frais déjà versée.

3.

Il n'est pas alloué de dépens.

4.

Le présent arrêt est adressé au recourant et à l'autorité inférieure.

L'indication des voies de droit se trouve à la page suivante.

La présidente du collège :

Le greffier :

Claudia Pasqualetto Péquignot

Vincent Jobin

Indication des voies de droit :

La présente décision peut être attaquée devant le Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par la voie du recours en matière de droit public, dans les trente jours qui suivent la notification (art. 82 ss, 90 ss et 100 LTF). Ce délai est réputé observé si les mémoires sont remis au plus tard le dernier jour du délai, soit au Tribunal fédéral soit, à l'attention de ce dernier, à La Poste Suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse (art. 48 al. 1 LTF). Le mémoire doit indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. La décision attaquée et les moyens de preuve doivent être joints au mémoire, pour autant qu'ils soient en mains de la partie recourante (art. 42 LTF).

Expédition :

Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (n° de réf. [...])