

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LYON**

N^{os} 1300440-1303542

M. Daniel FINTZ
Mme Marguerite-Marie CHICHEREAU

M. Arnould
Rapporteur

M. Delahaye
Rapporteur public

Audience du 7 octobre 2015
Lecture du 31 décembre 2015

135-02-03-03-07
C-BJ

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Lyon

(3^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

I/ Par une requête et deux mémoires, enregistrés le 21 janvier 2013, le 4 février 2013 et le 12 janvier 2015, M. Daniel Fintz demande au tribunal :

1°) d'annuler la délibération n° 2012/4996 du 19 novembre 2012 par laquelle le conseil municipal de Lyon a approuvé l'avenant n° 4 au contrat de concession pour le service de distribution d'énergie électrique du 18 février 1993, ainsi que la décision du premier adjoint au maire de Lyon de signer cet avenant ;

2°) d'enjoindre à la ville de Lyon soit de procéder à la résolution de l'avenant litigieux, soit de saisir le juge du contrat afin d'en faire constater la nullité, dans un délai de trente jours à compter de la notification du jugement à intervenir, sous une astreinte de 200 euros par jour de retard ;

3°) de condamner la ville de Lyon à lui verser 35 euros au titre de l'article R. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- il a intérêt à agir en sa double qualité de contribuable de la ville de Lyon et d'usager du service local de distribution d'électricité ;
- la décision ne pouvait être prise sans consultation préalable du comité technique paritaire ;

- les membres du conseil municipal ont été insuffisamment informés, en méconnaissance de l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales ;
- le maire de Lyon était incompétent pour signer l'avenant litigieux ;
- la durée de la concession résultant de l'avenant est manifestement excessive, et méconnaît tant l'article 24 de la directive du 13 juillet 2009 que les principes généraux régissant la durée des conventions de délégation de service public ;
- la redevance versée par le concessionnaire est insuffisante ;
- la délibération attaquée méconnaît le pouvoir de contrôle reconnu à la ville et est entachée d'erreur manifeste d'appréciation. La ville de Lyon a négligé d'exercer ce pouvoir dans le passé.

Par des mémoires enregistrés le 11 mars 2014 et le 13 février 2015, la société anonyme (S.A.) Electricité Réseau Distribution France (ERDF), représentée par Me Scanvic, conclut au rejet de la requête et à la condamnation de M. Fintz à lui verser la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requête est irrecevable, le requérant ne justifiant d'aucune qualité pour agir ;
- en qualité de tiers au contrat, le requérant ne serait en tout état de cause recevable qu'à contester les vices propres affectant les actes détachables ;
- les moyens soulevés par le requérant ne sont pas fondés.

Par des mémoires enregistrés le 19 mai 2014 et le 22 janvier 2015, la ville de Lyon puis la métropole de Lyon, venant aux droits de celle-ci, représentées par la SCP David Gaschignard, concluent au rejet de la requête et à la condamnation de M. Fintz à leur verser la somme de 3 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles font valoir que :

- M. Fintz ne justifie pas d'une qualité pour agir ;
- les moyens soulevés par M. Fintz ne sont pas fondés.

Par des mémoires enregistrés le 21 mai 2014 et le 13 février 2015, la S.A. Electricité de France (EDF), représentée par la SCP Baker & McKenzie, conclut au rejet de la requête et à la condamnation de M. Fintz à lui verser 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que les moyens soulevés par M. Fintz ne sont pas fondés.

II/ Par une requête et deux mémoires, enregistrés le 3 mai 2013, le 24 décembre 2014 et le 13 février 2015, Mme Marguerite-Marie Chichereau demande au tribunal :

1°) d'annuler la délibération n° 2012/4996 du 19 novembre 2012 par laquelle le conseil municipal de Lyon a approuvé l'avenant n° 4 au contrat de concession pour le service de distribution d'énergie électrique du 18 février 1993, ainsi que la décision du premier adjoint au maire de Lyon de signer cet avenant et la décision du 13 mars 2013 par laquelle le maire de Lyon a rejeté le recours gracieux qu'elle avait formé contre ces actes ;

2°) d'enjoindre à la ville de Lyon soit de procéder à la résolution de l'avenant litigieux, soit de saisir le juge du contrat afin d'en faire constater la nullité, dans un délai de trente jours à

compter de la notification du jugement à intervenir, sous une astreinte de 200 euros par jour de retard ;

3°) de condamner la ville de Lyon à lui verser 35 euros au titre de l'article R. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- elle a intérêt à agir en sa qualité de membre du conseil municipal, de contribuable de la ville de Lyon et d'usager du service de distribution d'électricité ;
- la décision ne pouvait être prise sans consultation préalable du comité technique paritaire et de la commission consultative des services publics locaux ;
- les membres du conseil municipal ont été insuffisamment informés, en méconnaissance de l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales ;
- le maire de Lyon était incompétent pour signer l'avenant litigieux ;
- la durée de la concession résultant de l'avenant est manifestement excessive, et méconnaît tant l'article 24 de la directive du 13 juillet 2009 que les principes généraux régissant la durée des conventions de délégation de service public ;
- la redevance versée par le concessionnaire est insuffisante ; le concessionnaire a accepté de prendre en charge des charges étrangères au service concédé ;
- la délibération attaquée méconnaît le pouvoir de contrôle reconnu à la ville et est entachée d'erreur manifeste d'appréciation. La ville de Lyon a négligé d'exercer ce pouvoir dans le passé ;
- le maire de Lyon a signé la convention de concession sans y être autorisé par une délibération exécutoire du conseil municipal ;
- la ville a violé les dispositions du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et de la directive du 13 juillet 2009 ;
- le premier adjoint au maire de Lyon ne disposait pas de délégation de signature pour signer l'avenant litigieux et l'absence ou l'empêchement du maire ne sont pas démontrées ; l'ensemble des pièces du marché n'a pas été signé.

Par des mémoires enregistrés le 11 mars 2014 et le 21 janvier 2015, la S.A. ERDF, représentée par Me Scanvic, conclut au rejet de la requête et à la condamnation de Mme Chichereau à lui verser la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requête est irrecevable, la requérante ne justifiant d'aucune qualité pour agir ;
- en qualité de tiers au contrat, la requérante ne serait en tout état de cause recevable qu'à contester les vices propres affectant les actes détachables ;
- les moyens soulevés par la requérante ne sont pas fondés.

Par des mémoires enregistrés le 19 mai 2014 et le 22 janvier 2015, la ville de Lyon puis la métropole de Lyon, venant aux droits de celle-ci, représentées par la SCP David Gaschignard, concluent au rejet de la requête et à la condamnation de Mme Chichereau à leur verser la somme de 3 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles font valoir que :

- Mme Chichereau ne justifie pas d'une qualité pour agir ;
- les moyens soulevés par Mme Chichereau ne sont pas fondés.

Par des mémoires enregistrés le 21 mai 2014, le 22 janvier 2015 et le 16 mars 2015, la S.A. EDF, représentée par la SCP Baker & McKenzie, conclut au rejet de la requête et à la condamnation de Mme Chichereau à lui verser 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- Mme Chichereau ne justifie pas d'un intérêt à agir ;
- les moyens soulevés par Mme Chichereau ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;
- la directive 2009/72 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de l'énergie ;
- la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 ;
- la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ;
- l'ordonnance n° 2014-1543 du 19 décembre 2014 ;
- 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 M. Arnould,
- les conclusions de M. Delahaye, rapporteur public,
- et les observations de Mme Chichereau, de Me Loiseau représentant la métropole de Lyon, de Me Coudray, représentant la S.A. EDF et de Me Gall, représentant la S.A. ERDF

Mme Chichereau a produit une note en délibéré qui a été enregistrée le 7 octobre 2015.

Considérant ce qui suit :

1. La ville de Lyon a conclu le 18 février 1993 une convention de concession du service public de distribution d'électricité avec l'établissement public EDF, établissement public auquel ont succédé la S.A. EDF et la S.A. ERDF. Cette convention, d'une durée de vingt ans, venant à expiration, le conseil municipal de Lyon a décidé, par une délibération du 19 novembre 2012, d'autoriser le maire de Lyon à signer un avenant n° 4 à celle-ci, stipulant sa prolongation pour une durée de cinq ans. Le premier adjoint au maire de Lyon a signé cette convention le 26 novembre suivant. Le 11 mars 2013, le maire de Lyon a rejeté le recours gracieux formé par Mme Chichereau contre ces actes.

2. Les requêtes formées par Mme Chichereau et par M. Fintz ont trait à la légalité de la même délibération et de la même décision de signer l'avenant n° 4 à la convention de concession, et ont donné lieu à une instruction commune. Il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement.

3. Aux termes du premier alinéa de l'article 4 de l'ordonnance du 19 décembre 2014 : « *La métropole de Lyon est substituée (...) aux communes situées sur son territoire et au département du Rhône dans toutes les procédures administratives et juridictionnelles en cours à la date de sa création, ainsi que dans l'ensemble de leurs droits et obligations, et dans toutes les délibérations et tous les actes qui relèvent de sa compétence* ». En vertu du f) du 6^o du I de l'article L. 3641-1 du code général des collectivités territoriales, la métropole de Lyon exerce notamment en lieu et place des communes situées sur son territoire, la compétence en matière de distribution publique d'électricité. Elle s'est dès lors substituée à la ville de Lyon dans la présente instance à compter du 1^{er} janvier 2015.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

Sans qu'il soit besoin de statuer sur les fins de non-recevoir opposées par la ville de Lyon et les sociétés EDF et ERDF :

4. En premier lieu, les deux requérants soutiennent que le conseil municipal ne pouvait prendre la délibération du 19 novembre 2012 sans avoir consulté le comité technique paritaire institué par l'article 33 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et Mme Chichereau soutient que la commission consultative des services publics locaux devait également être consultée. Toutefois, d'une part, dès lors que la ville de Lyon avait déjà concédé son service public de distribution et de fourniture d'électricité, la délibération attaquée n'a affecté ni l'organisation, ni le fonctionnement général de son administration. La consultation du comité technique paritaire n'était dès lors pas requise. D'autre part, l'article L. 1313-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que la commission des services publics locaux est consultée avant les délibérations prises conformément à l'article L. 1411-4 du même code. A supposer même que les dispositions de l'article L. 1411-4 soient applicables dans le cas de la conclusion d'un avenant à une convention de concession, en vertu de l'article L. 1411-12 du même code, ces dispositions ne sont pas applicables lorsque la loi institue un monopole au profit d'une entreprise. En l'espèce, les sociétés ERDF et EDF disposent en vertu des articles L. 111-52 et L. 334-3 du code de l'énergie, d'un droit exclusif pour la conclusion de concessions portant sur la distribution d'électricité et sa fourniture au tarif réglementé. La commission des services publics locaux n'avait donc pas à être consultée. Ces moyens ne peuvent dès lors être accueillis.

5. En deuxième lieu, il ressort des pièces du dossier que les membres du conseil municipal avaient été destinataires d'une note explicative de synthèse ainsi que d'un projet d'avenant. Si Mme Chichereau fait valoir que le conseil municipal n'avait pas débattu du dernier compte-rendu d'activité des concessionnaires, aucune disposition n'imposait que ce document soit mis en discussion avant l'approbation d'un nouvel avenant à la concession. Par ailleurs, Mme Chichereau ne démontre pas que ce compte-rendu contenait des éléments utiles aux élus pour débattre de l'approbation de l'avenant. En outre, la ville de Lyon, dont les services n'avaient pas produit de documents analysant les rapports d'activités reçus des concessionnaires, ne pouvait communiquer de tels documents. Il ne saurait résulter des carences de la ville dans son contrôle des concessionnaires, constatée par la chambre régionale des comptes dans un rapport du 22 novembre 2011, dont les membres du conseil municipal avaient connaissance, que ces derniers devaient être regardés comme insuffisamment informés pour délibérer sur l'approbation d'un avenant à la concession. Enfin, les requérants ne justifient pas que des questions ou des demandes d'autres documents utiles auraient été laissées sans réponse par le maire. Le moyen tiré de ce que les membres du conseil municipal auraient été insuffisamment

informés, en violation de l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales, doit dès lors être écarté.

6. En troisième lieu, le choix, opéré par la délibération du 19 novembre 2012, de prolonger la durée de la concession par un avenant plutôt que de procéder à la conclusion d'une nouvelle concession, était notamment fondé sur l'éventualité d'un prochain transfert à la communauté urbaine de Lyon de la compétence en matière de distribution d'électricité et de fourniture d'électricité au tarif réglementé. Les requérants n'établissent pas que cette hypothèse aurait été irréaliste. La loi du 27 janvier 2014 qui a créé la métropole de Lyon lui a au demeurant attribué la compétence relative à la distribution publique d'électricité. Ce moyen doit dès lors être écarté.

7. Par ailleurs, en cas de transfert d'une compétence communale à une autre collectivité territoriale ou à un établissement public de coopération, cette dernière collectivité ou cet établissement public se substitue à la commune pour l'exécution des conventions conclues dans le cadre de cette compétence. Dès lors, la délibération attaquée, en permettant de ramener de cinq à trois ans la durée de l'avenant dans le cas où la compétence en matière de distribution publique d'électricité serait transférée à un établissement public intercommunal et que ce dernier conclurait une nouvelle convention de concession avec les sociétés EDF et ERDF, loin de créer une contrainte supplémentaire pour l'établissement public en cas de transfert, limitait la durée de l'engagement de ce dernier. En tout état de cause, contrairement à ce que soutiennent les requérants, la délibération attaquée n'a nullement autorisé le maire de Lyon à signer l'avenant à la concession pour le compte de la communauté urbaine.

8. En quatrième lieu, aux termes de l'article 24 de la directive du 13 juillet 2009 concernant les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité : « *Les États membres désignent, ou demandent aux entreprises propriétaires ou responsables de réseaux de distribution de désigner, pour une durée à déterminer par les États membres en fonction de considérations d'efficacité et d'équilibre économique, un ou plusieurs gestionnaires de réseau de distribution (...)* ».

9. Ni ces dispositions, ni les stipulations des articles 49, 56 et 106 paragraphe 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ne font obstacle à ce que les États membres confèrent des droits exclusifs à certains opérateurs pour la conclusion de conventions de concession de distribution publique d'électricité. Ces dispositions et stipulations n'imposent pas plus que les gestionnaires des réseaux de distribution soient désignés après une mise en concurrence.

10. Par ailleurs, en l'espèce, l'article 10 de l'avenant n° 4 à la convention de concession approuvé par le conseil municipal de Lyon insère dans le cahier des charges de la concession un article 10 bis et une annexe I bis relatifs au programme prévisionnel des travaux que doit réaliser le concessionnaire. L'annexe I bis au cahier des charges modifié fixe les orientations qui devront être suivies par le programme pluriannuel d'investissement. Elle fixe notamment au nombre des actions prioritaires à réaliser dans les cinq ans à venir la création d'un poste source à l'Est de Lyon, l'ajout d'un transformateur au poste Perrache Confluence, le renforcement d'un transformateur au poste de La Mouche, le renouvellement du contrôle-commande du poste source des Brotteaux, le renouvellement de 65 km de réseaux souterrains haute tension d'ancienne technologie, le renouvellement de 125 équipements électriques 20 kV d'ancienne technologie des postes de distribution publique et le renouvellement de 4 à 5 km par an de réseaux souterrains basse tension d'ancienne technologie. Ce programme pluriannuel doit être mis en œuvre par des programmes annuels arrêtés en concertation avec la ville. Eu égard à ces

stipulations, les requérants n'établissent pas que la durée de la concession, prolongée par l'avenant de vingt à vingt-cinq ans, avec faculté de résiliation anticipée deux ans avant l'expiration du contrat en cas de transfert de la compétence à un établissement public de coopération intercommunale, aurait été fondée sur des données économiques incertaines et n'aurait pas été proportionnée au regard des considérations d'efficacité et d'équilibre économique.

11. En outre, les requérants n'apportent aucun élément dont il ressortirait que la redevance due par le concessionnaire à la ville puis à la métropole de Lyon, serait insuffisante, compte tenu notamment des investissements ainsi prévus. Si, de manière au demeurant contradictoire, Mme Chichereau soutient également que le concessionnaire a accepté de supporter des charges étrangères au service concédé, il ressort des pièces du dossier que la convention Plan lumière conclue les 15 et 18 février 1993 par la ville de Lyon et l'établissement public EDF avait une durée de douze ans. Par suite, cette convention ayant expiré, elle est sans incidence sur la légalité de la délibération du 15 novembre 2012 et sur celle de la décision de signer l'avenant litigieux.

12. En cinquième lieu, il ressort du rapport de la chambre régionale des comptes évoqué plus haut, ainsi que du rapport public annuel de la Cour des comptes de l'année 2013 que le contrôle de la gestion de la concession a révélé que l'information fournie par les concessionnaires à la ville de Lyon était perfectible, et que la ville n'exerçait pas le pouvoir de contrôle qui lui était attribué par la convention de concession. L'article 4 de l'avenant approuvé par la délibération du 19 novembre 2012 a complété les stipulations de la convention de concession relatives à ce contrôle, en complétant notamment les indicateurs et informations devant être fournies par les concessionnaires. Les requérants n'établissent pas que le conseil municipal aurait commis une erreur manifeste d'appréciation quant aux améliorations qu'il était nécessaire d'apporter à la convention de concession.

13. En sixième lieu, il ressort du bulletin municipal officiel de la ville de Lyon, publié le 31 janvier 1993, que le rapport du maire relatif au projet de convention de concession avait été adressé le 25 janvier précédent aux membres du conseil municipal, qui devait délibérer sur elle à sa séance du 15 février 1993. C'est ainsi sur le fondement de la délibération du 15 février 1993 que le maire de Lyon a signé la convention le 18 février suivant. Le moyen tiré de ce que cette signature serait entachée de fraude doit dès lors être écarté. Les circonstances que la délibération du 15 février 1993 n'a été transmise à la préfecture du Rhône que le 23 février suivant, et que ni son affichage, ni celui de la convention de concession elle-même ne sont démontrés, à les supposer avérées, seraient en tout état de cause sans incidence sur la légalité des actes attaqués.

14. En dernier lieu, le premier adjoint au maire de Lyon s'étant borné, en signant l'avenant n° 4 à la convention de concession, à exécuter la délibération du 19 novembre 2012, le moyen tiré de ce qu'il n'aurait pas régulièrement délégué au maire de Lyon pour ce faire, ne peut qu'être écarté. Par ailleurs, le moyen tiré de ce que toutes les pièces constituant l'avenant n'auraient pas été signées est en tout état de cause inopérant à l'encontre de la décision de signer cet avenant.

15. Il résulte de tout ce qui précède que M. Fintz et Mme Chichereau ne sont pas fondés à demander l'annulation des actes attaqués.

Sur les conclusions aux fins d'injonction et d'astreinte :

16. Le présent jugement, qui rejette les conclusions des deux requêtes tendant à l'annulation des actes attaqués, n'implique par lui-même aucune mesure d'exécution de la part de l'administration. Les conclusions des deux requêtes aux fins d'injonction et d'astreinte doivent dès lors être rejetées.

Sur les conclusions relatives aux frais de l'instance :

17. Les dispositions de l'article R. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de la métropole de Lyon, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, le remboursement de la contribution pour l'aide juridique acquittée par les requérants. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions que la métropole de Lyon, la S.A. EDF et la S.A. ERDF présentent sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : Les requêtes de M. Fintz et de Mme Chichereau sont rejetées.

Article 2 : Les conclusions présentées par la métropole de Lyon, par la S.A. EDF et par la S.A. ERDF au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. Daniel Fintz, à Mme Marguerite-Marie Chichereau, à la métropole de Lyon, à la S.A. EDF et à la S.A. ERDF.

Copie en sera adressée à la ville de Lyon et au préfet du Rhône.

Délibéré après l'audience du 7 octobre 2015, à laquelle siégeaient :

Mme Marginean-Faure, présidente,
M. Arnould, premier conseiller,
M. Callot, premier conseiller.

Lu en audience publique le 31 décembre 2015.

Le rapporteur,

La présidente,

J. Arnould

D. Marginean-Faure

Le greffier,

K. Schult

La République mande et ordonne au préfet du Rhône en ce qui le concerne ou à tous huissiers 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.

Pour expédition,
Un greffier,