

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

- VILLE DE GRENOBLE
- SOCIETE GAZ ELECTRICITE DE
GRENOBLE (GEG)

M. Jacky Richard
Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 7ème et 2ème sous-sections réunies)

M. Nicolas Boulouis
Rapporteur public

Sur le rapport de la 7ème sous-section
de la Section du contentieux

Séance du 17 juin 2009
Lecture du 31 juillet 2009

G = 497

Vu 1°, sous le n° 296964, le pourvoi sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 30 août et 12 décembre 2006 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour la VILLE DE GRENOBLE, représentée par son maire; la VILLE DE GRENOBLE demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêt du 11 juillet 2006 par lequel la cour administrative d'appel de Lyon a, en premier lieu, annulé les décisions du maire de Grenoble de signer la convention du 8 avril 1986 conclue entre la VILLE DE GRENOBLE et la société Gaz et Electricité de Grenoble (G.E.G.) et ses avenants n° 2 et n° 3 et a, en second lieu, enjoint au maire de Grenoble de saisir le juge du contrat afin de faire constater la nullité de la convention du 8 avril 1986, de ses avenants n° 2 et n° 3 et du contrat d'apport entre la VILLE DE GRENOBLE et la société G.E.G ;

2°) de mettre à la charge de M. Avrillier la somme de 5 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu, 2°), sous le n° 297318, le pourvoi sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 11 septembre et 11 décembre 2006 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour la SOCIETE GAZ ELECTRICITE DE GRENOBLE (GEG), dont le siège est à Grenoble (38042 cedex 9), représentée par son président-directeur général ; la SOCIETE GAZ ELECTRICITE DE GRENOBLE (GEG) demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêt du 11 juillet 2006 par lequel la cour administrative d'appel de Lyon, en premier lieu, a annulé les décisions du maire de Grenoble de signer la convention du 8 avril 1986 par laquelle lui a été confiée la distribution de l'électricité et du gaz sur le territoire de la commune de Grenoble ainsi que l'entretien de l'éclairage communal, en deuxième lieu, a annulé les avenants n° 2 et 3 et le contrat d'apport entre la ville de Grenoble et elle-même, en troisième lieu, a annulé la délibération du 20 juin 1994 par laquelle le conseil municipal a approuvé le projet d'avenant n° 3 et en quatrième lieu, a enjoint au maire de Grenoble de saisir le juge du contrat afin de faire constater la nullité de la convention d'avril 1986, de ses avenants 2 et 3 et du contrat d'apport dans les six mois de la notification de l'arrêt à défaut de résolution amiable ;

2°) de mettre à la charge de M. Avrillier la somme de 5 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Vu le code des communes ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Jacky Richard, Conseiller d'Etat,

- les observations de la SCP Lyon-Caen, Fabiani, Thiriez, avocat de la VILLE DE GRENOBLE et de la SCP Vier, Barthélemy, Matuchansky, avocat de la SOCIETE GAZ ET ELECTRICITE DE GRENOBLE,

- les conclusions de M. Nicolas Boulouis, rapporteur public ;

La parole ayant été à nouveau donnée à la SCP Lyon-Caen, Fabiani, Thiriez, avocat de la VILLE DE GRENOBLE et à la SCP Vier, Barthélemy, Matuchansky, avocat de la SOCIETE GAZ ET ELECTRICITE DE GRENOBLE ;

Considérant que les pourvois présentés pour la VILLE DE GRENOBLE et la SOCIETE GAZ ELECTRICITE DE GRENOBLE (GEG) sont dirigés contre le même arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon en date du 11 juillet 2006 ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la SOCIETE GAZ ELECTRICITE DE GRENOBLE (GEG) a adressé à la cour administrative d'appel de Lyon après l'audience publique, qui a eu lieu le 15 juin 2006, une note en délibéré datée du jour même et enregistrée au greffe de la cour le 19 juin 2006 ; que l'arrêt attaqué, dont les visas ne font pas mention de cette pièce, alors que l'article R. 741-2 du code de justice administrative dispose que la décision rendue par une juridiction administrative mentionne la production d'une note en délibéré, est ainsi entaché d'une irrégularité ; que par suite, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens des pourvois, la VILLE DE GRENOBLE et la SOCIETE GAZ ELECTRICITE DE GRENOBLE (GEG) sont fondées à demander l'annulation de l'arrêt attaqué ;

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler l'affaire au fond en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative ;

Considérant que par délibération en date du 22 mars 1985, le conseil municipal de la VILLE DE GRENOBLE a, d'une part, approuvé la décision du maire de disposer d'un nouveau cadre juridique de la gestion de la distribution du gaz et de l'électricité et de celle de l'éclairage public sur le territoire de la commune de Grenoble en transformant la régie municipale, demeurée hors du champ de la nationalisation du gaz et de l'électricité et du monopole conféré par la loi à Electricité de France et Gaz de France, en société d'économie mixte locale régie par la loi n° 83-597 du 7 juillet 1983 ; que la même délibération a approuvé la création de la société d'économie mixte locale dénommée « Gaz Electricité de Grenoble » (GEG), dans laquelle la commune de Grenoble dispose d'une position majoritaire et a, d'autre part, donné mandat au maire de signer une convention d'exploitation entre la VILLE DE GRENOBLE et la SOCIETE GEG, ce qu'il a fait le 8 avril 1986 ; que la VILLE DE GRENOBLE a, par un contrat d'apport en date du 27 mars 1986, transféré à la société d'économie mixte GEG un total net d'actifs dont le montant a été fixé à 106 188 400,00 francs ; que la convention d'exploitation a fait l'objet de trois avenants : un avenant n°1 signé le 29 septembre 1987, un avenant n° 2, approuvé par la délibération du conseil municipal du 19 novembre 1990, signé le 15 janvier 1991, et enfin, un avenant n° 3, approuvé par la délibération du 20 juin 1994 et signé le 5 juillet 1994 ; que ce dernier avenant, qui comporte en outre deux annexes portant nouveau cahier des charges de conception pour la distribution

annulation, à l'exception de celles dirigées contre la décision du maire de Grenoble de signer l'avenant n° 1 de la convention d'exploitation du 8 avril 1986 ;

Sur la régularité des jugements attaqués du tribunal administratif de Grenoble en date du 27 octobre 1999 :

Considérant, en premier lieu, que contrairement à ce que soutient M. Avrillier, le tribunal administratif de Grenoble n'a pas omis de viser certains de ses mémoires, présentés les 22 août 1994, 4 janvier 1999 et 30 avril 1999 qui par ailleurs n'indiquaient pas à quelle affaire ils se rapportaient précisément ;

Considérant, en deuxième lieu, que le moyen tiré de l'insuffisance de motivation des différents jugements attaqués et le moyen tiré de l'absence de réponse à des moyens d'ordre public qui ne sont pas désignés dans la requête d'appel, sont dépourvus des précisions permettant au juge d'en vérifier le bien-fondé ;

Considérant, en troisième lieu, que le moyen tiré de l'omission à statuer sur les conclusions en annulation dirigées contre les articles 2, 7, 8, et 11 de la convention d'exploitation du 8 avril 1986, comme comportant des clauses réglementaires, manque en fait, dès lors que le tribunal administratif, après avoir statué sur plusieurs de ces articles, a rejeté le surplus des conclusions ;

Considérant, en quatrième lieu, que le moyen tiré de ce que le tribunal administratif de Grenoble n'a pas motivé son jugement en ne répondant pas à la demande de M. Avrillier tendant à ce qu'une question préjudicielle soit posée au juge judiciaire manque en fait ;

Considérant, en cinquième lieu, que la sanction qui s'attache à l'épuisement du délai de recours contentieux à l'égard des moyens relevant d'une cause juridique que le demandeur a négligé d'invoquer en temps utile, ne saurait avoir pour effet de méconnaître le droit à un procès équitable et que, par voie de conséquence, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 6-1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, au motif que la partie adverse aurait été avantagée, doit être rejeté ;

Sur les fins de non-recevoir opposées par la VILLE DE GRENOBLE et la SOCIETE GEG :

En ce qui concerne les délibérations du conseil municipal approuvant la convention d'exploitation du 8 avril 1986 et l'avenant n° 2 à la convention :

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que les délibérations contestées du conseil municipal de Grenoble en date du 22 mars 1985 et du 19 novembre 1990 ont été publiées par voie d'affichage respectivement les 26 mars 1986 et 22 novembre 1990 ; que l'affichage de ces délibérations a fait courir le délai de recours contentieux de deux mois à l'encontre des personnes pouvant en demander l'annulation en application des dispositions alors codifiées à l'article L. 121-34 du code des communes ; qu'ainsi les conclusions présentées par M. Avrillier le 28 décembre 1998, étaient tardives et, par suite, irrecevables ;

En ce qui concerne les décisions du maire de Grenoble de signer la convention du 8 avril 1986 et l'avenant n° 2 du 15 janvier 1991 :

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que M. Avrillier a, en qualité de conseiller municipal, participé aux séances du 19 novembre 1990 et du 20 juin 1994 au cours desquelles le conseil municipal de la commune de Grenoble a été appelé à délibérer sur des modifications introduites, respectivement, par un avenant n° 2 et un avenant n° 3 à la convention d'exploitation du 8 avril 1986 ; qu'il a eu, à cette occasion, connaissance de cette convention dont la modification était débattue ; que par suite ses conclusions dirigées contre les décisions de signer la convention du 8 avril 1986 et l'avenant n° 2 du 15 janvier 1991, présentées le 28 décembre 1998, étaient tardives et doivent être écartées ;

En ce qui concerne les dispositions réglementaires alléguées de l'avenant n° 2 :

Considérant que cet avenant modifie la convention d'exploitation sur un seul point relatif à la charge des impôts et taxes sur les immeubles utilisés par la SOCIETE GEG ; que cette clause ne revêt aucun caractère réglementaire ; que par suite ses conclusions dirigées contre la clause contractuelle en cause sont irrecevables devant le juge de l'excès de pouvoir ;

Sur l'autorisation de signer le contrat d'apport en date du 27 mars 1986 entre la VILLE DE GRENOBLE et la SOCIETE GEG :

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que par une délibération en date du 27 juin 1986, le conseil municipal de la VILLE DE GRENOBLE, sur la base d'une information suffisante, a constaté la cessation de l'activité de la régie municipale, et décidé de faire apport à la SOCIETE GEG des éléments initialement prévus au contrat d'apport augmentés des résultats d'exploitation du 1^{er} janvier 1986 au 11 avril 1986 ; qu'en donnant son approbation à ces nouvelles stipulations, le conseil municipal a nécessairement donné son accord au contrat d'apport et validé sa signature par le maire ; que, par suite, les moyens présentés par M. Avrillier tirés, d'une part, du caractère trop vague et général de l'habilitation donnée au maire par une précédente délibération du conseil municipal du 22 mars 1985 et d'autre part, du défaut d'information de l'assemblée délibérante de la commune sur les conditions du transfert des actifs nets de la régie municipale à la société d'économie mixte, ne peuvent qu'être écartés ;

Sur les conclusions tendant à l'annulation de la délibération du conseil municipal du 20 juin 1994 approuvant l'avenant n°3 à la convention du 8 avril 1986, de la décision de signer l'avenant n° 3 et sur les clauses réglementaires des annexes à l'avenant n°3 :

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que l'avenant n° 3 à la convention du 8 avril 1986, approuvé par la délibération du 20 juin 1994, a donné à l'article 10-b de la convention une rédaction nouvelle au terme de laquelle : « GEG devant assurer, aux termes de la convention initiale, l'établissement et l'entretien des installations d'éclairage public (...), l'énergie consommée par ce réseau et son entretien courant restent à la charge de GEG(...) » ; qu'il a donné à l'article 10-c, qui avait été ajouté par l'avenant n° 1 à la convention,

la rédaction suivante : « Les investissements correspondant aux travaux de gros entretien, de renouvellement et d'extension du réseau d'éclairage public, établis dans le cadre d'un programme décidé en accord avec le secrétaire général, directeur général des services de la VILLE DE GRENOBLE, sont pris en charge et réalisés directement et exclusivement par GEG à concurrence de 3 millions de francs, par année complète, valeur 1994 (...) » ; qu'il résulte de ces dispositions que l'avenant n° 3 a ainsi institué, d'une part, le principe de la gratuité de la totalité de l'énergie électrique consommée par le réseau d'éclairage public de la VILLE DE GRENOBLE et, d'autre part, la prise en charge totale de l'entretien courant de ce réseau ;

Considérant que les tarifs des services publics à caractère industriel et commercial, qui servent de base à la détermination des redevances demandées aux usagers en vue de couvrir les charges du service, doivent trouver leur contrepartie directe dans le service rendu aux usagers ; que la charge du fonctionnement du service d'éclairage public de la VILLE DE GRENOBLE et de son entretien courant constitue une dépense distincte de celle de la distribution aux usagers du gaz et de l'électricité et qui ne saurait donc faire l'objet d'une imputation sur les tarifs payés par ces usagers ; qu'en l'absence de toute disposition en ce sens dans la convention d'exploitation, cette contribution ne saurait non plus être assimilée à une redevance d'occupation du domaine public mis à la disposition de la SOCIETE GEG par la ville ; que si les tarifs du gaz et de l'électricité perçus auprès des usagers de la commune de Grenoble résultent des dispositions générales édictées en ce domaine par les pouvoirs publics, la prise en charge gratuite de l'énergie consommée par le réseau d'éclairage public et de l'entretien courant du réseau d'éclairage public ainsi que des investissements correspondant au gros entretien, au renouvellement et à l'extension du réseau d'éclairage, à concurrence de 3 millions de francs par an, valeur 1994, a nécessairement une incidence sur les tarifs des abonnés grenoblois dès lors qu'elle les prive de tarifs moins élevés ; que dès lors les dispositions ci-dessus rappelées de l'avenant n° 3 méconnaissent le principe d'équivalence entre le tarif et les charges du service public à caractère industriel et commercial rendu à l'utilisateur ; qu'en égard à la nature de ces stipulations, cette illégalité affecte l'ensemble de l'avenant, et par voie de conséquence les articles portant dispositions réglementaires des annexes à cet avenant ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que M. Avrillier est seulement fondé à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif de Grenoble a, par son jugement n° 9402717 du 27 octobre 1999, rejeté ses conclusions tendant à l'annulation de la délibération du conseil municipal du 20 juin 1994 ayant autorisé le maire de Grenoble à signer l'avenant n° 3 à la convention d'exploitation du 8 avril 1986, de la décision par laquelle le maire de Grenoble a signé cet avenant, et des articles à portée réglementaire du cahier des charges relatif à la distribution de l'électricité annexé à cet avenant, qui en sont indissociables, à savoir les articles 1, 2, 3, 15, 16, 18 à 37 et l'article 45 portant annexe tarifaire de ce cahier des charges, ensemble l'annexe tarifaire à ce cahier des charges, ainsi que des articles 1 à 3, 18 à 35 du cahier des charges relatif à la distribution du gaz et de l'article 43 portant annexe tarifaire de cet avenant, ensemble l'annexe tarifaire de ce cahier des charges, qui comme les précédents revêtent une portée réglementaire et sont indissociables de l'avenant n° 3 de la convention d'exploitation du 8 avril 1986 ; qu'en revanche les autres articles des deux annexes à l'avenant n° 3, qui n'ont d'effets que sur les parties au contrat, ne sont pas susceptibles de faire, en excès de pouvoir, grief à des tiers ; que le surplus des conclusions d'appel de M. Avrillier doit être rejeté ;

Sur les conséquences de l'illégalité des décisions attaquées :

Considérant que si la VILLE DE GRENOBLE demande que, dans l'hypothèse d'une annulation des décisions mentionnées ci-dessus, celle-ci ne revête pas un caractère rétroactif et puisse prendre effet à une date ultérieure, à déterminer par le juge, il ne ressort pas des pièces du dossier que la disparition rétroactive des actes détachables annulés par la présente décision emporte des conséquences manifestement excessives de nature à justifier qu'il soit fait droit à ces conclusions ; que par suite, il n'y a pas lieu d'assortir l'annulation de ces décisions de telles limitations ; qu'en revanche, l'intérêt qui s'attache à la continuité du fonctionnement du service public de l'électricité et du gaz et de l'éclairage public est de nature à justifier que le juge fasse usage de son pouvoir de modulation des effets dans le temps de l'annulation des clauses réglementaires de l'avenant n° 3 et de ses annexes ; qu'il y a lieu par suite de décider que l'annulation de ces dernières ne prendra effet qu'à compter du 1^{er} mars 2010 et, par voie de conséquence, de disposer que leurs effets antérieurs sont réputés définitifs, sous réserve des actions contentieuses engagées avant la présente décision ;

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

Considérant qu'aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative : « Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution » ;

Considérant que, compte tenu de la portée des annulations contentieuses prononcées ci-dessus par la présente décision, celle-ci implique nécessairement, au sens des dispositions précitées de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, soit que les parties aux stipulations contractuelles modifient d'un commun accord, dans le sens de la présente décision, d'ici au 1^{er} mars 2010, les stipulations consistant à inclure dans le tarif prélevé sur les usagers de l'électricité et du gaz de la ville de Grenoble les charges étrangères au service, soit que la VILLE DE GRENOBLE résilie, à compter de cette date, l'avenant n° 3 et ses annexes ; que dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu d'assortir cette mesure d'une astreinte ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de M. Avrillier qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, le versement d'une somme au titre des frais exposés par la VILLE DE GRENOBLE et la SOCIETE GEG et non compris dans les dépens ; que dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions présentées devant le tribunal administratif de Grenoble et devant la cour administrative d'appel de Lyon par M. Avrillier au titre des mêmes dispositions ;

DECIDE :

Article 1^{er} : L'arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon en date du 11 juillet 2006 et le jugement n° 9402717 du tribunal administratif de Grenoble en date du 27 octobre 1999 sont annulés.

Article 2 : La délibération du conseil municipal de Grenoble en date du 20 juin 1994, la décision par laquelle le maire de Grenoble a signé l'avenant n° 3 à la convention du 8 avril 1986, les articles 1, 2, 3, 15, 16, 18 à 37 et 45 du cahier des charges relatif à la distribution de l'électricité annexé à cet avenant, ensemble l'annexe tarifaire de ce cahier des charges ainsi que les articles 1 à 3, 18 à 35 et 43 du cahier des charges relatif à la distribution du gaz, annexé à l'avenant n° 3, ensemble l'annexe tarifaire de ce cahier des charges, sont annulés ;

Article 3 : L'annulation des clauses réglementaires de l'avenant n° 3 et de ses annexes prend effet le 1^{er} mars 2010, sous réserve des actions contentieuses engagées avant la présente décision.

Article 4 : Il est enjoint, d'ici au 1^{er} mars 2010, aux parties aux stipulations contractuelles de les modifier d'un commun accord, dans le sens de la présente décision, ou à la VILLE DE GRENOBLE de résilier l'avenant n° 3 et ses annexes.

Article 5 : Le surplus des conclusions d'appel de M. Avrillier est rejeté, ainsi que la demande tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative dans sa demande n° 9402717 présentée devant le tribunal administratif de Grenoble.

Article 6 : Les conclusions de la VILLE DE GRENOBLE et de la SOCIETE GAZ ELECTRICITE DE GRENOBLE (GEG) tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 7 : La présente décision sera notifiée à la VILLE DE GRENOBLE, à la SOCIETE GAZ ELECTRICITE DE GRENOBLE (GEG) et à M. Raymond Avrillier.

Copie en sera adressée pour information au ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat.