

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE LYON**

**N° 1507512**

---

M. Claude D

---

Mme Amandine Allais  
Rapporteur

---

M. Joël Arnould  
Rapporteur public

---

Audience du 20 septembre 2018  
Lecture du 4 octobre 2018

---

33-02  
54-07-023  
C-KS

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Lyon

(3<sup>ème</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 19 août 2015 et des mémoires enregistrés les 18 janvier 2018, 9 mars 2018, 2 mai 2018, 15 mai 2018 et 19 juillet 2018 (non communiqué), M. D demande au tribunal d'annuler l'arrêté n°15-166 du préfet de la région Rhône-Alpes du 10 juin 2015 relatif à la constitution de l'établissement public de coopération culturelle « Musée des Confluences ».

Il soutient que :

- l'établissement public de coopération culturelle « Musée des Confluences » n'a jamais proposé l'adhésion du département du Rhône et de la ville de Lyon, en violation de l'article R. 1431-3 du code général des collectivités territoriales ;

- l'Ecole normale supérieure de Lyon et la métropole de Lyon n'ont pas décidé de l'adhésion du département du Rhône et de la ville de Lyon, en violation de l'article R. 1341-3 du code général des collectivités territoriales ;

- la ville de Lyon n'a pas approuvé les statuts de l'établissement public de coopération culturelle « Musée des Confluences », en violation de l'article R. 1431-2 du code général des collectivités territoriales ;

- la délibération par laquelle le conseil d'administration de l'Ecole normale supérieure de Lyon a, le 13 décembre 2013, approuvé la création de l'établissement public de coopération culturelle est irrégulière, ce qui entache d'illégalité la décision attaquée ;

- les statuts annexés à l'arrêté attaqué ont été approuvés par un conseil d'administration de l'Ecole normale supérieure de Lyon irrégulièrement composé ;

- ces statuts n'ont pas été soumis au comité technique de l'établissement ;
- l'Ecole normale supérieure de Lyon ne dispose d'aucun intérêt à être membre de l'établissement public de coopération culturelle « Musée des Confluences » ;
- les statuts ne prévoient pas les apports respectifs et la part respective des contributions financières de chacune des personnes publiques membres de l'établissement public de coopération culturelle, en violation de l'article R. 1431-2 du code général des collectivités territoriales ;
- ils ne prévoient qu'un unique représentant des personnels de l'établissement public de coopération culturelle « Musée des Confluences », en violation de l'article L. 1431-4 du code général des collectivités territoriales ;
- l'Université de Lyon n'étant pas membre de l'établissement public de coopération culturelle, aucune personne ne peut régulièrement la représenter au sein du conseil d'administration ;
- la composition du conseil scientifique de l'établissement public de coopération culturelle est irrégulière, en ce qu'elle prévoit la présence d'un représentant de « l'Université Catholique de Lyon », un tel établissement n'existant pas ; l'article L. 731-14 du code de l'éducation interdisant à tout établissement d'enseignement supérieur privé la dénomination d' « Université » ;
- l'abrogation de l'arrêté n°14-52 du 2 avril 2014 à laquelle procède l'article 4 de l'arrêté attaqué devait être motivée en application de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 11 juillet 1979 ;
- cette abrogation ne pouvait intervenir qu'après que les parties intéressées aient été mises en mesure de présenter des observations, en application de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 et à la demande des membres fondateurs de l'établissement public de coopération culturelle « Musée des Confluences » ;
- la demande de modulation des effets dans le temps de l'annulation contentieuse présentée par les défendeurs à l'instance n'est pas fondée.

Par un mémoire en défense enregistré le 1<sup>er</sup> décembre 2015 et des mémoires enregistrés les 26 février 2018 et 13 juin 2018, le préfet de la région Rhône-Alpes conclut à titre principal au rejet de la requête et à titre subsidiaire à ce que les effets de l'annulation prononcée soient reportés au 1<sup>er</sup> janvier 2019 et que les actes antérieurs à l'annulation soient regardés comme définitifs.

Il soutient que les moyens soulevés ne sont pas susceptibles de prospérer.

Par un mémoire enregistré le 27 novembre 2017, le département du Rhône conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens soulevés ne sont pas susceptibles de prospérer.

Par des mémoires enregistrés les 18 janvier 2018, 9 mars 2018 et 14 mai 2018, l'Ecole normale supérieure de Lyon conclut au rejet de la requête et, dans le dernier état de ses écritures, à ce que la somme de 525 euros soit mise à la charge de M. D par application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens soulevés ne sont pas susceptibles de prospérer.

Par des mémoires enregistrés les 18 janvier 2018, 9 mars 2018 et 15 mai 2018, la métropole de Lyon conclut à titre principal au rejet de la requête, à titre subsidiaire demande au tribunal de différer les effets de l'annulation prononcée, et en toute hypothèse à ce que la somme

de 1 500 euros soit mise à la charge de M. D par application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- à titre principal, les moyens soulevés ne sont pas susceptibles de prospérer ;
- à titre subsidiaire, les effets de l'annulation doivent être différés compte tenu des conséquences manifestement excessives qu'un effet rétroactif de l'annulation de l'acte attaqué est de nature à entraîner.

Par un mémoire enregistré le 18 janvier 2018, l'établissement public de coopération culturelle « Musée des Confluences » conclut à titre principal au rejet de la requête, à titre subsidiaire à ce que les effets de l'annulation soient modulés et, en toute hypothèse à ce que la somme de 1 500 euros soit mise à la charge de M. D par application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- à titre principal, les moyens soulevés ne sont pas susceptibles de prospérer ;
- à titre subsidiaire, les effets de l'annulation doivent être différés compte tenu des conséquences manifestement excessives qu'un effet rétroactif de l'annulation de l'acte attaqué est de nature à entraîner.

La clôture de l'instruction est intervenue le 19 juillet 2018.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de l'éducation ;
- le code de justice administrative.

Vu la décision n° 255886, 255887, 255888, 255889, 255890, 255891, 255892 rendue le 11 mai 2014 par l'assemblée du contentieux du Conseil d'Etat, *Association AC et autres*.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Allais,
- les conclusions de M. Arnould, rapporteur public,
- les observations de M. D, de Me Richon, avocate de l'Ecole normale supérieure de Lyon et de Me Rey, avocat de la métropole de Lyon.

Considérant ce qui suit :

1. M. D a saisi le tribunal administratif d'une requête tendant à l'annulation de l'arrêté pris par le préfet de la région Rhône-Alpes relatif à la constitution de l'établissement public de coopération culturelle « Musée des Confluences », modifiant la composition de cet

établissement, annexant ses statuts modifiés et approuvés par ses membres et abrogeant l'arrêté du 2 avril 2014 portant création de l'établissement.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Aux termes de l'article L. 1431-1 du code général des collectivités territoriales : « *Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent constituer avec l'Etat et les établissements publics nationaux un établissement public de coopération culturelle chargé de la création et la gestion d'un service public culturel présentant un intérêt pour chacune des personnes morales en cause et contribuant à la réalisation des objectifs nationaux dans le domaine de la culture. Sont toutefois exclus les services qui, par leur nature ou par la loi, ne peuvent être assurés que par la collectivité territoriale elle-même. / Les établissements publics de coopération culturelle sont des établissements publics à caractère administratif ou à caractère industriel et commercial, selon l'objet de leur activité et les nécessités de leur gestion.* ». Selon l'article L. 1431-2 du même code : « *La création d'un établissement public de coopération culturelle ne peut intervenir qu'à la demande de l'ensemble des collectivités territoriales ou des groupements intéressés, exprimée par des délibérations concordantes de leurs conseils ou de leurs organes délibérants. / Elle est décidée par arrêté du représentant de l'Etat dans la région ou le département siège de l'établissement. / Les statuts de l'établissement public, approuvés par l'ensemble des personnes publiques participant à sa constitution, sont annexés à cet arrêté.* ».

3. Aux termes de l'article L. 1431-4 du même code : « *I. - Le conseil d'administration de l'établissement public de coopération culturelle est composé : 1° Pour la majorité de ses membres, de représentants des collectivités territoriales ou de leurs groupements, désignés en leur sein par leurs conseils ou leurs organes délibérants, de représentants de l'Etat et, le cas échéant, de représentants d'établissements publics nationaux. / Le maire de la commune siège de l'établissement peut, à sa demande, être membre du conseil d'administration ; / 2° De personnalités qualifiées désignées par les collectivités territoriales, leurs groupements, l'Etat et, le cas échéant, les établissements publics nationaux ; / 3° De représentants du personnel élus à cette fin ; / 4° Le cas échéant, de représentants de fondations. (...)* ».

4. Les statuts de l'établissement public de coopération culturelle « Musée des confluences » annexés à l'arrêté attaqué prévoient à l'article 9 la composition du conseil d'administration de l'établissement composé de vingt-quatre membres, répartis en trois collèges, et notamment le collège des représentants élus du personnel du musée comprenant un seul représentant du personnel élu. Or, il résulte des dispositions précitées de l'article L. 1431-4 du code général des collectivités territoriales que le conseil d'administration est composé de représentants du personnel élus à cette fin, impliquant au moins deux représentants. Par suite, la composition du conseil d'administration, en ce qu'elle ne prévoit qu'un seul représentant du personnel, est irrégulière.

5. Il résulte de ce qui précède que M. D est fondé à demander l'annulation de l'arrêté du 10 juin 2015. Le moyen tiré de l'irrégulière composition du conseil d'administration de l'établissement public de coopération culturelle étant de nature à entraîner l'annulation totale de la décision attaquée, il n'est pas nécessaire de statuer sur les autres moyens de la requête.

Sur les conséquences de l'illégalité de l'arrêté du 10 juin 2015 :

6. L'annulation d'un acte administratif implique en principe que cet acte est réputé n'être jamais intervenu. Toutefois, s'il apparaît que cet effet rétroactif de l'annulation est de nature à emporter des conséquences manifestement excessives en raison tant des effets que cet acte a produits et des situations qui ont pu se constituer lorsqu'il était en vigueur que de l'intérêt général pouvant s'attacher à un maintien temporaire de ses effets, il appartient au juge administratif - après avoir recueilli sur ce point les observations des parties et examiné l'ensemble des moyens, d'ordre public ou invoqués devant lui, pouvant affecter la légalité de l'acte en cause - de prendre en considération, d'une part, les conséquences de la rétroactivité de l'annulation pour les divers intérêts publics ou privés en présence et, d'autre part, les inconvénients que présenterait, au regard du principe de légalité et du droit des justiciables à un recours effectif, une limitation dans le temps des effets de l'annulation. Il lui revient d'apprécier, en rapprochant ces éléments, s'ils peuvent justifier qu'il soit dérogé à titre exceptionnel au principe de l'effet rétroactif des annulations contentieuses et, dans l'affirmative, de prévoir dans sa décision d'annulation que, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de celle-ci contre les actes pris sur le fondement de l'acte en cause, tout ou partie des effets de cet acte antérieurs à son annulation devront être regardés comme définitifs ou même, le cas échéant, que l'annulation ne prendra effet qu'à une date ultérieure qu'il détermine.

7. Compte tenu des effets excessifs d'une disparition immédiate et rétroactive de la personnalité morale de l'établissement public de coopération culturelle « Musée des confluences », et en particulier des conséquences de cette disparition sur le maintien des relations contractuelles de l'établissement avec ses agents, les usagers et l'ensemble de ses partenaires, il y a lieu de différer l'effet de l'annulation jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2019.

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

8. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de M. D, qui n'est pas partie perdante dans la présente instance, la somme réclamée sur leur fondement par l'Ecole normale supérieure de Lyon, la métropole de Lyon l'établissement public de coopération culturelle « Musée des Confluences ».

DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : L'arrêté du préfet du Rhône du 10 juin 2015 est annulé.

Article 2 : Sous réserve des actions contentieuses engagées à la date du présent jugement contre les actes pris sur son fondement, l'arrêté du préfet du Rhône en date du 10 juin 2015 relatif à la constitution de l'établissement public de coopération culturelle « Musée des confluences » est annulé à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019.

Article 3 : Les conclusions de l'Ecole normale supérieure de Lyon, de la métropole de Lyon et de l'établissement public de coopération culturelle « Musée des Confluences » tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à M. Claude D, au préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes, au département du Rhône, à l'Ecole normale supérieure de Lyon, à la Métropole de Lyon et à l'établissement public de coopération culturelle « Musée des Confluences ».

Délibéré après l'audience du 20 septembre 2018, à laquelle siégeaient :

Mme Marginean-Faure, présidente,  
Mme Rizzato, premier conseiller,  
Mme Allais, conseiller.

Lu en audience publique le 4 octobre 2018.

Le rapporteur,

La présidente,

A. Allais

D. Marginean-Faure

La greffière,

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,