

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE LYON**

**N° 1708840**

---

**ASSOCIATION DES CONTRIBUABLES  
ACTIFS DU LYONNAIS**

---

Mme Caroline Rizzato  
Rapporteur

---

M. Joël Arnould  
Rapporteur public

---

Audience du 21 mars 2019  
Lecture du 4 avril 2019

---

39-08  
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 et un mémoire, enregistrés les 8 décembre 2017 et 17 septembre 2018, l'association des contribuables actifs du lyonnais (CANOL), représentée par Me Matricon, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision n° CP-2017-1778 du 20 juillet 2017 par laquelle la commission permanente de la métropole de Lyon a approuvé les avenants n° 3 aux marchés conclus entre la métropole et la société Vortex, et entre la métropole et la société JL international, concernant le transport des élèves et étudiants en situation de handicap et autorisé le Président à signer ces avenants ;

2°) d'annuler la décision du président de la métropole de Lyon datée du 24 septembre 2017 rejetant son recours gracieux ;

3°) d'annuler les 34 avenants n° 3 signés entre la métropole de Lyon et la société Vortex ;

4°) d'annuler les 12 avenants n° 3 signés entre la métropole de Lyon et la société JL international ;

5°) de mettre à la charge de la métropole de Lyon le versement d'une somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient, dans le dernier état de ses écritures, que :

- sa requête est recevable ; elle justifie d'un intérêt à agir, dès lors que les avenants en litige ont des incidences financières pour les contribuables de la métropole de Lyon et que l'objet de l'association se rapporte à la défense des droits des contribuables ;
- les avenants en litige méconnaissent l'article 18 du code des marchés publics applicable à la date de passation des marchés en litige ; la métropole de Lyon ne pouvait modifier le prix contractualisé ;
- le critère prix a été prépondérant dans le choix des titulaires ;
- les avenants changent l'équilibre économique du contrat en faveur des titulaires ;
- le marché conclu avec la société Vortex a été reconduit en toute connaissance de cause avec les prix anormalement bas pratiqués par celle-ci et un mois seulement après un constat de fraude ;
- la continuité du service ne saurait justifier la passation des avenants ; la métropole de Lyon aurait pu ne pas reconduire les marchés et mener une nouvelle procédure d'appel d'offres ; elle aurait également pu résilier le marché conclu avec la société Vortex ;
- en l'absence de modification du volume du contrat ou de la nature de la prestation, un avenant ne peut modifier le prix du marché qu'en cas d'erreur purement matérielle commise lors de la signature du contrat initial.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 17 juillet 2018 et 8 octobre 2018, la métropole de Lyon, représentée par AdDen avocats, conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 3 000 euros soit mise à la charge de l'association des contribuables actifs du lyonnais au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les tiers au contrat ne sont plus recevables à contester la légalité des actes détachables du contrat en vertu de la jurisprudence Tarn-et-Garonne ; les conclusions tendant à l'annulation de la décision de la commission permanente et de la décision du président de la métropole de Lyon rejetant le recours gracieux de l'association requérante, détachables des avenants, sont irrecevables ;
- l'association des contribuables actifs du lyonnais ne justifie pas d'un intérêt à agir contre les avenants ; elle ne démontre pas avoir été lésée dans ses intérêts de façon directe et certaine ; les finances locales ne sont pas affectées de façon significative par les avenants en litige ; le choix d'autres offres initiales aurait emporté une charge plus importante pour les finances de la collectivité ;
- les avenants en litige ne bouleversent pas l'économie des marchés ; ils n'emportent qu'une augmentation de 2,18 % du montant des marchés ;
- aucun autre candidat n'aurait pu obtenir les marchés si les offres des sociétés Vortex et JL international avait été majorées de 15 % ; la modification apportée n'a donc pas altéré les résultats de la mise en concurrence.

La clôture de l'instruction est intervenue le 25 octobre 2018.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code des marchés publics ;
- 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 Mme Rizzato, rapporteur,
- les conclusions de M. Arnould, rapporteur public,
- les observations de Me Matricon, pour l'association des contribuables actifs du lyonnais et de Me Boiron-Bertrand, pour la métropole de Lyon.

Considérant ce qui suit :

1. La métropole de Lyon a conclu, par actes d'engagement du 20 mai 2014, des marchés fractionnés à bons de commande avec les sociétés Vortex et JL international, relatifs au transport des élèves et étudiants en situation de handicap entre leur domicile et leur établissement scolaire. Par décision du 20 juillet 2017, la commission permanente de la métropole de Lyon a décidé d'augmenter par avenant le montant des marchés de 15 % avec effet à compter du jour de la rentrée scolaire 2017-2018. L'association des contribuables actifs du lyonnais (CANOL) demande l'annulation de la décision n° CP-2017-1778 du 20 juillet 2017 par laquelle la commission permanente de la métropole de Lyon a approuvé ces avenants et autorisé le président de la métropole de Lyon à les signer, l'annulation de la décision du président de la métropole de Lyon datée du 24 septembre 2017 rejetant son recours gracieux contre cette décision, et l'annulation des 34 avenants n° 3 signés entre la métropole de Lyon et la société Vortex et des 12 avenants n° 3 signés entre la métropole de Lyon et la société JL international.

Sur les fins de non recevoir opposées par la métropole de Lyon :

En ce qui concerne la fin de non recevoir opposée aux conclusions dirigées contre la décision n° CP-2017-1778 du 20 juillet 2017 et le rejet du recours gracieux :

2. Indépendamment des actions dont disposent les parties à un contrat administratif et des actions ouvertes devant le juge de l'excès de pouvoir contre les clauses réglementaires d'un contrat ou devant le juge du référé contractuel sur le fondement des articles L. 551-13 et suivants du code de justice administrative, tout tiers à un contrat administratif susceptible d'être lésé dans ses intérêts de façon suffisamment directe et certaine par sa passation ou ses clauses est recevable à former devant le juge du contrat un recours de pleine juridiction contestant la validité du contrat ou de certaines de ses clauses non réglementaires qui en sont divisibles.

3. Il résulte de ce qui précède que les conclusions de la requête tendant à l'annulation de la décision n° CP-2017-1778 du 20 juillet 2017 par laquelle la commission permanente de la métropole de Lyon a approuvé ces avenants et autorisé le président de la métropole de Lyon à les signer sont irrecevables, et doivent, ainsi que le soutient la métropole de Lyon, être rejetées. Il en va de même, par voie de conséquence, des conclusions tendant à l'annulation de la décision du président de la métropole de Lyon datée du 24 septembre 2017 rejetant le recours gracieux formé par l'association requérante.

En ce qui concerne la fin de non recevoir opposée aux conclusions tendant à l'annulation des avenants n°3 :

4. Une association de contribuables locaux qui a pour objet d'assurer la défense des intérêts de ses membres est recevable à contester la validité d'un contrat si sa passation ou ses stipulations sont de nature à la léser dans ses intérêts de façon suffisamment directe et certaine, au regard, notamment, de l'objet du contrat, de sa portée, de son montant et de l'impact de son exécution sur les finances locales.

5. L'objet de l'association Contribuables actifs du lyonnais, exposé à l'article 2 de ses statuts, est « l'information, la défense et la promotion des intérêts des contribuables habitant dans le département du Rhône ». Il est précisé qu'« à cette fin, elle engage librement toutes missions relevant de son objet, et notamment (...) des actions (...) contentieuses devant les tribunaux compétents contre les personnes morales visées à l'article 2 bis [toutes les collectivités territoriales et les établissements publics dont la gestion et les décisions peuvent avoir une incidence sur la fiscalité locale des habitants du département du Rhône et de la métropole de Lyon] lorsque les intérêts des contribuables du Rhône paraissent lésés ».

6. Pour établir son intérêt à contester les avenants en litige, l'association des contribuables actifs du lyonnais se prévaut de son objet social, tel que mentionné ci-dessus et des incidences des avenants sur les finances de la métropole de Lyon. Il résulte de l'instruction que les avenants en litige ont pour seul objet d'augmenter de 15 % les prix initiaux des marchés sans aucune modification des prestations. Dans ces conditions, et alors qu'ils créent une charge financière supplémentaire d'un montant estimé à 423 000 euros par la métropole de Lyon, l'association requérante doit être regardée comme justifiant d'un intérêt susceptible d'être lésé de façon suffisamment directe et certaine. Les conclusions de la requête n'étant pas dirigées contre les marchés initiaux mais seulement contre les avenants, la métropole de Lyon ne peut utilement se prévaloir de la circonstance qu'elle a choisi les offres proposant les prix les plus bas pour démontrer l'absence d'incidence financière. La fin de non recevoir opposée par la métropole de Lyon, tirée du défaut d'intérêt de l'association des contribuables actifs du lyonnais pour agir contre les avenants doit dès lors être écartée.

#### Sur la validité des avenants :

7. Aux termes de l'article 18 du code des marchés publics applicable en l'espèce : « *I.- Sous réserve des dispositions de l'article 19, un marché est conclu à prix définitif. (...)* ». Aux termes de l'article 20 du même code : « *En cas de sujétions techniques imprévues ne résultant pas du fait des parties, un avenant ou une décision de poursuivre peut intervenir quel que soit le montant de la modification en résultant. / Dans tous les autres cas, un avenant ou une décision de poursuivre ne peut bouleverser l'économie du marché, ni en changer l'objet.* ».

8. Il résulte de l'instruction et notamment des motifs de la délibération d'approbation des avenants en litige que « *Après analyse des coûts d'exploitation, il apparaît en effet que les sociétés VORTEX et JL INTERNATIONAL ont proposé un prix inférieur au coût de la prestation lors de leur passation et rencontrent depuis un déficit important, ne leur permettant pas de garantir la continuité du service pour la dernière période d'exploitation 2017-2018. Le service de transport des élèves handicapés de la métropole de Lyon a donc engagé une négociation avec les 2 sociétés afin d'évaluer le coût réel d'exploitation des transports d'élèves pour la dernière période d'exécution 2017-2018 et envisage une augmentation du prix des prestations. / Exceptionnellement et afin d'assurer la continuité de ce service en direction d'un public fragile, il a été proposé à la commission d'appel d'offres de la Métropole du 7 juillet 2017 de modifier*

*par voie d'avenant les 34 marchés de transports portés par la société VORTEX, d'une part, et les 12 marchés exécutés par JL international d'autre part, par une augmentation de 15 % [de] leurs prix initiaux. ». Les avenants n° 3 en litige qui ont eu pour seul objet d'augmenter de 15 % le montant des prix des marchés sans modification des prestations prévues dans les marchés initiaux ont pour effet de bouleverser l'économie des contrats durant la dernière période d'exploitation. Il ne résulte pas de l'instruction, et il n'est d'ailleurs pas soutenu, que cette augmentation des prix serait justifiée par des sujétions techniques imprévues. Dans ces conditions, les avenants en litige ont été adoptés en méconnaissance des dispositions précitées du code des marchés publics précité et sont illégaux.*

Sur les conséquences de l'illégalité :

9. Il appartient au juge, lorsqu'il constate l'existence de vices entachant la validité du contrat, d'en apprécier les conséquences, après avoir pris en considération la nature de l'illégalité commise, soit en décidant que la poursuite de l'exécution du contrat est possible, éventuellement sous réserve de mesures de régularisation prises par la personne publique ou convenues par les parties, soit en prononçant, le cas échéant avec un effet différé, après avoir vérifié que sa décision ne portera pas une atteinte excessive à l'intérêt général, la résiliation du contrat ou son annulation.

10. En l'espèce, eu égard à la gravité du vice entachant les avenants en litige, et alors qu'il ne résulte pas de l'instruction que l'annulation de ces avenants, qui n'implique pas la fin des prestations, porterait une atteinte excessive à l'intérêt général, il y a lieu de prononcer leur annulation. Il n'est pas nécessaire d'examiner les autres moyens de la requête.

Sur les frais de l'instance :

11. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de l'association des contribuables actifs du lyonnais, qui n'est pas partie perdante dans la présente instance, le versement d'une somme réclamée à ce titre par la métropole de Lyon. Il y a en revanche lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de cette dernière la somme de 1 400 euros à verser à l'association des contribuables actifs du lyonnais.

DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : Les avenants n° 3 aux marchés n°s 2014-14032A, 2014-14033A, 2014-14034A, 2014-14036A, 2014-14037A, 2014-14038A, 2014-14039A, 2014-14041A, 2014-14042A, 2014-14043A, 2014-14044A, 2014-14045A, 2014-14047A, 2014-14048A, 2014-14049A, 2014-14051A, 2014-14053A, 2014-14056A, 2014-14057A, 2014-14061A, 2014-14064A, 2014-14065A, 2014-14066A, 2014-14067A, 2014-14068A, 2014-14071A, 2014-14072A, 2014-14073A, 2014-14075A, 2014-14076A, 2014-14078A, 2014-14080A, 2014-14081A et 2014-14082A conclus entre la métropole de Lyon et la société Vortex le 10 octobre 2017 sont annulés.

Article 2 : Les avenants n° 3 aux marchés n°s 2014-14035A, 2014-14040A, 2014-14046A, 2014-14050A, 2014-14052A, 2014-14054A, 2014-14055A, 2014-14058A, 2014-14059A, 2014-14060A, 2014-14063A et 2014-14069A conclus entre la métropole de Lyon et la société JL international le 10 octobre 2017 sont annulés.

Article 3 : La métropole de Lyon versera à l'association des contribuables actifs du lyonnais la somme de 1 400 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 5 : Les conclusions présentées par la métropole de Lyon sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 6 : Le présent jugement sera notifié à l'association des contribuables actifs du lyonnais, à la métropole de Lyon, à la société Vortex et à la société JL international.

Délibéré après l'audience du 21 mars 2019, à laquelle siégeaient :

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

Lu en audience publique le 4 avril 2019.

Le rapporteur,

La présidente,

C. Rizzato

D. Marginean-Faure

La greffière,

C. Driguzzi

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,