

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PARIS**

N°1800319/2-2

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSOCIATION CONSOMMATION, LOGEMENT
ET CADRE DE VIE- UNION DÉPARTEMENTALE
DE PARIS et autres

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

[REDACTED]
Rapporteur

Le tribunal administratif de Paris

(2^{ème} Section - 2^{ème} Chambre)

[REDACTED]
Rapporteur public

Audience du 16 décembre 2019
Lecture du 7 janvier 2020

135-02-03-03

39-02-02-01

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 5 janvier 2018, 12 octobre 2018 et 28 août 2019, l'association Consommation, logement et cadre de vie – Union départementale de Paris, [REDACTED]

[REDACTED], demandent au tribunal :

1°) d'annuler les décisions implicites par lesquelles la maire de Paris a rejeté leurs demandes, respectivement datées des 26 septembre, 25 septembre, 13 septembre, 13 octobre, 6 septembre, 1^{er} septembre, 13 octobre, 14 septembre, 29 août et 31 octobre 2017, tendant à ce qu'elle modifie les clauses tarifaires contenues dans la convention de concession conclue avec la compagnie parisienne de chauffage urbain (CPCU), à ce qu'elle annule les modifications tarifaires décidées par le conseil d'administration de la CPCU à compter du 1^{er} janvier 2016 et à ce qu'elle fasse procéder par la CPCU au remboursement des sommes indûment perçues depuis cette même date ;

2°) de mettre à la charge de la ville de Paris le versement à chacun d'entre eux d'une somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Les requérants soutiennent que :

- les clauses tarifaires de la convention de concession ne sont pas suffisamment déterminées et laissent une marge d'appréciation discrétionnaire au délégataire, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 1411-2 du code général des collectivités territoriales, désormais reprises à l'article 32 de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016, ainsi que de l'article L. 2121-29 du même code ;

- l'imprécision des clauses tarifaires ne garantit pas l'existence d'un lien entre le tarif et le service rendu ;

- le conseil d'administration de la CPCU était incompétent pour décider unilatéralement de modifier les tarifs à compter du 1^{er} janvier 2016, la compétence de fixation des tarifs appartenant à la ville de Paris ;

- la ville n'a pas été informée de l'évolution de ces tarifs, qui n'ont en outre pas été soumis à l'approbation du conseil de Paris ;

- les décisions tarifaires entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2016 méconnaissent l'engagement fixé dans l'article 13 bis du contrat de concession de répercuter sur l'utilisateur le gain de taxe sur la valeur ajoutée résultant du passage à un mix énergétique comprenant 50 % d'énergies non renouvelables ;

- la ville de Paris n'a pas procédé à la concertation prévue à l'article 54 du contrat de concession.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 28 juin et 19 novembre 2018, la maire de Paris, représentée par [REDACTED], conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de chacun des requérants une somme de 200 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requête est irrecevable faute pour les requérants de justifier d'un intérêt à agir contre les décisions attaquées ;

- les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par des mémoires enregistrés les 27 août 2018, 19 novembre 2018 et 30 septembre 2019, la directrice générale de la compagnie parisienne de chauffage urbain (CPCU), représentée par [REDACTED] conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de chacun des requérants une somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Elle fait valoir que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par lettre du 6 décembre 2019, les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur des moyens relevés d'office, tirés :

- d'une part, de ce que la maire de Paris était en situation de compétence liée pour refuser de remettre en cause, pour le passé, les effets des modifications tarifaires entrées en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2016, dès lors que ces modifications, qui présentent un caractère réglementaire, avaient fait l'objet d'une publicité suffisante plus de deux mois avant les demandes adressées à la maire de Paris et avaient donc acquis, à la date de ces demandes, un caractère définitif ;

- d'autre part, de ce que les conclusions tendant à l'annulation des décisions attaquées en tant que la maire y a refusé de faire procéder par la CPCU au remboursement au profit des usagers des sommes indûment perçues ont été portées devant une juridiction incompétente pour en connaître.

Des observations en réponse ont été enregistrées, le 11 décembre 2019 pour les requérants, d'une part, et pour la compagnie parisienne de chauffage urbain, d'autre part, et le 12 décembre 2019 pour la ville de Paris.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales,
- l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016,
- 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 [REDACTED]
- les conclusions de [REDACTED], rapporteur public,
- et les observations de [REDACTED], représentant les requérants, de [REDACTED], représentant la ville de Paris, et de [REDACTED], représentant la compagnie parisienne de chauffage urbain.

Considérant ce qui suit :

1. Par convention de concession du 10 décembre 1927, la ville de Paris a délégué à la compagnie générale française de chauffage urbain, désormais compagnie parisienne de chauffage urbain (CPCU), la gestion du service public industriel et commercial de chauffage urbain. Par un avenant n° 10 en date du 25 juillet 2012, les clauses tarifaires fixées à l'article 13 de la convention ont été modifiées pour intégrer dans la formule de calcul de nouveaux indices de prix correspondant aux énergies non renouvelables. Dans le cadre de ces nouvelles stipulations tarifaires, le conseil d'administration de la compagnie parisienne de chauffage urbain a procédé à une modification des tarifs de distribution du service, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2016. Par des courriers distincts mais rédigés dans les mêmes termes, les requérants ont sollicité de la maire de Paris qu'elle modifie les clauses tarifaires du contrat de concession, qu'ils estiment illégales, qu'elle annule les modifications tarifaires intervenues au 1^{er} janvier 2016 et qu'elle fasse procéder par la CPCU au remboursement des sommes indûment perçues sur la base de ces modifications tarifaires. Les requérants demandent au tribunal l'annulation des décisions implicites de rejet qu'a fait naître le silence gardé par la maire de Paris sur ces demandes pendant plus de deux mois.

Sur la compétence de la juridiction administrative :

2. Les litiges opposant un service public industriel et commercial à ses usagers relèvent de la compétence du juge judiciaire. Si, par exception, le juge administratif est compétent pour connaître des conclusions, même lorsqu'elles sont présentées par un usager, tendant à l'annulation pour excès de pouvoir des mesures relatives à l'organisation d'un tel service, comme les tarifs ou les règles de priorité dans l'usage des installations, il n'en va pas de même lorsque le litige tend à la réparation du préjudice né de l'application individuelle à un usager de ces tarifs ou de ces règles. Est à cet égard sans incidence la circonstance que l'action engagée par l'usager se fonde ou non sur l'illégalité fautive des mesures d'organisation du service dont il lui est fait application.

3. Il résulte de ce qui précède que les conclusions dirigées contre les décisions de la maire de Paris en tant qu'elle a refusé de faire procéder au remboursement des sommes indûment versées par les usagers et requérants sur le fondement de l'illégalité des tarifs du service applicables à compter du 1^{er} janvier 2016 ressortissent à la compétence du juge judiciaire. Elles ne peuvent donc qu'être rejetées comme portées devant une juridiction incompétente.

Sur l'intérêt à agir des requérants :

4. D'une part, les usagers d'un service public ont toujours intérêt à agir contre les mesures d'organisation du service, et notamment les tarifs, qu'ils soient définis par une clause du contrat de concession, qui présente alors un caractère réglementaire, ou par un acte administratif unilatéral, y compris s'il est pris par une personne privée dans l'exercice de ses missions de service public. Ils ont également intérêt à agir contre le refus d'abroger, de réformer ou de rapporter de telles mesures. Les syndicats de copropriété requérants justifiant par les pièces qu'ils produisent de leur qualité d'abonné au service public de chauffage urbain, ils ont dès lors intérêt à agir contre le refus qui leur a été opposé par la maire de Paris de modifier les clauses tarifaires du contrat de concession et de revenir sur la variation des tarifs à compter du 1^{er} janvier 2016, laquelle variation présente le caractère d'un acte réglementaire édicté par la compagnie parisienne de chauffage urbain dans l'exercice de ses missions de service public.

5. D'autre part, l'association Consommation, logement et cadre de vie – Union départementale de Paris a notamment pour objet, aux termes de ses statuts, de défendre, sur le territoire du département de Paris, les intérêts « des consommateurs et usagers, des locataires, copropriétaires et propriétaires de leur logement » ainsi que de soutenir « la défense et l'amélioration des habitats de ses membres ». Partant, elle justifie également d'un intérêt à agir contre la décision par laquelle la maire de Paris a rejeté ses demandes.

Sur les clauses tarifaires du contrat de concession :

6. Aux termes de l'article 32 de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 : « *Le contrat détermine les tarifs à la charge des usagers et précise l'incidence sur ces tarifs des paramètres ou indices qui déterminent leur évolution.* ». Aux termes de l'article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales : « *Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune (...)* ». Il résulte de ces dispositions qu'il appartient au conseil municipal d'établir le tarif d'un service public communal et que lorsqu'un service public communal a fait l'objet d'une délégation de service public, la détermination du prix du service ou du montant de la redevance ne peut être laissée à la discrétion du concessionnaire. A cet égard, la circonstance qu'une convention de concession définisse seulement un plafond tarifaire en deçà duquel le concessionnaire détermine les tarifs applicables n'est pas, à elle seule, de nature à caractériser une méconnaissance des dispositions précitées, à condition que, d'une part, le plafond tarifaire soit défini de manière suffisamment précise pour s'assurer de la proportionnalité du tarif au coût du service rendu et, d'autre part, que la convention prévoie un contrôle suffisant de l'autorité délégante sur les évolutions tarifaires décidées par le concessionnaire.

7. En premier lieu, la ville de Paris fait valoir que les dispositions prévoyant l'obligation de stipuler les tarifs dans le contrat de délégation n'étaient pas applicables à la date de conclusion de la convention de concession entre la ville et la compagnie de chauffage urbain et qu'elles ne sauraient donc s'imposer audit contrat, les lois nouvelles ne s'appliquant pas, en principe, aux contrats aux cours. Toutefois, l'autorité compétente, saisie d'une demande tendant à la modification d'une clause réglementaire illégale d'un contrat administratif, est tenue de remédier à cette illégalité, soit que cette clause ait été illégale dès la date de sa signature, soit que

l'illégalité résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures à cette date. Saisie en 2017 de demandes de modification des clauses tarifaires du contrat de concession, la ville de Paris était donc tenue de faire application des dispositions précitées de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016, applicables à la date à laquelle elle a statué.

8. En deuxième lieu, d'une part, l'article 13 de la convention de concession du chauffage urbain dans la ville de Paris, dans sa rédaction issue de l'avenant n° 10 à cette convention, se borne à fixer un tarif maximal, composé d'une part variable en fonction de la consommation des usagers et d'une part fixe, en-deçà duquel l'autorité délégataire peut fixer librement les tarifs applicables aux usagers, sans que par ailleurs la convention ne prévoie que les évolutions tarifaires décidées par le concessionnaire soient approuvées par le conseil de Paris avant d'entrer en vigueur. D'autre part, le concessionnaire fixe discrétionnairement le tarif des abonnés dont l'utilisation annuelle du service est de moins de 1300 heures à la puissance souscrite, pour lesquels l'article 13 du contrat de concession prévoit que le tarif maximal n'est pas applicable. En outre, la formule de révision du tarif maximal adoptée en 2012 inclut désormais, pour le calcul du prix de revient de la chaleur produite (k), des estimations de coût des énergies renouvelables qui dépendent non plus d'indices publics mais de données prévisionnelles figurant dans le budget de la compagnie. Enfin, la formule de révision inclut également, pour la mise à jour du mix énergétique de la compagnie, des paramètres dont l'évolution n'est pas définie dans la convention mais décidée par le concessionnaire, seules les modalités d'intégration financière d'une nouvelle source de chaleur devant être soumises pour approbation à l'autorité délégante. Ainsi, en se bornant à fixer un tarif plafond, qui n'est pas applicable à tous les usagers et dont la formule de révision comporte des imprécisions telles qu'il est impossible de déterminer à l'avance la valeur du tarif maximal ou la proportionnalité de ce tarif au service rendu, et en s'abstenant de soumettre pour approbation au conseil de Paris les évolutions tarifaires, décidées unilatéralement par la compagnie parisienne de chauffage urbain, l'article 13 du contrat de concession méconnaît les dispositions précitées et est entaché d'illégalité.

9. Il en résulte que les décisions de la maire de Paris, en tant qu'elle refuse de modifier les clauses réglementaires du contrat de concession pour remédier aux illégalités relevées au point précédent, ne peuvent qu'être annulées.

Sur les modifications tarifaires applicables au 1^{er} janvier 2016 :

10. Les requérants qui demandent au tribunal l'annulation de la décision par laquelle la maire de Paris a refusé d'« annuler » les modifications tarifaires applicables au 1^{er} janvier 2016, doivent être regardées comme demandant l'annulation du refus de la maire de Paris de retirer ou d'abroger ces modifications tarifaires.

En ce qui concerne le retrait des modifications tarifaires intervenues au 1^{er} janvier 2016 :

11. Aux termes de l'article L. 243-3 du code des relations entre le public et l'administration : « *L'administration ne peut retirer un acte réglementaire ou un acte non réglementaire non créateur de droits que s'il est illégal et si le retrait intervient dans le délai de quatre mois suivant son édicton* ».

12. La décision prise par le conseil d'administration de la CPCU en matière d'évolutions tarifaires, alors même qu'elle émane d'une personne de droit privé chargée de la gestion du service, présente le caractère d'un acte réglementaire, dont les usagers peuvent

demander l'annulation au juge de l'excès de pouvoir dans le délai de recours contentieux, ou le retrait à l'autorité administrative, dans un délai de quatre mois suivant son édicition. En l'espèce, toutefois, il ressort des pièces du dossier que les nouvelles conditions tarifaires applicables au 1^{er} janvier 2016 ont nécessairement été édictées plus de quatre mois avant les décisions implicites de la maire de Paris et, en tout état de cause, plus de quatre mois avant les demandes qui lui ont été adressées par les requérants. Par conséquent, la maire de Paris était tenue, à la date à laquelle elle s'est prononcée, de rejeter les demandes des requérants tendant à remettre en cause les effets passés des évolutions tarifaires décidées au 1^{er} janvier 2016. Dès lors, les moyens tirés de ce que ces évolutions tarifaires auraient dû être communiquées à la ville de Paris, soumises à son approbation, ou fixées par elle, de ce qu'elles méconnaîtraient l'engagement de la CPCU de répercuter la baisse de la taxe sur la valeur ajoutée sur les usagers, et de ce que la ville de Paris n'a pas procédé à la concertation prévue à l'article 54 du contrat de concession, ne peuvent être utilement invoqués à l'appui des conclusions dirigées contre les décisions de la maire de Paris en tant qu'elle a refusé de rapporter, pour le passé, les évolutions tarifaires du service public de chauffage urbain intervenues au 1^{er} janvier 2016.

En ce qui concerne l'abrogation de ces modifications tarifaires :

13. Il résulte de ce qui a été dit au point 8 que les tarifs adoptés au 1^{er} janvier 2016 par le conseil d'administration de la compagnie parisienne de chauffage urbain l'ont été sans recevoir l'approbation du conseil de Paris, dans le cadre de clauses tarifaires ne permettant pas de s'assurer de leur lien au service rendu et laissant une trop grande latitude à l'autorité concessionnaire. Dès lors, ces évolutions tarifaires étaient illégales et les décisions attaquées doivent être annulées en tant que la maire de Paris a refusé de les abroger.

14. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, que les requérants sont fondés à demander l'annulation des décisions attaquées en tant que la maire de Paris a refusé de modifier les clauses tarifaires contenues à l'article 13 du contrat de concession de chauffage urbain et a refusé d'abroger les modifications tarifaires intervenues à compter du 1^{er} janvier 2016.

Sur les frais de justice :

15. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de la ville de Paris le versement aux requérants d'une somme globale de 1 500 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Ces mêmes dispositions font obstacle à ce que soit mise à la charge des requérants les sommes que demandent la ville de Paris et la compagnie parisienne de chauffage urbain au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er} : Les décisions implicites par lesquelles la maire de Paris a rejeté les demandes de l'association Consommation, logement et cadre de vie – Union départementale de Paris, [REDACTED]

[REDACTED]

respectivement datées des 26 septembre, 25 septembre, 13 septembre, 13 octobre, 6 septembre, 1er septembre, 13 octobre, 14 septembre, 29 août et 31 octobre 2017, sont annulées en tant que la

maire de Paris a refusé de modifier les clauses tarifaires contenues à l'article 13 du contrat de concession de chauffage urbain et a refusé d'abroger les modifications tarifaires intervenues à compter du 1^{er} janvier 2016.

Article 2 : La ville de Paris versera aux requérants une somme globale de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 4 : Les conclusions présentées par la ville de Paris et la compagnie parisienne de chauffage urbain sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à l'association Consommation, logement et cadre de vie – Union départementale de Paris, [REDACTED],

[REDACTED], à la maire de Paris, et à la directrice générale de la compagnie parisienne de chauffage urbain.

Lu en audience publique le 7 janvier 2020.

Pour expédition conforme
Le Greffier.

