

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LYON**

N° 3000048

Association RightsForGones

Mme Erine Rosse
Rapporteur

M. Christofer Stanley Adams
Rapporteur public

Audience du 11 mai 2030
Lecture du 11 mai 2030

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Lyon

(1ère chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête introductive d'instance, enregistrée le 14 février 2030, et un mémoire en réplique enregistré le 9 mars 2030 l'association RightsForGones, représentée par Maîtres Bochard, Palmisano, Ramarojaona, Lasset, Courtier, Noireau, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 1er décembre 2030 du président de la Métropole de Lyon prise sur le recours gracieux exercé le 20 octobre 2030 par l'association RightsForGones ;

2°) d'enjoindre à l'autorité administrative de procéder à la modification du règlement du service de navettes autonomes ou, à défaut, de réexaminer la demande qui lui a été présentée aux fins de mettre un terme à la violation du principe d'égalité des usagers devant le service public ;

3°) de mettre à la charge de la Métropole de Lyon la somme de 2 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- Le service de navette autonome mis en place pour LyonFreeRide ne respecte pas le principe d'égalité des usagers devant le service public aux motifs que les usagers sont traités différemment alors qu'ils sont placés dans une situation identique ;
- Les informations collectées par la navette ne servent pas à optimiser le service et de ce fait méconnaissent la vocation d'intérêt général du service ;
- Il n'y a pas d'intérêt général à différencier les usagers concernant le service public mis en place, soit la navette autonome, selon le lieu de résidence des usagers ;
- Les critères de différenciation des usagers du service public ne sont pas des critères propres à ces derniers, mais sont des critères subjectifs ne tenant pas aux usagers directement mais à leur lieu de vie ;
- L'efficacité et la qualité du service LyonFreeRide ne sont pas des motifs impérieux d'intérêt général justifiant la différence de traitement entre les usagers ;
- Le réseau de transports « Transports en Commun Lyonnais » (TCL) est un service public payant qui ne peut donc pas être considéré comme une alternative au service gratuit LyonFreeRide et que par conséquent, une différence de traitement entre les usagers ne peut se fonder sur l'existence d'alternatives ni être appuyée par une simple enquête de satisfaction biaisée.
- La Métropole est en mesure de modifier unilatéralement le contrat qui la lie à la société LyonFreeRide afin de conformer l'activité aux exigences du service public en raison du principe de mutabilité du service public.
- Les avancées technologiques présentes en 2030 sont telles que la conception des navettes autonomes peut se faire à l'aide de matériaux plus propres, éthiques, et moins rares. Le choix de matériaux polluants relèvent probablement d'une mauvaise gestion du service, notamment dans sa création, aux vues des alternatives existantes. Cela ne devrait pas avoir d'impact sur les usagers dudit service.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 3 mars 2030 et le 27 avril 2030, la Métropole de Lyon, représentée par Me Barat, Bocquet, Dor, Dunet, Fialaire, Trolong, conclut au rejet de la requête et à la condamnation de l'association RightsForGones à lui verser la somme de 3000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- L'association RightsForGones a outrepassé son intérêt à agir *rationae loci* et ne semble pas être compétente pour défendre les droits des usagers qui se situent à l'extérieur de la ville de Lyon.
- Aucune différence de traitement concernant le coût du service n'est à constater, le service étant entièrement gratuit pour les usagers ;
- Les usagers ne se trouvent pas en situation égale devant le service public parce qu'ils se trouvent dans une situation géographique différente. Ils résident dans des villes différentes qui ne sauraient, par leur hétérogénéité, être desservies de la même manière. Au vu de la différence de situation des usagers, la différenciation de traitement ne constitue pas une inégalité d'accès au service illégale ;
- Le service entier des transports de la Métropole de Lyon est assuré en continuité, grâce à l'ajout, notamment, des navettes autonomes ;
- Les navettes autonomes ne sont qu'un dispositif accessoire visant notamment à promouvoir une nouvelle façon de voir les transports en commun, la Métropole Lyonnaise reste en effet desservie par un ensemble de transports passant dans toutes les villes où les navettes autonomes sont implantées ;
- Le principe de continuité du service public n'est pas rompu aux motifs que ; d'une part il existe d'autres moyens de transports publics proposés par la Métropole pour effectuer les trajets peu desservis par la navette ; d'autre part les navettes, si elles circulent moins, sont bien présentes sur ces zones.
- La navette optimise ses trajets selon des critères objectifs servant l'intérêt général ;
- La limitation de passage des navettes autonomes dans les zones peu desservies est une mesure préventive afin de préserver l'efficacité et la qualité du service proposé, mais aussi la sécurité des passagers et usagers, visant un but d'intérêt général ;
- Il existe une proportionnalité entre le nombre de réservation et le nombre de refus. En effet, certaines zones ont moins de réservations de navettes et leur nombre de refus n'est pas plus important que celui dans les zones où le nombre de demandes est bien plus importante.
- Les critères utilisés par la navette pour déterminer ces trajets ne sont pas discriminatoires et d'ailleurs les usagers ne s'estiment pas discriminés par le service de navettes autonomes
- L'intérêt général impose que la sécurité des passagers soit assurée, ce qui implique que les zones sujettes aux accidents à répétition soient évitées par les navettes ;
- L'intérêt général suppose aussi que le coût de réparation des navettes soit le plus bas possible ; ainsi les dégradations des navettes doivent être prévenues ;
- L'intérêt général invite enfin à prendre en compte le coût environnemental du remplacement des navettes endommagées ;
- Il n'existe pas de droit acquis au maintien du service ni au mode de financement, il n'est donc pas possible de s'opposer à une réorganisation du service.

Vu les observations destinées à éclairer le tribunal administratif, enregistrées le 12 mars 2030 Présentées par l'INSA, en application des dispositions de l'art R. 625-3 du code de justice administrative.

Vu les pièces du dossier.

Vu :

- le code des transports ;
- le code de justice administrative
- le code général des collectivités territoriales.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Rosse,
- les conclusions de M. Adams, rapporteur public,
- les observations des experts de l'INSA,
- les observations de Me Bochard, Palmisano, Ramarojaona, Lasset, Courtier, Noireau, pour l'association RightsForGones,
- et de Me Barat, Bocquet, Dor, Dunet, Fialaire, Trolong, pour la Métropole de Lyon.

Considérant ce qui suit :

1. La Métropole de Lyon a mis en place le dispositif LyonFreeRide permettant la circulation de navettes autonomes. Les déplacements des navettes sont contrôlés et régulés en fonction de la demande des usagers, et en fonction d'un logiciel d'intelligence artificielle, qui prend en compte certains paramètre tels que la largeur des rues, le nombre d'utilisateurs et la présence de tags. Elles servent principalement aux habitants de la Métropole pour qu'ils bénéficient de cinq déplacements par mois pour effectuer le parcours de leur choix. L'association RightsForGones, dont l'objet est la défense des usagers de LyonFreeRide, constatant que les navettes ne circulent que très peu dans certaines zones, a demandé au président de la Métropole, par un courrier du 20 octobre 2030, de modifier le fonctionnement du service de navettes autonomes. Le président a refusé de faire droit à la demande de l'association RightsForGones, par un courrier daté du 1er décembre 2030.

2. Les activités de service public sont des activités exercées par une personne publique, ou privée avec l'habilitation et sous le contrôle d'une personne publique, en vue principalement de répondre à un besoin d'intérêt général. La Métropole a conclu un contrat avec le service de navettes autonomes et exerce une véritable tutelle sur le service LyonFreeRide car ce service est proposé gratuitement aux usagers et financé par des impôts locaux. De plus, il a pour objet de permettre le déplacement des usagers sur la métropole et donc remplit donc une mission d'intérêt général. Ainsi le service LyonFreeRide doit être regardé comme un service public.

3. L'association RightsForGones est une association de défense des usagers du service public lyonnais qui agit contre une décision de la Métropole de Lyon portant atteinte au bon fonctionnement du service. Les statuts de l'association RightsForGones montrent que son objet social a un lien direct et étroit avec la décision de la Métropole qui lui fait grief. En effet, l'association défend les usagers du service public lyonnais entendus au sens large, à savoir les habitants de la Métropole de Lyon dans son ensemble. En effet, l'article 2 des statuts de l'association stipule qu'elle a pour objet « la défense des droits des usagers des services publics, notamment en matière de transport en commun et d'urbanisme sur tout le territoire de la Métropole de Lyon ». L'association a, par exemple, qualité à agir pour défendre les intérêts des usagers du service de mobilité "Transports en Commun Lyonnais" (TCL) qui lui-même s'étend sur toute la Métropole de Lyon. Elle est donc recevable pour défendre les droits des usagers qui se situent à l'extérieur de la ville de Lyon. Les conditions d'ouverture d'un recours pour excès de pouvoir sont donc remplies.

4. Tout service public, quel que soit son mode de gestion, est soumis aux règles du service public à savoir qu'il doit satisfaire l'exigence de continuité, de mutabilité et de respect de l'égalité devant le service public. Le principe d'égalité devant le service public, qui n'est qu'un corollaire du principe d'égalité devant la loi, implique que les usagers placés dans une situation juridiquement identique doivent être traités de la même manière. Il ressort

des pièces du dossier que la zone Saint-Cyr au Mont D'or, peuplé de 25 000 habitants, est desservie quotidiennement par 659 navettes alors que la zone Vaulx-en-Velin qui compte 201 293 habitants enregistre un passage journalier de seulement 30 navettes. Il apparaît alors que les habitants de la Métropole de Lyon ne bénéficient pas tous de la même qualité de service sans qu'une faible demande du service pour certains quartiers puisse expliquer cette différence.

5. Le service LyonFreeRide opère bien une différence de traitement entre ses usagers. Par ailleurs, le fait que les usagers habitent dans des villes différentes n'est pas de nature à permettre une différence de traitement car la Métropole s'engage à fournir un service sur l'ensemble de la Métropole dont font partie toutes les villes en question.

6. Il est possible d'opérer une différence de traitement entre des usagers lorsqu'il se trouve une différence de situation appréciable entre eux, ou encore lorsqu'il existe une nécessité d'intérêt général en lien avec les conditions d'exploitation du service. La Métropole met en avant une différence de situation objective entre les usagers du fait de leur localisation. En effet, les navettes modifient les trajets qu'elles empruntent selon le nombre d'utilisateurs, la largeur des voies et le nombre de tags sur les bâtiments environnants. La Métropole argue du fait que ces données permettent d'optimiser le fonctionnement des navettes afin de rendre le service le plus efficace possible. L'accès égal au service public est exigé pour les habitants de chacune des communes composant la Métropole. Il ressort néanmoins que les navettes ne desservent pas plus les zones les plus habitées. On note une absence de corrélation entre le nombre de passage de navettes et le nombre d'utilisateurs et donc une atteinte au principe de non-discrimination. Une différence de traitement entre les usagers du service public de la Métropole conduit donc à une rupture d'égalité entre eux non-justifiée par une différence de situation significative ou objective entre les différents usagers.

7. Toutefois, certains motifs peuvent permettre de faire exception à ce principe de non-discrimination à savoir des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique, c'est-à-dire des raisons impérieuses d'intérêt général. Il apparaît d'intérêt général d'éviter toute dégradation de la navette au vue des matériaux rares et polluants utilisés pour sa construction. En effet il en va de l'intérêt que la Métropole garantisse un service de qualité au plus grand nombre d'usagers, en tenant compte des conditions réelles d'exécution des prestations, et de la protection des voyageurs. Il existe une obligation absolue d'assurer la sécurité des usagers. Il ressort des pièces du dossier que la mission de service public dont est investie ce service de navette autonome justifierait que l'intérêt général et donc la sécurité des passagers prévale sur le principe de respect d'une égalité absolue d'accès au service.

8. Cependant même si assurer le transport de voyageurs dans une navette autonome est une avancée technologique considérable qui doit être effectué en toute sécurité à la fois pour la navette mais surtout pour les usagers, l'intérêt général que représente cette sécurité et qui justifie une atteinte au principe de non-discrimination doit être en rapport avec l'objet du service ou avec son mode d'exploitation. Il faut que chaque critère « discriminant » utilisé pour faire fonctionner la navette, soit en relation avec le service. Attendu que cela passe nécessairement par la prise en compte d'un certain nombre de facteurs et que la présence de tags sur les bâtiments environnants ne saurait être un caractère de différenciation de traitement des usagers car il n'y a pas de lien entre leur présence et l'impossibilité de faire fonctionner les navettes et de garantir la sécurité.

9. Les critères de garantie de sécurité pour les usagers et les navettes que prend en compte le système d'exploitation sont donc défaillants et discriminants sans justification liée à l'intérêt général ou à la sécurité. De ce fait, même s'il est possible d'opérer une discrimination entre les usagers pour leur sécurité, les critères servant à la garantir ne sont pas efficaces et ne représentent en rien la dangerosité des quartiers non-desservis.

10. Le rapport d'expertise met également en avant que desservir toutes les zones de la Métropole n'est pas une contrainte dans l'algorithme utilisé par les navettes. Il en ressort que l'algorithme ne remplit pas les objectifs pour lesquels la navette a été mise en place, à savoir permettre à l'ensemble des habitants de la Métropole de se déplacer sur le territoire métropolitain. Il faut en alors déduire que l'algorithme ne permet pas un égal accès des usagers au service public.

11. Si la Métropole soutient que le principe de précaution invite à prévenir toute atteinte environnementale, elle ne démontre pas que l'impact écologique du remplacement des navettes est tel qu'il est de nature à justifier que les navettes ne desservent que très peu les zones où les dégradations publiques sont statistiquement élevées.

12. Il ne suffit pas que les usagers ne se sentent pas discriminés mais il convient d'analyser si, *in concreto*, le service est discriminant. Une enquête de satisfaction ne saurait justifier qu'une telle analyse soit écartée. En l'espèce le service de navettes autonomes, parce qu'il ne dessert pas certaines zones, est source de discrimination indirecte pour les habitants de celles-ci.

13. Les critères d'optimisation du coût engendré par les navettes autonomes dégradées ne peuvent être les seuls pour organiser le service public. Pareillement, l'optimisation du coût des trajets par les navettes au détriment de la couverture du territoire de la Métropole ne peut être acceptée. Bien que le service public se doit d'être de qualité, la rentabilité du service public n'est pas un impératif. L'égalité d'accès au service public en revanche en est un.

14. Il existe néanmoins des impératifs techniques, comme la nécessité pour les navettes de se recharger à Perrache, qui pourraient justifier que les navettes ne desservent pas les zones trop éloignées de cette base. Pour autant, le rapport d'expertise révèle que les batteries ont une autonomie de 1000 km, ce qui leur permet tout à fait de desservir l'ensemble de la Métropole. En effet la ville de Neuville, qui est la plus éloignée de la gare Perrache, ne se situe qu'à une trentaine de kilomètres de celle-ci. L'impératif technique de recharge de la batterie n'est donc pas de nature à expliquer l'abandon de service dans certaines zones de la métropole.

15. Il existe aussi des impératifs circonstanciels tels que les manifestations signalées par la Préfecture qui peuvent empêcher temporairement le passage des navettes. Néanmoins cela doit demeurer une exception.

16. En vertu du principe de mutabilité du service public, l'administration peut adapter les services publics aux évolutions de l'intérêt général et aux besoins de la collectivité. La mise en œuvre progressive du droit à la mobilité permet à l'usager de se déplacer dans des conditions raisonnables d'accès, de qualité, de prix et de coût pour la collectivité, notamment, par l'utilisation d'un moyen de transport ouvert au public. Il en découle que, si la Métropole décide de mettre en œuvre un système de transport de navettes autonomes pour rendre effectif ce droit à la mobilité, un tel système doit être accessible à tous les usagers pour en

garantir la condition d'accessibilité. La violation du principe de mutabilité se fonde sur le fait que le service LyonFreeRide ne démontre en rien une adaptation aux nouvelles demandes qu'impliquent l'intérêt général et l'optimisation du déplacement de ses usagers. Les décisions « Ville de Dreux » CE, 13 mai 1994, ville de Dreux, N° 116549 et « Ville de La Rochelle » CE, 10 février 1993, ville de La Rochelle, N° 95863 démontrent que les communes doivent faciliter et développer un meilleur accès aux services publics administratifs non obligatoires. Il est donc nécessaire d'enjoindre à la Métropole, non pas de limiter la sécurité des usagers de la navette et l'intégrité la navette car la mission de service public dont est investi ce service justifierait que l'intérêt général, et donc la sécurité des passagers, prévale sur le principe de respect d'une égalité absolue d'accès au service. Il lui est cependant demandé de revoir les critères concernant la prise en compte de cette sécurité. En effet, la présence notamment de tags sur les bâtiments environnants ne saurait être un caractère de différenciation de traitement des usagers car il n'y a pas de lien entre leur présence et l'impossibilité de faire fonctionner les navettes et de garantir la sécurité. De ce fait les navettes, contrôlées par des logiciels d'intelligence artificielle, optimisent leurs trajets en fonction de certains paramètres qui doivent être revus pour garantir cette optimisation et en vue de mettre fin à la violation du principe d'égalité des usagers devant le service public selon des critères qui ne le justifie pas.

17. Les dispositions des articles L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge l'association RightsForGones, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que la Métropole de Lyon demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens. Il y a lieu en revanche, au titre des mêmes dispositions, de condamner la Métropole de Lyon de verser la somme de 1000 euros à l'association RightsForGones.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La décision du 1er décembre 2030 par laquelle la Métropole de Lyon a refusé de procéder à la modification du service LyonFreeRide est annulée.

Article 2 : Il est enjoint à la Métropole de Lyon de faire modifier le contrat de service de navettes autonomes LyonFreeRide pour que les critères techniques de déplacement de la navette soient corrigés et que soit évitée toute discrimination liée à localisation des personnes et à leur lieu de résidence, et ce pour garantir l'égalité d'accès au service public.

Article 3 : La Métropole de Lyon versera une somme de 1000 euros à l'association RightsForGones au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à l'association RightsForGones et à la Métropole de Lyon.

Délibéré après l'audience du 11 mai 2030, à laquelle siégeaient :

Mme Yllona Ravat, présidente,

Mme Erine Rosse, premier conseiller,

Mme Laura Gaune, premier conseiller.

N° 3000048

Lu en audience publique le 11 mai 2030.

Le rapporteur,

La présidente,

E. Rosse

Y. Ravat

Le greffier,

A. Le Colleter

La République mande et ordonne au préfet du Rhône en ce qui le concerne et 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,