

Conseil d'État

N° 363984

ECLI:FR:CESSR:2015:363984.20150727

Inédit au recueil Lebon

9ème / 10ème SSR

Mme Maïlys Lange, rapporteur

Mme Emilie Bokdam-Tognetti, rapporteur public

SCP ODENT, POULET, avocat(s)

lecture du lundi 27 juillet 2015

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 363984, par une requête, un nouveau mémoire et trois mémoires en réplique, enregistrés le 19 novembre 2012, les 1er août et 28 novembre 2014 et les 5 mai et 6 juillet 2015 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la société SRD demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision implicite de rejet résultant du silence gardé par la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie sur son recours gracieux tendant au retrait de l'arrêté du 28 août 2012 relatif aux coefficients à appliquer par le fonds de péréquation de l'électricité à la formule de péréquation pour l'année 2012, pris par la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, le ministre de l'intérieur et le ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget, ainsi que cet arrêté, en tant qu'il fixe les coefficients alpha, bêta et gamma ;

2°) d'enjoindre aux ministres compétents de prendre, dans le délai d'un mois à compter de la décision du Conseil d'Etat, d'une part, un nouvel arrêté fixant les coefficients alpha, bêta et gamma pour l'année 2012 conformément aux exigences de l'article L. 121-29 du code de l'énergie et, d'autre part, une décision de recouvrement des aides d'Etat illégalement accordées à des gestionnaires de réseaux publics de distribution d'électricité du fait du plafonnement de leur contribution au fonds de péréquation de l'électricité ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat et de la société EDF le versement des sommes respectives de 15 000 et de 10 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative

2° Sous le n° 373971, par une requête, un nouveau mémoire et deux mémoires en réplique, respectivement enregistrés le 13 décembre 2013, les 31 juillet et 28 novembre 2014 et le 6 juillet 2015 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la société SRD demande au Conseil d'Etat, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 30 septembre 2013 relatif aux coefficients à appliquer par le fonds de péréquation de l'électricité à la formule de péréquation pour l'année 2013, pris par la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, le ministre de l'intérieur et le ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget, en tant qu'il fixe les coefficients alpha, bêta et gamma ;

2°) d'enjoindre aux ministres compétents de prendre, dans le délai d'un mois à compter de la décision du Conseil d'Etat, d'une part, un nouvel arrêté fixant les coefficients alpha, bêta et gamma pour l'année 2013 conformément aux exigences de l'article L. 121-29 du code de l'énergie et, d'autre part, une décision de recouvrement des aides d'Etat illégalement accordées à des gestionnaires de réseaux publics de distribution d'électricité du fait du plafonnement de leur contribution au fonds de péréquation de l'électricité ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat le versement d'une somme de 15 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

3° Sous le n° 375979, par une requête, un nouveau mémoire et deux mémoires en réplique, respectivement enregistrés les 3 mars, 12 septembre et 16 décembre 2014 et le 6 juillet 2015 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la société Gérédis demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision implicite de rejet résultant du silence gardé par la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, le ministre de l'intérieur et le ministre de l'économie et des finances sur son recours gracieux tendant au retrait de l'arrêté du 30 septembre 2013 relatif aux coefficients à appliquer par le fonds de péréquation de l'électricité à la formule de péréquation pour l'année 2013, ainsi que cet arrêté, en tant qu'il fixe les coefficients alpha, bêta et gamma ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement d'une somme de 5 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

4° Sous le n° 386548, par une requête enregistrée le 17 décembre 2014 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la société Gérédis demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 10 octobre 2014 relatif aux coefficients à appliquer par le fonds de péréquation de l'électricité à la formule de péréquation pour l'année 2014, pris par le ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, le ministre de l'intérieur et le secrétaire d'Etat chargé du budget, en tant qu'il fixe le coefficient gamma ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement d'une somme de 5 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

5° Sous le n° 386633, par une requête et deux mémoires en réplique, enregistrés le 22 décembre 2014 et les 4 mai et 6 juillet 2015 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la société SRD demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 10 octobre 2014 relatif aux coefficients à appliquer par le fonds de péréquation de l'électricité à la formule de péréquation pour l'année 2014, en tant qu'il fixe les coefficients alpha, bêta et gamma ;

2°) d'enjoindre aux ministres compétents de prendre, dans le délai d'un mois à compter de la décision du Conseil d'Etat, d'une part, un nouvel arrêté fixant les coefficients alpha, bêta et gamma pour l'année 2014 conformément aux exigences de l'article L. 121-29 du code de l'énergie et, d'autre part, une décision de recouvrement des aides illégalement accordées à des gestionnaires de réseaux publics de distribution d'électricité du fait du plafonnement de leur contribution au fonds de péréquation de l'électricité ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat le versement d'une somme de 10 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la Constitution ;
- le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;
- la directive 2009/72/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 ;
- le code de l'énergie ;
- le décret n° 2004-66 du 14 janvier 2004 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Mailys Lange, maître des requêtes,
- les conclusions de Mme Emilie Bokdam-Tognetti, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Odent, Poulet, avocat du SIEEDV ;

1. Considérant que les requêtes visées ci-dessus présentent à juger les mêmes questions ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

Sur les interventions :

2. Considérant que le syndicat intercommunal d'électricité et équipement du département de la Vienne justifie d'un intérêt suffisant à l'annulation des trois arrêtés attaqués ; qu'ainsi ses interventions à l'appui des requêtes n° 363984, n° 373971 et n° 386633 de la société

SRD sont recevables ; que le syndicat intercommunal d'énergie des Deux-Sèvres justifie d'un intérêt suffisant à l'annulation de l'arrêté du 30 septembre 2013 ; qu'ainsi, son intervention à l'appui de la requête n° 375979 de la société Gérédis est également recevable ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

3. Considérant qu'aux termes de l'article L. 100-1 du code de l'énergie : " La politique énergétique garantit l'indépendance stratégique de la nation et favorise sa compétitivité économique. Cette politique vise à : (...) garantir la cohésion sociale et territoriale en assurant l'accès de tous à l'énergie. " ; qu'aux termes de l'article L. 111-52 du même code : " Les gestionnaires des réseaux publics de distribution d'électricité sont, dans leurs zones de desserte exclusives respectives : / 1° La société gestionnaire des réseaux publics de distribution issue de la séparation entre les activités de gestion de réseau public de distribution et les activités de production ou de fourniture exercées par Electricité de France (...) ; / 2° Les entreprises locales de distribution (...) " ; qu'aux termes de l'article L. 121-2 de ce code : " (...) le service public de l'électricité assure les missions (...) de développement et d'exploitation des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité (...), dans les conditions définies à la présente section. " ; qu'aux termes de l'article L. 121-4 du même code : " I. - La mission de développement et d'exploitation des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité consiste à assurer : / 1° La desserte rationnelle du territoire national par les réseaux publics de transport et de distribution, dans le respect de l'environnement, et l'interconnexion avec les pays voisins ; / 2° Le raccordement et l'accès, dans des conditions non discriminatoires, aux réseaux publics de transport et de distribution. / II. Sont chargées de cette mission, conformément à leurs compétences respectives, (...) la société gestionnaire de réseaux publics de distribution issue de la séparation des activités d'Electricité de France (...), les entreprises locales de distribution (...) Les charges en résultant sont réparties dans les conditions prévues aux articles L. 121-9 à L. 121-31. " ; qu'aux termes de l'article L. 121-29 de ce code : " I. - Un fonds, dénommé "Fonds de péréquation de l'électricité" (...) est chargé de répartir entre les gestionnaires des réseaux publics de distribution d'électricité les charges résultant de la mission d'exploitation des réseaux publics définie à l'article L. 121-4. / II. - Ces charges comprennent : / 1° Tout ou partie des coûts supportés par les gestionnaires de réseaux publics de distribution d'électricité et qui, en raison des particularités des réseaux publics de distribution qu'ils exploitent ou de leur clientèle, ne sont pas couverts par la part relative à l'utilisation de ces réseaux dans les tarifs réglementés de vente d'électricité et par les tarifs d'utilisation des réseaux publics de distribution (...) " ; qu'enfin, aux termes de l'article L. 121-31 du même code : " Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités d'application de la présente sous-section, notamment la méthode de péréquation, les modalités de fonctionnement ainsi que la composition du Fonds prévu à l'article L. 121-29. " ;

4. Considérant qu'en application des articles L. 121-29 et L. 121-31 du code de l'énergie précitées, le décret du 14 janvier 2004 relatif au fonds de péréquation de l'électricité a défini la méthode de péréquation destinée à répartir entre les gestionnaires des réseaux publics de distribution d'électricité les charges mentionnées au II de l'article L. 121-29, issu du II de l'article 5 de la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité ; que ce décret prévoit que la péréquation afférente à l'exploitation des réseaux est fondée, pour chaque gestionnaire, sur l'écart

entre l'évaluation des recettes d'exploitation des réseaux qu'il a facturées au cours de l'année précédente, issues de la part relative à l'utilisation des réseaux publics de transport et de distribution dans les tarifs réglementés de vente d'électricité et des tarifs d'utilisation des réseaux publics de transport et de distribution, et l'évaluation, par application d'une formule qui tient compte des caractéristiques du réseau exploité et de la clientèle qui lui est raccordée, des charges d'exploitation des réseaux qu'il a supportées au cours de la même année ; qu'en vertu de l'article 12 de ce décret, le solde de contribution au fonds ou de dotation du fonds, selon que les recettes du gestionnaire excèdent ses charges ou lui sont inférieures, est calculé par application de formules permettant, " d'une part, d'ajuster la contribution au fonds de péréquation des gestionnaires dont l'écart entre recettes et charges excède une proportion déterminée des recettes, d'autre part, d'assurer l'équilibre des opérations effectuées par le fonds de péréquation de l'électricité. " ; que ces formules, décrites à l'annexe 2 du décret, font intervenir trois coefficients alpha, bêta et gamma ; que le coefficient gamma, appliqué à l'écart entre les charges et les recettes des gestionnaires bénéficiaires du fonds, détermine le solde que ceux-ci perçoivent du fonds, correspondant à la part, ainsi prise en charge au titre de la péréquation, des coûts supportés par ces gestionnaires qui, en raison des particularités des réseaux publics de distribution qu'ils exploitent ou de leur clientèle, ne sont pas couverts par la part relative à l'utilisation de ces réseaux dans les tarifs réglementés de vente d'électricité et par les tarifs d'utilisation des réseaux publics de distribution ; que le coefficient bêta détermine la proportion de recettes des gestionnaires contributeurs au-delà de laquelle leur contribution au fonds de péréquation est plafonnée ; que le coefficient alpha est ensuite calculé afin d'assurer l'équilibre global de la péréquation entre les contributions et les dotations ;

5. Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article L. 121-29 du code de l'énergie citées au point 3 qu'en prévoyant que les charges que le fonds de péréquation doit répartir entre les gestionnaires des réseaux publics de distribution d'électricité comprennent " tout ou partie " des coûts supportés par les gestionnaires de réseaux publics de distribution d'électricité qui, en raison des particularités des réseaux publics de distribution qu'ils exploitent ou de leur clientèle, ne sont pas couverts par la part relative à l'utilisation de ces réseaux dans les tarifs réglementés de vente d'électricité et par les tarifs d'utilisation des réseaux publics de distribution, le législateur n'a pas entendu exclure que cette répartition puisse ne porter que sur une partie de ces coûts ; que par suite, ces dispositions ne font pas obstacle à ce que la valeur de gamma fixée par les arrêtés relatifs aux coefficients à appliquer par le fonds de péréquation de l'électricité à la formule de péréquation définie par le décret du 14 janvier 2004 soit inférieure à 1 ; que toutefois, il ressort des travaux préparatoires des lois dont ces dispositions sont issues que la part des coûts nécessairement supportés par un gestionnaire de réseau de distribution efficace, eu égard aux particularités du réseau exploité ou de sa clientèle, qui n'est pas déjà couverte par les tarifs, doit être prise en charge par le fonds, à moins que cette prise en charge ne conduise à prélever sur les gestionnaires contributeurs la totalité, y compris leur marge commerciale raisonnable, de l'excédent de leurs recettes sur leurs propres charges d'exploitation ;

6. Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'en fixant le coefficient gamma aux valeurs respectives de 0,10466 pour l'année 2012, 0,09075 pour l'année 2013 et 0,09275 pour l'année 2014, et par suite à environ 10 % la part des charges réparties par le fonds de péréquation au titre des coûts supportés par les gestionnaires et non couverts par les tarifs, sans que ces faibles valeurs soient justifiées par le souci de n'inclure que les coûts

nécessairement supportés par un gestionnaire de réseau de distribution efficace eu égard aux particularités du réseau exploité ou de sa clientèle ou par la volonté d'éviter que la prise en charge de ces coûts ne conduise à prélever sur les gestionnaires contributeurs la totalité de l'excédent de leurs recettes sur leurs propres charges d'exploitation, les auteurs des arrêtés attaqués ont commis une erreur de droit ; que, dès lors, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens des requêtes, les arrêtés du 28 août 2012, du 30 septembre 2013 et du 10 octobre 2014 relatifs aux coefficients à appliquer par le fonds de péréquation de l'électricité à la formule de péréquation pour, respectivement, les années 2012, 2013 et 2014, doivent être annulés en tant qu'ils fixent la valeur du coefficient gamma, ainsi que, par voie de conséquence, celles des coefficients alpha et bêta, qui lui sont liées ;

Sur les conclusions à fin d'injonction :

7. 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 mission 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. " ;

En ce qui concerne la nécessité de prendre de nouveaux arrêtés :

8. Considérant que la présente décision implique nécessairement que soient pris de nouveaux arrêtés fixant les coefficients alpha, bêta et gamma à appliquer par le fonds de péréquation de l'électricité à la formule de péréquation pour les années 2012, 2013 et 2014 ; qu'il suit de là qu'il y a lieu de prescrire aux ministres chargés de l'énergie, de l'intérieur et de l'économie de prendre, dans le délai de six mois à compter de la notification de la présente décision, de nouveaux arrêtés fixant des valeurs des coefficients alpha, bêta et gamma conformes aux principes qu'elle énonce ; qu'il n'y a pas lieu d'assortir cette injonction d'une astreinte ;

En ce qui concerne l'obligation de recouvrement des sommes non versées par certains gestionnaires de réseaux de distribution du fait du plafonnement de leur contribution au fonds de péréquation de l'électricité :

9. Considérant que la société SRD soutient que le plafonnement des contributions des gestionnaires de réseaux de distribution d'électricité au fonds de péréquation constitue une aide d'Etat au sens de l'article 107, paragraphe 1 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, dès lors qu'il permet à ces gestionnaires de distribuer des dividendes résultant de l'excédent de leur bénéfice d'exploitation sur leur contribution au fonds à des entreprises du même groupe intervenant dans un secteur concurrentiel, comme celui de la production ou de la fourniture d'électricité ; que toutefois, en vertu de l'article L. 111-86 du code de l'énergie, aucune distorsion de concurrence ne peut, sous le contrôle de la Commission de régulation de l'énergie, résulter des relations financières entre les activités concurrentielles de production ou de fourniture d'une part, et l'activité exercée en

monopole de gestion d'un réseau de distribution d'autre part, qui font l'objet d'une séparation comptable prévue à l'article L. 111-84 de ce code ; que, dès lors, le plafonnement des contributions des gestionnaires de réseaux de distribution d'électricité au fonds de péréquation, qui ne fausse ni ne menace de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions, ne présente pas le caractère d'une aide d'Etat au sens de l'article 107, paragraphe 1 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ; que doivent, par suite, être rejetées les conclusions de la société SRD tendant à ce qu'il soit enjoint aux ministres compétents de recouvrer les aides qui auraient été illégalement accordées à des gestionnaires de réseaux publics de distribution d'électricité du fait du plafonnement de leur contribution au fonds de péréquation de l'électricité ;

Sur les conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

10. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat une somme de 6 000 euros à verser à la société SRD et une somme de 4 000 euros à verser à la société Gérédis, sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ; que ces dispositions font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de ces sociétés, qui ne sont pas, dans la présente instance, les parties perdantes, et à la charge de la société EDF qui, n'ayant été appelée en la cause que pour produire des observations, n'est pas partie à la présente instance ;

D E C I D E :

Article 1er : Les interventions du Syndicat intercommunal d'électricité et équipement du département de la Vienne et du Syndicat intercommunal d'énergie des Deux-Sèvres sont admises.

Article 2 : Les arrêtés du 28 août 2012, du 30 septembre 2013 et du 10 octobre 2014 relatifs aux coefficients à appliquer par le fonds de péréquation de l'électricité à la formule de péréquation pour, respectivement, les années 2012, 2013 et 2014 sont annulés en tant qu'ils fixent la valeur des coefficients alpha, bêta et gamma.

Article 3 : Il est enjoint à la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, au ministre de l'intérieur et au ministre des finances et des comptes publics de prendre, dans le délai de six mois à compter de la notification de la présente décision, de nouveaux arrêtés fixant des valeurs des coefficients alpha, bêta et gamma à appliquer par le fonds de péréquation de l'électricité à la formule de péréquation pour les années 2012, 2013 et 2014 conformes aux principes énoncés par la présente décision.

Article 4 : L'Etat versera à la société SRD une somme de 6 000 euros et à la société Gérédis une somme de 3 000 euros, au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Le surplus des conclusions des requêtes n° 363984, 373971 et 386633 de la société SRD et les conclusions présentées par les sociétés ERDF et EDF au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 6 : La présente décision sera notifiée à la société SRD, à la société Gérédis, à la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, au ministre de l'intérieur, au ministre des finances et des comptes publics, à la société Electricité Réseau Distribution France, au Syndicat intercommunal d'électricité et équipement du département de la Vienne, au Syndicat intercommunal d'énergie des Deux-Sèvres et à la société Electricité de France.