

Conseil d'État

N° 375533

ECLI:FR:CECHR:2016:375533.20160511

Mentionné dans les tables du recueil Lebon

7ème - 2ème chambres réunies

M. Frédéric Dieu, rapporteur

M. Olivier Henrard, rapporteur public

SCP ODENT, POULET ; SCP COUTARD, MUNIER-APPAIRE, avocat(s)

lecture du mercredi 11 mai 2016

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

La commune de Douai a demandé au tribunal administratif de Lille d'ordonner à la société Electricité de France de lui fournir, dans les trois mois de la notification du jugement à intervenir, un inventaire complet des biens de la concession dont elle était titulaire sur le territoire de la commune. Elle lui a également demandé, sur le fondement de l'article R. 312-4 du code de justice administrative, de se prononcer sur le statut des biens affectés à l'exécution du contrat de concession de distribution d'électricité la liant à la société Electricité de France, conclu le 17 décembre 1923 puis reconduit tacitement.

Par un jugement nos 0603967, 0603968 du 6 juin 2008, le tribunal administratif de Lille a interprété l'article 22 du cahier des charges du 8 octobre 1923, relatif à ce contrat, comme conférant la qualité de biens de retour aux immeubles et ouvrages de la distribution électrique présentant un caractère technique et aux immeubles et ouvrages accessoires utiles au service de la distribution électrique. Le tribunal a, en outre, enjoint à la société Electricité Réseau Distribution France de fournir à la commune de Douai un inventaire des biens de la concession.

La société Electricité Réseau Distribution de France (ERDF) a relevé appel de ce jugement.

Par un arrêt n° 08DA01191 du 30 juin 2010, la cour administrative d'appel de Douai a annulé ce jugement et déclaré que l'article 22 du cahier des charges du 8 octobre 1923 devait être interprété comme signifiant que les immeubles et ouvrages de la distribution concédée ainsi que leurs dépendances, dont font partie les sous-stations et postes transformateurs, le matériel électrique et mécanique ainsi que les canalisations de branchement, constituent des biens de retour mais que les autres immeubles ne constituent des biens de retour que s'ils sont indispensables à l'exploitation constituée par l'activité de distribution. La cour a par ailleurs rejeté la demande de la commune de Douai tendant à ce qu'il soit enjoint à la société Electricité Réseau Distribution France de lui fournir un inventaire des biens de la concession.

Par une décision n° 342788 du 21 décembre 2012, le Conseil d'Etat statuant au contentieux, sur le pourvoi de la commune de Douai, a annulé cet arrêt en tant que, d'une part, il a omis de qualifier les biens autres que les sous-stations, les postes transformateurs, le matériel électrique et mécanique, les canalisations et les branchements de la concession de distribution électrique de la commune de Douai et, d'autre part, il a annulé le jugement du tribunal administratif de Lille du 6 juin 2008 en tant qu'il a enjoint à la société Electricité Réseau Distribution France de fournir à la commune de Douai un inventaire des biens de cette concession.

Le Conseil d'Etat a renvoyé l'affaire à la cour dans la limite de la cassation ainsi prononcée.

Par un arrêt n° 12DA01949 du 10 décembre 2013, la cour administrative d'appel de Douai, saisie comme juge du renvoi, a déclaré que l'article 22 du contrat de concession du 17 décembre 1923, conclu entre la commune de Douai et la société Saint-Quentinoise d'Eclairage, à laquelle a été substituée la société Electricité de France, confère la qualité de biens propres aux immeubles constitués de bureaux, restaurants et leurs parkings et aux logements hébergeant, notamment, des agents de la société Electricité Réseau Distribution France.

La cour a, en outre, jugé qu'il n'y avait pas lieu de statuer sur les conclusions de la commune de Douai tendant à ce qu'il soit enjoint à la société Electricité Réseau Distribution France de lui fournir un inventaire des biens de la concession.

Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et des mémoires en réplique, enregistrés les 17 février, 14 mai et 10 octobre 2014 et le 13 mai 2015 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la commune de Douai demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) de mettre à la charge de la société ERDF le versement de la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'énergie ;
- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 ;
- la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 ;
- la loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 ;
- le décret n° 47-1998 du 15 octobre 1947 ;
- le décret n° 2001-630 du 16 juillet 2001 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Frédéric Dieu, maître des requêtes,
- les conclusions de M. Olivier Henrard, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Odent, Poulet, avocat de la commune de Douai, et à la SCP Coutard, Munier-Apaire, avocat de la société Electricité Réseau Distribution France (ERDF) ;

1. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par un contrat de concession du 17 décembre 1923, la commune de Douai a concédé le service public de distribution d'électricité sur son territoire à la société Saint-Quentinoise d'Eclairage ; que le contrat de concession a été transféré à la société Electricité de France en application de la loi du 8 avril 1946 portant nationalisation et création d'un monopole pour le transport et la distribution de l'électricité en France, puis à la société Electricité Réseau Distribution France (ERDF) ; que les parties ont poursuivi l'exécution de ce contrat après son arrivée à échéance le 9 janvier 1964 ; qu'à la suite d'un différend sur les biens affectés à la concession, la commune a saisi le tribunal administratif de Lille de demandes tendant, d'une part, à ce qu'il soit enjoint à la société ERDF de lui fournir un inventaire des biens de la concession situés sur le territoire de la commune et, d'autre part, à

l'interprétation du cahier des charges du contrat de concession sur la nature des biens accessoires au service public de la distribution électrique ; que, par un jugement du 6 juin 2008, le tribunal a fait droit à la demande d'injonction de la commune et, interprétant l'article 22 du cahier des charges du contrat de concession, a jugé que les biens litigieux devaient être qualifiés de biens de retour ; que, par un arrêt du 30 juin 2010, la cour administrative d'appel de Douai a annulé ce jugement ; que, par une décision du 21 décembre 2012, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, a annulé cet arrêt en tant que, d'une part, il avait omis de qualifier les biens autres que les sous-stations, les postes transformateurs, le matériel électrique et mécanique, les canalisations et les branchements de la concession de distribution électrique de la commune de Douai et, d'autre part, il avait annulé le jugement du tribunal administratif de Lille du 6 juin 2008 en tant qu'il avait enjoint à la société Electricité Réseau Distribution France de fournir à la commune de Douai un inventaire des biens de cette concession ; que, par l'arrêt attaqué, la cour administrative d'appel de Douai, saisie comme juge du renvoi, a déclaré que les stipulations de l'article 22 du cahier des charges conféraient la qualité de biens propres aux immeubles constitués de bureaux, restaurants et leurs parkings et aux logements hébergeant, notamment, des agents de la société Electricité Réseau Distribution France et jugé, en outre, qu'il n'y avait pas lieu de statuer sur les conclusions de la commune de Douai tendant à ce qu'il soit enjoint à la société Electricité Réseau Distribution France de lui fournir un inventaire des biens de la concession ;

Sur l'arrêt attaqué en tant qu'il s'est prononcé sur la qualification des logements et des immeubles de bureaux :

2. Considérant, en premier lieu, que, contrairement à ce que soutient la commune de Douai, la cour administrative d'appel de Douai ne s'est pas, pour qualifier de biens propres de la société ERDF les logements objet de la demande, fondée sur la dernière affectation donnée par le concessionnaire à ces biens mais a estimé, cette appréciation valant pour toute la durée de la concession, qu'eu égard à la circonstance qu'ils pouvaient être attribués à des agents indépendamment de tout lien avec les fonctions qu'ils exerçaient au sein de la société et, en particulier, indépendamment de tout lien avec la concession de distribution d'électricité de Douai, ils n'étaient pas indispensables à l'exploitation de la concession ; que, par suite, la cour n'a pas commis l'erreur de droit qui lui est reprochée par la commune de Douai ;

3. Considérant, en second lieu, qu'ainsi qu'il a été dit au point 1, le contrat de concession conclu en 1923 par la commune de Douai avec la société Saint-Quentinoise d'éclairage a été transféré à la société Electricité de France en application de la loi du 8 avril 1946 portant nationalisation et création d'un monopole pour le transport et la distribution de l'électricité en France ; que ce contrat a ensuite été transféré à la société Electricité Réseau Distribution France (ERDF) qui est, en vertu des dispositions du 1° de l'article L. 111-52 du code de l'énergie, 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 " ; qu'en application de ces mêmes dispositions, la société ERDF assure la gestion du réseau public de distribution d'électricité sur la plus grande partie du territoire national où elle est ainsi, comme l'était Electricité de France en application de la loi du 8 avril 1946, le seul concessionnaire possible des contrats de concession conclus par les différentes autorités concédantes mentionnées à l'article L. 2224-31 du code général des collectivités

territoriales ; qu'en outre, en application des articles L. 341-2 et L. 341-3 du code de l'énergie, les tarifs d'utilisation du réseau public de distribution d'électricité sont fixés, pour l'ensemble du territoire national, par la commission de régulation de l'énergie et non, pour chaque concession, par l'autorité concédante en fonction de l'équilibre propre du contrat ; que le tarif d'acheminement est unique pour l'ensemble des usagers, quelle que soit la zone de desserte et la distance parcourue par l'énergie électrique ; qu'enfin, l'article L. 111-71 du code de l'énergie impose aux sociétés ERDF et GRDF, gestionnaires des réseaux publics de distribution d'électricité et de gaz, de créer un service commun " pour la construction des ouvrages, la maîtrise d'oeuvre de travaux, l'exploitation et la maintenance des réseaux, les opérations de comptage ainsi que d'autres missions afférentes à ces activités " ; que, dans le cadre de la gestion de l'ensemble des différents contrats dont elle est titulaire, il est ainsi loisible à la société ERDF d'affecter un bien simultanément à l'exploitation de plusieurs concessions de distribution d'électricité ou d'en autoriser l'utilisation simultanée par la société GRDF en sa qualité de titulaire des contrats de concession de distribution de gaz ;

4. Considérant qu'il y a lieu, pour définir le régime juridique des biens affectés aux concessions de distribution d'électricité, de tenir compte des spécificités du régime de ces concessions, qui résultent des dispositions législatives mentionnées ci-dessus ; qu'il découle de ces spécificités que les biens affectés en vertu de ces dispositions concurremment à plusieurs concessions de service public de distribution d'électricité et, le cas échéant, également à des concessions de distribution de gaz par la société ERDF en sa qualité de gestionnaire du réseau de distribution d'électricité, demeurent la propriété de cette dernière, à laquelle il revient d'assurer la cohérence du réseau de ses concessions et de maintenir la péréquation des tarifs d'utilisation du réseau public de distribution; qu'en conséquence, ces biens ne sauraient être la propriété des différentes collectivités territoriales ou des différents établissements publics de coopération qui concluent avec cette société les contrats de concession propres aux territoires qu'ils administrent ;

5. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la cour administrative d'appel de Douai n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que les immeubles objet de la demande, constitués de bureaux et restaurants ainsi que leurs parkings, dont elle a souverainement et sans dénaturer les pièces du dossier relevé qu'ils étaient affectés concurremment à plusieurs concessions de gaz et d'électricité relevant de la région Nord/Pas-de-Calais, constituaient des biens propres de la société ERDF, alors même qu'elle relevait qu'ils étaient affectés au moins pour partie au service public de distribution d'électricité de la commune de Douai ; qu'elle n'a pas davantage commis d'erreur de droit en estimant, après avoir relevé que la zone d'habitat d'astreinte ne se limitait pas au périmètre de la seule concession de distribution de Douai, que les logements de fonction des agents du service de distribution constituaient des biens propres de la société ERDF ;

Sur l'arrêt attaqué en tant qu'il s'est prononcé sur les conclusions de la commune de Douai tendant à la communication de l'inventaire des biens de la concession :

6. Considérant qu'en vertu des dispositions de l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales, le concessionnaire est tenu, pour permettre à l'autorité concédante d'exercer son contrôle sur le service public concédé, de lui communiquer, à sa demande, toutes informations utiles, notamment un inventaire précis des ouvrages de la

concession, avec la détermination de leur valeur brute, de leur valeur nette comptable et de leur valeur de remplacement ; que cet inventaire doit inclure l'ensemble des biens affectés à la concession ; que, par suite, la cour administrative d'appel de Douai a commis une erreur de droit en jugeant que la société ERDF avait satisfait à l'obligation qui était la sienne d'adresser à la commune de Douai un inventaire précis des ouvrages de la concession en lui communiquant un inventaire au 31 décembre 2012 des seuls biens que la société estimait nécessaires au fonctionnement du service public de distribution d'électricité sur le territoire de la commune ;

7. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la commune de Douai n'est fondée à demander l'annulation de l'arrêt attaqué qu'en tant qu'il s'est prononcé sur sa demande tendant à la communication de l'inventaire des biens de la concession ;

8. Considérant qu'aux termes du second alinéa de l'article L. 821-2 du code de justice administrative : " Lorsque l'affaire fait l'objet d'un second pourvoi en cassation, le Conseil d'Etat statue définitivement sur cette affaire " ; qu'il y a lieu, par suite, de régler, dans cette mesure, l'affaire au fond ;

9. Considérant que, les 5 août et 20 octobre 2015, à la suite de l'audience d'instruction tenue par la 7ème sous-section de la section du contentieux du Conseil d'Etat le 18 mai 2015, la société Electricité Réseau Distribution France a adressé à la commune de Douai un inventaire complet de l'ensemble des biens de la concession, comportant tant les biens nécessaires au fonctionnement du service public de la distribution d'électricité sur le territoire de la commune de Douai que les autres biens meubles et immeubles, notamment ceux constituant des biens propres de la société, qu'ils soient affectés uniquement à cette concession ou qu'ils soient affectés concurremment à d'autres concessions ; que, dès lors, les conclusions de la commune de Douai tendant à la communication de l'inventaire complet des biens de la concession sont devenues sans objet ;

10. Considérant qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions de la commune de Douai et de la société ERDF présentées au titre de l'article L. 761 1 du code de justice administrative ;

D E C I D E :

Article 1er : L'arrêt du 10 décembre 2013 de la cour administrative d'appel de Douai est annulé en tant qu'il s'est prononcé sur la demande de la commune de Douai tendant à la communication de l'inventaire des biens de la concession.

Article 2 : Il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions de la commune de Douai tendant à ce qu'il soit enjoint à la société Electricité Réseau Distribution France de lui fournir un inventaire des biens de la concession.

Article 3 : Le surplus des conclusions du pourvoi de la commune de Douai est rejeté.

Article 4 : Les conclusions présentées par la commune de Douai et la société ERDF en application de l'article L. 761 1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : La présente décision sera notifiée à la commune de Douai et à la société Electricité Réseau Distribution France (ERDF).

Abstrats : 29-04 ENERGIE. LIGNES ÉLECTRIQUES. - DISTRIBUTION DE L'ÉLECTRICITÉ - CONCESSIONS DE DISTRIBUTION D'ÉLECTRICITÉ - RÉGIME DES BIENS DE LA CONCESSION - CAS DES BIENS MUTUALISÉS ENTRE PLUSIEURS CONCESSIONS - PROPRIÉTÉ DU CONCESSIONNAIRE ERDF [RJ1].

39-02-04 MARCHÉS ET CONTRATS ADMINISTRATIFS. FORMATION DES CONTRATS ET MARCHÉS. CONTENU. - DÉLÉGATIONS DE SERVICE PUBLIC ET CONCESSIONS DE TRAVAUX - CONCESSIONS DE DISTRIBUTION D'ÉLECTRICITÉ -RÉGIME DES BIENS DE LA CONCESSION - CAS DES BIENS MUTUALISÉS ENTRE PLUSIEURS CONCESSIONS - PROPRIÉTÉ DU CONCESSIONNAIRE ERDF [RJ1].

39-04-05 MARCHÉS ET CONTRATS ADMINISTRATIFS. FIN DES CONTRATS. FIN DES CONCESSIONS. - CONCESSIONS DE DISTRIBUTION D'ÉLECTRICITÉ - RÉGIME DES BIENS DE LA CONCESSION - CAS DES BIENS MUTUALISÉS ENTRE PLUSIEURS CONCESSIONS - PROPRIÉTÉ DU CONCESSIONNAIRE ERDF [RJ1].

Résumé : 29-04 Il y a lieu, pour définir le régime juridique des biens affectés aux concessions de distribution d'électricité, de tenir compte des spécificités du régime de ces concessions, qui résultent de la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz et du code de l'énergie. Il découle de ces spécificités que les biens affectés en vertu de ces dispositions concurremment à plusieurs concessions de service public de distribution d'électricité et, le cas échéant, également à des concessions de distribution de gaz par la société Electricité Réseau Distribution France (ERDF) en sa qualité de gestionnaire du réseau de distribution d'électricité, demeurent la propriété de cette dernière, à laquelle il revient d'assurer la cohérence du réseau de ses concessions et de maintenir la péréquation des tarifs d'utilisation du réseau public de distribution. En conséquence, ces biens ne sauraient être la propriété des différentes collectivités territoriales ou des différents établissements publics de coopération qui concluent avec cette société les contrats de concession propres aux territoires qu'ils administrent.

39-02-04 Il y a lieu, pour définir le régime juridique des biens affectés aux concessions de distribution d'électricité, de tenir compte des spécificités du régime de ces concessions, qui résultent de la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz et du code de l'énergie. Il découle de ces spécificités que les biens affectés en vertu de ces dispositions concurremment à plusieurs concessions de service public de distribution d'électricité et, le cas échéant, également à des concessions de distribution de gaz par la société Electricité Réseau Distribution France (ERDF) en sa qualité de gestionnaire du réseau de distribution d'électricité, demeurent la propriété de cette dernière, à laquelle il revient d'assurer la cohérence du réseau de ses concessions et de maintenir la péréquation des tarifs d'utilisation du réseau public de distribution. En

conséquence, ces biens ne sauraient être la propriété des différentes collectivités territoriales ou des différents établissements publics de coopération qui concluent avec cette société les contrats de concession propres aux territoires qu'ils administrent.

39-04-05 Il y a lieu, pour définir le régime juridique des biens affectés aux concessions de distribution d'électricité, de tenir compte des spécificités du régime de ces concessions, qui résultent de la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz et du code de l'énergie. Il découle de ces spécificités que les biens affectés en vertu de ces dispositions concurremment à plusieurs concessions de service public de distribution d'électricité et, le cas échéant, également à des concessions de distribution de gaz par la société Electricité Réseau Distribution France (ERDF) en sa qualité de gestionnaire du réseau de distribution d'électricité, demeurent la propriété de cette dernière, à laquelle il revient d'assurer la cohérence du réseau de ses concessions et de maintenir la péréquation des tarifs d'utilisation du réseau public de distribution. En conséquence, ces biens ne sauraient être la propriété des différentes collectivités territoriales ou des différents établissements publics de coopération qui concluent avec cette société les contrats de concession propres aux territoires qu'ils administrent.

[RJ1] Comp., s'agissant du droit commun, CE, Assemblée, 21 décembre 2012, Commune de Douai, n° 342788, p. 477.