

statuant
au contentieux

N° 342788

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

COMMUNE DE DOUAI

M. Nicolas Polge

Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux

M. Bertrand Dacosta

Rapporteur public

Sur le rapport de la 7ème sous-section
de la Section du contentieux

Séance du 7 décembre 2012

Lecture du 21 décembre 2012

Vu le pourvoi sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 27 août et 19 novembre 2010 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour la commune de Douai, représentée par son maire ; la commune de Douai demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêt n° 08DA01191 du 30 juin 2010 par lequel la cour administrative d'appel de Douai, après annulation du jugement n° 0603967-0603968 du 6 juin 2008 par lequel le tribunal administratif de Lille avait interprété l'article 22 du cahier des charge du 8 octobre 1923, relatif au contrat de concession de la distribution publique d'énergie électrique du 17 décembre 1923 conclu avec la société Saint-Quentinoise d'Eclairage, 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, a déclaré que cet article 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 revêtent ce caractère que s'ils sont indispensables à l'exploitation constituée par l'activité de distribution et a rejeté la demande de la commune tendant à ce qu'il soit enjoint à la société Electricité Réseau Distribution France (ERDF) de lui fournir un inventaire des biens de la concession ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à sa demande présentée devant le tribunal administratif de Lille ;

3°) de mettre la somme de 4 000 euros à la charge de la société ERDF en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le code général de la propriété des personnes publiques ;

Vu la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 ;

Vu la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 ;

Vu la loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 ;

Vu le décret n° 47-1998 du 15 octobre 1947 ;

Vu le décret n° 2001-630 du 16 juillet 2001 ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Nicolas Polge, Maître des Requêtes,

- les observations de la SCP Odent, Poulet, avocat de la commune de Douai et de la SCP Coutard, Munier-Apaire, avocat de la société Électricité réseau distribution France venant aux droits de la société EDF,

- les conclusions de M. Bertrand Dacosta, rapporteur public ;

La parole ayant été à nouveau donnée à la SCP Odent, Poulet, avocat de la commune de Douai et à la SCP Coutard, Munier-Apaire, avocat de la société Électricité réseau distribution France venant aux droits de la société EDF ;

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 contre lequel la commune de Douai se pourvoit en cassation, la cour administrative d'appel de Douai a annulé ce jugement ;

Sur les règles applicables aux biens de la concession :

2. Considérant, en premier lieu, que, dans le cadre d'une délégation de service public ou d'une concession de travaux mettant à la charge du cocontractant les investissements correspondant à la création ou à l'acquisition des biens nécessaires au fonctionnement du service public, l'ensemble de ces biens, meubles ou immeubles, appartient, dans le silence de la convention, dès leur réalisation ou leur acquisition à la personne publique ;

3. Considérant, d'une part, que, lorsque des ouvrages nécessaires au fonctionnement du service public, et ainsi constitutifs d'aménagements indispensables à l'exécution des missions de ce service, sont établis sur la propriété d'une personne publique, ils relèvent de ce fait du régime de la domanialité publique ; que la faculté offerte aux parties au contrat d'en disposer autrement ne peut s'exercer, en ce qui concerne les droits réels dont peut bénéficier le cocontractant sur le domaine public, que selon les modalités et dans les limites définies aux articles L. 2122-6 à L. 2122-14 du code général de la propriété des personnes publiques ou aux articles L. 1311-2 à L. 1311-8 du code général des collectivités territoriales et à condition que la nature et l'usage des droits consentis ne soient pas susceptibles d'affecter la continuité du service public ;

4. Considérant, d'autre part, que le contrat peut attribuer au délégataire ou au concessionnaire, pour la durée de la convention, la propriété des ouvrages qui, bien que nécessaires au fonctionnement du service public, ne sont pas établis sur la propriété d'une personne publique, ou des droits réels sur ces biens, sous réserve de comporter les garanties propres à assurer la continuité du service public, notamment la faculté pour la personne publique de s'opposer à la cession, en cours de délégation, de ces ouvrages ou des droits détenus par la personne privée ;

5. Considérant qu'en outre, les biens qui n'ont pas été remis par le délégant au délégataire en vue de leur gestion par celui-ci et qui ne sont pas indispensables au fonctionnement du service public sont la propriété du délégataire, à moins que les parties n'en disposent autrement ;

6. Considérant, en deuxième lieu, qu'à l'expiration de la convention, les biens qui sont entrés, en application des principes énoncés ci-dessus, dans la propriété de la personne publique et ont été amortis au cours de l'exécution du contrat font nécessairement retour à celle-ci gratuitement, sous réserve des clauses contractuelles permettant à la personne publique, dans les conditions qu'elles déterminent, de faire reprendre par son cocontractant les biens qui ne seraient plus nécessaires au fonctionnement du service public ; que le contrat qui accorde au délégataire ou concessionnaire, pour la durée de la convention, la propriété des biens nécessaires au service public autres que les ouvrages

établis sur la propriété d'une personne publique, ou certains droits réels sur ces biens, ne peut, sous les mêmes réserves, faire obstacle au retour gratuit de ces biens à la personne publique en fin de délégation ;

7. Considérant, par ailleurs, que les parties peuvent convenir d'une faculté de reprise par la personne publique, à l'expiration de la délégation ou de la concession, et moyennant un prix, des biens appartenant au délégataire qui ne sont pas nécessaires au fonctionnement du service ; que, toutefois, aucun principe ni aucune règle ne fait obstacle, s'agissant de ces biens susceptibles d'une reprise, à ce que le contrat prévoit également leur retour gratuit à la personne publique au terme de la délégation ;

8. Considérant, enfin, que lorsque la personne publique résilie la convention avant son terme normal, le délégataire est fondé à demander l'indemnisation du préjudice qu'il subit à raison du retour anticipé des biens à titre gratuit dans le patrimoine de la collectivité publique, en application des principes énoncés ci-dessus, dès lors qu'ils n'ont pu être totalement amortis ; que lorsque l'amortissement de ces biens a été calculé sur la base d'une durée d'utilisation inférieure à la durée du contrat, cette indemnité est égale à leur valeur nette comptable inscrite au bilan ; que, dans le cas où leur durée d'utilisation était supérieure à la durée du contrat, l'indemnité est égale à la valeur nette comptable qui résulterait de l'amortissement de ces biens sur la durée du contrat ; que si, en présence d'une convention conclue entre une personne publique et une personne privée, il est loisible aux parties de déroger à ces principes, l'indemnité mise à la charge de la personne publique au titre de ces biens ne saurait en toute hypothèse excéder le montant calculé selon les modalités précisées ci-dessus ;

Sur l'arrêt en tant qu'il se prononce sur les biens de la concession :

9. Considérant qu'interprétant le cahier des charges de la concession, la cour administrative d'appel a déclaré que « les immeubles et ouvrages affectés à l'activité de distribution concédée ainsi que leurs dépendances constituent des biens de retour dont font partie les sous-stations et postes transformateurs, le matériel électrique et mécanique ainsi que les canalisations et branchements », les autres immeubles constituant des biens de retour « sous réserve qu'ils soient indispensables à l'exploitation constituée par l'activité de distribution » ; qu'elle n'a ainsi, par une motivation suffisante, ni méconnu les principes énoncés ci-dessus, ni inexactement qualifié de biens de retour, outre les sous-stations, les postes transformateurs, le matériel électrique et mécanique et les canalisations et branchements, expressément inclus dans cette catégorie par le deuxième alinéa de l'article 22 du cahier des charges, les immeubles nécessaires au fonctionnement du service concédé à un moment quelconque de l'exécution de la convention ; qu'en écartant comme inopérantes, pour l'interprétation du cahier des charges, eu égard, expressément, à la date de celui-ci, les dispositions postérieures du décret du 15 octobre 1947 déterminant aux fins d'application de l'article 15 de la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 la nature des éléments d'actifs affectés à la production, au transport ou à la distribution de l'électricité et du gaz, la cour administrative d'appel, contrairement à ce que soutient la commune de Douai, a nécessairement, par une motivation suffisante, et sans erreur de droit, interprété à la date de leur conclusion les stipulations contractuelles relatives à la nature des biens de la

concession ; que l'interprétation qu'elle en a faite, étant exempte de dénaturation, n'est pas susceptible d'être contestée en cassation ;

10. Considérant, toutefois, qu'il résulte des termes mêmes de l'article 2 de son arrêt que la cour administrative d'appel de Douai, après avoir annulé le jugement du tribunal administratif de Lille du 6 juin 2008, si elle a précisé le critère permettant d'apprécier la nature des biens de la concession au regard du contrat, s'est abstenue de qualifier elle-même les biens autres que les sous-stations, les postes transformateurs, le matériel électrique et mécanique, les canalisations et les branchements ; qu'elle a ainsi omis de se prononcer sur une partie des conclusions en interprétation dont elle était saisie et a de ce fait entaché son arrêt d'une irrégularité ; que la commune de Douai est par suite fondée, pour ce motif, à en demander l'annulation dans cette mesure ;

Sur l'arrêt en tant qu'il statue sur la demande de la commune tendant à obtenir communication de l'inventaire des ouvrages concédés :

11. Considérant qu'il résulte des principes mêmes de la délégation de service public que le cocontractant du concédant doit lui communiquer toute information utile sur les biens de la délégation ; que s'agissant des concessions de distribution d'électricité ou de gaz consenties par les collectivités territoriales, l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales dispose : « (...) *les collectivités territoriales ou leurs établissements publics de coopération, en tant qu'autorités concédantes de la distribution publique d'électricité et de gaz en application de l'article 6 de la loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie et de l'article 36 de la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 précitée, négocient et concluent les contrats de concession, et exercent le contrôle du bon accomplissement des missions de service public fixées, pour ce qui concerne les autorités concédantes, par les cahiers des charges de ces concessions. / Les autorités concédantes précitées assurent le contrôle des réseaux publics de distribution d'électricité et de gaz. A cette fin, elles désignent un agent du contrôle distinct du gestionnaire du réseau public de distribution. / Chaque organisme de distribution d'électricité et de gaz tient à la disposition de chacune des autorités concédantes précitées dont il dépend les informations d'ordre économique, commercial, industriel, financier ou technique utiles à l'exercice des compétences de celle-ci, dans les conditions prévues par les dispositions de l'article 20 de la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité et de l'article 9 de la loi du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie. Il communique chaque année, notamment, la valeur brute, la valeur nette comptable et la valeur de remplacement des ouvrages concédés. (...)* » ; qu'il résulte de ces dispositions que 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, par suite, en jugeant que la société ERDF n'était pas tenue de communiquer à la commune de Douai un inventaire des biens de la concession, la cour a commis une erreur de droit ; que, dès lors, son arrêt doit être annulé dans cette mesure ;

12. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que l'arrêt de la cour administrative d'appel de Douai du 30 juin 2010 doit être annulé 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, 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 ERDF de fournir à la commune de Douai un inventaire des biens de la concession situés sur son territoire ;

13. 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 sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

DECIDE :

Article 1^{er} : L'arrêt du 30 juin 2010 de la cour administrative d'appel de Douai est annulé, 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 ERDF de fournir à la commune de Douai un inventaire des biens de cette concession.

Article 2 : Dans la limite de la cassation ainsi prononcée, l'affaire est renvoyée à la cour administrative d'appel de Douai.

Article 3 : Les conclusions de la société ERDF présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le surplus des conclusions du pourvoi de la commune de Douai est rejeté.

Article 5 : La présente décision sera notifiée à la commune de Douai et à la société ERDF.

Copie en sera adressée pour information au Premier ministre.

Délibéré dans la séance du 7 décembre 2012 où siégeaient : M. Jean-Marc Sauvé, Vice-Président du Conseil d'Etat, Président ; M. Bernard Stirn, M. Yves Robineau, M. Olivier Schrameck, M. Henri Toutée, M. Philippe Martin, Présidents de section ; M. François Stasse, M. Denis Prieur, M. Edmond Honorat, M. Alain Ménéménis, Présidents adjoints ; M. Rémy Schwartz, M. Thierry Tuot, M. Jean-Pierre Jouguelet, M. Gilles Bachelier, Mme Christine Maugué, M. Didier Chauvaux, Présidents de sous-section et M. Nicolas Polge, Maître des Requêtes-rapporteur.

Lu en séance publique le 21 décembre 2012.

Le Président :

Signé : M. Jean-Marc Sauvé

Le rapporteur :

Signé : M. Nicolas Polge

Le secrétaire :

Signé : Mme Nabila Ammar-Khodja

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur 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 conforme,

Le secrétaire du contentieux,

Mme Claire James