

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LYON**

N^{os} 1905957-2004468-2004893

SOCIETE ENEDIS

M. Cyrille Bertolo
Rapporteur

M. Romain Reymond-Kellal
Rapporteur public

Audience du 29 avril 2021
Jugement du 11 mai 2021

39-05
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Lyon

(3^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

D) Par une requête et un mémoire complémentaire, enregistrés le 23 juillet 2019 et le 29 avril 2020 sous le n° 1905957, la société Enedis, représentée par la SELAS ADAMAS (Me Le Chatelier), demande au Tribunal :

1°) d'annuler les titres exécutoires n° 210 et n° 211 émis le 11 juillet 2019 par le Syndicat départemental d'énergie du Rhône (SYDER) à son encontre pour des montants respectifs de 230 000 euros TTC et 130 000 euros TTC ;

2°) de mettre à la charge du SYDER la somme de 2 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les titres contestés ne comportent pas d'indication du fait générateur à l'origine des créances ni d'indication claire des bases de liquidation ;
- la mention portée sur les titres selon laquelle ils découleraient d'un état de répartition entre le SYDER et le Syndicat de gestion des énergies de la région lyonnaise (SIGERLy) est erronée ;
- les titres portent sur une période postérieure à la date d'expiration de la concession avec le SYDER, le 8 mars 2018 ;
- contrairement à la position prise par le comité syndical du SYDER, aucune reconduction tacite n'était possible, la société Enedis n'ayant au-demeurant pas donné son

accord à la conclusion de ce nouveau contrat et ayant toujours contesté la reconduction tacite du contrat ;

- les clauses relatives aux redevances du précédent contrat de concession, qui sont des clauses contractuelles et non des clauses réglementaires qui auraient pu perdurer à titre temporaire, ne produisent plus d'effet depuis le 8 mars 2018 ;
- les demandes subsidiaires du SYDER sont infondées.

Par des mémoires en défense enregistrés le 28 novembre 2019, le 29 janvier et le 5 juin 2020, le SYDER, représenté par la SCP Seban et associés (Me Pachen-Lefevre), conclut au rejet de la requête, à titre subsidiaire à ce qu'il soit reconnu fondé à réclamer à la société Enedis le versement annuel d'une redevance d'occupation du domaine public de 15,9 millions d'euros, et à ce que soit mis à la charge de la société Enedis la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il fait valoir que :

- les titres exécutoires contestés étaient accompagnés d'un courrier expliquant le fait générateur et les bases de liquidation de la créance ;
- la mention de l'état de réparation entre le SYDER et le SIGERLY se voulait un simple rappel du calcul opéré sur la période du 1^{er} janvier au 7 mars 2018 ;
- la tacite reconduction actée par délibération du 16 janvier 2018 s'inscrit dans le cadre particulier des concessions de distribution d'électricité ;
- la société Enedis a poursuivi l'exploitation du réseau public de distribution d'électricité sur le territoire du SYDER après le 8 mars 2018, ce qu'elle ne pouvait faire qu'en application du contrat de concession qui la lie au SYDER ;
- il dispose d'un pouvoir de modification unilatérale de la concession, qui est un contrat administratif ;
- la société Enedis n'a jamais contesté la délibération du 16 janvier 2018 ;
- l'argumentation d'Enedis sur les clauses réglementaires de la concession est inopérante ;
- à titre subsidiaire, il est fondé à réclamer à Enedis le paiement de redevances d'occupation du domaine public, en application de l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

II) Par une requête enregistrée le 7 juillet 2020 sous le n° 2004468, la société Enedis, représentée par la SELAS ADAMAS (Me Le Chatelier), demande au Tribunal :

1°) d'annuler le titre exécutoire n° 108 émis le 19 mai 2020 par le SYDER à son encontre pour un montant de 62 633,02 euros, ainsi que le mandat de paiement n° 1332 émis le 19 mai 2020 par le même syndicat pour un montant de 8 845,43 euros ;

2°) de mettre à la charge du SYDER la somme de 2 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le titre et le mandat contestés ne comportent pas d'indication du fait générateur à l'origine des créances ni d'indication claire des bases de liquidation ;
- le titre et le mandat portent sur une période postérieure à la date d'expiration de la concession avec le SYDER, le 8 mars 2018 ;
- contrairement à la position prise par le comité syndical du SYDER, aucune reconduction tacite n'était possible, la société Enedis n'ayant au-demeurant pas donné son

accord à la conclusion de ce nouveau contrat et ayant toujours contesté la reconduction tacite du contrat ;

- les clauses relatives aux redevances du précédent contrat de concession, qui sont des clauses contractuelles et non des clauses réglementaires qui auraient pu perdurer à titre temporaire, ne produisent plus d'effet depuis le 8 mars 2018.

Par un mémoire en défense enregistré le 17 mars 2021, le SYDER, représenté par la SCP Seban et associés (Me Pachen-Lefevre), conclut au rejet de la requête, à titre subsidiaire qu'il soit reconnu fondé à réclamer à la société Enedis le versement annuel d'une redevance d'occupation du domaine public de 15,9 millions d'euros, et à ce que soit mis à la charge de la société Enedis la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il fait valoir que :

- le titre et le mandat contestés étaient accompagnés d'un courrier expliquant le fait générateur et les bases de liquidation de la créance ;

- la tacite reconduction actée par délibération du 16 janvier 2018 s'inscrit dans le cadre particulier des concessions de distribution d'électricité ;

- la société Enedis a poursuivi l'exploitation du réseau public de distribution d'électricité sur le territoire du SYDER après le 8 mars 2018, ce qu'elle ne pouvait faire qu'en application du contrat de concession qui la lie au SYDER ;

- il dispose d'un pouvoir de modification unilatérale de la concession, qui est un contrat administratif ;

- la société Enedis n'a jamais contesté la délibération du 16 janvier 2018 ;

- l'argumentation d'Enedis sur les clauses réglementaires de la concession est inopérante ;

- à titre subsidiaire, il est fondé à réclamer à Enedis le paiement de redevances d'occupation du domaine public, en application de l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

III) Par une requête enregistrée le 21 juillet 2020 sous le n° 2004893, la société Enedis, représentée par la SELAS ADAMAS (Me Le Chatelier), demande au Tribunal :

1°) d'annuler le titre exécutoire n°117 émis le 19 juin 2020 par le SYDER à son encontre pour un montant de 300 913,81 euros ;

2°) de mettre à la charge du SYDER la somme de 2 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le titre contesté ne comporte pas d'indication du fait générateur à l'origine des créances ni d'indication claire des bases de liquidation ;

- le titre porte sur une période postérieure à la date d'expiration de la concession avec le SYDER, le 8 mars 2018 ;

- contrairement à la position prise par le comité syndical du SYDER, aucune reconduction tacite n'était possible, la société Enedis n'ayant au-demeurant pas donné son accord à la conclusion de ce nouveau contrat et ayant toujours contesté la reconduction tacite du contrat ;

- les clauses relatives aux redevances du précédent contrat de concession, qui sont des clauses contractuelles et non des clauses réglementaires qui auraient pu perdurer à titre temporaire, ne produisent plus d'effet depuis le 8 mars 2018.

Par un mémoire en défense enregistré le 23 mars 2021, le SYDER, représenté par la SCP Seban et associés (Me Pachen-Lefevre), conclut au rejet de la requête, à titre subsidiaire qu'il soit reconnu fondé à réclamer à la société Enedis le versement annuel d'une redevance d'occupation du domaine public de 15,9 millions d'euros, et à ce que soit mis à la charge de la société Enedis la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il fait valoir que :

- le titre contesté était accompagné d'un courrier expliquant le fait générateur et les bases de liquidation de la créance ;
- la tacite reconduction actée par délibération du 16 janvier 2018 s'inscrit dans le cadre particulier des concessions de distribution d'électricité ;
- la société Enedis a poursuivi l'exploitation du réseau public de distribution d'électricité sur le territoire du SYDER après le 8 mars 2018, ce qu'elle ne pouvait faire qu'en application du contrat de concession qui la lie au SYDER ;
- il dispose d'un pouvoir de modification unilatérale de la concession, qui est un contrat administratif ;
- la société Enedis n'a jamais contesté la délibération du 16 janvier 2018 ;
- l'argumentation d'Enedis sur les clauses réglementaires de la concession est inopérante ;
- à titre subsidiaire, il est fondé à réclamer à Enedis le paiement de redevances d'occupation du domaine public, en application de l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- le code de l'énergie ;
- le code général des collectivités territoriales
- le code général de la propriété des personnes publiques
- le code de justice administrative, ensemble l'ordonnance n° 2020-1402 du 18 novembre 2020 et le décret n° 2020-1406 du 18 novembre 2020.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique, tenue avec l'assistance de Mme Schult, greffière :

- le rapport de M. Bertolo, rapporteur,
- les conclusions de M. Reymond-Kellal, rapporteur public ;
- les observations de Me Le Chatelier, représentant la société Enedis ;
- les observations de Me Pachen-Lefevre, représentant le Syndicat départemental d'énergie du Rhône.

Une note en délibéré a été présentée le 30 avril 2021 pour la société Enedis dans les instances n^{os} 1905957, 2004468 et 2004893.

Une note en délibéré a été présentée le 3 mai 2021 pour le SYDER dans les instances n^{os} 1905957, 2004468 et 2004893.

Considérant ce qui suit :

1. Le SYDER, autorité organisatrice de la distribution d'électricité sur une partie du département du Rhône, a concédé à Electricité de France, devenue par la suite Electricité Réseau Distribution de France puis Enedis, la distribution de l'énergie électrique sur l'ensemble de son territoire. Ce contrat a été conclu le 24 février 1993 pour une durée de 25 ans, et devait s'achever le 7 mars 2018. Pour l'accomplissement et le contrôle de sa mission de service public, le SYDER en tant qu'autorité concédante perçoit en application de l'article 4 du cahier des charges (article 2 de son annexe), une redevance d'Enedis comportant deux parts : l'une, R1, dite de « fonctionnement » qui sert à financer les dépenses annuelles de structure comme le contrôle de la bonne exécution du contrat de concession, les conseils donnés aux usagers pour l'utilisation rationnelle de l'électricité et la bonne application des tarifs, le règlement des litiges, la coordination des travaux, le contrôle de la voirie et des autres réseaux ; l'autre, R2, dite « d'investissement », qui représente chaque année, une fraction de la différence, si elle est positive, entre certaines dépenses d'investissement effectuées et certaines recettes perçues par l'autorité concédante durant l'année N-2.

2. Compte-tenu de l'arrivée à échéance du contrat, le SYDER a engagé dès 2016 des discussions avec le concessionnaire pour le renouvellement du contrat de concession. Néanmoins, les échanges entre les parties n'ont permis ni de parvenir à la signature d'un nouveau contrat de concession, ni à la signature d'un avenant de prolongation. Par une délibération du 16 janvier 2018, prise avant l'échéance du contrat, le comité syndical du SYDER a décidé, prioritairement, de poursuivre les discussions avec le concessionnaire pour aboutir à un avenant au contrat de concession, et à titre subsidiaire, en cas d'échec des négociations, a pris acte de la tacite reconduction du contrat de concession au 8 mars 2018, en précisant que cette tacite reconduction emportait poursuite de l'exécution du contrat de concession, de son cahier des charges et ses annexes, et de ses actes attachés, dans toutes leurs stipulations, y compris financières. Aucun accord n'a été conclu entre les parties avant l'échéance du contrat, mais la société Enedis a toutefois poursuivi l'exécution du contrat en ce qui concerne la seule exploitation des installations, en rejetant les demandes amiables de paiement des redevances du SYDER. Par un courrier du 1^{er} février 2019, reprenant une position déjà explicitée dans un courrier électronique du 5 mars 2018, la société Enedis a indiqué au SYDER que le contrat avait pris fin le 8 mars 2018, et qu'en l'absence de possibilité de tacite reconduction prévue par le contrat, elle n'était plus tenue par l'exécution de ses clauses purement contractuelles, telles que les clauses financières, notamment celles portant sur les redevances de concession. La société Enedis a toutefois précisé que l'échéance du 8 mars 2018 n'avait pas mis un terme à la réalisation de ses missions de service public, exécutées dans le cadre des lois et règlements en vigueur, y compris les clauses réglementaires du contrat. Dans ces conditions, le SYDER a émis, le 11 juillet 2019, deux titres exécutoires n^{os} 210 et 211 à l'encontre d'Enedis concernant les acomptes des redevances R1 et R2 pour la période du 8 mars au 31 décembre 2018, pour des montants de 230 000 euros et 130 000 euros. Le syndicat a également émis le 19 mai 2020 un titre exécutoire n^o 108 portant solde de la redevance R1 pour la période du 8 mars au 31 décembre 2018, pour un montant de 62 633,02 euros, et un mandat de paiement n^o 1332 du 19 mai 2020, pour un montant de 8 845,43 euros, portant solde de la redevance R2 pour la même période. Enfin, le SYDER a émis un titre exécutoire n^o 117 le 19 juin 2020 pour un montant de 300 913,81 euros, concernant l'acompte de la redevance R1 pour l'année 2019. La société Enedis demande l'annulation de ces titres de recettes et mandat de paiement.

Sur la jonction :

3. Les requêtes n^{os} 1905957, 2004468 et 2004893 présentées par la société Enedis présentent à juger des questions identiques et ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a lieu de les joindre pour y statuer par le même jugement.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

4. D'une part, aux termes de l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales : « *I.- Sans préjudice des dispositions de l'article 23 de la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz, 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. (...)* ». L'article L. 111-52 du code de l'énergie prévoit également que : « *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 en application de l'article L. 111-57 (...)* ».

5. D'autre part, aux termes de l'article 31 « renouvellement ou expiration de la concession » du cahier des charges de la concession signée le 24 février 1993 entre le SYDER et la société Enedis : « *Un an au moins avant le terme de la concession, les deux parties se rapprocheront aux fins d'examiner les conditions ultérieures d'exploitation du service public de distribution d'électricité. / A/ En cas de renouvellement de la concession, l'excédent éventuel des provisions constituées par le concessionnaire pour le renouvellement ultérieur des ouvrages concédés par rapport aux sommes nécessaires pour ces opérations sera remis à l'autorité concédante, qui aura l'obligation de l'affecter à des travaux sur le réseau concédé, à l'exclusion de toute autre dépense. / B/ L'autorité concédante a la faculté de ne pas renouveler la concession si le maintien du service ne présente plus d'intérêt, soit par suite de circonstances économiques ou techniques de caractère permanent, soit parce que l'autorité concédante juge préférable d'organiser un service nouveau tenant compte des progrès de la science. L'autorité concédante doit notifier son intention de ne pas renouveler la concession un an au moins avant son expiration. / L'autorité concédante pourra également, pour les mêmes motifs, mettre fin à la concession avant la date normale d'expiration. Dans ce cas, elle devra procéder au rachat de la concession. Le rachat ne pourra toutefois intervenir que si dix ans au moins se sont écoulés depuis le début de la concession et sous réserve d'un préavis de quatre ans adressé au concessionnaire. (...)* ».

6. Aux termes de l'article L. 113-1 du code de justice administrative : « *Avant de statuer sur une requête soulevant une question de droit nouvelle, présentant une difficulté sérieuse et se posant dans de nombreux litiges, le tribunal administratif (...) peut, par une décision qui n'est susceptible d'aucun recours, transmettre le dossier de l'affaire au Conseil d'Etat, qui examine dans un délai de trois mois la question soulevée. Il est sursis à toute décision au fond jusqu'à un avis du Conseil d'Etat ou, à défaut, jusqu'à l'expiration de ce délai.* ».

7. Le jugement des affaires qui viennent d'être exposées dépend de la réponse aux questions de droit suivantes :

1°) Dans l'hypothèse où un contrat de concession de distribution d'électricité arrive à son terme sans que les parties aient conclu un nouveau contrat exprès, résulte-t-il des dispositions spécifiques applicables à ce contrat et le cas échéant de l'article 31 du modèle de cahier des charges des concessions de distribution électrique (dans sa version de 1992 qui est devenu l'article 49 du modèle de 2017) que ce contrat est susceptible d'être tacitement reconduit ?

2°) Compte-tenu notamment de l'obligation qui pèse sur la société Enedis d'assurer la cohérence du réseau de ses concessions, celle-ci a-t-elle la possibilité de s'opposer à la reconduction tacite du contrat ? La circonstance que la société Enedis continue de fait l'exploitation du réseau doit-elle être regardée comme révélant son accord pour la reconduction du contrat ?

3°) Dans l'hypothèse où le contrat ne serait pas reconduit, les dispositions spécifiques qui lui sont applicables et les obligations de continuité du service public impliquent-elles que le contrat soit temporairement prolongé, le cas échéant de façon partielle ?

4°) Dans le cas visé au paragraphe précédent, les clauses relatives à la redevance sont-elles maintenues temporairement ? A défaut, une base légale autre est-elle susceptible de fonder une éventuelle redevance ?

8. Ces questions de droit nouvelles présentent une difficulté sérieuse et sont susceptibles de se poser dans de nombreux litiges. Dès lors, il y a lieu, en application des dispositions précitées de l'article L. 113-1 du code de justice administrative, de surseoir à statuer sur la présente requête et de transmettre pour avis le dossier de cette requête au Conseil d'État.

DECIDE :

Article 1^{er} : Le dossier des requêtes de la société Enedis est transmis au Conseil d'Etat.

Article 2 : Il est sursis à statuer sur les requêtes de la société Enedis jusqu'à ce que le Conseil d'Etat ait fait connaître son avis sur les questions de droit mentionnées au point 7 du présent jugement ou, à défaut, jusqu'à l'expiration du délai de trois mois à compter de la transmission du dossier prévue à l'article 1^{er}.

Article 3 : Tous droits et moyens des parties sur lesquels il n'a pas été expressément statué par le présent jugement sont réservés jusqu'en fin d'instance.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié, conformément à l'article 6 du décret n° 2020-1406, à la SELAS ADAMAS (Me Le Chatelier) et à la SCP Seban et associés (Me Pachen-Lefevre).

Copie en sera adressée à la société Enedis et au Syndicat départemental d'Énergie du Rhône.

Délibéré après l'audience du 29 avril 2021 à laquelle siégeaient :

M. Stillmunkes, président,
M. Bertolo, premier conseiller,
Mme Conte, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 11 mai 2021.

Le président
En application de l'article 5 du décret n° 2020-1406

H. Stillmunkes

La République mande et ordonne au préfet du Rhône 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,
Un greffier,