



HAL
open science

Commentaire du jugement n° 1805025 du 15 juin 2021, Société Enedis, du tribunal administratif de Lille

Francois Abouadaou

► To cite this version:

Francois Abouadaou. Commentaire du jugement n° 1805025 du 15 juin 2021, Société Enedis, du tribunal administratif de Lille. La lettre de la cour administrative d'appel de Douai et des tribunaux administratifs d'Amiens, Lille et Rouen, 2022, 33, pp.54-56. hal-04056664

HAL Id: hal-04056664

<https://hal.univ-lille.fr/hal-04056664>

Submitted on 4 May 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

MARCHES ET CONTRATS ADMINISTRATIFS

Commentaire du jugement n° 1805025 du 15 juin 2021, Société Enedis,
du tribunal administratif de Lille

Par François Abouadaou,
Doctorant contractuel à l'Université de Lille,
EA n° 4487 – Centre Droits et Perspectives du Droit
Equipe de recherches en droit public

Fin des contrats – Distribution d'électricité

Résiliation de contrats de concession de la distribution d'électricité – Incompétence de la personne publique qui n'est plus partie aux contrats à la suite d'un transfert de compétence – Actes inexistant

Le réseau électrique de la commune de Loos se compose d'un réseau haute tension (HTA) et d'un réseau basse tension (BT). Pour le premier de ces deux réseaux, la commune a conclu deux conventions les 8 février et 1^{er} août 1913 portant concession pour une durée de trente ans, pour « tous les usagers autres que l'éclairage public et privé », à la société lilloise d'éclairage électrique (SLEE) et à la société électrique et gaz du Nord (SEGN). L'exécution de la concession, arrivée à échéance en 1943, a été poursuivie par les parties au-delà de cette date. Les droits et obligations nés de ces contrats ont été transférés à l'établissement public Electricité de France (EDF) par l'effet de la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 relative à la nationalisation de l'électricité et du gaz, puis à la société Electricité Réseau Distribution France (ERDF) et enfin à la société Enedis.

Pour la construction et l'exploitation du second réseau, la commune de Loos a créé, le 10 octobre 1922, une régie municipale d'électricité (RME) ayant pour objet la construction et l'exploitation d'un réseau de distribution électrique de basse tension ; cette régie a été transformée à compter du 1^{er} janvier 2000 en établissement public industriel et commercial ayant notamment pour objet la distribution d'énergie électrique, la gestion de l'éclairage public et de la signalisation lumineuse.

Ainsi, sur le territoire Loossois, le réseau de distribution d'électricité est pris en charge par la société Enedis en ce qui concerne la distribution d'électricité en HTA et par la RME en ce qui concerne la distribution de l'électricité en BT ; la RME assure cependant une partie de la distribution de l'électricité en HTA alors même que l'autorisation préfectorale du 4 juin 1923 autorisait la régie à prendre en charge uniquement le réseau BT pour tous usages.

Souhaitant unifier le réseau de distribution électrique autour de la RME, la commune de Loos, par une délibération du 7 décembre 2017, a décidé de résilier ou de « constater l'expiration » des conventions de concession conclues pour l'exploitation du réseau HTA et de demander à la société Enedis de lui remettre les ouvrages constituant le réseau HTA situé sur le territoire de la commune et, enfin, d'autoriser le maire à négocier son indemnisation en contrepartie de la remise des biens.

La société Enedis a alors formé un recours gracieux tendant au retrait de la délibération, recours qui a été rejeté par une décision du 5 avril 2018. En conséquence, la société a saisi le tribunal administratif de Lille pour obtenir l'annulation de la délibération et de la décision rejetant son recours gracieux.

Par son jugement du 15 juin 2021, le tribunal administratif de Lille a déclaré la délibération et la décision portant rejet du recours gracieux, nulles et non avenues.

L'intérêt essentiel de cette décision se trouve dans la reconnaissance de l'inexistence de la délibération du conseil municipal au regard de la gravité des vices qui l'affectent et marque ici un exemple particulièrement remarquable d'application de l'inexistence d'un acte au contentieux contractuel (voir également, TA Versailles, 12 décembre 1991, *Préfet du Val d'Oise c/ Commune de Goussainville, Compagnie des eaux de Goussainville*, CJEG 1992. 126 ; à propos du contenu d'une convention d'affermage).

Tout d'abord, le tribunal analyse la compétence de la collectivité pour procéder à la résiliation de telles conventions de concession en matière d'électricité. Après avoir rappelé de façon laconique que les conventions conclues en 1913 ont fait l'objet de tacite prolongation depuis l'échéance prévue du fait de la continuité d'exécution du contrat - et sans même s'interroger sur l'éventuelle légalité de telles tacites reconductions -, la juridiction énonce que la commune de Loos a été substituée de plein droit par la Métropole européenne de Lille dans les droits et obligations des contrats de concessions par l'effet des dispositions des articles L. 5217-2 et L. 5217-5 du code général des collectivités territoriales opérant un transfert de compétences de plein droit vers cet établissement public de coopération intercommunale en matière de concession de distribution publique d'électricité et de gaz. Le tribunal en déduit, alors que la commune de Loos n'est plus partie au contrat mais est uniquement un tiers à celui-ci, qu'elle

n'est pas compétente pour opérer une telle résiliation. C'est principalement de cette incompétence que le tribunal va déduire l'inexistence de l'acte attaqué.

En précisant que la commune est intervenue dans « *une matière réservée aux pouvoirs législatif et judiciaire* », le tribunal adopte une position claire quant à la ligne de partage entre l'incompétence, vice d'illégalité, et l'incompétence, vice d'inexistence de l'acte. Cette formulation, qui était historiquement celle de Laferrière dans son *Traité de la juridiction administrative*, est pourtant singulière puisque les décisions en la matière n'y font classiquement pas référence. D'ailleurs, ici la qualification d'empiètement sur le pouvoir judiciaire interroge d'autant plus qu'elle semble ignorer le cas du pouvoir de résiliation du contrat par le juge administratif. L'énonciation aurait probablement gagné en précision en mentionnant de façon plus générale l'atteinte aux pouvoirs dévolus aux autorités juridictionnelles ou au juge du contrat.

En adoptant un contrôle du respect de la séparation des pouvoirs pour pouvoir qualifier l'inexistence, le tribunal revient à une analyse soutenue de longue date par la doctrine qui tend à reconnaître l'inexistence de l'acte administratif dès lorsqu'il s'agit d'une « *usurpation inconstitutionnelle* » (Edouard Laferrière, *Traité de la juridiction administrative*, 2^{ème} éd., 1896, t.2, p.489).

Alors même que l'inexistence de l'acte est déjà acquise à ce stade et qu'il n'y a donc pas lieu à statuer sur les moyens de la requête (CE, 18 mars 1921, *Gaubert*, rec. p.328 ; DP 1922.3.31) puisqu'il s'agit d'un moyen d'ordre public (CE, 5 mai 1971, *Préfet de Paris et ministre de l'intérieur*, rec. p. 329 ; AJ 1972.301, note V.S.), la juridiction adopte une approche didactique pour purger le contentieux d'éventuelles autres contestations en précisant l'impossibilité pour une collectivité de porter atteinte à une position monopolistique de distribution d'électricité.

En ce sens, le tribunal rappelle que l'intervention de la loi du 8 avril 1946 a eu pour effet d'interdire toute nouvelle extension du périmètre d'activité, tant géographique que fonctionnel, des entreprises locales de distribution (ELD) tout en prenant soin de rappeler que l'exclusivité d'intervention de la société Enedis a été confirmée par le Conseil d'Etat tant au regard des principes constitutionnels (CE, 28 septembre 2020, n° 440703) que du droit de l'Union européenne (CE, 10 juillet 2020, n° 423901). A ce titre, la commune ne peut se prévaloir d'une gestion de fait par la RME d'une partie du réseau HTA dès lors que celle-ci n'était pas prévue par l'autorisation préfectorale créant cette régie avant l'intervention de la loi du 8 avril 1946.

Enfin, sur les conséquences à tirer de la déclaration d'inexistence, si l'adage veut que « la fraude corrompt tout », il en va de même pour l'inexistence de l'acte. Ceci conduit donc le tribunal administratif de Lille à censurer, également comme inexistant, le rejet du recours gracieux. Par le passé, le juge administratif n'a pas toujours tiré, alors qu'il le devait, les conséquences de l'acte inexistant en procédant seulement à l'annulation de l'acte pris sur le fondement de celui-ci (CE, Ass, 31 mai 1957, n° 26188, *Rosan Girard*, rec. p.355, concl Gazier ; AJ 1957. II.273, chr. Fournier et Braibant ; D. 1958.152, note P.W.). Il est désormais plus prompt à reconnaître l'inexistence juridique d'un acte découlant d'un acte inexistant matériellement (CE, 3 mars 2017, *Mme Goupil*, n° 398121, rec. p. 432 ; BJCL 2017 p.203, concl. Pellissier) ou encore, dans le présent jugement, le rejet d'un recours portant sur un acte inexistant.

Pourtant, ce jugement et son recours à la théorie de l'inexistence de l'acte interrogent. Pourquoi le juge administratif s'est-il efforcé de reconnaître une pareille inexistence de la délibération du conseil municipal alors même qu'une simple annulation aurait atteint les mêmes buts ? Si la théorie de l'inexistence est un instrument éminemment fonctionnel pour le juge qui permet de s'affranchir notamment des restrictions de délais et des effets créateurs de droits d'un acte, ici son usage ne se justifie pas par ces raisons. En effet, il ne faut y voir qu'une volonté du juge de se faire pouvoir disciplinaire de l'administration en lui soulignant solennellement la gravité du vice qui entachait sa délibération afin de la dissuader d'adopter une nouvelle décision similaire.