

MINISTERE DE L'INDUSTRIE
DES POSTES ET TELECOMMUNICATIONS
ET DU COMMERCE EXTERIEUR

MINISTERE DE L'INTERIEUR
ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE.

Direction Générale de l'Energie
et des Matières Premières
Direction du Gaz, de l'Electricité
et du Charbon

Direction Générale
des Collectivités Locales

Réf. : E2-B/U6-I/K

LE MINISTRE D'ETAT, MINISTRE DE L'INTERIEUR
ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

LE MINISTRE DE L'INDUSTRIE, DES POSTES ET
TELECOMMUNICATIONS ET DU COMMERCE EXTERIEUR

A

MESDAMES ET MESSIEURS LES PREFETS DES DEPARTEMENTS
DIRECTIONS DEPARTEMENTALES DE L'EQUIPEMENT
CHARGES DU CONTROLE DES DISTRIBUTIONS
D'ENERGIE ELECTRIQUE

Objet : Instructions relatives à la révision des concessions de distribution publique d'énergie électrique. Projet de modèle de cahier des charges et de documents contractuels pour la concession à Electricité de France des distributions publiques d'énergie électrique.

P.J. : - 1 projet de modèle de convention de concession pour le service public de la distribution d'énergie électrique,
- 1 projet de modèle de cahier des charges de concession pour le service public de la distribution d'énergie électrique et 4 annexes.

Après avoir organisé conjointement une large concertation réunissant les ministères concernés ainsi que les représentants des collectivités locales et de diverses associations concernées, nous avons soumis au Conseil Supérieur de l'Electricité et du Gaz au cours de sa séance du 31 mars 1992, un projet de modèle de cahier des charges et de documents contractuels pour la concession à Electricité de France des distributions publiques d'énergie électrique. Ce Conseil a rendu un avis favorable au projet de modèle qui peut être considéré comme quasi-définitif pour les concessions attribuées par une commune ou par un syndicat de communes à E.D.F. (et non aux distributeurs non nationalisés) mais ne pourra être publié au journal officiel qu'après consultation du Conseil National des Services Publics Départementaux et Communaux. Il se substitue au cahier des charges-type pour la concession à Electricité de France des distributions publiques d'énergie, approuvé par décret.

Sur la forme, le texte du cahier des charges proprement dit comporte des commentaires qui rappellent certaines des dispositions réglementaires existantes ; ces commentaires ont la même valeur juridique que le texte lui-même et n'ont été disjointes du corps du texte que pour en accroître la lisibilité ; vous devez donc en tenir compte au même titre que les dispositions comprises dans le corps même du texte.

Dès à présent, nous avons autorisé Electricité de France à engager les négociations avec les collectivités concédantes en prenant ce projet de modèle pour référence dans la mesure où plusieurs raisons justifient, à notre sens, la redéfinition de ce nouveau cadre contractuel (I). En conséquence, il est apparu indispensable de vous donner les instructions essentielles qui vous permettront notamment d'exercer le contrôle de légalité sur les actes des collectivités afférents à l'exécution de ces nouveaux cahiers des charges (II).

I LES RAISONS QUI JUSTIFIENT LA MISE EN OEUVRE DE CE PROJET DE MODELE

A - La nécessaire modernisation du cadre juridique des concessions de distributions publique d'énergie électrique

La quasi totalité des concessions communales ou syndicales actuelles sont régies par les dispositions du cahier des charges-type de 1928 que la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz a maintenues dans leur intégralité. Ces concessions venant à expiration, un nouveau cahier des charges-type a été approuvé par le décret du 22 novembre 1960 précité. Ce cahier des charges-type n'a pas été mis en oeuvre. Cet échec tient, semble-t-il, à l'absence de rapprochements significatifs entre collectivités concédantes communales ou syndicales, en dépit des incitations des pouvoirs publics à procéder à des regroupements de concessions. Deux tentatives ultérieures d'adaptation de ce cahier en 1971 et en 1977 n'ont pas abouti.

Electricité de France ayant été substituée aux droits et obligations des anciens concessionnaires, le Conseil Supérieur de l'Electricité et du Gaz a considéré qu'en l'absence de la révision des contrats prévue par le deuxième alinéa de l'article 37 de la loi, les dispositions contractuelles des anciens cahiers des charges conservaient leur validité par tacite reconduction. Mais, ces dispositions sont devenues de moins en moins adaptées à la réalité technique et économique de la distribution de l'électricité. Au surplus, la diversité de certaines de ces dispositions, d'un cahier des charges à un autre, est

contraire au principe d'égalité de traitement, celle-ci devant s'entendre au plan national.

Cette situation a conduit à ce que les relations contractuelles entre les concédants, l'établissement public concessionnaire et les usagers soient progressivement régies soit par un certain nombre de textes législatifs ou réglementaires, soit sur la base de règles commerciales élaborées par Electricité de France.

Il est donc essentiel de remédier à cette situation insatisfaisante sur le plan juridique par une clarification qui aille dans le sens de la protection des consommateurs d'électricité.

B - La modernisation des obligations de service public d'EDF

La situation juridique décrite ci-dessus a conduit dans la pratique à l'obsolescence de la plupart des dispositions relatives au service public de l'électricité figurant dans les cahiers des charges existants (reconduits tacitement).

Il était donc nécessaire de remettre à jour ces obligations. Elles concernent en particulier quatre aspects fondamentaux :

- la qualité du service et du produit ; EDF doit apporter une qualité du service améliorée, développer le conseil à tout abonné, améliorer constamment la qualité du courant fourni aux utilisateurs ; il s'agit là d'un aspect fondamental du service public,
- l'incitation aux économies d'électricité, lorsqu'elles sont rentables pour la Collectivité nationale, fait désormais partie des obligations de service public du distributeur ; elles permettent en effet à l'utilisateur de réduire ses dépenses, à service rendu équivalent, et vont tout à fait dans le sens de l'intérêt commun de l'utilisateur et d'EDF,
- la protection de l'environnement fait désormais également partie intégrante des obligations de service public du concessionnaire ; ses objectifs concrets doivent être négociés avec les autorités concédantes, le contrôle et l'instruction réglementaire des projets de ligne électrique étant conduits sous votre autorité par les Directions Départementales de l'Équipement.

- les modalités d'achat aux producteurs autonomes ont un caractère normatif sur l'ensemble du territoire. Les engagements des contrats de concession doivent être ceux du cahier des charges modèle.

C Redonner aux collectivités locales un pouvoir concédant effectif

La rénovation du cadre juridique des cahiers des charges permet aux collectivités locales qui négocient ces concessions, de renouer avec les responsabilités qui sont les leurs en matière de pouvoir concédant et renforcées depuis la loi de décentralisation du 2 mars 1982.

Le projet de modèle ci-joint concrétise une telle approche, en prévoyant l'adaptation locale de nombreuses dispositions telles que celles relatives à l'intégration des ouvrages dans l'environnement, à la durée de la concession, au contrôle de la bonne exécution du contrat, etc...

Il nous paraît essentiel qu'à l'occasion de ces négociations, le regroupement des pouvoirs concédants soit largement encouragé. En effet, face à l'unicité de l'organisation d'EDF au niveau départemental, il est essentiel pour que les autorités concédantes puissent exercer leur rôle avec l'efficacité maximale qu'elles n'interviennent pas en ordre dispersé. C'est la raison pour laquelle, la formule de calcul de la redevance de concession que nous avons approuvée, est délibérément conçue pour inciter les collectivités locales à regrouper leur pouvoir concédant ; cette mesure vise en effet à améliorer l'efficacité de la part du contrôle qui revient à l'autorité concédante et va clairement dans le sens de l'intérêt des consommateurs.

II LES DISPOSITIONS PRINCIPALES SUR LESQUELLES DOIVENT PORTER LE CONTROLE DE LEGALITE

La consultation du Conseil national des services publics départementaux et communaux nécessitera un certain délai. Toutefois, sans attendre cette consultation qui permettra aux Ministres chargés de l'Intérieur et de l'Industrie de publier le texte de ce modèle, conformément aux dispositions de l'article L 321-5 du Code des communes, nous vous invitons à veiller à être associés, notamment par l'intermédiaire de vos Directions Départementales de l'Equipement, aux négociations des cahiers des charges, et à veiller à leur bon déroulement, en particulier à la qualité de la concertation engagée. Dans l'attente d'un modèle dûment approuvé, la présente circulaire et ses annexes valent instructions pour l'exercice de votre contrôle de légalité sur ces questions.

1) Les Directions Départementales de l'Équipement devront veiller en particulier à la compatibilité des clauses contractuelles de ces cahiers des charges avec la réglementation régissant notamment la sécurité des réseaux, les prescriptions techniques de construction des lignes, le droit de l'urbanisme. D'autre part, elles devront en particulier être en mesure de connaître l'étendue du patrimoine concédé sur lequel s'exerce le contrôle d'État.

2) Le modèle de contrat constitue un document de référence sur lequel les collectivités concédantes s'appuieront pour la négociation et l'élaboration de leurs contrats de concession. Toutefois, la loi ayant conféré à l'État des compétences exclusives dans le secteur de l'énergie électrique, cette liberté contractuelle est tempérée par la distinction entre deux sortes de dispositions, celles qui revêtent un caractère supplétif et celles qui revêtent un caractère impératif :

- en principe, les dispositions inscrites dans ce modèle de cahier des charges et dans les documents contractuels ont un caractère supplétif, dans le respect des lois et règlements en vigueur.

- certaines dispositions de ce modèle ont un caractère impératif parce qu'elles concernent l'exercice de compétences qui appartiennent à l'État ; ainsi en est-il de l'application des orientations définies par les pouvoirs publics s'inscrivant dans des contraintes nationales, par exemple : respect de la péréquation nationale des tarifs, respect des choix de politique énergétique définis sur le plan national. Ces dispositions laissent cependant une marge de manœuvre importante aux collectivités concédantes pour faire évoluer tant leurs relations avec EDF que celles de l'Établissement public avec les usagers.

En particulier, il est important de veiller à ce que les mesures négociées dans un cahier des charges ne soient pas moins exigeantes que celles qui figurent dans le projet de modèle joint, notamment en ce qui concerne la qualité, les économies d'énergie, l'environnement.

S'agissant des redevances, nous vous rappelons qu'elles doivent être, aux termes d'une jurisprudence constante, la contrepartie effective des services rendus par l'autorité concédante ou des sujétions qui lui sont imposées du fait de la concession. Les formules de calcul figurant en annexe au projet de modèle répondent à ces exigences.

À cet égard, la redevance de contrôle de l'autorité concédante résultant de l'application de la formule R1, plus favorable que les modalités d'application de l'article 10 du décret du 17 octobre 1907 modifié, a vocation à se substituer au montant résultant de ces dernières.

Nous sommes amenés à vous recommander de veiller, dans le cadre du contrôle de légalité que vous exercez, à ce que les différentes redevances de concession soient conformes au droit en vigueur et en particulier aux principes rappelés aux deux alinéas ci-dessus.

3) Il résulte de ce qui précède que la mise à jour des obligations d'EDF comme celles des conditions d'exercice du contrôle par l'autorité concédante, se traduira naturellement par un renouvellement de l'activité de contrôle de l'Etat sur les Distributeurs d'Energie Electrique, dévolue aux Directions Départementales de l'Equipement, en particulier dans la partie de leur activité relative à la protection de l'environnement. Il apparaît donc nécessaire de redéfinir l'articulation entre le contrôle d'Etat et le contrôle municipal afin que l'exercice de ces compétences, partagées entre l'Etat et les collectivités locales, soit organisé dans le respect des prérogatives de chacun.

Un texte de portée générale sur ce sujet vous sera adressé prochainement.

*

* * *

Vous suivrez l'ensemble de ce dossier avec la plus grande attention en liaison avec les Ingénieurs en Chef chargés du contrôle des distributions d'énergie électrique, notamment en faisant valoir auprès des autorités concédantes l'intérêt qui s'attache pour elles à la révision des concessions en vigueur.

Vous voudrez bien rendre les maires et les présidents des syndicats intercommunaux concernés destinataires des documents joints et nous tenir informés de l'évolution des négociations qui vont s'engager ou qui se déroulent à l'heure actuelle. Par ailleurs EDF et les centres EDF-GDF SERVICES, qui ont reçu mandat de négocier ces contrats, vous tiendront informés de leurs initiatives et de l'état d'avancement de leurs négociations.

P/le Ministre de l'Industrie
des Postes et Télécommunications
et du Commerce Extérieur

et par délégation,

Le Directeur du Gaz,
de l'Electricité et du Charbon,



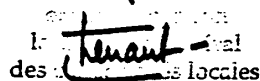
D. MAILLARD

P/le Ministre d'Etat,
Ministre de l'Intérieur
et de l'Aménagement du Territoire

et par délégation,

Le Directeur Général
des Collectivités Locales,

Pour l'arrêté du Ministre
et de l'arrêté du Ministre



des Collectivités Locales

Michel THENAULT