

Le raccordement au réseau électrique et son contentieux

Romain Granjon, Avocat associé, responsable d'ADAMAS Affaires publiques

Jérôme Lépée, Avocat associé, spécialisé dans le domaine de l'énergie, ADAMAS Affaires publiques

Parmi les différentes énergies utilisées industriellement dans le monde, l'électricité est spécifique dans le sens où sa production nécessite un processus industriel, au moins tant que l'on ne sera pas parvenu à capter l'énergie des éclairs pour alimenter nos villes.

Cette réalité industrielle, ses implications en matière d'environnement et de développement économique, expliquent en partie le débat actuel sur les choix politiques en matière de production d'électricité : nucléaire, thermique classique, hydroélectrique, éolien, photovoltaïque, biomasse, méthanisation...

Mais une fois le processus industriel de production décidé et mis en place, l'électricité a encore du chemin à parcourir pour arriver jusqu'au consommateur français.

Pour cela, elle doit être injectée sur un réseau électrique, soit sur le réseau de transport (lignes électriques de tension supérieure ou égale à 50 kV) géré par le concessionnaire d'État RTE-EDF Transport, soit sur les réseaux de distribution (2) (lignes de tension inférieure à 50 kV) gérés par les concessionnaires de distribution, en premier lieu ERDF sur 95 % du territoire, les entreprises locales de distribution pour les 5 % restants (pour n'en citer que deux : Gaz et Électricité de Grenoble et Électricité de Strasbourg).

Sur le plan juridique, l'étude de la réglementation relative au raccordement électrique commande de définir le contenu du droit d'accès au réseau puis d'en donner les contours matériels et d'indiquer son financement.

L'étude du contentieux du raccordement permettra ensuite de préciser le rôle de la commission de régulation de l'énergie (CRE) et de son comité de règlement des différends, le CORDIS, puis d'en inventorier les grands principes dégagés par les décisions les plus marquantes.

Droit d'accès au réseau électrique et raccordement

Le droit d'accès au réseau électrique

L'article L. 111-91 du code de l'énergie, qui reprend les dispositions de l'article 23 de la loi du 10 février 2000, transposant elle-même la première directive « Électricité » du 19 décembre 1996, dispose qu'« un droit d'accès aux réseaux publics de transport et de distribution est garanti par les gestionnaires de ces réseaux pour assurer : 1° Les missions de service public définies à l'article L. 121-5 » (qui portent en l'occurrence sur la fourniture d'électricité aux clients n'ayant pas exercé leur éligibilité) ; « 2° l'exécution des contrats d'achat d'électricité ».

L'application de ces dispositions a pour effet de matérialiser le droit d'accès au réseau principalement au travers des contrats conclus entre les gestionnaires de réseau et les utilisateurs.

Plusieurs autres dispositions légales - code de l'énergie - et réglementaires - décrets portant sur le raccordement des installations au réseau, tarifs d'utilisation - complètent ce mécanisme, répondant ainsi à l'article 32.1 de la directive européenne 2009/72/CE, du Parlement et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité, qui dispose que « les États membres veillent à ce que soit mis en place [...] un système d'accès des tiers aux réseaux de transport et de distribution. Ce système, fondé sur des tarifs publiés, doit être appliqué objectivement et sans discrimination entre les utilisateurs

du réseau. Les États membres veillent à ce que ces tarifs, ou les méthodes de calcul de ceux-ci, soient approuvés avant leur entrée en vigueur ».

Si le droit d'accès au réseau n'est pas illimité, les conditions d'un refus sont toutefois strictement encadrées : l'article L. 111-93 du code de l'énergie dispose que le « refus de conclure un contrat d'accès aux réseaux publics est motivé et notifié au demandeur et à la commission de régulation de l'énergie. Le refus doit résulter de critères objectifs et non discriminatoires, qui ne peuvent être fondés que sur des impératifs liés au bon accomplissement des missions de service public et sur des motifs techniques tenant à la sécurité et la sûreté des réseaux, et à la qualité de leur fonctionnement. Ces critères sont publiés. Le gestionnaire du réseau est, par ailleurs, tenu de refuser l'accès au réseau : 1° à un producteur qui ne peut justifier d'une autorisation en application de l'article L. 311-1 ou de l'article L. 311-6 ; 2° à un fournisseur qui n'exerce pas l'activité d'achat pour revente conformément aux prescriptions de l'autorisation délivrée conformément à l'article L. 333-1 ».

Non discriminatoire, justifié par des raisons objectives, le refus d'accès au réseau demeure l'exception : les gestionnaires de réseau ont une obligation générale de raccordement et la CRE dispose du pouvoir de surveiller l'application des règles.

Ces dispositions du code de l'énergie sont conformes à la directive de 2009 dont l'article 32 § 2 dispose que « le gestionnaire d'un réseau de transport ou de distribution peut refuser l'accès s'il ne dispose pas de la capacité nécessaire », ce refus devant être motivé.

Pour conclure sur ces textes, l'accès des tiers au réseau est un droit, attaché à la signature d'un contrat de vente d'énergie électrique, limité sur un plan technique et juridique pour tenir compte de l'intérêt général et des missions de service public des gestionnaires de réseau.

Le raccordement au réseau électrique

La possibilité d'accéder au réseau, c'est-à-dire d'y « injecter » de l'énergie lorsque l'on est producteur, ou d'en « soutirer » lorsque l'on est consommateur, nécessite une opération en principe réalisée par les gestionnaires de réseau : c'est le raccordement.

Le raccordement a été défini par l'article 23-1 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000, codifié à l'article L. 342-1 du code de l'énergie, qui dispose que « le raccordement d'un utilisateur aux réseaux publics comprend la création d'ouvrages d'extension, d'ouvrages de branchement en basse tension et, le cas échéant, le renforcement des réseaux existants. [...] Les ouvrages de raccordement relèvent des réseaux publics de transport et de distribution. Un décret précise la consistance des ouvrages de branchement et d'extension ».

La consistance des ouvrages d'extension est définie par le décret n° 2007-1280 du 28 août 2007 selon lequel « l'extension est constituée des ouvrages nouvellement créés ou créés en remplacement d'ouvrages existants dans le domaine de tension de raccordement et nouvellement créés dans le domaine de tension supérieure qui, à leur création, concourent à l'alimentation des installations du demandeur ou à l'évacuation de l'électricité produite par celles-ci ».

Cette définition est essentielle pour identifier le porteur du financement de l'opération. En effet, on divise traditionnellement le raccordement en trois actions : le branchement, dont le financement relève du demandeur de raccordement ; l'extension du réseau, dont le financement dépend de la qualité du demandeur et de la nature des travaux (peuvent participer le gestionnaire de réseau, les collectivités territoriales, les demandeurs de raccordement) ; enfin le renforcement du réseau, qui est à la charge de son gestionnaire.

La détermination exacte de la nature des travaux à réaliser est donc importante et a fait l'objet d'échanges entre les collectivités et les gestionnaires de réseaux, incités par un avis défavorable de la CRE sur ce décret de 2008 qui estimait que la définition de la notion d'ouvrage d'extension n'était pas conforme à celle définie par l'article 23-1 de la loi du 10² février 2000. La CRE soulignait notamment que les ouvrages d'extension ne pouvaient inclure²

des ouvrages modifiés qui, de fait, correspondaient au renforcement du réseau existant.

Après quelques tergiversations, le législateur a inscrit dans la loi une disposition qui prévoit que « les coûts de remplacement ou d'adaptation d'ouvrages existants ou de création de canalisations en parallèle à des canalisations existantes afin d'en éviter le remplacement, rendus nécessaires par le raccordement en basse tension des consommateurs finals, ne sont pas pris en compte dans la contribution due par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale » (C. énergie, art. L. 342-11).

Enfin, et la précision est importante pour le développement des énergies renouvelables, l'explosion en 2009 et 2010 du nombre de demandes de raccordement de centrales d'électricité photovoltaïque a conduit le législateur à intervenir dans la loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité - dite loi « NOME » - en ajoutant dans l'article 4 de la loi du 10 février 2000 que « s'agissant du raccordement d'une installation de production d'électricité, la contribution versée au maître d'ouvrage précité couvre intégralement les coûts de branchement et d'extension des réseaux » (C. énergie, L. 341-2).

La CRE et le CORDIS

L'article 32 de la directive européenne de 2009 lie le refus à l'accès au réseau à l'intervention d'une autorité de régulation : « les autorités de régulation veillent à ce que ces critères soient appliqués de manière homogène et à ce que l'utilisateur du réseau auquel l'accès a été refusé puisse engager une procédure de règlement des litiges. Les autorités de régulation veillent également à ce que, s'il y a lieu et en cas de refus d'accès, le gestionnaire de réseau de transport ou de distribution fournisse des informations pertinentes sur les mesures nécessaires pour renforcer le réseau ».

Outre la nécessité pour les États d'avoir une réglementation spécifique, ils sont ainsi encouragés à disposer d'une autorité de régulation spécialisée. Cette solution était déjà formulée dans la directive « Électricité » de 1996, ce qui avait conduit à la création par loi du 10 février 2000 de la Commission de régulation de l'énergie (CRE). La loi du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie a poursuivi la démarche en faisant de la CRE une autorité bicéphale composée d'un collège comprenant 5 commissaires et d'un comité de règlement des différends et des sanctions, le CORDIS.

Instaurée par la loi du 10 février 2000, puis modifiée par la loi du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie, la CRE est une autorité bicéphale composée d'un collège comprenant cinq commissaires et d'un comité de règlement des différends et des sanctions, le CORDIS.

Le CORDIS est composé de quatre membres nommés pour un mandat de six ans renouvelables et non révocables : deux conseillers d'État désignés par le vice-président du Conseil d'État, deux conseillers à la Cour de cassation désignés par le premier président de la Cour de cassation.

D'aucuns ont pu s'étonner que le CORDIS ne soit composé que de magistrats ne disposant *a priori* pas de compétences en matière d'énergie. Mais la grande qualité de ses membres et l'appui technique de haut niveau des services administratifs de la CRE ont rapidement fait taire ces interrogations.

Avant de citer quelques décisions marquantes en matière d'accès au réseau, rappelons que la compétence du CORDIS pour régler les différends en matière électrique ne concerne que ceux « entre les gestionnaires et les utilisateurs des réseaux publics de transport ou de distribution d'électricité » (critère organique), ces différends devant porter sur l'accès auxdits réseaux, ouvrages et installations ou à leur utilisation (critère matériel), notamment en cas de refus d'accès ou de désaccord sur la conclusion, l'interprétation ou l'exécution des contrats de raccordement au réseau ou d'achat d'électricité (C. énergie, art. L. 134-19 ; pour la liste de ces contrats en matière électrique, v. notamment art. L. 111-91).

Cette compétence stricte a conduit le CORDIS à se déclarer incompétent à plusieurs reprises pour statuer en matière de contrats « d'obligation d'achat d'électricité » (sur ces contrats, v. C. énergie, art. L. 314-1), le différend n'intéressant pas directement un gestionnaire de réseau, mais EDF en tant qu'acheteur d'énergie (3).

Enfin, bien que la question ne soit pas tranchée, il semble que la compétence du CORDIS n'est pas exclusive de la saisine d'autres juridictions (tribunaux administratifs, tribunaux de commerce,) ou d'autres autorités (Autorité de la concurrence) (4).

Les dispositions des articles L. 134-19 et suivants du code de l'énergie définissent la procédure applicable devant le CORDIS qui peut être saisi, en matière électrique, par les gestionnaires de réseau et par les utilisateurs.

Le CORDIS se prononce dans un délai de deux mois après avoir diligenté, si nécessaire, une enquête. Ce délai peut être porté à quatre mois. La décision du CORDIS, éventuellement assortie d'astreinte, est motivée et précise, le cas échéant, les conditions d'ordre technique et financier permettant la résolution du différend.

Les décisions prises sont susceptibles de recours en annulation ou en réformation devant la cour d'appel de Paris.

Le décret n° 2000-894 du 11 septembre 2000, relatif aux procédures applicables devant la commission de régulation de l'énergie, indique les éléments que doit comporter la saisine, notamment son objet avec un exposé des moyens et les pièces sur lesquelles elle est fondée.

La CRE assure la communication aux parties des observations et pièces et fixe les délais de réponse, en général courts (de 10 à 15 jours). Une fois l'instruction close, l'affaire est inscrite à une séance publique au cours de laquelle chaque partie présente ses observations orales. La décision est publiée au Journal officiel.

Décisions marquantes prises depuis 2005

CRE 24 mars 2005,

Sehry c/ EDF

Les gestionnaires de réseaux sont soumis, lors de l'établissement de la proposition technique et financière (PTF) du raccordement, à une obligation de transparence et de traitement non discriminatoire. Le gestionnaire de réseau est dans l'obligation d'étudier les différents scénarios de raccordement au réseau et de proposer un schéma correspondant à la solution technique du meilleur coût, tant pour lui-même que pour le demandeur.

CORDIS 28 juin 2007, *Ventura c/ Sicap*

Les motifs avancés par le gestionnaire de réseau pour refuser le raccordement d'installation doivent être au nombre de ceux prévus expressément et limitativement par la loi.

CORDIS 23 janvier 2009, *Couffrau c/ RTE*

Les gestionnaires de réseaux doivent respecter les procédures de raccordement, édictées conformément à leurs référentiels techniques. Ces procédures assurent un traitement transparent et non discriminatoire des utilisateurs.

CORDIS 30 juillet 2009, *Saipol c/ ERDF*

Le producteur d'électricité ne dispose pas du droit de choisir son mode de raccordement, au réseau public de transport ou au réseau public de distribution.

CORDIS 18 mars 2011,

Parc solaire Le Fangas II

c/ ERDF

L'envoi à ERDF du seul chèque d'acompte n'emporte pas l'acceptation de la PTF ; la PTF ayant été adressée au demandeur après l'entrée en vigueur de la loi du 7 décembre 2010 (NOME),⁴ elle devait nécessairement prévoir que l'intégralité des coûts d'extension des réseaux serait à

la charge du producteur.

CORDIS 24 octobre 2011, *Soleol II c/ ERDF*

Le projet pour lequel le demandeur de raccordement a obtenu un permis de construire étant substantiellement différent de celui ayant donné lieu à la PTF, et le demandeur ayant constaté lui-même sa sortie de la file d'attente de raccordement, il n'est donc pas fondé à demander sa réintégration.

Droit d'accéder au réseau au meilleur coût, obligations de transparence et d'information, non-discrimination, portée contractuelle des échanges, application de la loi dans le temps, telles sont les questions sur lesquelles le CORDIS s'est aujourd'hui prononcé, permettant un accès libre et égal aux réseaux électriques.

Mots clés :

ENERGIE * Electricité * Distribution * Réseau * Raccordement

(1) Dans son numéro 1/2012, l'AJCT a consacré un dossier au photovoltaïque dans les territoires. Outre la présente étude, les contributions suivantes ont également été publiées :

- Photovoltaïque : la réglementation et la tarification applicables aux collectivités, par Frédéric Scanvic, p. 16 ;

- Les installations photovoltaïques : les principales questions en termes de maîtrise foncière et de domanialité, par Frédéric Scanvic, p. 18 ;

- Centrales solaires et zones agricoles : la sécurité juridique éclip­sée, par Carl Enckell, p. 21 ;

- Photovoltaïque et fiscalité : que se passe-t-il sous le soleil des collectivités ?, par Marie-Cécile Clémence, p. 27.

(2) Également F. Scanvic, Le système français de distribution publique de l'électricité, AJCT 2011. 512.

(3) V. not. : CORDIS, 26 nov. 2010, *INTI Énergie c/ ERDF*, où il était demandé d'enjoindre EDF de signer un contrat « d'obligation d'achat ».

(4) En ce sens, voir le Rapport public du Conseil d'État de 2001 sur les autorités administratives indépendantes, p. 331.