

TRIBUNAL DES CONFLITS 11 janvier 2016

Comité d'établissement de l'unité clients et fournisseurs Ile-de-France des sociétés ERDF et GRDF

(req. n°4038)

Considérant que la juridiction administrative a compétence pour apprécier la légalité d'une décision touchant à l'organisation du service public lui-même et non à la seule organisation interne de la société chargée de le gérer ;

Considérant que, par trois décisions du 19 décembre 2011, les directeurs des « Unités clients et fournisseurs » des « plaques » de Paris, de l'Ouest de l'Ile-de-France et de l'Est de l'Ile-de-France du service commun aux sociétés ERDF et GRDF ont décidé la mise en œuvre d'une réorganisation tendant à la spécialisation, pour le gaz et l'électricité, des cinq services « accueil-acheminement » de leurs unités respectives, antérieurement compétentes pour les deux énergies ; que les services « accueil-acheminement » assurent l'interface entre, d'une part, les fournisseurs d'électricité ou de gaz, lesquels transmettent eux-mêmes, par téléphone ou par voie électronique, les demandes des consommateurs finaux d'énergie, d'autre part, les entités opérationnelles chargées de réaliser les interventions techniques, notamment pour le raccordement et les opérations de comptage ; que les tâches dévolues à ces services comprennent notamment l'accueil et l'orientation des demandes des fournisseurs, la coordination entre les entités opérationnelles susmentionnées, la facturation des prestations opérées à leur profit, l'encaissement et le recouvrement qui s'en suivent, le contrôle, la validation et la rectification des données de comptage pour l'électricité et le gaz et, enfin, le traitement de certaines réclamations ;

Considérant que par arrêt du 6 juin 2013, la cour administrative d'appel de Paris a accueilli l'appel formé par les sociétés ERDF et GRDF contre le jugement du 7 juin 2012 du tribunal administratif de Paris, lequel a, sur la requête du Comité d'établissement de l'unité clients et fournisseurs Ile-de-France des sociétés ERDF et GRDF, annulé les décisions susdites ; que le Conseil d'Etat, saisi en cassation, a renvoyé au Tribunal, par application de l'article 35 du décret du 27 février 2015, le soin de décider sur la question de la compétence ;

Considérant que les décisions litigieuses, qui concernent les missions d'accueil et d'orientation des fournisseurs d'électricité, lesquels sont des usagers du service public de la distribution, modifient l'organisation de celui-ci ;

Considérant qu'il résulte de ce qui a été dit ci-dessus que la juridiction de l'ordre administratif

est compétente pour connaître de l'action engagée par le Comité d'établissement de l'unité clients et fournisseurs Ile-de-France des sociétés ERDF et GRDF ;

DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : La juridiction administrative est compétente pour connaître du litige opposant le Comité d'établissement de l'unité clients et fournisseurs Ile-de-France aux sociétés ERDF et GRDF à ces sociétés.

#### Note.

Le Tribunal des conflits précise, dans sa décision sus-reproduite, lue le 11 janvier 2016, la ligne de partage des compétences juridictionnelles dans les litiges ayant trait aux personnes privées chargées d'une mission de service public. Il juge que « la juridiction administrative a compétence pour apprécier la légalité d'une décision touchant à l'organisation du service public lui-même, et non à la seule organisation interne de la société chargée de le gérer ».

L'organisation du service public se différencie de l'organisation de l'entreprise gérant ledit service public. À partir de cette distinction découle la compétence de l'ordre juridictionnel : la juridiction judiciaire est compétente pour connaître des mesures touchant à l'organisation interne de ces personnes privées, mais la juridiction administrative l'est dès lors que ces mesures affectent l'organisation du service public qui lui a été confié.

#### I. Les décisions litigieuses relatives à l'organisation interne et commune aux sociétés ERDF et GRDF

Le litige soumis au Tribunal des conflits concernait les décisions portant réorganisation des certains services au sein d'un service commun aux sociétés ERDF et GRDF. Avec la loi n°2004-803 du 9 août 2004, relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières, dont l'un des objectifs était de séparer la gestion d'un réseau de transport d'électricité ou de gaz des activités de production ou de fourniture d'électricité ou de gaz (1), EDF et GDF, qui étaient, depuis la loi n°46-628 du

(1) V. art. 5 de cette loi.

8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz, des établissements publics, ont été transformés en sociétés anonymes dont l'État détient plus de 70 % du capital (2). Électricité de France est une société anonyme dont le capital est détenu à plus de 70 % par l'État (3). GDF-Suez est également une société anonyme, dont le capital est détenu à plus de 30 % par l'État (4). Toutes deux sont chargées de missions de service public. Le Conseil d'État juge ainsi, par exemple, que « *la société anonyme Électricité de France, en tant qu'elle exploite un grand nombre d'ouvrages de production qui, de par leur contribution déterminante à l'équilibre du système d'approvisionnement en électricité, doivent être regardés comme directement affectés au service public de l'électricité, est chargée d'une mission de service public au titre de la production d'électricité* » (5). Si la production d'énergie électrique et de gaz est une activité de service public, il en va de même de la distribution de ces énergies (6).

Dans un souci d'efficacité et de rationalisation, l'article 2 de la loi du 13 août 2004 oblige EDF et GDF à créer des services communs, en particulier dans le secteur de la distribution de l'électricité et du gaz. C'est dans ce cadre que les directeurs des unités clients-fournisseurs de Paris, d'Île-de-France Est et d'Île-de-France Ouest ont décidé de mettre en œuvre, à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2012, une spécialisation de l'activité « accueils acheminement » dans la région d'Île-de-France. Ces mesures sont relatives à la réorganisation de ce service commun aux sociétés EDF et GDF, et le Tribunal des conflits se livre à une appréciation concrète quant à leur nature. Il relève que ces services « accueil-acheminement » assurent l'interface entre les fournisseurs d'électricité ou de gaz, qui transmettent les demandes des consommateurs finaux d'énergie, et les entités opérationnelles, chargées de réaliser les interventions techniques, et énonce que les tâches dévolues à ces services comprennent, notamment, l'accueil et l'orientation des demandes des fournisseurs, la coordination entre les entités opérationnelles susmentionnées, la facturation des prestations opérées à leur profit, l'encaissement et le recouvrement qui s'en suivent, le contrôle, la validation et la rectification des données de comptage pour l'électricité et le gaz et, enfin, le traitement de certaines réclamations. Quel ordre de juridiction est compétent pour connaître de cette contestation ?

## II. La procédure suivie devant les juridictions administratives

Les juridictions administratives du fond s'étaient implicitement reconnues compétentes et, sur question préjudicielle posée par le Conseil d'État, le Tribunal des conflits leur donne raison. Le comité d'établissement clients et fournisseurs Île-de-France des sociétés ERDF et GRDF avait saisi le Tribunal administratif de Paris de conclusions aux fins d'annulation de ces décisions. Par jugement du 7 juin 2012, la juridiction de première instance, qui s'était implicitement reconnue compétente, y avait fait droit au motif que « *s'il appartient aux organes compétents d'organismes chargés d'un service public de définir les attributions de ces services, ainsi que leurs règles d'organisation, cette compétence doit s'exercer dans le respect des lois et règlements qui leur sont applicables ; qu'il ressort notamment des travaux parlementaires qui ont précédé le vote de la loi qu'en adoptant l'article L. 111-71 du Code de l'énergie, le législateur a entendu pérenniser l'existence de services communs à Électricité de France et Gaz de France, mis en place en application de l'article 5 de la loi du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz, afin de préserver les synergies existantes entre les deux entreprises et de garantir la qualité du service public de proximité ; que la spécialisation des agents et les sites sur une seule énergie, qui met en cause les synergies existantes et le service de proximité, est incompatible avec les intentions du législateur, qui a voulu maintenir un service commun obligatoire dans les secteurs affectés par les mesures de réorganisation* ».

Les sociétés ERDF et GRDF ont interjeté appel. Par arrêt (7) lu le 6 juin 2013, la Cour administrative d'appel de Paris a annulé le jugement querellé au motif, notamment, « *qu'il ressort des écritures des sociétés appelantes, non sérieusement contestées par l'intimé, que la réorganisation doit permettre d'améliorer la qualité du service rendu aux clients en termes d'efficacité et de professionnalisme et aura des effets favorables en termes de coût ; que, par suite, et à supposer même qu'il mette en cause les « synergies existantes », qui n'ont d'intérêt que si elles améliorent le service rendu aux clients, le projet de réorganisation ne saurait être regardé comme ayant méconnu l'intention du législateur* », et rejeté la demande d'annulation.

(2) Art. 24.

(3) Art. L. 111-67 du Code de l'énergie.

(4) Art. L. 111-68 du Code de l'énergie.

(5) CE 23 juin 2010, *Comité mixte à la production de la direction des achats d'électricité de France*, req. n° 306.237, Rec. tables, p. 690.

(6) V. art. L. 121-1 du Code de l'énergie ; TC 12 avril 2010, *ERDF c/ Michel*, n° 3718, JCP A 2010, n° 2173, n. J. Moreau ; CE, Ass., 29 avril 2010, *Béligaud*, req. n° 323.179, Rec. p. 216, RJEP 2011, n° 54, n. Y. Gaudemet ; RJEP 2011, n° 54, concl. M. Guyomar ; AJDA 2010, p. 1916, n. P.-A. Jeanneret ; Dr. adm. 2010, comm. 132, n. J.-L. Pissaloux, *Droit de la voirie et du domaine public*, n° 147, octobre/novembre 2010, p. 170, n. S. Deliancourt.

(7) N° 12PA02860.

Le Comité d'établissement de l'unité clients et fournisseurs Île-de-France des sociétés ERDF et GRDF s'est pourvu en cassation devant le Conseil d'État, lequel a renvoyé, par voie de question préjudicielle, au Tribunal le soin de décider sur la question posée en application de l'article 35 du décret n° 2015-233 du 27 février 2015 relatif au Tribunal des conflits et aux questions préjudicielles.

### III. Une réorganisation interne d'une société peut avoir des effets sur l'organisation du service public et les usagers

La juridiction judiciaire est compétente pour connaître des litiges opposant une personne chargée d'une mission de service public industriel et commercial avec les usagers, en raison de la nature privée du contrat qui les lie. En revanche, la juridiction administrative est compétente pour connaître des litiges ayant trait aux mesures de nature réglementaire touchant à l'organisation du service public, même lorsque ce dernier est assuré par une personne physique ou morale de droit privé. C'est ce qui ressort de la célèbre décision du Tribunal des conflits du 15 janvier 1968, *Époux Barbier*, jugeant que « si la Compagnie nationale Air-France, chargée de l'exploitation de transports aériens, est une société anonyme, c'est-à-dire une personne morale de droit privé, et si, par suite, il n'appartient qu'aux tribunaux de l'ordre judiciaire de se prononcer au fond sur les litiges individuels concernant les agents non fonctionnaires de cet établissement, les juridictions administratives demeurent, en revanche, compétentes pour apprécier, par voie de question préjudicielle, la légalité des règlements émanant du conseil d'administration qui, touchant à l'organisation du service public, présentent un caractère administratif » (8). Tout ce qui a trait à l'organisation du service public relève de la seule compétence de la juridiction administrative. Mais il faut toutefois nuancer : l'organisation d'un service public n'est pas l'organisation de l'entreprise. Si la contestation a trait à cette dernière, s'agissant d'une personne privée, seule la juridiction judiciaire sera compétente.

Cette distinction n'est pas nouvelle. Précédemment, dans un litige mettant en cause une délibération du conseil d'administration d'une caisse de prévoyance sociale, qui est une personne privée chargée d'une mission de service public, la juridiction de l'ordre

judiciaire a été reconnue compétente au motif que « la délibération contestée n'a pas pour objet de régir l'organisation du service public de l'assurance sociale, mais se rapporte à l'organisation et au fonctionnement interne de cette institution » (9). De même, toute contestation portant sur la légalité ou l'application et la dénonciation d'une convention collective ou d'un accord d'entreprise relève, sauf loi contraire, de la compétence judiciaire (10). Il en va autrement lorsque la contestation concerne des dispositions qui n'ont pas pour objet la détermination des conditions d'emploi, de formation professionnelle et de travail, ainsi que des garanties sociales des personnels des entreprises et établissements publics, mais qui régissent l'organisation du service public (11). De la même manière, un litige relatif aux institutions représentatives du personnel relève, en principe, de la compétence du juge judiciaire, de même qu'une décision portant changement de site, à condition que ces décisions soient sans effets, c'est-à-dire neutres, sur les usagers. La Cour de cassation juge ainsi que « le transfert d'un site à un autre du personnel du service en cause ne comportait aucune réorganisation de celui-ci, ni modification de ses activités et n'avait de conséquences ni sur l'organisation du service public, ni sur le statut du personnel, ni à l'égard des usagers ; que le changement de site et l'allongement des temps de trajet jusqu'au chantier n'imposaient pas de revoir les horaires de travail et n'entraînaient pas de modification de l'organisation structurelle du service ; qu'elle a pu en déduire que la décision de transfert relevait de la compétence judiciaire en ce qu'elle portait sur le fonctionnement interne du service, peu important son caractère général » (12).

La solution serait différente en cas de répercussions sur le service public et son organisation. À titre d'illustration, le Tribunal des conflits s'est prononcé dans un litige concernant l'établissement de l'ordre du jour et l'information du comité d'établissement Pôle emploi. On pourrait penser, de prime abord, que la juridiction judiciaire est seule compétente. Cependant, le Tribunal des conflits a considéré que le litige concernait la mise en place de sites mixtes de l'institution publique Pôle emploi, et que l'ouverture de nouveaux sites à destination des usagers constituait, par leur objet, des mesures d'organisation du service public de l'emploi (13). L'organisation de l'entreprise peut avoir des effets sur l'organisation du service public confié et

(8) Rec. p. 789, Dr. Ouv. 1969, p.177, concl. Kahn, n. Boitel.

(9) TC 9 février 2015, *Union interprofessionnelle CFDT de Saint-Pierre et Miquelon c/ Caisse de prévoyance sociale de Saint-Pierre-et-Miquelon*, req. n° 3987.

(10) TC 15 décembre 2008, *Voisin c/ RATP*, req. n° 3662, Rec. p. 563, Dr. Ouv. 2009, p. 512, n. A. Lévy et X. Gosselin.

(11) *Ibid.*

(12) Cass. Civ. 1<sup>ère</sup>, 28 juin 2005, pourvoi n° 03-18.500, Dr. Ouv. 2005, p. 551, n. F. Saramito.

(13) TC 17 octobre 2011, *Comité d'établissement de Pôle emploi Île-de-France c/Pôle emploi Île-de-France*, req. n° 3822.

entraîner, *in fine*, des répercussions pour les usagers dudit service. Le critère de répartition des compétences n'est pas seulement matériel, mais finaliste. Si les usagers du service public sont « impactés », la mesure querellée doit être regardée comme touchant à l'organisation du service public. Ainsi a-t-il été jugé qu'une décision portant création de centres de dépannage n'était pas simplement une mesure d'organisation interne, puisqu'elle touche à l'organisation du service public dévolu (14). C'est pourquoi, en l'espèce, après avoir concrètement apprécié les modalités et modifications décidées et leurs effets en interne comme leurs éventuelles incidences sur les usagers, le Tribunal des conflits relève que « les décisions litigieuses, qui concernent les missions d'accueil et d'orientation des fournisseurs d'électricité, lesquels sont des usagers du service public de la distribution, modifient l'organisation de celui-ci ». C'est ce que relevait Mme N. Escaut, concluant sur cet arrêt : « Il ne s'agit donc pas d'une simple activité de support qui serait exclusivement tournée vers l'entité qui rend

le service. Cette activité a bien une incidence sur l'exécution du service public, puisqu'elle intervient tant sur la mise en place des abonnements que dans la gestion des réclamations des clients. Il nous semble donc que la mesure mettant fin à la mixité de l'activité « accueil-acheminement » a bien un effet direct sur l'organisation du service et ne se limite pas en une simple modification de son fonctionnement interne, même si elle n'a pas trait aux principes généraux gouvernant le service public » (15). Il s'agit d'une réorganisation en interne de ces sociétés, mais ayant des incidences pour les usagers. Aussi, la juridiction administrative est-elle déclarée compétente pour connaître de la légalité de ces décisions.

**Samuel Deliancourt**, Premier Conseiller,  
Cour administrative d'appel de Marseille  
École de droit – Centre Michel de l'Hospital n° EA  
n° 4232 – Université d'Auvergne

(14) CE 15 mai 2006, Conseil supérieur consultatif des comités mixtes a la production fédération d'EDF-GDF et Fédération nationale des syndicats des salariés des mines et de l'énergie CGT, req. n° 260.865.

(15) Conclusions disponibles sur le site du Tribunal des conflits : [http://www.tribunal-conflits.fr/PDF/4038\\_Conclusion\\_conclusions\\_tc\\_4038.pdf](http://www.tribunal-conflits.fr/PDF/4038_Conclusion_conclusions_tc_4038.pdf).

## LICENCE EN DROIT

PAR VALIDATION D'ACQUIS PROFESSIONNELS  
UNIVERSITÉ DE PARIS SUD - FACULTÉ JEAN MONNET

La Licence en droit par validation des acquis est un parcours unique et original proposé par l'Université Paris Sud. Depuis plus de 15 ans, elle permet à toute personne pouvant justifier de connaissances juridiques, au titre d'une expérience professionnelle ou d'un engagement syndical ou associatif, d'obtenir un diplôme universitaire.

Cette formation donne lieu, sous réserve de la réussite aux examens, à la délivrance d'une Licence en droit. Elle permet une poursuite d'études au niveau Master, accompagne une évolution de carrière ou une reconversion, ou s'inscrit dans un projet de développement personnel.

### Organisation

Formation modulaire (par capitalisation) proposant environ 1020 heures d'enseignements théoriques, méthodologiques et pratiques, entre 8 et 20 participants, de début octobre à fin juin.

### Condition d'accès

Exclusivement sur dossier de validation des expériences professionnelles et acquis personnels en vue d'une reprise d'études (VAP 85) : justifier de connaissances juridiques acquises au titre d'une expérience professionnelle ou personnelle ou d'études.

Les frais de formation à l'UFR Droit-Économie-Gestion font l'objet d'une demande de prise en charge auprès de l'entreprise ou d'un organisme collecteur.

Contact pédagogique : Sophie Gluais - Tél. : 01 40 91 18 20 - [sophie.gluais@u-psud.fr](mailto:sophie.gluais@u-psud.fr)