

Le Régime Juridique des Régies de Distribution Publique d'Énergie Électrique

par

Alain FENET

Chargé de Cours à l'Université
d'Amiens.

LE RÉGIME JURIDIQUE DES RÉGIES DE DISTRIBUTION PUBLIQUE D'ÉNERGIE ÉLECTRIQUE

Alain Fenet

Chargé de Cours à l'Université d'Amiens

L'attention du public est parfois attirée sur l'existence des régies de distribution d'électricité. Ces organismes ont échappé à la nationalisation de l'électricité et du gaz, opérée par la loi du 8 avril 1946, en vertu de l'article 23 de cette même loi. Plus nombreux qu'on ne le pense généralement, ils ne sont pas une caractéristique des petites communes (la distribution dans la ville de Grenoble par exemple est effectuée par une régie).

Cette exception au principe du monopole conféré à Electricité de France s'explique notamment par le désir des parlementaires de ne pas brimer les initiatives publiques locales prises en ce domaine mais aussi par l'influence des notables jaloux de leurs prérogatives et de leurs réalisations.

Il est en résulté une situation qui a sans doute présenté des avantages particuliers mais qui a posé et pose encore de nombreux problèmes d'ordre politique, juridique, économique et technique. Elle prend de plus en plus, à la suite de l'évolution des techniques de distribution et de gestions, l'allure d'un anachronisme parfois préjudiciable aux usagers et à la collectivité publique tout entière.

Il fallait mentionner cet aspect des choses pour constater qu'il est renforcé par l'absence d'unité dans le régime juridique de ces régies. Elles sont en effet de plusieurs types, par un effet de sédimentation législative et réglementaire. Aussi, avant d'analyser le régime administratif et financier de ces organismes convient-il d'en dresser l'inventaire.

I. TABLEAU LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE

L'exploitation en régie de la distribution de l'énergie électrique a été organisée très tôt par certaines communes sur le fondement de la loi du 5 avril 1884 (articles 61, 145 et 133-10^o). Ces régies fonctionnaient comme des services municipaux ordinaires. Malgré sa jurisprudence sévère à l'égard de l'intervention des communes dans le domaine économique, le Conseil d'Etat avait admis dans certains arrêts la légalité de ces créations (cf. C.E., 6.4.1900, « Commune de Saint Léonard », Rec. p. 280). Dans un avis du 2 décembre 1907, il admettait même qu'elles pussent bénéficier d'une déclaration d'utilité publique leur permettant de procéder aux expropriations (cité par J. Gosset, « Distributeurs d'électricité et usagers », p. 45).

La loi du 15 juin 1906, sur les distributions d'énergie électrique, ne prévoyant pas expressément l'exploitation en régie des réseaux, ne changea rien à cet état de choses. La pratique administrative continua de reconnaître aux communes la faculté d'exploiter elles-mêmes les distributions qu'elles avaient qualité pour concéder à des particuliers, sous la réserve d'une appréciation d'opportunité laissée à l'autorité supérieure.

Ultérieurement, le législateur a voulu donner un fondement plus approprié à cette exploitation. Un décret du 8 octobre 1917 a établi un type de régie particulier pour la distribution de l'énergie électrique. Un décret de la même année en date du 20 août 1917 avait approuvé un cahier des charges-type pour ce genre d'exploitation.

Ces textes propres aux régies de distribution d'énergie électrique, ont été suivis par un décret-loi du 28 décembre 1926 règlementant de façon générale l'intervention des communes, ou syndicats de communes, dans le domaine économique. Il porte notamment règlement d'administration publique pour l'organisation en régie de services d'intérêt public à caractère industriel et commercial. Un décret du 7 février 1930 est venu fixer les conditions d'application de ce texte et un décret du 9 janvier 1933 a approuvé un règlement intérieur type.

Par l'effet de cette superposition de textes, le législateur de 1946 s'est donc trouvé en présence de trois types de régies :

- les régies exploitées comme un service municipal,
- les régies issues du décret de 1917 et dotées de la personnalité juridique,
- les régies issues du décret-loi de 1926 et simplement dotées de l'autonomie budgétaire.

L'article 23 de la loi de nationalisation a consacré le principe du maintien « des régies ou services analogues constitués par les collectivités locales... dans leur situation actuelle ».

Cette disposition fut reprise par la loi du 2 août 1949, dite loi Armengaud, qui l'a complétée par la précision suivante : « Le statut de ces entreprises devant toujours conserver le caractère particulier qui leur a donné naissance d'après les lois et décrets en vigueur ».

Au cours de la discussion en commission le rapporteur déclara que, par « situation actuelle », il fallait entendre aussi bien la situation de droit que la situation de fait des organismes intéressés (troisième séance, J.O. débats parlementaires, A.N., 30 juillet 1949, p. 5.611). C'est à cette interprétation que s'est rangé le Conseil d'Etat (« Wittwer », 12.1.1954, Cah. Jur. Elec. Gaz 1954-j-p. 77).

C'est donc au regard de ces situations de droit qu'il faut considérer le régime juridique et financier des régies. Il s'ensuit qu'il n'y a pas lieu de considérer le décret du 20 mai 1955 qui a repris l'ensemble de la matière des régies industrielles et commerciales. Quant au fond, ce texte ne fait d'ailleurs que généraliser les régimes juridiques propres aux régies de distribution d'électricité. Modifiant l'article 4 du décret-loi de 1926, l'article 3 du décret de 1955 dispose, en effet, que les régies seront dotées de l'autonomie financière, mais aussi de la personnalité juridique si le conseil municipal le décide (article 358 du code d'administration communale).

Le cadre de l'analyse étant ainsi défini, il convient de rappeler l'existence de deux types d'organismes dont nous ne feront pas l'examen.

Il s'agit tout d'abord de la régie titulaire d'une concession de distribution sur le territoire d'une autre commune. Son organisation est celle d'un des types que nous allons décrire, en tenant compte de l'application du droit des concessions.

Il s'agit ensuite de la régie intéressée. Si ce type d'exploitation semble se rapprocher de la concession, il s'en distingue cependant. En effet, le service est exploité pour le compte de la collectivité publique et la rémunération du régisseur est constituée essentiellement par des primes de gestion, ou même éventuellement par la ristourne que la collectivité publique lui fait d'une partie des profits ; mais cette collectivité garde toujours la majeure partie de ces profits, de même qu'elle supporte intégralement les risques de pertes.

Si les textes applicables aux régies de distribution d'énergie électrique ne font pas place à la notion de régie intéressée, juridiquement ils ne l'excluent pas. Mais il semble que la régie considérée comme simple service municipal ne puisse faire l'objet d'une exploitation intéressée. Dans la mesure où elle ne

dispose pas de comptabilité propre, la notion de profit ne peut apparaître. Or, on a vu que la régie intéressée a pour caractéristique essentielle de rémunérer le régisseur en fonction des profits réalisés.

Pour ce qui est de la régie autonome et de la régie personnalisée, cet obstacle pratique n'existant pas, il semble que rien ne s'oppose à ce qu'elles fassent l'objet d'une exploitation intéressée.

Pour clore enfin ce tableau, on rappellera que le titre V du décret de 1930 met en œuvre la possibilité de constituer des régies intercommunales et des régies syndicales exploitées par un syndicat de communes.

II. REGIME ADMINISTRATIF ET FINANCIER DES REGIES

A) La régie comme service municipal ordinaire.

Dans cette hypothèse la distribution d'énergie électrique est exploitée comme un quelconque service municipal. Il suffit de se reporter au droit administratif commun à la matière. Le budget est confondu avec celui de la commune. Il est de la compétence du maire de pourvoir aux modalités d'exploitation du service et d'en assurer la gestion. Il faut cependant préciser que le statut national du personnel des industries électriques et gazières s'applique en principe aux agents des régies (art. 47 de la loi du 8.4.46. Voir à ce sujet l'arrêt Wittwer précité et l'arrêt E.D.F. et G.D.F. c) Ville de Munster, Cah. Jur. Elect. Gaz 1962, J., p. 122.).

B) Les régies constituées d'après le décret de 1917.

Un grand libéralisme a présidé à l'élaboration du décret du 8 octobre 1917 fixant le statut de ces régies.

Pour en faire l'examen on étudiera séparément l'organisation administrative et le régime financier.

1) L'organisation administrative.

Il faut rappeler, avec l'article 3 du décret du 8 octobre 1917, que le fonctionnement du service fait l'objet d'un cahier des charges approuvé par le décret du 30 août 1917. On réalise ainsi une sorte de dédoublement de la commune : la commune-administration impose un cahier des charges à la commune exploitante. Par ce relais on place un écran entre les autorités municipales et les administrés bénéficiaires du service. Ceci n'est possible que parce que l'exploitation est confiée à une « administration spéciale ».

La régie est, en effet, dotée de la personnalité juridique. Elle constitue ainsi un établissement public jouissant de l'autonomie administrative et financière.

A la tête de la régie, se trouvent un conseil d'administration et un directeur. Le conseil d'administration se compose de quatre membres auxquels il faut ajouter le directeur qui est membre de droit. Nommés par le maire avec agrément du préfet, leur révocation doit se faire dans les mêmes formes. La durée de leurs fonctions est de quatre ans, avec renouvellement possible. Ils sont soumis à un certain nombre d'incompatibilités énumérées à l'article 8.

Le conseil d'administration a une compétence assez vaste. Sur proposition du directeur, il règle par ses délibérations l'organisation générale du service, approuve les marchés et les divers contrats, arrête certaines dispositions relatives au personnel d'ailleurs nommé par lui, décide les travaux de grosses réparations, propose l'exécution de travaux supplémentaires, autorise le directeur à ester en justice ou à transiger, établit les tarifs dans les limites des maxima fixés par le cahier des charges, délibère sur les comptes et vote le budget.

Les délibérations du conseil d'administration sont immédiatement communiquées au maire, autorité de tutelle responsable de l'ensemble des services publics municipaux. Certaines doivent recueillir l'approbation d'une autre autorité, sinon elles sont exécutoires de plein droit, si le maire ne s'y est pas opposé dans un délai de huit jours suivant communication. C'est le préfet qui tranche les désaccords entre la municipalité et le conseil d'administration.

Le directeur assure la gestion et le bon entretien du réseau : il a le personnel sous ses ordres ; il passe les marchés et les traités ; il représente la régie en justice et fait tous les actes conservatoires. En règle générale, il prend toutes les décisions non réservées au conseil d'administration auquel il rend compte de sa gestion.

2) Le régime financier.

La régie est dotée de l'autonomie financière, ce qui lui assure sa propre gestion financière et son propre budget.

a) *Le budget.*

Le budget est préparé par le directeur et voté par le conseil d'administration, mais il doit être approuvé par le maire. Il ne peut être modifié que dans les mêmes formes.

Il est divisé en deux sections, la première afférente aux recettes et aux dépenses annuelles, la seconde aux dépenses d'établissement, d'extension, ou d'amélioration et aux ressources destinées à y pourvoir.

Mais autonomie financière ne signifie pas absence de liens avec le budget communal.

L'article 22 illustre cette liaison en disposant que la période d'exécution du budget de la régie est la même que celle du budget communal. Ceci est nécessaire pour que puissent s'exécuter clairement certaines opérations entre les deux budgets.

Tout d'abord, la commune verse à la régie les sommes nécessaires pour faire face aux dépenses d'établissement, d'extension, ou d'amélioration du réseau et d'acquisition de matériel (art. 14 et 19).

La commune met également à la disposition de la régie une somme pour constituer un fonds de roulement.

En outre, le solde des opérations en recettes et en dépenses est inscrit au budget de la commune qui garantit ainsi les insuffisances éventuelles de recettes. Le maire n'approuve le budget de la régie que si cette inscription a été effectuée.

Il n'y a pas lieu d'insister sur les points de procédure : ou bien ils sont secondaires ou bien ils intéressent essentiellement les autorités communales.

Il est plus instructif de relever l'existence d'un fonds de réserve faisant l'objet d'un compte hors budget et destiné à financer les grosses réparations et le renouvellement du matériel. Ce fonds est alimenté selon des modalités prévues dans l'acte autorisant l'exploitation directe. Aucun prélèvement ne peut y être opéré qu'en vertu d'une délibération du conseil d'administration approuvée, après avis du service du contrôle communal, par le maire qui en rend compte au conseil municipal dans sa plus prochaine réunion.

b) *La gestion financière.*

Les dépenses sont engagées par le directeur qui les liquide et en ordonne le montant. C'est lui également qui assure le contrôle des recettes et délivre les titres de perception.

Le caissier de la régie est chargé de centraliser les dépenses et les recettes, d'opérer les recouvrements qui lui sont confiés et d'acquitter les dépenses assignées sur sa caisse.

Il est nommé par le maire sur proposition du conseil d'administration.

Comptable public, il est justiciable de la Cour des Comptes, et doit fournir un cautionnement. Sa gestion est assujettie aux vérifications de l'inspection générale des finances. Il n'est pas un simple préposé de la régie mais un agent administratif.

Les fonds disponibles sont déposés en compte courant à la recette municipale. Le caissier effectue les retraits moyennant un visa du directeur de la régie. Les comptes sont rendus dans les mêmes formes et délais que le compte de gestion du receveur municipal.

Il faut enfin mentionner que le compte administratif de la régie est présenté par le directeur dans les trois mois qui suivent la clôture de l'exercice. Il est approuvé par le conseil d'administration et arrêté par le maire.

**

L'autonomie relativement grande dont jouissent ces régies a fait l'objet de critiques, notamment de la part des municipalités, quoique ces régies fussent soumises au même contrôle qu'un service concédé. La légalité du décret du 8 octobre 1917 fut même mise en doute par certains.

Aussi, lorsque le Gouvernement a voulu porter réglementation générale des interventions économiques des collectivités locales, n'a-t-il pas pris modèle sur ce type de régie. On va voir dans ce qui suit que le décret-loi de 1926 est assez nettement en retrait par rapport au décret de 1917, pour ce qui est de l'autonomie accordée aux régies.

C) Les régies constituées d'après le décret-loi de 1926.

La caractéristique de ces régies par rapport à celles du type de 1917 est qu'elles n'ont pas le statut d'établissement public. Les conséquences de ceci doivent être relevées sur le plan administratif et sur le plan financier.

1) *L'organisation administrative.*

La régie, aux termes de l'article 4 du décret-loi de 1926, ne possède pas une personnalité distincte de celle de la commune et se trouve placée sous l'autorité du maire et du conseil municipal qui arrête le règlement intérieur du service.

Elle est administrée par un conseil d'exploitation et un directeur.

Les membres du conseil d'exploitation sont nommés à raison d'un quart par le préfet et de trois quarts par le maire avec l'agrément du préfet.

Le directeur, nommé par le maire, avec agrément du préfet, ne peut cependant être révoqué que par ce dernier. Il ne siège au conseil qu'avec voix délibératrice.

Les incompatibilités politiques ne frappent que le directeur et non les membres du conseil.

Le conseil d'exploitation statue sur les catégories d'affaires pour lesquelles le pouvoir de décision n'est pas attribué à une autre autorité. Il a une compétence générale pour donner son avis sur toutes les questions intéressant le fonctionnement de la régie. Les projets de budget et les comptes lui sont soumis. Il est tenu au courant de la marche du service. Il a tout pouvoir d'investigation et de contrôle. Il présente au maire toutes propositions utiles.

Le directeur assure la bonne marche du service. Il nomme et révoque les agents. Il procède aux ventes et achats courants. Il peut bénéficier de délégations de la part du maire et du conseil d'exploitation.

On voit que ces pouvoirs sont relativement restreints. Ceci s'explique par la part prise par les autorités municipales dans la gestion de la régie.

Le conseil municipal y joue un grand rôle, moyennant l'avis qu'il doit recueillir du conseil d'exploitation. Il établit la réglementation du personnel (avec la réserve constante que le statut du personnel des industries électriques et gazières s'étend aux agents des régies), fixe les tarifs, approuve les plans et devis, autorise le maire à ester en justice ou à transiger, vote le budget et délibère sur les comptes, ainsi que sur l'orientation à donner à l'exploitation.

Le maire prépare de façon générale les délibérations du conseil municipal. Outre le pouvoir de nomination et d'action en justice, il exécute un certain nombre d'actes en matière financière ainsi qu'on va le voir.

2) *Le régime financier.*

L'article 4 du décret-loi de 1926 énonce le principe de l'autonomie budgétaire au profit des régies. Le décret de 1930 met en œuvre ce régime, de façon moins libérale que le décret de 1917.

a) *Le budget.*

Le budget est préparé par le directeur et présenté par le maire au conseil municipal qui l'adopte. Il est distinct de celui de la commune.

Il est divisé en deux sections. L'une comprend l'exploitation et les charges annuelles, l'autre les dépenses constituant le capital d'établissement et les recettes destinées à y faire face.

Le lien avec les finances communales est établi de façon assez étroite. Le budget de la régie est réglé comme celui de la commune et en même temps que lui. Il est modifié dans les mêmes formes. La période d'exécution est la même. Le budget de la régie est annexé à celui de la commune, un seul article figurant dans le budget communal pour représenter l'excédent net des recettes ou des dépenses de la régie.

Les apports de la commune constituent une part importante des fonds de la régie. Lors de la création de l'exploitation, un crédit est ouvert au budget communal pour mettre à la disposition de la commune un capital de premier établissement, modifiable selon les besoins du service, et un fonds de roulement. Ces sommes portent intérêt au profit de la commune et sont amorties, au cours d'une période ne pouvant exercer trente ans, dans les conditions fixées par la délibération les accordant.

Par ailleurs, un fonds de réserve est constitué pour subvenir au déficit éventuel des recettes prévues pour couvrir les dépenses d'exploitation, ainsi qu'au renouvellement du matériel. L'article 22 du décret de 1930 définit les conditions de prélèvement sur ce fonds et de son alimentation par les excédents de recettes. L'article 23 précise que le fonds de réserve est versé dans la caisse municipale et qu'il fait l'objet d'un compte spécial portant intérêt au profit de la régie.

En cas d'insuffisance des sommes mises à la disposition de la régie, pour faire face aux dépenses d'établissement et d'exploitation et pour assurer le fonctionnement de l'entreprise, des avances supplémentaires peuvent être accordées à la régie par la commune, et seulement par elle. La date de remboursement est fixée par le conseil municipal.

Il se peut que la commune mette à la disposition de la régie du personnel et des immeubles municipaux pour le fonctionnement du service. Les sommes représentatives des loyers et des rémunérations sont portées en dépense au budget de la régie et en recette à celui de la commune.

Si la part de la commune apparaît grande dans le budget de la régie, elle n'est pas moins négligeable dans la gestion financière proprement dite.

b) *La gestion financière.*

La délivrance des titres de recette et l'ordonnancement des dépenses sont effectuées par le maire, le directeur n'ayant qu'un pouvoir de proposition. Le maire peut cependant donner délégation au directeur pour des opérations d'importance secondaire (art. 25 du décret de 1930).

Les fonctions d'agent comptable de la régie sont remplies par le receveur municipal, étant entendu qu'elles peuvent être confiées à un comptable spécial si les recettes excèdent un certain volume. Dans ce cas également, le ministre des finances peut exiger la nomination d'un receveur spécial si les fonctions de receveur municipal sont exercées par le percepteur. Comme tout comptable public, le receveur de la régie est tenu de fournir un cautionnement. Ses comptes sont rendus dans les mêmes formes et délais, et jugés dans les mêmes conditions que ceux du receveur municipal. Il effectue les retraits de fonds sur autorisation du maire, lesdits fonds étant placés en compte courant à la recette municipale.

Un agent de la régie peut être désigné par le maire, sur proposition du conseil d'exploitation, pour remplir les fonctions de régisseur comptable chargé d'exécuter diverses opérations d'encaissement, de recouvrement et de dépenses.

Pour ce qui est des comptes, l'article 31 du décret de 1930 dispose que doit être tenue une comptabilité matières constatant les entrées et les sorties, et résumée chaque année par un inventaire dressé suivant les usages du commerce. Mais, indépendamment des comptes, un relevé provisoire des résultats de l'exploitation est arrêté tous les six mois au moins par le conseil d'exploitation et présenté par le maire au conseil municipal. Copie en est adressée au préfet.

Lorsqu'il résulte de ce relevé que l'exploitation est en déficit, le conseil municipal est immédiatement invité par le maire ou par le préfet à prendre les mesures nécessaires pour rétablir l'équilibre, soit en modifiant les tarifs ou les prix de vente, soit en réalisant des économies dans l'organisation des services.

**

L'hétérogénéité de leur régime juridique rend bien compte du caractère résiduel de ces régies, témoins dépassés d'une époque. Il nous semble qu'il n'est pas besoin d'être un apôtre de l'uniformité technocratique pour souhaiter que le droit s'aligne totalement en la matière sur les exigences de l'économie et de la technique. A défaut de revenir actuellement sur les termes de l'article 23 de la loi de nationalisation, le remède semble consister dans l'incorporation progressive à Electricité de France des régies en déficit constant et incapables de faire face aux nouvelles conditions techniques et administratives. Mais il faudra bien qu'un jour le droit vienne sanctionner l'accomplissement de ce processus naturel de résorption.
