

Décision du CoRDIS

Décision du comité de règlement des différends et des sanctions de la Commission de régulation de l'énergie en date du 18 juillet 2012 sur le différend qui oppose la société Madosolaris à la société Électricité de France (EDF) relatif aux conditions de raccordement d'un projet de centrale photovoltaïque au réseau public de distribution d'électricité

Le comité de règlement des différends et des sanctions,

Vu la demande de règlement de différend, enregistrée le 11 mars 2011, sous le numéro 134-38-11, présentée par la société Madosolaris, société par actions simplifiée, immatriculée au registre du commerce et des sociétés de Cayenne sous le numéro B 522 321 728, dont le siège social est situé, 2260, route de la Madeleine, Les Verrières de la Madeleine, 97300 Cayenne, représenté par son président, Monsieur Michel LACOSTE, ayant pour avocat, Maître Olivier SCHMITT, cabinet De Pardieu Brocas Maffei, 57, avenue d'Iéna, 75773 Paris Cedex 16.

La société Madosolaris a saisi le comité de règlement des différends et des sanctions de la Commission de régulation de l'énergie du différend qui l'oppose à la société Électricité de France (ci-après désignée « EDF »), sur les conditions de raccordement au réseau public de distribution d'électricité d'un projet de centrale photovoltaïque.

Il ressort des pièces du dossier que la société Madosolaris développe, sur le territoire de la commune de Kourou (Guyane), un projet de centrale photovoltaïque d'une puissance de production maximale de 99 kVA. La société EDF est le gestionnaire du réseau public de distribution d'électricité sur le territoire de cette commune.

Le 20 mai 2010, la société Solar Electric Guyane, agissant pour le compte de la société Madosolaris, a adressé à la société EDF une demande complète de convention de raccordement au réseau public de distribution d'électricité basse tension, pour une installation de production utilisant l'énergie radiative du soleil.

Le 10 juin 2010, la société EDF a accusé réception de la complétude de la demande de convention de raccordement pour le raccordement au réseau public de distribution du projet de centrale photovoltaïque de la société Madosolaris.

La société EDF a informé la société Madosolaris qu'elle s'engageait à lui transmettre une proposition de raccordement pour le 8 septembre 2010.

Sur rappel de la société Madosolaris, la société EDF a adressé à cette société une convention de raccordement le 23 novembre 2010.

Par courrier du 22 décembre 2010, la société EDF a informé la société Madosolaris qu'elle devait, si elle souhaitait bénéficier d'un contrat d'obligation d'achat, adresser une nouvelle demande complète de raccordement à la fin de période de suspension de l'obligation d'achat instaurée par le décret du 9 décembre 2010.

Estimant que les conditions de raccordement au réseau public de distribution de son installation de production photovoltaïque n'étaient pas satisfaisantes, la société Madosolaris a saisi le comité de règlement des différends et des sanctions d'une demande de règlement du différend qui l'oppose à la société EDF.

*

Dans ses observations, la société Madosolaris soutient que le comité de règlement des différends et des sanctions est compétent pour connaître du refus de la société EDF de lui communiquer une proposition de convention de raccordement et des conséquences qui en découlent pour le raccordement au réseau de son installation de production.

Elle ajoute que la société EDF, du fait du retard apporté à sa demande de convention de raccordement, la prive de la possibilité de bénéficier des tarifs d'obligation d'achat prévus par l'arrêté du 12 janvier 2010.

La société Madosolaris estime qu'ayant adressé à la société EDF sa demande de convention de raccordement le 20 mai 2010 et, donc, avant l'échéance du 2 septembre 2010 prévue par l'arrêté du 31 août 2010, elle doit bénéficier des conditions tarifaires prévues par l'arrêté du 12 janvier 2010.

Elle soutient, de surcroît, qu'en envoyant tardivement la convention de raccordement, la société EDF l'a délibérément mise en situation d'être concernée par les dispositions du décret du 9 décembre 2010, relatives à la suspension de l'obligation d'achat, alors qu'elle ne pouvait ignorer la survenance d'une telle mesure.

La société Madosolaris considère, également, qu'au vu de la réglementation et de la documentation technique applicables, et notamment des dispositions relatives au délai de trois mois imparti pour délivrer une proposition de raccordement au producteur d'électricité, elle pouvait légitimement espérer en obtenir une dans un délai de trois mois, soit avant la date du 2 décembre 2010 à laquelle une proposition devait avoir été acceptée pour échapper à la suspension de l'obligation d'achat décidée par le décret précité.

Elle en conclut que la société EDF n'est pas fondée à se prévaloir du décret du 9 décembre 2010 pour s'opposer à la communication de la convention de raccordement attendue dans un délai de trois mois.

La société Madosolaris demande, en conséquence, au comité de règlement des différends et des sanctions de la Commission de régulation de l'énergie, de :

- constater le manquement commis par la société EDF en raison de l'absence de communication de convention de raccordement dans le délai de trois mois ;
- dire que la société EDF n'est pas fondée à se prévaloir du décret du 9 décembre 2010 pour s'opposer à la communication d'une convention de raccordement à la société Madosolaris ;
- dire que le refus d'accès au réseau est fautif ;

Et en conséquence :

À titre principal,

- enjoindre à la société EDF de lui soumettre une convention de raccordement, dans un délai d'un mois à compter de la date de notification à la société EDF de la décision à intervenir, sous astreinte de 500 euros par jour de retard, et de prendre acte que l'acceptation de cette convention de raccordement par la société Madosolaris doit être réputée donnée à une date antérieure au 2 décembre 2010 ;
- enjoindre à la société EDF de réintégrer son projet dans la file d'attente des projets ayant fait l'objet d'une acceptation de convention de raccordement avant le 2 décembre 2010 ;
- prendre toutes mesures utiles et faire prendre par la société EDF toutes mesures utiles pour lui permettre de bénéficier de l'obligation d'achat aux conditions tarifaires fixées par l'arrêté du 12 janvier 2010 ;

À titre subsidiaire,

- condamner la société EDF à réparer le préjudice subi par la société Madosolaris, constitué des frais qu'elle a engagés pour la réalisation de son installation de production d'électricité et de la perte résultant de l'impossibilité de bénéficier de l'obligation d'achat aux tarifs fixés par l'arrêté du 12 janvier 2010, s'élevant à une somme de 130.000 € (cent trente mille euros), à parfaire.

*

Vu la décision du 29 avril 2011 par laquelle le comité de règlement des différends et des sanctions a suspendu son instruction jusqu'à l'intervention de la décision du Conseil d'État sur les requêtes tendant à l'annulation du décret n° 2010-1510 du 9 décembre 2010.

*

Vu la lettre du directeur général du 3 mai 2012 par laquelle il est demandé à la société EDF de présenter ses observations.

*

Vu les observations en défense, enregistrées le 15 juin 2012, présentées par la société Électricité de France (EDF), société anonyme, immatriculée au registre du commerce et des sociétés de Paris sous le numéro B 552 081 317, dont le siège social est situé 22-30, avenue de Wagram, 75008 Paris, représentée par son Directeur Juridique France, Monsieur Olivier SACHS, et ayant pour avocat, Maître Emmanuel GUILLAUME et Maître Simon DABOUSSY, cabinet Baker & McKenzie, 1, rue Paul Baudry, 75008 Paris.

La société EDF soutient que le comité de règlement des différends et des sanctions n'est pas compétent pour connaître du différend soulevé par la société Madosolaris qui tend exclusivement à obtenir un contrat d'obligation d'achat aux tarifs fixés par l'arrêté du 12 janvier 2010 et concerne, donc, la société EDF en sa qualité d'acheteur d'énergie photovoltaïque et non de gestionnaire de réseau public d'électricité.

Elle ajoute que les conclusions de la société Madosolaris tendant à lui enjoindre la délivrance d'une convention de raccordement réputée antérieure au 2 décembre 2010 a pour seul but de la faire échapper à la suspension de l'obligation d'achat mise en place par le décret du 9 décembre 2010.

La société EDF indique que la requérante ne s'est nullement plainte des conditions techniques ou financières du raccordement, qu'elle a acceptées en lui communiquant la convention signée le 3 janvier 2011.

Elle estime, également, que la société Madosolaris cherche, par la mise en œuvre d'une telle procédure contentieuse, à échapper au régime d'obligation d'achat prévu par l'arrêté du 4 mars 2011, que le différend concerne uniquement l'achat d'électricité, qui n'entre pas dans les cas visés par l'article L. 134-19 du code de l'énergie et que, par voie de conséquence, le comité de règlement des différends et des sanctions n'est pas compétent pour connaître des demandes présentées.

La société EDF ajoute qu'il appartenait à la société Madosolaris de lui adresser une nouvelle demande complète de raccordement à l'issue de la période de suspension, conformément au décret précité du 9 décembre 2010.

Elle considère, de surcroît, qu'elle a dûment instruit la demande de raccordement de la société Madosolaris, au vu notamment de la convention adressée le 23 novembre 2010, mais qu'elle n'a pu y donner suite en raison de la survenance du décret du 9 décembre 2010 cette circonstance ne constituant pas un refus.

La société EDF soutient qu'elle n'a commis aucun manquement à ses obligations de gestionnaire de réseau en ne respectant pas le délai maximum de trois mois qui lui était imparti pour adresser son offre de raccordement au producteur, d'une part, parce que le cahier des charges type de concession du réseau public de transport d'électricité cité par la société Madosolaris n'est pas applicable au différend et, d'autre part, parce que ce délai de trois mois est purement indicatif.

Elle affirme, également, que l'article L. 134-19 du code de l'énergie ne donne pas compétence au comité de règlement des différends et des sanctions pour caractériser et apprécier un éventuel préjudice résultant des agissements du gestionnaire de réseau considérés comme fautifs.

La société EDF soutient, par ailleurs, son retard à répondre n'est pas constitutif d'une faute, le délai de trois mois pour envoyer une convention de raccordement n'étant qu'indicatif, et qu'elle a traité avec toute la diligence possible la demande de la société Madosolaris, malgré l'accroissement exponentiel des demandes auquel elle a dû faire face, qui constitue une « *cause étrangère* » au sens de l'article 1147 du code civil.

La société EDF demande, en conséquence, au comité de règlement des différends et des sanctions de rejeter la demande de la société Madosolaris comme non fondée.

*

Vu les observations en réplique, enregistrées le 6 juillet 2012, présentées par la société Madosolaris.

La société Madosolaris affirme que sa demande n'est ni irrecevable, ni infondée, et que les arguments de la société EDF en ce sens procèdent d'une erreur de droit manifeste.

Elle considère, en effet, que sa demande est recevable en ce qu'elle vise non pas à enjoindre à la société EDF de conclure un contrat d'achat d'électricité, mais tend à faire reconnaître le manquement de la société EDF dans l'exécution de sa mission d'instruction des demandes de raccordement.

La société Madosolaris ajoute que, même si elle s'inscrit dans un processus global dont la finalité est la conclusion contrat d'achat d'électricité, sa requête tend à faire reconnaître une carence dans les conditions d'instruction de cette demande et ne peut être confondue avec une éventuelle demande de contrat d'achat.

Elle soutient ainsi que le comité de règlement des différends et des sanctions est compétent pour constater et sanctionner ce manquement, sans se prononcer sur la suspension de l'obligation d'achat imposée par le décret du 9 décembre 2010.

La société Madosolaris considère, également, que, selon les termes de l'article L. 134-19 du code de l'énergie, le comité de règlement des différends et des sanctions est compétent pour connaître de tout litige lié à l'accès aux réseaux publics de transport ou de distribution d'électricité survenant entre les gestionnaires de réseaux publics de transport ou de distribution d'électricité et les producteurs d'électricité, et non des seuls différends relatifs aux conditions techniques et financières du raccordement.

Elle estime que l'objet de sa demande entre dans le champ de compétences du comité, et qu'il n'importe que celle-ci ait pour effet de lui rendre inopposable le décret du 9 décembre 2010, cette seule circonstance ne pouvant faire disparaître le manquement reproché à la société EDF.

La société Madosolaris ajoute que le mécanisme d'indemnisation prévu par l'article L. 342-3 du code de l'énergie et par le décret du 10 janvier 2012, qui sanctionne le non-respect du délai de trois mois de traitement des demandes de raccordement émanant des installations de production d'une puissance installée n'excédant pas 3 kVA, a pour effet de conférer à ce même délai un caractère impératif et non indicatif.

Elle soutient, de surcroît, que le délai de traitement des demandes de raccordement par le gestionnaire de réseaux publics de transport ou de distribution d'électricité, d'une durée de trois mois, a été établi dans un objectif de sécurisation de l'instruction de ces demandes et s'applique, donc, indifféremment aux installations, quelle que soit leur puissance.

La société Madosolaris affirme, donc, que l'absence de sanction juridique du dépassement de ce délai pour les installations de production d'une puissance installée supérieure à 3 kVA ne fait pas obstacle à l'exercice par le comité de règlement des différends et des sanctions de ses compétences et que la constatation du manquement de la société EDF doit conduire à une réintégration de son projet dans la file d'attente.

Elle constate, par ailleurs, que la société EDF ne peut se prévaloir des dispositions de l'article 1147 du code civil qui visent, au contraire de sa requête, les seules demandes de condamnation au paiement de dommages-intérêts.

La société Madosolaris ajoute que si la société EDF invoque l'existence d'une cause étrangère, elle ne peut raisonnablement soutenir que l'afflux de demandes de raccordement a constitué un phénomène imprévisible, dès lors que les pouvoirs publics ont mis successivement en œuvre des dispositions tarifaires de plus en plus restrictives, qu'ils ont restreint considérablement les délais de demandes de raccordement, et que les gestionnaires de réseaux pouvaient vraisemblablement prévoir la survenance d'un décret suspendant l'obligation d'achat d'électricité.

Elle ajoute qu'à supposer démontrée, en l'espèce, l'existence d'une cause étrangère, elle ne saurait supporter les conséquences d'événements qui ne lui sont pas imputables.

La société Madosolaris persiste, donc, dans ses précédentes conclusions.

*
* *

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code de l'énergie, notamment ses articles L. 134-19 et suivants ;

Vu le décret n° 2000-894 du 11 septembre 2000 modifié, relatif aux procédures applicables devant la Commission de régulation de l'énergie ;

Vu le décret n° 2010-1510 du 9 décembre 2010, suspendant l'obligation d'achat de l'électricité produite par certaines installations utilisant l'énergie radiative du soleil ;

Vu la décision du 20 février 2009, relative au règlement intérieur du comité de règlement des différends et des sanctions de la Commission de régulation de l'énergie ;

Vu la décision du 11 mars 2011 du président du comité de règlement des différends et des sanctions de la Commission de régulation de l'énergie, relative à la désignation d'un rapporteur et d'un rapporteur adjoint pour l'instruction de la demande de règlement de différend enregistrée sous le numéro 134-38-11 ;

Vu la décision du 29 avril 2011 du comité de règlement des différends et des sanctions de la Commission de régulation de l'énergie, relative aux demandes de règlement de différends mettant en cause l'application du décret n° 2010-1510 du 9 décembre 2010 suspendant l'obligation d'achat de l'électricité produite par certaines installations utilisant l'énergie radiative du soleil ;

Vu la décision du 9 mai 2011 du comité de règlement des différends et des sanctions de la Commission de régulation de l'énergie, relative à la prorogation du délai d'instruction de la demande de règlement de différend introduite par la société Madosolaris ;

Vu la décision n° 344972 et autres du 16 novembre 2011 du Conseil d'État, société Ciel et Terre et autres.

*

Les parties ayant été régulièrement convoquées à la séance publique du comité de règlement des différends et des sanctions, qui s'est tenue le 18 juillet 2012, en présence de :

Monsieur Pierre-François RACINE, président du comité de règlement des différends et des sanctions, Madame Dominique GUIRIMAND, Madame Sylvie MANDEL et Monsieur Roland PEYLET, membres du comité de règlement des différends et des sanctions,

Monsieur Olivier BEATRIX, directeur juridique et représentant le directeur général empêché,

Monsieur Didier LAFFAILLE, rapporteur et Monsieur Jérémie ASTIER, rapporteur adjoint,

Les représentants de la société Madosolaris, assistés de Maître Anne RICHIER,

Les représentants de la société EDF, assistés de Maître Simon DABOUSSY.

Après avoir entendu :

- le rapport de Monsieur Didier LAFFAILLE, présentant les moyens et les conclusions des parties ;
- les observations de Maître Anne RICHIER pour la société Madosolaris ; la société Madosolaris demande au comité de règlement des différends et des sanctions d'écarter les observations en duplique de la société EDF et persiste dans ses moyens et conclusions ;
- les observations de Maître Simon DABOUSSY et de Madame Soraya ASIKA pour la société EDF ; la société EDF persiste dans ses moyens et conclusions ;

Aucun report de séance n'ayant été sollicité ;

Le comité de règlement des différends et des sanctions en ayant délibéré le 18 juillet 2012, après que les parties, le rapporteur, le rapporteur adjoint, le public et les agents des services se sont retirés.

*

Sur les observations en duplique de la société EDF

Ces observations ayant été enregistrées le 13 juillet 2012, soit après réception de la convocation à la séance publique, la société Madosolaris est fondée à demander qu'elles soient écartées des débats.

Sur la compétence du comité de règlement des différends et des sanctions

La société Madosolaris soutient que le comité de règlement des différends et des sanctions est compétent pour connaître du refus de la société EDF de lui communiquer une proposition de convention de raccordement et des conséquences qui en découlent pour le raccordement au réseau de son installation de production.

La société EDF soutient que le comité de règlement des différends et des sanctions n'est pas compétent pour connaître du différend soulevé par la société Madosolaris qui tend uniquement à faire échapper cette société aux dispositions du décret du 9 décembre 2010.

Quant à la demande relative au bénéfice de l'obligation d'achat aux conditions tarifaires fixées par l'arrêté du 12 janvier 2010

L'article L. 134-19 du code de l'énergie dispose que le « *comité de règlement des différends et des sanctions peut être saisi en cas de différend : 1° Entre les gestionnaires et les utilisateurs des réseaux publics de transport ou de distribution d'électricité [...] sur l'accès auxdits réseaux [...] ou à leur utilisation, notamment en cas de refus d'accès ou de désaccord sur la conclusion, l'interprétation ou l'exécution des contrats mentionnés aux articles L. 111-91 à L. 111-94, L. 321-11 et L. 321-12 [...], la saisine du comité est à l'initiative de l'une ou l'autre des parties [...]* ».

Tel n'est pas le cas de la demande de la société Madosolaris relative au bénéfice de l'obligation d'achat aux conditions tarifaires fixées par l'arrêté du 12 janvier 2010.

Dès lors, une telle demande ne relève pas de la compétence du comité de règlement des différends et des sanctions.

Quant à la demande de convention de raccordement au réseau public de distribution de l'installation de production

Il n'est pas contesté qu'une demande de raccordement a été enregistrée par la société EDF, le 10 juin 2010, et qu'il existe un différend portant sur le raccordement de l'installation de production au réseau public d'électricité lequel relève de la compétence du comité de règlement des différends et des sanctions.

Sur la méconnaissance par la société EDF de sa documentation technique de référence

La société Madosolaris demande au comité de règlement des différends et des sanctions de constater le manquement de la société EDF résultant de l'absence de communication de proposition de convention de raccordement dans le délai de trois mois et de la communication tardive d'une telle proposition le 23 novembre 2010.

La société EDF soutient qu'elle n'a commis aucun manquement à ses obligations de gestionnaire de réseau en ne respectant pas le délai maximum de trois mois qui lui était imparti pour adresser son offre de raccordement au producteur, dès lors, d'une part, que le cahier des charges type de concession du réseau public de transport d'électricité cité par la société Madosolaris n'est pas applicable au différend et, d'autre part, que ce délai de trois mois est purement indicatif.

La procédure de traitement des demandes de raccordement des installations de production d'électricité aux réseaux publics de distribution de la société ERDF, qui est appliquée par la société EDF, et fait partie de sa documentation technique de référence de la société EDF, prévoit dans sa version applicable à l'espèce que le gestionnaire du réseau adressera au producteur une convention de raccordement dans le délai de trois mois suivant la qualification de la demande.

Il ressort des pièces du dossier que la demande de raccordement a été qualifiée par la société EDF, le 10 juin 2010 et que la convention de raccordement a été adressée, le 23 novembre 2010, par cette dernière à la société Madosolaris ce qui constitue une méconnaissance par la société EDF de sa documentation technique de référence qui prévoit sa transmission dans un délai « *de 3 mois* ».

La société Madosolaris est, donc, fondée à invoquer la méconnaissance par la société EDF de sa documentation technique de référence, quand bien même cette obligation ne serait pas une obligation de résultat.

Sur l'application du décret du 9 décembre 2010

La société Madosolaris demande au comité de règlement des différends et des sanctions de dire que la société EDF n'est pas fondée à se prévaloir du décret du 9 décembre 2010 pour lui refuser la communication d'une convention de raccordement.

Elle demande, par conséquent, au comité de règlement des différends et des sanctions :

- d'enjoindre à la société EDF de lui soumettre une proposition de convention de raccordement, dans un délai d'un mois à compter de la date de notification à la société EDF de la décision à intervenir, sous astreinte de 500 euros par jour de retard, et de prendre acte que l'acceptation de cette convention de raccordement par la société Madosolaris doit être réputée donnée à une date antérieure au 2 décembre 2010 ;
- d'enjoindre à la société EDF de réintégrer son projet dans la file d'attente des projets ayant fait l'objet d'une acceptation de convention de raccordement avant le 2 décembre 2010.

L'article 1^{er} du décret du 9 décembre 2010 dispose que l'« *obligation de conclure un contrat d'achat de l'électricité produite par les installations mentionnées au 3° de l'article 2 du décret du 6 décembre 2000 susvisé est suspendue pour une durée de trois mois courant à compter de l'entrée en vigueur du présent décret. Aucune nouvelle demande ne peut être déposée durant la période de suspension* ».

L'article 3 du même décret du 9 décembre 2010, prévoit que les « dispositions de l'article 1^{er} ne s'appliquent pas aux installations de production d'électricité issue de l'énergie radiative du soleil dont le producteur a notifié au gestionnaire de réseau, avant le 2 décembre 2010, son acceptation de la proposition technique et financière de raccordement au réseau ».

L'article 5 dudit décret dispose qu'« à l'issue de la période de suspension mentionnée à l'article 1^{er}, les demandes suspendues devront faire l'objet d'une nouvelle demande complète de raccordement au réseau pour bénéficier d'un contrat d'obligation d'achat ».

La société Madosolaris n'ayant notifié que le 3 janvier 2011 son acceptation de la convention de raccordement, les dispositions de l'article 5 du décret du 9 décembre 2010 lui sont applicables. Il lui appartient, si elle souhaite raccorder son installation de production photovoltaïque au réseau public de distribution, en vue de bénéficier de l'obligation d'achat, de déposer une nouvelle demande complète de raccordement, conformément à ce même article.

La circonstance que la société EDF a méconnu sa procédure de traitement des demandes de raccordement, si regrettable qu'elle soit, ne permet pas de faire produire effet à la convention de raccordement retournée le 3 janvier 2011 dans les conditions prévalant avant l'entrée en vigueur du décret du 9 décembre 2010.

Sur la demande de réparation du préjudice financier subi par la société Madosolaris

La société Madosolaris demande au comité de règlement des différends et des sanctions de condamner la société EDF à réparer le préjudice qu'elle a subi du fait des frais engagés pour la réalisation de son installation de production d'électricité et de la perte résultant de l'impossibilité de bénéficier de l'obligation d'achat aux tarifs fixés par l'arrêté du 12 janvier 2010.

Toutefois, il n'appartient pas au comité de règlement des différends et des sanctions, dans le cadre de la compétence que lui donnent les articles L. 134-19 et suivants du code de l'énergie en matière de règlement de différends, de condamner une des parties à la réparation d'un préjudice subi à raison de l'inexécution par l'autre partie de ses obligations.

*
* *

DÉCIDE :

- Article 1^{er}.** – Les observations en duplique de la société Electricité de France en date du 13 juillet 2012 sont écartées des débats.
- Article 2.** – Le comité de règlement des différends et des sanctions n'est pas compétent pour connaître des conclusions relatives au bénéfice de l'obligation d'achat et à la réparation d'un préjudice financier.
- Article 3.** – La société Électricité de France a méconnu sa procédure de traitement des demandes de raccordement.
- Article 4.** – Le surplus de la demande de la société Madosolaris est rejeté.
- Article 5.** – La présente décision sera notifiée à la société Madosolaris et à la société Électricité de France. Elle sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 18 juillet 2012.

Pour le comité de règlement des différends et des sanctions,

Le Président,

Pierre-François RACINE