

**N° 370882**  
**Comité d'établissement de**  
**l'unité « clients et**  
**fournisseurs » Ile-de-France des**  
**sociétés ERDF ET GRDF**

**9<sup>ème</sup> et 10<sup>ème</sup> sous-sections réunies**  
**Séance du 14 octobre 2015**  
**Lecture du 27 octobre 2015**

## **CONCLUSIONS**

**Mme Marie-Astrid de BARMON, rapporteur public**

L'article 5 de la loi du 8 avril 1946 a autorisé les établissements publics EDF et GDF à créer par convention des services communs dépourvus de personnalité morale. Par une première convention conclue dès le 15 mai 1946, suivie d'une seconde le 15 décembre 1951, les deux EPIC nationaux ont décidé l'organisation d'un service mixte chargé de l'ensemble des activités de distribution de l'électricité et du gaz, y compris des fonctions commerciales et d'accueil des clients.

Ce service commun a perduré, sous les appellations successives de Direction de la distribution, de Direction EDF-GDF Services, puis Direction EDF Gaz de France Distribution. Son existence n'a pas été remise en cause en 2004 lors de la transformation des deux établissements publics en sociétés anonymes qui a accompagné la séparation fonctionnelle entre l'activité monopolistique de distribution et l'activité concurrentielle de fourniture (vente) de l'énergie voulue par le législateur communautaire.

Bien au contraire : alors que la loi de 1946 ouvrait une simple faculté de création d'une entité commune, l'article 2 de la loi du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières a rendu obligatoire l'existence entre ces deux sociétés d'un service commun dans le secteur de la distribution, « *pour la construction des ouvrages, la maîtrise d'œuvre des travaux, l'exploitation et la maintenance des réseaux, les opérations de comptage ainsi que d'autres missions afférentes à ces activités* ». Selon les travaux préparatoires de ces dispositions, aujourd'hui codifiées à l'article L. 111-71 du code de l'énergie, il s'agissait « *d'affirmer le maintien de la mixité de l'opérateur des réseaux de distribution, cette mixité constituant une garantie essentielle du service public de proximité* ».

Le service commun a vu son périmètre réduit : les services commerciaux tels que le contact avec les clients finaux et la facturation, désormais concurrentiels, ont été rapatriés dans chaque société. Mais l'activité de distribution proprement dite est demeurée au sein de la direction commune EDF-GDF Services. Elle a été réorganisée autour de deux gestionnaires de réseaux de distribution, l'un propre à EDF, l'autre à GDF, et d'un opérateur commun, chargé de la maîtrise d'œuvre et des tâches opérationnelles nécessaires au bon fonctionnement

des réseaux. D'après le dossier, le Service commun – c'est désormais son nom – regroupe actuellement 95 % des 46 000 salariés d'ERDF et de GRDF.

Un mouvement de réorganisation est à l'œuvre de longue date au sein du Service commun. Ses soubresauts ont déjà plusieurs fois franchi les grilles du Palais Royal, nous y reviendrons. La tendance est en effet à une spécialisation des équipes par énergie : ce « démixtage », selon le terme usité, mécontente les organisations représentatives du personnel qui y voient un démantèlement par petites touches du Service commun.

Est cette fois-ci concernée l'activité « Accueil-acheminement », rattachée aux Unités Clients-Fournisseurs du Service commun. Elle ne fait partie ni des activités opérationnelles d'intervention sur les réseaux, ni des activités support comme les systèmes d'information ou la comptabilité ; il s'agit d'une activité dite d' « interface liée aux réseaux ». Concrètement, elle consiste à traiter, par téléphone ou par informatique, les demandes des fournisseurs d'énergie (mises en service, changements de fournisseurs...), à facturer aux fournisseurs et encaisser le paiement de ces prestations, à contrôler et valider les consommations d'énergie facturées aux fournisseurs, et à traiter les réclamations. Les services « accueil-acheminement » ne sont pas en contact direct avec le consommateur final ; ils jouent un rôle d'interface entre les fournisseurs, qui relayent les demandes de leurs clients, et les entités opérationnelles qui réalisent physiquement les interventions chez le client.

Par trois décisions du 19 décembre 2011, les directeurs des Unités Clients-Fournisseurs de Paris, d'Ile-de-France Est et d'Ile-de-France Ouest, subdivisions locales du Service commun, ont décidé la mise en œuvre au 1<sup>er</sup> janvier 2012 d'un projet de spécialisation de l'activité « accueils acheminement » dans la région Ile-de-France. Il est mis fin à la mixité de l'organisation de cette activité, tout en la maintenant au sein du Service commun. La réforme consiste à spécialiser les équipes de trois sites régionaux sur l'énergie électrique et celles des deux autres sites sur le gaz. Chaque énergie est pilotée à une maille territoriale différenciée en fonction de l'importance de l'activité : la région pour le gaz, et la maille plus fine des trois plaques composant la région, pour l'électricité. Seraient concernés environ 500 agents, avec des mobilités géographiques mais sans suppressions de postes.

Le comité d'établissement de l'Unité Clients et Fournisseurs Ile-de-France du Service commun a formé contre ces décisions des recours pour excès de pouvoir auxquels le tribunal administratif de Paris a fait droit. Il a en effet estimé que la spécialisation des agents et des sites sur une seule énergie mettait en cause les synergies existantes et le service de proximité, et était dès lors incompatible avec l'intention du législateur de maintenir un service commun obligatoire dans les secteurs affectés par la réorganisation litigieuse. Saisie par les sociétés ERDF et GRDF, la cour administrative d'appel de Paris a infirmé ce jugement par un arrêt du 6 juin 2013. Le comité d'établissement se pourvoit à présent en cassation contre cet arrêt.

Vous devez vous interroger d'office sur la compétence du juge administratif pour connaître de la légalité des décisions attaquées.

La décision du Tribunal des Conflits *Compagnie Air France c. Epoux Barbier* du 15 janvier 1968 a posé la règle selon laquelle les décisions émanant d'une société anonyme qui touchent à l'organisation du service public industriel et commercial qu'elle exploite revêtent le caractère d'actes administratifs réglementaires, dont la légalité doit être appréciée par le juge administratif. Il est notamment compétent pour connaître de la légalité des décisions d'Electricité de France relatives à l'organisation du service public de l'électricité (TC, 22 juin 1992, *A...*, au rec., n° 02718) et des actes pris par Gaz de France pour l'organisation du service public de distribution du gaz, service public dont l'existence ressort moins nettement des textes, mais que le Tribunal des Conflits reconnaît sans ambages, comme d'ailleurs la Cour de cassation (TC, 19 octobre 2009, *GDF c. M. et Mme B...* ; Cass. soc., *Syndicat CGT Energie Savoie*, 16 mai 2007, n° 06-13.044, au Bull.).

Sur cette base, a prévalu une conception large de la compétence administrative, ne se limitant pas à l'organisation du service public dans ses fondements ou ses relations directes avec l'utilisateur. Vous vous êtes ainsi reconnus compétents pour statuer sur la légalité de la réorganisation de la direction de la production et du transport d'électricité d'EDF (Section, 17 mars 1997, *Conseil supérieur des comités mixtes à la production d'EDF-GDF*, n° 125349, au rec.) ou de la reconfiguration de la direction Transport de GDF (20 avril 2005, *CSCCMP d'EDF-GDF*, n° 262474). Vous avez considéré que la réforme des structures de conduite du réseau d'EDF-GDF services, dont le regroupement de fonctions de gestion de paye, de formation et de maintenance dans de nouvelles entités, participait de l'organisation du service public (26 février 2003, *Comité supérieur consultatif des comités mixtes à la production EDF-GDF*, n° 228553). Vous vous êtes également prononcés sur les décisions prises en 2004 pour mettre en place la nouvelle organisation du Service commun autour des deux directions propres aux gestionnaires de réseaux et d'un opérateur commun (27 juillet 2005, *CSCCMP EDF-GDF et Fédération nationale des syndicats des salariés des mines et de l'énergie CGT*, n° 258289 et 264165). Vous avez ensuite retenu sans hésiter votre compétence pour statuer sur la légalité de la création de centres d'appels de dépannage « gaz » et « électricité » au sein du Service commun (15 mai 2006, *CSCCMP – EDF-GDF et Fédération nationale des syndicats des salariés des mines et de l'énergie CGT*, n° 260865) et même sur le transfert du traitement de certains de ces appels d'un centre à l'autre (10 avril 2009, *CMP Centre EDF-GDF Services Grand Velay*, n° 289661).

Le juge judiciaire est à l'unisson de votre abondante jurisprudence. Il a décliné sa compétence pour connaître de la réforme de la Direction de la distribution, ancêtre de l'actuel service commun (Cass. civ. 1<sup>e</sup>, 22 octobre 1991, au Bull., n° 90-14.198, *CSCCMP EDF-GDF*), de la restructuration territoriale des centres de distribution EDF-GDF (Cass. soc., 15 juin 1994, *CFDT du centre EDF-GDF Services Champagne Sud*, n° 92-17.704, au Bull.), et de la réorganisation de la direction générale de l'établissement (Cass. civ. 1<sup>e</sup>, 30 mars 1999, *CSCCMP EDF-GDF*, n° 97-13.412, au Bull.). Selon sa chambre sociale, la décision de décentraliser les centres de réception des appels téléphoniques de dépannage et leur traitement est aussi relative à l'organisation du service public et relève de la compétence administrative (13 mars 2001, *Stés EDF et GDF*, au Bull.).

Il est vrai qu'à lire ces décisions, on peut partager la crainte qu'exprimait Bertrand Dacosta dans ses conclusions sur votre décision *CMP de la direction des achats d'EDF* d'une certaine dérive assimilant à l'organisation du service public toute évolution, même insignifiante, de la structure interne de l'établissement qui en a la charge. A la limite, toute modification de son organigramme serait une mesure relative à l'organisation du service public. Au risque que, par une sorte de tour de passe-passe juridique, le contenant – l'établissement concerné – se substitue au contenu – le service public –, et que triomphe en réalité un critère organique là où l'esprit et l'audace de la jurisprudence Epoux Barbier étaient de privilégier un critère purement fonctionnel.

Mais, à y regarder de plus près, cette crainte s'estompe car le bloc de compétence du juge administratif n'est pas monolithique. Suivant la proposition de Bertrand Dacosta, votre décision *CMP de la direction des achats d'EDF* du 23 juin 2010, aux T., juge que la réorganisation des services d'achats d'EDF chargés de fournir en matériel les directions opérationnelles n'a pas pour objet de régir l'organisation du service public de l'électricité (n° 306237). Ainsi, vous n'admettez pas la compétence du juge administratif pour trancher toutes les contestations portant sur l'organisation interne de sociétés de droit privé investies de missions de service public, mais seulement celles relatives aux décisions qui ont une incidence directe sur la manière dont le service public lui-même est assuré, qui seules se rattachent à l'organisation même du service public.

Dans le même sens, le juge judiciaire distingue le sort contentieux des mesures internes selon qu'elles affectent directement ou non le service public concerné. Il s'estime compétent pour connaître d'une décision de la direction immobilière d'EDF ayant pour conséquence de transférer d'un site à l'autre un service d'exploitation travaux gaz, dépourvue de conséquences sur l'organisation du service public dès lors qu'elle n'affecte que « le fonctionnement interne du service », « sans en modifier l'organisation structurelle » (Cass. Civ. 1<sup>e</sup>, 28 juin 2005, *Etablissement EDF et Sté GDF*, n° 03-18.500). La décision de regrouper l'activité d'accueil téléphonique de la clientèle auparavant exercée sur deux sites n'est pas non plus de nature à affecter l'organisation structurelle du service public de la distribution de l'électricité et du gaz, et relève de la compétence du juge judiciaire (Cass. soc., 16 mai 2007 précité). La mise en place d'un nouvel organigramme de la direction des systèmes d'information de Pôle Emploi ressortit aussi à sa compétence car elle ne tend pas à affecter directement l'organisation du service public, à la différence des décisions mettant en place des « sites mixtes » réunissant dans une même unité des agents issus des organismes fusionnés au sein de Pôle Emploi, lesquelles constituent ainsi des « décisions structurelles d'organisation du service public », « s'inscrivant dans le processus de réorganisation du service public de l'emploi » (Cass. soc., 16 décembre 2014, *Comité d'établissement de la direction générale adjointe des systèmes d'information de Pôle Emploi*, n° 13-20.443, au Bull. et 5 janvier 2011, n° 10-21.445, *M. Charpy et autres*, au Bull. ; cf également Cass. soc., 10 juillet 2013, *Sté RTE-EDF Transport*, n° 12-17.196, non publiée).

Le Tribunal des Conflits exclut aussi des décisions régissant l'organisation du service public, et du champ de compétence du juge administratif, les mesures qui se rapportent à l'organisation et au fonctionnement interne des personnes privées chargées d'une mission de service public (voyez, pour la création de postes de sous-directeurs au sein d'une caisse de prévoyance sociale, sa décision du 9 février 2015, *Union interprofessionnelle CFDT de Saint-Pierre-et-Miquelon*, aux T., n° 3987).

Au juge judiciaire, les litiges sur le fonctionnement interne de ces organismes dépourvus d'incidence directe sur l'organisation du service public, concernant souvent les « fonctions support » ; au juge administratif, les querelles sur la réorganisation structurelle des services en prise avec l'exécution même du service public. La ligne de démarcation entre les deux ordres de juridiction est claire, et la jurisprudence a déjà tempéré ce que la force d'attraction dans le giron de la juridiction administrative du critère de l'organisation du service public pouvait avoir d'absolu. Des problèmes de frontière au cas par cas peuvent se poser, mais c'est le prix, inévitable, de cette nuance. Dans ces conditions, un renvoi au Tribunal des Conflits ne se justifierait que si vous nourrissiez de sérieux doutes sur la logique ou le curseur de ce partage de compétences issu de l'arrêt *Epoux Barbier*. Tel n'est pas notre cas.

Quant à l'application de cette grille d'analyse au cas d'espèce, elle nous paraît pencher nettement en faveur de la compétence du juge administratif. Vous avez statué à plusieurs reprises sur des décisions de restructuration du service commun ou de ses ancêtres notamment par le précédent de 2006 où la spécialisation par énergie des centres d'appel et de dépannage était contestée sur le fondement de la convention de 1951<sup>1</sup>. A fortiori doit-il en aller de même après l'intervention de la loi du 9 août 2004. Pour des raisons qui lui appartiennent, le législateur a voulu que certaines activités liées aux missions de service public de la distribution d'énergie des sociétés EDF et GDF s'incarnent dans un service commun : il nous semble qu'il appartient d'autant plus au juge administratif de vérifier si les réformes de ce service singulier respectent cette exigence légale, et d'en préciser la portée. Ajoutons qu'à notre sens, bien que ce critère transparaisse dans quelques arrêts de la Cour de cassation, le fait que les salariés de la fonction « acheminement » ne soient pas en contact direct avec le client final ne suffit pas à exclure la compétence administrative. Réduire l'organisation du service public à la prestation au consommateur final n'aurait pas de sens pour le service public du transport ou de la distribution d'énergie : il y a bien des usagers de ce service public, qui sont les fournisseurs.

Les décisions de spécialisation de l'activité « accueil-acheminement » en litige constituent ainsi des règlements administratifs dont la légalité a été à bon droit appréciée par le tribunal puis la cour administrative d'appel de Paris.

Et nous pensons que vous pourrez confirmer son arrêt.

Le comité d'établissement requérant soutient qu'il a été rendu en méconnaissance du principe du contradictoire, des droits de la défense et du principe d'égalité des armes, la cour s'étant fondée sur un mémoire en réplique non communiqué, car enregistré après la clôture de l'instruction. Mais il n'en est rien, ce bref mémoire n'ayant apporté aucun élément nouveau au débat.

Par les moyens suivants, il est reproché à la cour d'avoir méconnu l'article L. 111-71 du code de l'énergie en jugeant qu'il définissait le périmètre du service commun et que ses dispositions étaient suffisamment claires pour se dispenser de recourir aux travaux préparatoires, tout en déduisant du silence de la loi sur ce point qu'elle laissait aux deux sociétés une liberté d'organisation du service commun obligatoire sans limites.

---

<sup>1</sup> cf également Cass. soc., 10 juillet 2013, *Sté RTE-EDF Transport*, n° 12-17.196, non publiée.

Contrairement à ce qui est soutenu, le périmètre du service commun obligatoire est clairement défini : il s'agit des activités opérationnelles du secteur de la distribution, incluant la construction, la maîtrise d'œuvre, l'exploitation, la maintenance des réseaux et le comptage, ainsi que les activités qui leur sont nécessairement liées. Ce n'est pas parce que cette dernière mention laisse au juge une certaine marge d'appréciation que le recours aux travaux préparatoires était nécessaire. La critique des raisons ayant conduit la cour à retenir une lecture littérale de la loi est d'ailleurs inopérante, la seule question pertinente étant de savoir si l'interprétation qu'elle a donnée du texte est la bonne (*M. M...*, 29 décembre 2014, n° 366210)<sup>2</sup>. Et la cour n'a pas commis d'erreur de droit en constatant que la loi ne comportait pas de prescription sur les modalités d'organisation du service commun.

Le requérant soutient ensuite que la cour a commis une erreur de droit et inexactement qualifié les faits en jugeant que les missions du service « accueil-acheminement » ne pouvaient être rattachées à aucune des activités devant relever obligatoirement du service commun en vertu de l'article L. 111-71 du code de l'énergie. Nous vous proposerions de retenir une appréciation différente si vous étiez juges du fond, car il nous semble que ces activités d'interface liées au réseau rattachées à la direction opérationnelle de la distribution, font partie des « missions afférentes » à l'exploitation et à la maintenance des réseaux ainsi qu'aux opérations de comptage. Mais comme on l'a vu, la loi laisse une marge d'appréciation qui relève selon nous du pouvoir souverain des juges du fond, sans qu'une dénaturaison puisse être reprochée à la cour.

A supposer que vous acceptiez d'exercer un contrôle plus étroit et qu'il vous conduise à juger ce motif erroné, la validité de l'arrêt de la cour n'en serait pas affectée car il présente un caractère surabondant (Section *Commune de Barcarès*, 22 avril 2005, n° 257877, au Rec.). En effet, la cour a fait prévaloir par un « en tout état de cause » un second motif qui, lui, ne nous paraît pas critiquable.

Elle a estimé que les dispositions de l'article L. 111-17 n'impliquaient pas nécessairement la mixité des activités et la polyvalence des agents et des sites du service commun sur les deux énergies, pour en déduire que la spécialisation des emplois projetée n'était pas incompatible par elle-même avec l'exigence d'un tel service commun, ce que le comité requérant conteste énergiquement. Contrairement à ce qui est soutenu, ces motifs sont suffisants pour que vous exerciez votre contrôle sur le raisonnement de la cour, qui est exempt d'erreur de droit. Vous avez déjà jugé que l'existence de services mixtes, alors prévus par convention, ne faisait pas obstacle à ce que soient mis en place des centres d'appel dépannage propres au gaz et d'autres à l'électricité (décision *CSCCMP – EDF-GDF* du 15 mai 2006 précitée). La loi n'impose pas davantage une mixité obligatoire des équipes et des sites, les synergies entre les entreprises et la proximité du service public pouvant être garanties au sein d'un organe commun, même si ses unités fonctionnelles sont spécialisées. La dernière branche du moyen, reprochant à la cour de s'être fondée sur la circonstance inopérante que moins de 500 agents sont concernés, est elle-même inopérante car elle porte sur une incise surabondante de l'arrêt.

---

<sup>2</sup> Cf aussi, écartant également comme inopérant le moyen inverse tiré de ce que les juges n'auraient pas dû se référer aux travaux préparatoires : 23 décembre 2011, *Département du Nord*, aux T., n° 334584 ; 9 avril 2014, *Domaine national de Chambord*, n° 366483, au rec..

Sous couvert de dénaturation, le requérant ne peut ensuite remettre en cause l'appréciation souveraine par laquelle la cour a estimé qu'il n'était pas établi que la spécialisation des équipes et des sites aurait un impact négatif sur les synergies existantes et la proximité du service. La cour a forgé sa conviction sur ce point en appliquant un régime de preuve objective, au vu des pièces du dossier et des écritures des parties : la branche du moyen tiré d'une inversion de la charge de la preuve au détriment du comité d'établissement requérant et d'une méconnaissance des exigences du procès équitable garantis par l'article 6 § 1 de la CEDH manque dès lors en fait.

Par un dernier moyen, il est soutenu que la cour a inexactly qualifié les faits en jugeant régulière la consultation des cinq comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail concernés et celle du comité d'établissement, alors qu'ils n'ont pas disposé d'une information suffisante sur le projet de réorganisation. Mais votre contrôle en cassation sur la régularité des conditions de consultation des organisations représentatives du personnel se limite à la dénaturation, qui n'est pas alléguée (voyez, sur l'appréciation souveraine du caractère impossible de la consultation du comité d'entreprise, *M. H...*, 3 septembre 2009, n° 303393, aux T.).

Vous écarterez ce dernier moyen et confirmerez l'arrêt de la cour.

Par ces motifs, nous concluons au rejet du pourvoi et à ce que le comité d'établissement de l'unité clients et fournisseurs Ile-de-France verse une somme globale 3 000 euros à ERDF et à GRDF par application de l'article L. 761-1 du CJA.