

CAA de DOUAI

N° 15DA00675

Inédit au recueil Lebon

1ère chambre - formation à 3

M. Yeznikian, président

M. Christian Bernier, rapporteur

M. Riou, rapporteur public

CABINET FRECHE & ASSOCIÉS, avocat(s)

lecture du jeudi 29 juin 2017

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante : Par un arrêt avant dire droit du 22 décembre 2016, la cour, en application de l'article 35 du décret du 27 février 2015 relatif au Tribunal des conflits et aux questions préjudicielles, a sursis à statuer sur la requête de la société Enedis jusqu'à ce que le Tribunal des conflits ait tranché la détermination de l'ordre de juridiction compétent pour statuer sur cette requête. Par une décision n° 4079 du 15 mai 2017, le Tribunal des conflits a jugé que la juridiction administrative est compétente pour connaître du litige opposant la société Enedis à l'office public de l'habitat de l'Aisne. Vu les autres pièces du dossier. Vu : - la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; - la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ; - la déclaration des droits de l'homme et du citoyen ; - le code général de la propriété des personnes publiques ; - le code de la construction et de l'habitation ; - le code de l'énergie ; - la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 ; - le décret n° 46-2503 du 8 novembre 1946 ; - le décret n° 55-326 du 29 mars 1955 ; - le code de justice administrative. Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience. Ont été entendus au cours de l'audience publique : - le rapport de M. Christian Bernier, président-assesseur, - les conclusions de M. Jean-Michel Riou, rapporteur public, - et les observations de Me C...D..., représentant la société Enedis, et de Me A...B..., représentant l'office public de l'habitat de l'Aisne. Deux notes en délibéré présentées pour la société Enedis ont été enregistrées les 21 et 23 juin 2017. Une note en délibéré présentée pour l'office public de l'habitat de l'Aisne a été enregistrée le 21 juin 2017. 1. Considérant que, sur le territoire des communes où sont implantés les immeubles appartenant à l'office public de l'habitat de l'Aisne, le service de fourniture d'électricité a été concédé par les collectivités territoriales et leurs groupements à la société Electricité Réseau Distribution de France (ERDF), devenue la société Enedis, par des conventions établies selon le modèle de cahier des charges élaboré en 1992 et

publié au Journal Officiel du 11 septembre 1993 par une instruction du ministre de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur du 27 juillet 1993 ; que, par une délibération du 5 février 2013, le bureau de l'office public de l'habitat de l'Aisne a décidé de faire usage de la faculté prévue par les stipulations de l'article 15 de ce cahier des charges, repris dans les conventions, de " faire abandon de ses droits " au profit d'ERDF sur l'ensemble des colonnes montantes des immeubles appartenant à cette date au patrimoine de l'office public ; que la société Enedis, qui vient aux droits d'ERDF, relève appel du jugement par lequel le tribunal administratif d'Amiens a rejeté sa demande tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de cette délibération ; Sur la régularité du jugement : 2. Considérant, en premier lieu, que la société ENEDIS reproche au tribunal administratif d'Amiens d'avoir entaché de contradiction le raisonnement qu'il a tenu en l'invitant, d'une part, à rechercher la responsabilité quasi-délictuelle de l'office public de l'habitat de l'Aisne à raison des préjudices nés d'un défaut éventuel défaut d'entretien des colonnes montantes et, d'autre part, en estimant que cet office n'avait pas commis de faute lors de l'abandon des colonnes montantes ; qu'un tel moyen ne relève pas, en tout état de cause, de la régularité du jugement ; 3. Considérant, en deuxième lieu, qu'il entre dans l'office du juge administratif de procéder à la qualification des actes qui lui sont soumis lorsque, notamment, il doit se prononcer sur un moyen tiré de l'obligation de les motiver ; qu'il se borne alors à répondre au moyen qui lui est soumis ; qu'aucune disposition, ni aucun principe, ne lui impose d'informer préalablement les parties de la qualification qu'il envisage de retenir ; qu'il s'ensuit que le tribunal administratif d'Amiens n'a pas porté atteinte au caractère contradictoire de la procédure en qualifiant la délibération attaquée afin de répondre au moyen tiré d'un défaut de motivation de celle-ci ; 4. Considérant, en troisième lieu, qu'il entre également dans l'office du juge administratif d'interpréter, si nécessaire, les textes qui conditionnent la solution du litige ; qu'il se borne alors à répondre au moyen qui lui est soumis ; qu'aucune disposition, ni aucun principe, ne lui impose d'informer préalablement les parties de l'interprétation qu'il envisage de retenir ; que, par suite, le tribunal administratif d'Amiens n'a pas porté atteinte au caractère contradictoire de la procédure en procédant à l'interprétation des dispositions ou stipulations applicables au litige au point 8 de son jugement et en déduisant, au point 9, les conséquences pour répondre au moyen tiré de l'atteinte au principe de sécurité juridique ; 5. Considérant, en quatrième lieu, que, pour écarter au point 8 du jugement le moyen tiré de l'atteinte portée au droit de propriété soulevé par la société Enedis, le tribunal administratif a considéré que l'obligation d'entretien et de renouvellement qui incombe au concessionnaire du seul fait d'une décision unilatérale du propriétaire trouvait sa contrepartie dans l'abandon à son profit des droits antérieurement détenus par le propriétaire et poursuivait un objectif d'intérêt général ; qu'il n'a pas, ce faisant, soulevé d'office un moyen qui n'avait pas été soumis au débat contradictoire, même si les termes de son raisonnement n'étaient pas ceux des parties ; qu'il s'ensuit que le tribunal administratif d'Amiens n'a pas porté atteinte au caractère contradictoire de la procédure ; 6. Considérant, en cinquième lieu, qu'en écartant comme inopérant le moyen tiré de l'insuffisance de la motivation de la délibération contestée, et en précisant pour le surplus que la délibération comportait les considérations de droit et de fait qui avaient conduit à son adoption, les premiers juges ont suffisamment motivé leur jugement ; Sur les dispositions et stipulations applicables au litige : 7. Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article 1er de la loi du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité : " A partir de la promulgation de la présente loi, sont nationalisés : / 1° (...) la distribution (...) d'électricité ; (...) " ; qu'aux termes de l'article 44 de cette même loi : " Des décrets en Conseil d'Etat déterminent : (...) / 5° Les conditions dans lesquelles la présente loi sera appliquée aux entrepreneurs qui établissent et mettent en location des colonnes montantes et des canalisations collectives d'immeubles et dans lesquelles leur personnel sera intégré à celui des établissements publics prévus par la présente loi ; (...) " ; 8. Considérant, d'autre

part, qu'aux termes de l'article 1er du décret du 8 novembre 1946 relatif aux colonnes montantes d'électricité : " Dès la publication du présent décret, sont incorporés aux réseaux de distribution d'électricité tous les ouvrages à usage collectif de transmission ou de transformation d'électricité établis sur une propriété privée, à l'exception de ceux de ces ouvrages appartenant au propriétaire de l'immeuble dans lequel ils sont établis, pour lesquels celui-ci ne perçoit ou accepte de ne percevoir, à l'avenir, aucune redevance spéciale. / Sont compris au nombre des ouvrages incorporés en vertu de l'alinéa précédent les branchements qui relient les ouvrages à usage collectif de transmission ou de transformation aux compteurs des abonnés ou aux appareils de contrôle en tenant lieu " ;

9. Considérant, en outre, qu'aux termes de l'article 1er du décret du 29 mars 1955 relatif aux frais de renforcement des colonnes montantes d'électricité dans les immeubles d'habitation collective : " Dans les immeubles à usage collectif d'habitation alimentés par des ouvrages incorporés au réseau de distribution, les sommes à verser à titre de frais de raccordement au réseau par les usagers qui demandent une augmentation de puissance ne peuvent dépasser, nonobstant toute clause contraire des cahiers des charges ou des polices d'abonnement, les maximums suivants (...). Les dispositions du présent article sont applicables tant aux usagers dont la demande de puissance nécessite le renforcement des colonnes montantes et autres ouvrages à usage collectif qu'aux usagers dont les demandes de puissance seront satisfaites à l'aide des colonnes et ouvrages renforcés dans les conditions du présent décret " ; qu'aux termes de l'article 2 du même décret : " Dans les immeubles à usage collectif d'habitation alimentés par des colonnes montantes et autres ouvrages à usage collectif appartenant aux propriétaires, le concessionnaire est tenu à la demande des usagers d'appliquer les dispositions de l'article précédent lorsque les propriétaires de ces installations acceptent que celles-ci soient incorporées sans indemnité au réseau de distribution. / Si le propriétaire des installations n'accepte pas l'incorporation de ces installations au réseau et s'il se refuse à effectuer à ses frais les renforcements demandés, les usagers intéressés pourront néanmoins bénéficier des dispositions de l'article 1er : dans ce cas, le propriétaire sera tenu d'accorder au concessionnaire toutes permissions nécessaires à l'exécution des travaux. Il conservera la propriété des ouvrages ainsi renforcés " ; 10. Considérant, enfin, qu'aux termes de l'article 2 du cahier des charges joint aux concessions conclues par ERDF avec les communes d'implantation des immeubles appartenant à l'office public de l'habitat de l'Aisne : " Les ouvrages concédés comprennent l'ensemble des installations affectées à la distribution publique de l'énergie électrique existant au moment de la signature du présent contrat, dans le périmètre de la concession, ainsi que toutes celles de tension strictement inférieure à 63 000 volts, qui seront établies par le concessionnaire avec l'accord de l'autorité concédante ou par l'autorité concédante avec l'accord du concessionnaire. Ils comprennent également les branchements visés à l'article 15 du présent cahier des charges (...) " ; qu'aux termes de l'article 15 de ce même cahier des charges : " Sera considéré comme branchement toute canalisation ou partie de canalisation en basse tension ayant pour objet d'amener l'énergie électrique du réseau à l'intérieur des propriétés desservies et limitée : / à l'aval : / - aux bornes de sortie du disjoncteur qui définissent le point de livraison de l'énergie, pour les fournitures de faible puissance, / (...). Les travaux de branchement sont exécutés sous la responsabilité du concessionnaire. / Les branchements seront entretenus, dépannés et renouvelés par le concessionnaire et à ses frais / La partie des branchements antérieurement dénommés branchements intérieurs et notamment les colonnes montantes déjà existantes, qui appartiennent au(x) propriétaire(s) de l'immeuble continuera à être entretenue et renouvelée par ce(s) dernier(s) à moins qu'ils ne fassent abandon de ses (leurs) droits sur lesdites canalisations au concessionnaire qui devra alors en assurer la maintenance et le renouvellement (...) " ;

11. Considérant qu'il résulte des dispositions et stipulations précitées qu'à compter du 13 novembre 1946, date de publication du décret du 8 novembre 1946, les colonnes montantes de distribution d'électricité qui appartenaient à des personnes privées ont été incorporées dans le réseau de distribution d'électricité à moins que le propriétaire n'ait expressément décidé d'en conserver la propriété, à charge pour lui, dans ce cas, d'en assurer l'entretien et le renouvellement ; qu'il lui est toutefois toujours loisible d'abandonner ses droits sur ces ouvrages, dans leur état d'entretien, au profit du concessionnaire du réseau de distribution d'électricité, lequel doit alors en assurer l'entretien et le renouvellement à ses frais ; Sur les moyens tirés du défaut de motivation de la délibération, de son caractère imprécis, de l'absence d'inventaire complet et des erreurs qu'il comporterait : 12. Considérant que, par la délibération du 5 février 2013 en litige, le conseil d'administration de l'office public de l'habitat de l'Aisne a décidé d'abandonner, à compter de cette date, ses droits sur la totalité des colonnes montantes de distribution électrique des immeubles dont il est propriétaire dans le périmètre des concessions de distribution électrique établies entre la société ERDF et les communes d'implantation de ses immeubles ; que cette délibération comporte notamment le rappel des stipulations de l'article 15 du cahier de concession citées au point 10 et indique les circonstances de fait qui l'ont conduit à opter pour la faculté d'abandon de ses droits sur l'ensemble des colonnes montantes des immeubles collectifs dont il a la charge ; que, par suite, le moyen tiré d'un défaut de motivation de la délibération doit être écarté ; 13. Considérant que figure en annexe de cette délibération un tableau détaillé, précis et exhaustif des ouvrages dont l'office public de l'habitat de l'Aisne entendait faire abandon au concessionnaire du réseau ; que si la société Enedis allègue que le tableau des colonnes montantes transférées comporterait des erreurs, elle ne met pas la cour en mesure d'apprécier le bien-fondé d'un tel moyen ; qu'il ne ressort pas des dispositions légales ou des stipulations contractuelles applicables que l'office public de l'habitat de l'Aisne devait assortir ce document d'un inventaire descriptif des colonnes montantes et de leur état d'entretien ; qu'au demeurant, le concessionnaire qui en assurait déjà l'entretien, était à même d'en apprécier l'état ; que, par ailleurs, la répartition de la propriété des colonnes entre celles relevant du réseau public de distribution de l'électricité géré par ERDF et celles appartenant à l'office, ou celles entre autorités concédantes (union des secteurs de l'énergie -USEDA- du département de l'Aisne ou communes) et concessionnaires (ERDF ou entreprises locales de distribution), ne présentait pas en l'espèce d'utilité au regard de l'objet de la délibération ; que, par suite, la délibération attaquée était suffisamment précise pour avoir une portée juridique et permettre à la société Enedis d'en assurer l'exécution ; Sur les moyens tirés des conséquences liées à l'état de vétusté des colonnes montantes ou de leur mauvais entretien : 14. Considérant que l'article 15 du cahier des charges citées au point 1 du présent arrêt, a prévu, par des stipulations claires qui présentent un caractère réglementaire et qui constituent le fondement de la délibération attaquée, la possibilité pour les propriétaires des immeubles situés dans le périmètre des concessions de réseaux d'électricité, qui ont conservé la propriété des colonnes montantes de distribution d'électricité, de faire abandon de leurs droits sur ces ouvrages au concessionnaire sans condition de fond tenant, notamment, à l'état de ces derniers ; 15. Considérant que la société Enedis, en sa qualité de signataire du contrat de concession, a nécessairement eu connaissance du cahier des charges et ne pouvait donc ignorer l'éventualité de la mise en oeuvre des dispositions de son article 15 ; qu'en outre et en tout état de cause, cette société se borne à soutenir, d'ailleurs sans l'établir, que l'office public de l'habitat de l'Aisne a, par la délibération attaquée, abandonné des ouvrages vétustes ou en mauvais état d'entretien ; qu'elle n'est, par suite, pas fondée à soutenir que l'office public de l'habitat de l'Aisne a méconnu les obligations inhérentes à sa qualité de propriétaire ; 16. Considérant que la société Enedis fait également valoir que le caractère inconditionnel de cet abandon porte une atteinte

disproportionnée à son droit de propriété, au principe suivant lequel les tarifs des services publics industriels et commerciaux doivent trouver leur contrepartie directe dans le service rendu aux usagers, au principe d'égalité et au principe de sécurité juridique ; que, toutefois, la délibération attaquée n'a pas institué le droit d'abandon mais s'est bornée à en faire application au cas d'espèce ; qu'il est constant par ailleurs que la société Enedis n'entend pas exciper de l'illégalité des actes dont la délibération fait application et notamment des stipulations à valeur réglementaire contenues à l'article 15 du cahier des charges précité ; Sur l'atteinte disproportionnée portée au droit de propriété de la société Enedis par la délibération attaquée : 17. Considérant que la délibération contestée n'a pas pour objet de priver la société Enedis de ses biens mais d'en faire entrer de nouveaux dans son patrimoine ; que si cette société concessionnaire fait valoir que l'acquisition d'une propriété est subordonnée au libre consentement de l'acquéreur, il est constant qu'elle y a consenti à l'avance en concluant le contrat de concession, au regard des stipulations claires de l'article 15 de cette convention dont la portée a été rappelée au point 14 ; que celles-ci ne prévoient d'ailleurs pas que l'accord de l'autorité concédante doit être recherché préalablement à l'acte d'abandon ; qu'en outre, en signant la convention de concession, le concessionnaire ne pouvait ignorer que cette faculté pouvait intervenir à tout moment ; 18. Considérant que si la société Enedis fait également valoir que l'abandon décidé par l'office public de l'habitat de l'Aisne constitue une charge pour l'entreprise qui va grever son patrimoine d'un passif, cette seule circonstance n'était pas de nature à subordonner la procédure mise en oeuvre à un état des lieux contradictoire et au versement d'une juste et préalable indemnité dès lors que ni les stipulations de l'article 15 du contrat de concession, ni aucune autre disposition ou principe ne le prévoient ; 19. Considérant qu'il résulte des dispositions et stipulations citées aux points 7 à 10 que les colonnes montantes d'électricité des immeubles à usage collectif d'habitation ont vocation à être incorporées au réseau concédé ; que la clause d'abandon constitue une des modalités de cette incorporation ; que la société Enedis ne pouvait ignorer en signant la concession que le transfert de propriété résultant de la mise en oeuvre de la clause d'abandon impliquait nécessairement des charges financières nouvelles pour la société ; qu'ainsi, la délibération attaquée qui fait usage de cette clause dans les conditions déjà rappelées ne saurait être regardée comme créant par elle-même une charge spéciale et exorbitante pesant sans justification sur le concessionnaire du réseau ; qu'en outre, il ne ressort pas des pièces du dossier que l'état d'entretien des colonnes montantes en cause serait tel que le transfert de ces ouvrages devrait être regardé comme créant, au cas d'espèce, une telle charge ; qu'enfin, il appartiendrait alors le cas échéant au concessionnaire de rechercher la responsabilité quasi-délictuelle de l'ancien propriétaire à raison des manquements qu'il aurait pu commettre avant le transfert de ses droits ;

20. Considérant qu'il résulte de ce qui a été dit aux points 17 à 19 que la société Enedis n'est pas fondée à soutenir que le transfert de propriété des colonnes montantes sans son consentement préalable et sans une juste et préalable indemnisation par la délibération attaquée porte une atteinte disproportionnée à son droit de propriété garanti par l'article 17 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, l'article 17 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et l'article 1er du protocole additionnel de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; Sur l'atteinte portée au principe d'équivalence entre le tarif et les charges du service public à caractère industriel et commercial rendu à l'utilisateur par la délibération attaquée : 21. Considérant que les tarifs des services publics à caractère industriel et commercial, qui servent de base à la détermination des redevances demandées aux usagers en vue de couvrir les charges du service, doivent trouver leur contrepartie directe dans le service rendu aux usagers ; 22. Considérant que la société Enedis fait valoir qu'elle devra augmenter ses tarifs pour financer les frais de remise en état des colonnes

montantes dont l'entretien a été négligé par leurs propriétaires qui en font abandon en application de l'article 15 de la convention ; que, d'une part, il ne ressort pas des pièces du dossier que les colonnes montantes transférées, en vertu de la délibération attaquée, dans le patrimoine de la société Enedis présenteraient un mauvais état d'entretien ; qu'au demeurant, l'office public de l'habitat de l'Aisne avait régulièrement fait appel à ERDF pour assurer le bon entretien de ses colonnes ; que, d'autre part, les dépenses ainsi mises à la charge du concessionnaire ne sont pas étrangères à l'objet de la concession et entrent dans le champ des missions du concessionnaire ainsi que le rappellent les stipulations de l'article 15 du cahier des charges ; qu'enfin, cette hausse trouverait sa contrepartie dans un service amélioré rendu aux usagers du service public de distribution de l'électricité ; 23. Considérant que si le mécanisme d'abandon des droits prévu à l'article 15 est susceptible, comme le soutient l'appelante, d'emporter dans certaines situations des effets d'aubaine au bénéfice de propriétaires négligents ou indécents, il ne ressort pas des pièces du dossier que la délibération attaquée repose sur la recherche d'un tel effet, ni que ce risque fasse par lui-même obstacle à tout acte d'abandon ; qu'il appartiendrait alors le cas échéant au concessionnaire de rechercher la responsabilité quasi-délictuelle de l'ancien propriétaire à raison des manquements qu'il aurait commis avant le transfert de ses droits ; 24. Considérant qu'il résulte de ce qui a été dit aux points 21 à 24 que la société Enedis n'est pas fondée à soutenir que le principe d'équivalence entre le tarif et les charges du service public à caractère industriel et commercial rendu à l'utilisateur aurait été méconnu par la délibération attaquée ; Sur l'atteinte portée au principe d'égalité par la délibération attaquée: 25. Considérant qu'ainsi qu'il a été dit, il ne ressort pas des pièces du dossier que les colonnes montantes transférées par la délibération attaquée présenteraient un mauvais état d'entretien ; que si la société Enedis se prévaut d'une manière théorique d'une rupture d'égalité entre les propriétaires des colonnes montantes qui, par acte d'abandon, feront supporter le coût de leur négligence par la collectivité des consommateurs d'électricité, et les propriétaires diligents qui ont assuré l'entretien de leurs colonnes et seront amenés par le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité à contribuer à la remise en état des colonnes vétustes, elle ne met pas la cour à même d'apprécier le bien-fondé de son moyen à l'appui de sa contestation de la délibération attaquée ; qu'en tout état de cause, il appartiendrait le cas échéant au concessionnaire de rechercher la responsabilité quasi-délictuelle de l'ancien propriétaire à raison des manquements qu'il aurait commis avant le transfert de ses droits ; Sur l'atteinte portée au principe de sécurité juridique par la délibération attaquée : 26. Considérant que la délibération par laquelle l'office public de l'habitat de l'Aisne a fait application de la faculté offerte à tout propriétaire par l'article 15 de la convention d'abandonner ses droits sur les colonnes montantes des immeubles qui lui appartiennent, ne présente pas le caractère d'une réglementation nouvelle, mais celui d'une mesure d'application, susceptible d'intervenir à tout moment, d'une stipulation contractuelle de caractère réglementaire à laquelle l'appelante a consenti et dont elle ne pouvait ignorer ni l'existence, ni les conséquences ; que, dès lors, la délibération attaquée ne porte pas par elle-même atteinte au principe de sécurité juridique ; qu'en outre, la société Enedis ne fait pas état d'éléments qui justifieraient qu'au regard de circonstances particulières liées aux conditions dans lesquelles elle serait intervenue, cette délibération aurait porté atteinte à un tel principe ; 27. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la société Enedis n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif d'Amiens a rejeté sa demande ; Sur les conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : 28. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'office public de l'habitat de l'Aisne, qui n'est pas la partie perdante, la somme que réclame à ce titre la société Enedis ; qu'il y a lieu, en revanche, de mettre à la charge de la société Enedis une somme de 2 000 euros à verser à l'office public de l'habitat de l'Aisne sur le

fondement de ces dispositions ; DÉCIDE : Article 1er : La requête de la société Enedis est rejetée. Article 2 : La société Enedis versera à l'office public de l'habitat de l'Aisne la somme de 2 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à la société Enedis et à l'office public de l'habitat de l'Aisne. Copie en sera adressée pour information au préfet de l'Aisne et au ministre de la cohésion des territoires. N°15DA00675 2

Abstrats : 17-03 Compétence. Répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction.

29-06-02-01-02 Energie. Marché de l'énergie. Tarification. Electricité. Distribution.

38-04-01-005 Logement. Habitations à loyer modéré. Organismes d'habitation à loyer modéré.

54-09-04-01 Procédure. Tribunal des conflits. Saisine sur renvoi d'une juridiction. Difficulté sérieuse de compétence.