



La référence du droit en ligne



Les cas d'ouverture du REP (CE, 22/12/1982, Comité de défense des professionnels et usagers du chauffage électrique)

Table des matières

Table des matières	2
Introduction.....	3
I – La légalité externe de l’arrêté du 20 octobre 1977	4
A – L’arrêté n’est pas entaché d’incompétence.....	4
1 – Les différents types d’incompétence	4
2 – La solution du 22 décembre 1982	4
B – L’arrêté n’est pas entaché d’un vice de procédure.....	5
1 – L’appréciation du vice de procédure	5
2 – La solution du 22 décembre 1982	5
II – La légalité interne de l’arrêté du 20 octobre 1977.....	6
A – L’absence de violation directe de la loi du 29 octobre 1974	6
1 – Définition	6
2 – La solution du 22 décembre 1982	6
B- L’absence de détournement de pouvoir.....	7
1 - La notion de détournement de pouvoir.....	7
2 – La solution du 22 décembre 1982	7
CE, 22/12/1982, Comité de défense des professionnels et usagers du chauffage électrique.....	8

Introduction

Lorsqu'un administré n'est pas satisfait par un acte administratif, il peut demander à l'Administration de l'abroger ou de le retirer. Mais, il peut aussi saisir directement le juge administratif pour lui demander l'annulation de cet acte. On parle, alors, de recours pour excès de pouvoir (REP). C'est la procédure qu'a suivi le Comité de défense des professionnels et usagers du chauffage électrique.

Dans cette affaire, le ministre de l'industrie et le ministre délégué à l'économie et aux finances prennent le 20 octobre 1977 un arrêté instituant une avance remboursable relative aux logements neufs chauffés à l'électricité. Mécontente, l'association saisit le Conseil d'Etat, compétent en premier et dernier ressort car il s'agit d'un acte réglementaire d'un ministre, pour qu'il annule cet arrêté. Le 22 décembre 1982, la Haute juridiction rejette ce recours.

Dans sa requête, le comité a soulevé plusieurs moyens pour faire annuler l'arrêté. Ces moyens, appelés cas d'ouverture du REP, constituent les différentes illégalités pouvant affecter un acte administratif. Comme à son habitude, le Conseil d'Etat examine les différents moyens invoqués selon un ordre bien précis : la légalité externe d'abord, la légalité interne ensuite.

Les requérants contestent, ainsi, en premier lieu, la compétence des auteurs de l'acte, ainsi que la procédure suivie. Mais, le juge administratif rejette ces moyens. Il adoptera la même position s'agissant des griefs relatifs à la violation de la loi et au détournement de pouvoir.

Il convient donc d'étudier, dans une première partie, la légalité externe de l'arrêté attaqué (I), puis d'analyser, dans une seconde partie, sa légalité interne (II).

I – La légalité externe de l'arrêté du 20 octobre 1977

L'association invoque deux moyens : le premier concerne la compétence des auteurs de l'acte (A), le second a trait à sa procédure d'élaboration (B).

A – L'arrêté n'est pas entaché d'incompétence

Le Conseil d'Etat examine l'arrêté attaqué afin de vérifier si les autorités qui l'ont pris avaient bien la qualité pour le prendre : c'est ce que l'on appelle la compétence. Il faut d'abord définir les différents types d'incompétence (1), puis en venir à la solution du 22 décembre 1982 (2).

1 – Les différents types d'incompétence

Trois types d'incompétence existent. La première est l'incompétence matérielle : une autorité décide pour des affaires étrangères à sa circonscription. La seconde est l'incompétence temporelle : une autorité prend une décision à un moment où elle n'en avait plus ou pas encore le pouvoir. La plus connue, et celle qui nous concerne, est l'incompétence matérielle : une autorité intervient dans une matière étrangère à ses attributions. Qu'en est-il dans cette affaire ?

2 – La solution du 22 décembre 1982

Ici, la loi du 29 octobre 1974 autorise le Gouvernement à réglementer la matière énergétique et à déterminer par décret les autorités compétentes en la matière. Le décret en question est celui du 12 novembre 1974. Celui-ci habilitait le ministre de l'industrie et le ministre délégué à l'économie à prendre des mesures dans cette matière. Le mécanisme qui vient d'être retracé est celui de la subdélégation : une autorité bénéficiaire d'une délégation de pouvoir peut subdéléguer ses pouvoirs, c'est-à-dire confier une partie de ses pouvoirs à une autre autorité. Pour être légale, la subdélégation, tout comme la délégation, doit être suffisamment précise, ce qui est le cas en l'espèce. Les ministres concernés avaient donc bien compétence pour prendre cet arrêté.

Qu'en est-il du vice de procédure ?

B – L'arrêté n'est pas entaché d'un vice de procédure

Il faut, au préalable, définir l'attitude du juge administratif vis-à-vis de la procédure d'élaboration des actes administratifs (1), pour en venir à la solution consacrée en l'espèce (2).

1 – L'appréciation du vice de procédure

Certaines règles prévoient, parfois, que les autorités administratives doivent respecter une procédure pour prendre leurs décisions. Par exemple, il peut s'agir de l'obligation de recueillir un ou plusieurs avis avant de prendre la décision, ou encore de ne décider que sur le vu de propositions ou après organisation d'enquêtes publique.

Il faut, cependant, souligner que tous les vices de procédure n'entraînent pas systématiquement l'annulation des décisions prises. En effet, la jurisprudence distingue les formalités substantielles des formalités non substantielles. Seules les premières entraînent l'annulation de l'acte. Une formalité est dite substantielle lorsqu'elle est de nature à influencer le contenu même de la décision ou lorsqu'elle est destinée à garantir les droits et intérêts des administrés. Qu'en est-il en l'espèce ?

2 – La solution du 22 décembre 1982

Dans cette affaire, la loi du 8 avril 1946 impose de consulter le comité. Mais, le Conseil d'Etat relève que la loi du 19 juillet 1977 a institué une autre procédure. En effet, le juge considère que la procédure spéciale ainsi créée écarte l'application de toute autre procédure. En d'autres termes, la loi de 1946 ne s'applique pas. Aucune consultation du comité n'étant prévue par la loi de 1977, celui-ci n'avait pas à être consulté.

Si la façon dont l'Administration a décidé ne pose de pas de problème, le fond de l'arrêté est aussi critiqué par l'association requérante.

II – La légalité interne de l’arrêté du 20 octobre 1977

Le comité invoque une violation de la loi (A) et un détournement de pouvoir (B).

A – L’absence de violation directe de la loi du 29 octobre 1974

Il faut d’abord définir la violation de la loi (1) et en venir à la solution consacrée par le Conseil d’Etat en l’espèce (2).

1 – Définition

La violation directe de la loi concerne l’hypothèse ou le contenu de la norme édictée n’est pas conforme avec les normes supérieures.

Ce cas de figure doit être distingué de l’erreur de droit. Dans cette dernière hypothèse, ce sont les motifs juridiques, autrement dit les fondements de droit, de la décision qui posent problème. Il existe trois types d’erreur de droit. Le premier est celui où l’Administration met en œuvre une norme inexistante ou inapplicable. Le second est celui où la décision se rattache à une norme illégale. Enfin, l’acte édicté peut se rattacher à une norme inexactement interprétée.

Revenons-en à la solution du 22 décembre 1982.

2 – La solution du 22 décembre 1982

Dans cette affaire, la loi de 1974 prévoit que les pouvoirs conférés au gouvernement le sont pour remédier à la pénurie énergétique. La question posée est, alors, celle de savoir si le contenu des mesures prises va dans le sens de la réduction de la pénurie énergétique. Pour le juge administratif, l’institution d’une avance remboursable à la charge des maîtres d’ouvrage va dans le sens prévu par la loi. Le contenu de la mesure prise est donc bien conforme au contenu prévu par la loi. Il n’y a donc pas de violation directe de la loi.

Le second moyen touchant à la légalité interne concerne le but de la mesure prise.

B- L'absence de détournement de pouvoir

Cette notion doit, au préalable, être définie (1) et la solution d'espèce retenue par le juge commentée (2).

1 - La notion de détournement de pouvoir

Par détournement de pouvoir, il faut entendre que l'Administration a usé de ses pouvoirs dans un but autre que celui en vue duquel ils lui avaient été confiés. Ce moyen remonte à la fin du XIX^e siècle : CE, 26/11/1875, *Pariset* et *Laumonnier-Carriol* (deux espèces). Ici, ce ne sont pas les motifs de l'acte qui comptent, c'est-à-dire ses antécédents, mais le but de la mesure prise. L'on touche, alors, à des considérations d'ordre psychologique.

Deux types de détournement de pouvoir existent. Le premier est l'accomplissement d'un acte au raison de préoccupations d'ordre privé. Le second est celui où une mesure a été prise en vue d'un intérêt public, mais qui n'est pas celui pour lequel les pouvoirs ont été confiés à l'autorité administrative.

Qu'en est-il en l'espèce ?

2 – La solution du 22 décembre 1982

L'association requérante considère que le but de l'arrêté de 1977 était de procurer des ressources à Electricité de France. Or, l'on a vu que le but de la mesure était de remédier à la pénurie énergétique et à une menace sur les échanges extérieurs, but prévus par la loi conférant ces pouvoirs à l'Administration. Il n'y a donc pas de détournement de pouvoir.

Tous les moyens étant rejetés, la requête du comité est, en conséquence, rejetée.

CE, 22/12/1982, Comité de défense des professionnels et usagers du chauffage électrique

VU LA REQUETE SOMMAIRE, ENREGISTREE AU SECRETARIAT DU CONTENTIEUX DU CONSEIL D'ETAT LE 15 DECEMBRE 1977 ET LE MEMOIRE COMPLEMENTAIRE ENREGISTRE LE 27 JUIN 1978, PRESENTES POUR LE COMITE DE DEFENSE DES PROFESSIONNELS ET USAGERS DU CHAUFFAGE ELECTRIQUE, ASSOCIATION DONT LE SIEGE SOCIAL EST ... A GRENOBLE, REPRESENTEE PAR SON PRESIDENT EN EXERCICE ET TENDANT A L'ANNULATION POUR EXCES DE POUVOIR DE L'ARRETE DU 20 OCTOBRE 1977 DU MINISTRE DE L'INDUSTRIE DU COMMERCE ET DE L'ARTISANAT ET DU MINISTRE DELEGUE A L'ECONOMIE ET AUX FINANCES, INSTITUANT UNE AVANCE REMBOURSABLE RELATIVE AUX LOGEMENTS NEUFS CHAUFFES A L'ELECTRICITE ; VU LA LOI DU 8 AVRIL 1946 ; VU LE DECRET DU 22 NOVEMBRE 1960 ; VU LA LOI DU 29 OCTOBRE 1974, MODIFIEE PAR LA LOI DU 19 JUILLET 1977 ; VU LE DECRET DU 12 NOVEMBRE 1974, MODIFIE PAR LE DECRET DU 20 OCTOBRE 1977 ; VU L'ORDONNANCE DU 31 JUILLET 1945 ET LE DECRET DU 30 SEPTEMBRE 1953 ; VU LA LOI DU 30 DECEMBRE 1977 ; SUR LE MOYEN TIRE DE L'INCOMPETENCE DES AUTEURS DE L'ARRETE ATTAQUE : CONSIDERANT QU'AUX TERMES DE L'ARTICLE 1ER DE LA LOI DU 29 OCTOBRE 1974 RELATIVE AUX ECONOMIES D'ENERGIE, MODIFIEE PAR LA LOI DU 19 JUILLET 1977 : "LE GOUVERNEMENT PEUT, PAR DECRET EN CONSEIL DES MINISTRES ET POUR UNE PERIODE DETERMINEE, SOUMETTRE A CONTROLE ET A REPARTITION, EN TOUT OU EN PARTIE, LES RESSOURCES EN ENERGIE ET EN PRODUITS ENERGETIQUES DE TOUTE NATURE... LES DECRETS MENTIONNES CI-DESSUS DETERMINENT LES AUTORITES ADMINISTRATIVES COMPETENTES POUR PRENDRE LES MESURES DE CONTROLE ET DE REPARTITION DES PRODUITS... CES MESURES PEUVENT COMPORTER... LA FIXATION DES CONDITIONS TECHNIQUES ET FINANCIERES DE MISE A DISPOSITION ET DE VENTE DESDITS PRODUITS AINSI QUE CELLES RELATIVES A L'INSTALLATION DES EQUIPEMENTS LES UTILISANT" ; CONSIDERANT QU'EN HABILITANT, PAR L'ARTICLE 2 BIS AJOUTE AU DECRET DU 12 NOVEMBRE 1974 PAR LE DECRET DU 20 OCTOBRE 1977, LE MINISTRE DU COMMERCE ET DE L'ARTISANAT ET LE MINISTRE DELEGUE A L'ECONOMIE ET AUX FINANCES A PRENDRE CONJOINTEMENT TOUTES DECISIONS ET MESURES NECESSAIRES EN VUE DE FIXER LES CONDITIONS TECHNIQUES ET FINANCIERES DE MISE A DISPOSITION ET DE VENTE DES PRODUITS ENERGETIQUES, AINSI QUE CELLES RELATIVES A L'INSTALLATION DES EQUIPEMENTS LES UTILISANT, LE GOUVERNEMENT N'A FAIT QU'USER DES POUVOIRS QU'IL TIEN DES DISPOSITIONS PRECITEES DE LA LOI DU 29 OCTOBRE 1974, A L'EFFET DE DETERMINER LES AUTORITES COMPETENTES POUR PRENDRE LES MESURES PREVUES PAR CETTE LOI ; QUE, DES LORS, L'ASSOCIATION REQUERANTE N'EST PAS FONDEE A SOUTENIR NI QUE LES AUTEURS DE L'ARRETE ATTAQUE N'AURAIENT ETE HABILITES A LE PRENDRE QUE PAR L'EFFET D'UNE SUBDELEGATION ILLEGALE, NI QUE D'AUTRES MINISTRES AURAIENT DU LE SIGNER ; SUR LE MOYEN TIRE DU DEFAUT DE CONSULTATION DU CONSEIL SUPERIEUR DE L'ELECTRICITE ET DU GAZ : CONSIDERANT QUE SI, EN VERTU DE L'ARTICLE 45 DE LA LOI DU 8 AVRIL 1946, LE CONSEIL SUPERIEUR DE L'ELECTRICITE ET DU GAZ DOIT ETRE CONSULTE SUR TOUS LES DECRETS ET REGLEMENTS INTERESSANT LE GAZ ET L'ELECTRICITE, IL RESULTE DES DISPOSITIONS PRECITEES DE L'ARTICLE 1ER DE LA LOI DU 29 OCTOBRE 1974, MODIFIEE PAR LA LOI DU 19 JUILLET 1977, QUE SES AUTEURS, EN INSTITUANT UNE PROCEDURE SPECIALE POUR L'INTERVENTION DE DECRETS QUI SONT LIMITEES PAR LEUR OBJET ET DANS LE TEMPS ET EN CHARGEANT LE GOUVERNEMENT DE FIXER LES MODALITES DE LEUR MISE EN OEUVRE, ONT ENTENDU EXCLURE TOUTE FORMALITE OU CONSULTATION PREVUE PAR D'AUTRES TEXTES ; QU'AINSI L'ARRETE ATTAQUE A PU ETRE PRIS SANS

CONSULTATION DU CONSEIL SUPERIEUR DE L'ELECTRICITE ET DU GAZ ;
 SUR LES MOYENS TIRES DE LA VIOLATION DES PRINCIPES DE LA NON-RETROACTIVITE DES ACTES ADMINISTRATIFS DE L'EGALITE DES CITOYENS DEVANT LES CHARGES PUBLIQUES, ET DE LA LIBERTE DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE : CONSIDERANT, EN PREMIER LIEU, QUE L'ARRETE ATTAQUE QUI SUBORDONNE LA MISE SOUS TENSION DES INSTALLATIONS ELECTRIQUES DES LOGEMENTS NEUFS CHAUFFES A L'ELECTRICITE AU VERSEMENT, PAR LES MAITRES D'OUVRAGE DE CES LOGEMENTS, D'UNE AVANCE REMBOURSABLE AU DISTRIBUTEUR D'ELECTRICITE APPELE A LES ALIMENTER, NE S'APPLIQUE QU'AUX INSTALLATIONS MISES SOUS TENSION APRES LA DATE DE SA PUBLICATION AU JOURNAL OFFICIEL ; QUE LA CIRCONSTANCE QUE CETTE OBLIGATION S'IMPOSE A DES MAITRES D'OUVRAGE QUI, POUR DES RAISONS TECHNIQUES OU FINANCIERES, NE POUVAIENT PLUS MODIFIER LEURS PROJETS NE SUFFIT PAS A CONFERER A LA DISPOSITION LITIGIEUSE UN CARACTERE RETROACTIF ;
 CONSIDERANT, EN DEUXIEME LIEU, QUE, SI LE REGIME DE L'AVANCE REMBOURSABLE CREE PAR L'ARRETE ATTAQUE S'APPLIQUE AUX LOGEMENTS DONT LE PERMIS DE CONSTRUIRE A ETE DELIVRE ANTERIEUREMENT A L'ENTREE EN VIGUEUR DE CET ARRETE, LORSQUE LA MISE SOUS TENSION INTERVIENT POSTERIEUREMENT AU 1ER AOUT 1978, CETTE CIRCONSTANCE N'A PAR ELLE-MEME POUR EFFET NI DE REMETTRE CES PERMIS EN CAUSE ET DE PORTER DE CE FAIT ATTEINTE AUX DROITS QUE LEURS TITULAIRES PEUVENT AVOIR ACQUIS, NI D'INTRODUIRE ENTRE LES MAITRES D'OUVRAGE UNE DISCRIMINATION ILLEGALE, DES LORS QUE CEUX QUI DEMANDENT LA MISE SOUS TENSION DE LEUR INSTALLATION AVANT OU APRES LE 1ER AOUT 1978 NE SE TROUVENT PAS DANS LA MEME SITUATION, EU EGARD, NOTAMMENT, A LA CIRCONSTANCE QUE LES SECONDS ONT DISPOSE D'UN PLUS LONG DELAI POUR ADAPTER LEURS PROJETS A LA NOUVELLE REGLEMENTATION ;
 CONSIDERANT, EN TROISIEME LIEU, QUE, DANS LA MESURE OU LES DISPOSITIONS DE L'ARRETE ATTAQUE RESTREIGNENT LA LIBERTE DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE, ELLES TROUVENT UNE BASE LEGALE DANS LES DISPOSITIONS PRECITEES DE L'ARTICLE 1ER DE LA LOI DU 29 OCTOBRE 1974 MODIFIEE PAR LA LOI DU 19 JUILLET 1977 ;
 CONSIDERANT, ENFIN, QUE, SI LA DISPOSITION LITIGIEUSE AFFECTE LES MAITRES D'OUVRAGE DE LOGEMENTS CHAUFFES A L'ELECTRICITE ET NON CEUX QUI UTILISENT D'AUTRES MODES DE CHAUFFAGE, CETTE CIRCONSTANCE NE PORTE PAS UNE ATTEINTE ILLEGALE AU PRINCIPE DE L'EGALITE DES CITOYENS DEVANT LES CHARGES PUBLIQUES ; QUE LES AUTEURS DE L'ARRETE ATTAQUE ONT PU, SANS MECONNAITRE D'AVANTAGE CE PRINCIPE, DETERMINER FORFAITAIEMENT LE MONTANT DE L'AVANCE REMBOURSABLE SANS LE FAIRE VARIER EN FONCTION DE LA SUPERFICIE OU DU PRIX DES LOGEMENTS ;
 SUR LES MOYENS TIRES DE LA MECONNAISSANCE, D'UNE PART DU CAHIER DES CHARGES TYPE POUR LA CONCESSION A ELECTRICITE DE FRANCE DES DISTRIBUTIONS PUBLIQUES D'ENERGIE ELECTRIQUE ET, D'AUTRE PART, DES CONTRATS PASSES PAR ELECTRICITE DE FRANCE AVEC LES USAGERS ;
 CONSIDERANT D'UNE PART, QU'IL RESULTE DES DISPOSITIONS PRECITEES DE LA LOI DU 29 OCTOBRE 1974 MODIFIEE PAR LA LOI DU 19 JUILLET 1977 QUE LEURS AUTEURS ONT ENTENDU DONNER AU GOUVERNEMENT L'HABILITATION LA PLUS LARGE LUI PERMETTANT NOTAMMENT DE S'ECARTER TEMPORAIREMENT DES PRESCRIPTIONS DU CAHIER DES CHARGES TYPE APPROUVE PAR DECRET DU 22 NOVEMBRE 1960 ;
 CONSIDERANT D'AUTRE PART, QUE LE MOYEN TIRE DE CE QUE L'ARRETE ATTAQUE MODIFIERAIT DES CONTRATS DEJA SOUSCRITS PAR DES USAGERS D'ELECTRICITE DE FRANCE N'EST ASSORTI D'AUCUNE PRECISION PERMETTANT D'EN APPRECIER LA PORTEE ;
 SUR LES MOYENS TIRES DE LA VIOLATION DE L'ARTICLE 1ER DE LA LOI DU 29 OCTOBRE 1974 ET DU DETOURNEMENT DE POUVOIR : CONSIDERANT QU'AUX TERMES DE L'ARTICLE 1ER DE LA LOI PRECITEE DU 29 OCTOBRE 1974, MODIFIEE PAR LA LOI DU 19 JUILLET 1977, LES POUVOIRS CONFERES PAR LE LEGISLATEUR AU GOUVERNEMENT DOIVENT ETRE EXERCES "EN VUE DE REMEDIER A LA PENURIE ENERGETIQUE OU A UNE MENACE SUR LES ECHANGES EXTERIEURS" ; QUE L'INSTITUTION D'UNE AVANCE REMBOURSABLE A LA CHARGE DES MAITRES D'OUVRAGE DE LOGEMENTS NEUFS CHAUFFES A L'ELECTRICITE TENDAIT A ECONOMISER L'ENERGIE ET A REDUIRE LE DEFICIT DES

ECHANGES EXTERIEURS ; QU'AINSI CETTE MESURE ETAIT AU NOMBRE DE CELLES QUE LES AUTORITES COMPETENTES POUVAIENT LEGALEMENT PRENDRE SUR LE FONDEMENT DE LA DISPOSITION LEGISLATIVE PRECITEE ;
CONSIDERANT QUE LE BUT DE LA MESURE ATTAQUEE N'ETAIT PAS DE PROCURER DES RESSOURCES FINANCIERES A ELECTRICITE DE FRANCE ; QUE, DES LORS, LE COMITE REQUERANT N'EST PAS FONDE A SOUTENIR QUE L'ARRETE ATTAQUE EST ENTACHE DE DETOURNEMENT DE POUVOIR ;
DECIDE : ARTICLE 1ER - LA REQUETE DU COMITE DE DEFENSE DES PROFESSIONNELS ET USAGERS DU CHAUFFAGE ELECTRIQUE EST REJETEE. ARTICLE 2 - LA PRESENTE DECISION SERA NOTIFIEE AU COMITE DE DEFENSE DES PROFESSIONNELS ET USAGERS DU CHAUFFAGE ELECTRIQUE, AU MINISTRE DE LA RECHERCHE ET DE L'INDUSTRIE ET AU MINISTRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES.