Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal

Cour I
A-5091/2007
{T 0/2}

Arrêt du 23 avril 2008

Composition

Jérôme Candrian (président du collège), Kathrin Dietrich, Beat Forster, juges,
Loris Pellegrini, greffier.

Parties

B._____,
recourant,

contre

Inspection fédérale des installations à courant fort (IFICF), Luppmenstrasse 1, 8320 Fehraltorf,
autorité inférieure,

Objet

suppression des défauts sur des installations électriques à basse tension (décision de l'IFICF du 26 juin 2007).

Faits :

A.
B._____ est propriétaire de l'immeuble situé à la rue X._____ à Y._____. En sa qualité d'exploitant du réseau électrique, l'entreprise SIE SA, Service intercommunal de l'électricité, l'a invité à effectuer un contrôle périodique des installations électriques de quatre locaux appartenant à cet immeuble. Le 11 mai 2004, cette entreprise a également requis un contrôle de réception relatif aux transformations effectuées dans un nouveau local - un atelier - de l'immeuble précité.

A la demande de B._____, l'exploitant du réseau électrique lui a accordé, par lettre du 16 septembre 2004, une prolongation du délai pour s'exécuter jusqu'au 30 novembre 2004. Par lettre du 16 décembre suivant, cette entreprise a informé B._____ qu'elle ne disposait ni du rapport de contrôle périodique des installations électriques ni de celui relatif au contrôle de réception des travaux réalisés dans l'atelier. Elle lui a imparti un ultime délai jusqu'au 15 janvier 2005 pour produire ces documents et l'a rendu attentif au fait que, passé ce délai, l'affaire serait transmise à l'Inspection fédérale des installations à courant fort (IFICF).

Le 2 février 2005, l'exploitant du réseau a transmis la cause à l'IFICF. Cette autorité a informé B._____ de son obligation légale de produire les rapports demandés et lui a fixé un délai au 9 mai 2005 pour s'exécuter. Elle a aussi attiré son attention sur le fait qu'à défaut d'exécution dans le délai imparti, une décision soumise à un émolument s'élevant en règle générale à Fr. 400.-- serait rendue.

B.
Par décision du 28 septembre 2005, l'IFICF a ordonné à B._____ de remettre le rapport de sécurité concernant les installations électriques de son immeuble aussi bien à l'exploitant du réseau qu'à elle-même dans un délai échéant le 28 octobre suivant. En cas d'inexécution dans le délai fixé, une amende de Fr. 5'000.-- au maximum pouvait être perçue. En outre, un émolument de Fr. 400.-- pour l'établissement de la décision a été mis à sa charge. Cette décision n'a pas fait l'objet d'un recours.

C.
Par courrier électronique du 9 juin 2006, l'exploitant du réseau a averti l'IFICF qu'il ne disposait ni du rapport de sécurité relatif au contrôle périodique ni de celui ayant trait au contrôle de réception.

Le 10 juillet 2006, l'IFICF a communiqué à B._____ qu'il n'avait pas exécuté la décision du 28 septembre 2005 et qu'en conséquence le dossier avait été transmis à l'Office fédéral de l'énergie pour l'ouverture d'une enquête pénale administrative. Elle a aussi précisé que son devoir d'effectuer le contrôle existait toujours et que, partant, une nouvelle décision soumise à un émolument de Fr. 650.-- serait rendue. Un délai au 20 juillet 2006 lui a été fixé pour se déterminer.

Dans une lettre du 24 août 2006, B._____ a exposé en substance qu'il faisait face à des difficultés économiques et qu'il n'était pas en mesure de financer le contrôle de sécurité exigé.

D.
Le 26 juin 2007, l'IFICF a rendu une deuxième décision par laquelle elle a ordonné à B._____ d'envoyer le rapport de sécurité concernant les installations électriques de l'immeuble situé à la rue X._____ à Y._____ aussi bien à l'exploitant du réseau qu'à elle-même dans un délai échéant le 25 septembre suivant. L'émolument pour l'établissement de la décision a été fixé à Fr. 650.--.

E.
Par écriture du 26 juillet 2007, B._____ a interjeté recours contre cette dernière décision auprès du Tribunal administratif fédéral (TAF). Il a expliqué qu'il rencontrait des difficultés financières et a requis en conséquence un délai adéquat pour produire le rapport de sécurité demandé.

Appelée à se déterminer sur ce recours, l'IFICF a conclu à son rejet.

Par lettre du 6 février 2008, le recourant a notamment communiqué au TAF que des travaux seraient effectués dans ses locaux. Cette écriture a été transmise à l'autorité inférieure pour information (ordonnance du 12 février 2008).

Droit :

1.

1.1 Sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF ; RS 173.32), le TAF, en vertu de l'art. 31 LTAF, connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA ; RS 172.021) prises par les autorités mentionnées aux art. 33 et 34 LTAF.

1.2 L'IFICF est un service spécial de l'Association suisse des électriciens (ASE) et est soumise à la surveillance du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC; cf. art. 1 al. 2 de l'ordonnance du 7 décembre 1992 sur l'Inspection fédérale des installations à courant fort [RS 734.24]). Elle est compétente, au sens de l'art. 21 ch. 2 de la loi fédérale du 24 juin 1902 concernant les installations électriques à faible et à fort courant (LIE, RS 734.0), pour statuer en matière d'installations électriques à faible et à fort courant. Il s'agit dès lors d'une autorité extérieure à l'administration fédérale statuant dans l'accomplissement de tâches de droit public que lui a confiées la Confédération au sens de l'art. 33 let. h LTAF. En outre, en application de l'art. 23 LIE, les décisions prises par les organes de contrôle désignés à l'art. 21 LIE peuvent être portées devant le TAF. Aussi le Tribunal de céans est-il compétent pour statuer dans la présente affaire.

1.3 Par ailleurs, les autres conditions de recevabilité du recours (cf. art. 48 et suivants PA) sont remplies en l'espèce, de sorte qu'il convient d'entrer en matière.

2.

La législation en matière d'installations électriques impose aux propriétaires d'immeubles de faire vérifier les installations électriques et de produire le rapport de sécurité relatif à ce contrôle (cf. art. 3, 5, 35, 36 et 37 de l'ordonnance du 7 novembre 2001 sur les installations électriques à basse tension, y compris son annexe [OIBT, RS 734.27]). Les contrôles techniques sont effectués sur mandat des propriétaires (cf. art. 32 al. 1er OIBT). Les exploitants de réseaux (en l'espèce, SIE SA) se procurent les rapports de sécurité concernant les installations électriques alimentées par leurs réseaux à basse tension

(cf. art. 33 al. 1er OIBT). Le contrôle de l'exécution des dites prescriptions est assuré par l'IFICF, qui, en cas d'inexécution, dénonce le cas à l'Office fédéral de l'énergie (cf. art. 21, 56 et 57 LIE).

3.
En l'occurrence, il est constant que l'IFICF a rendu deux décisions, l'une le 28 septembre 2005 et l'autre le 26 juin 2007. Toutes deux s'adressent au recourant et concernent l'immeuble situé à la rue X._____ à Y._____ Elles sont par ailleurs fondées sur les mêmes motifs, à savoir l'obligation de produire le rapport de sécurité conformément à la législation sur les installations électriques. La première d'entre elles est entrée en force de chose jugée, faute d'avoir été attaquée, et la seconde fait l'objet de la présente procédure.

Dans sa première décision du 28 septembre 2005, l'IFICF a concrétisé l'obligation légale du recourant de produire le rapport de sécurité requis. Un délai au 28 octobre 2005 lui a été fixé à cet effet. Cette décision n'ayant pas été attaquée, le recourant était et reste tenu de s'y soumettre. La décision du 28 septembre 2005 continue ainsi de déployer tous ses effets même après l'échéance du délai imparti, qui ne saurait avoir d'autre but que de fixer le moment à partir duquel d'éventuelles mesures d'exécution et des sanctions pénales administratives peuvent être prises.

Cela étant, il convient d'analyser si l'autorité inférieure était en droit de rendre la décision du 26 juin 2007, alors que celle du 28 septembre 2005 était exécutoire. Le Tribunal administratif fédéral est en effet tenu d'appliquer le droit d'office et n'est lié ni par les motifs invoqués à l'appui du recours (cf. art. 62 al. 4 PA), ni par l'argumentation juridique développée dans la décision entreprise (arrêt du Tribunal administratif fédéral A-2011/2006-2832/2007 du 8 août 2007 consid. 1.6). Le principe de l'examen d'office porte aussi bien sur les questions de droit matériel que sur celles de procédure (cf. PIERRE MOOR, Droit administratif, vol. II, 2e éd., Berne 2002, ch. 2.2.6.5, p. 265).

4.
L'on commencera par déterminer la nature juridique de la décision entreprise du 26 juin 2007. Il s'agit en particulier d'examiner si elle tend à la révocation de celle du 28 septembre 2005 ou encore si les

deux décisions citées constituent des décisions renouvelables ou périodiques.

4.1 Pour être révoquée, une décision doit être irrégulière. L'irrégularité peut trouver sa cause dans une erreur de fait, une erreur de droit, une modification ultérieure des circonstances de fait - par quoi il faut entendre non seulement les faits matériels mais aussi l'état des connaissances techniques - ou encore dans le changement de la législation, en particulier lorsque l'acte administratif en cause a des effets durables et dont un intérêt public prépondérant requiert la suppression ou la modification (PIERRE MOOR, op. cit., vol. II, ch. 2.4.3.2, p. 327-330, ANDRÉ GRISEL, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, vol. I, p. 435-437). Lorsqu'une irrégularité est constatée, l'autorité doit encore procéder à une pesée des intérêts entre d'une part le respect du droit objectif et d'autre part les exigences de la sécurité du droit (BENOÎT BOVAY, Procédure administrative, Berne 2000, p. 286).

Dans sa décision du 26 juin 2007, l'IFICF n'a mis en exergue aucun motif de révocation. Elle s'est limitée à mentionner les divers actes de procédure effectués depuis sa première décision. Dans ses observations du 20 septembre 2007, elle a d'ailleurs indiqué que la seconde décision avait été rendue dès lors que le délai pour produire le rapport de sécurité fixé dans la première décision n'avait pas été respecté. Elle n'entendait donc pas révoquer sa décision du 28 septembre 2005.

Par ailleurs, même si elle en avait eu l'intention, elle n'aurait pu invoquer de motif juridiquement utile à justifier une telle révocation. En effet, l'on ne voit pas en quoi la décision de l'IFICF du 28 septembre 2005 serait irrégulière. En particulier, l'on peine à voir dans cette décision une erreur sur les faits ou de droit, ou encore l'énoncé d'une quelconque modification de la législation applicable ou des circonstances de fait susceptibles d'entraîner sa révocation. L'inexécution par le recourant de son obligation légale de produire le rapport demandé dans le délai imparti ne saurait en particulier constituer une circonstance justifiant une nouvelle décision. Ce devoir légal, concrétisé par la décision de l'IFICF du 28 septembre 2005, perdure en effet tant que le rapport n'a pas été transmis à l'autorité (cf. consid. 3). Ainsi, la décision dont est recours ne s'inscrit pas dans une procédure d'exécution de la première décision, puisqu'elle vient au contraire en prolonger le délai d'exécution.

4.2 L'on ne saurait pas non plus considérer que les décisions des 28 septembre 2005 et 26 juin 2007 constituent des décisions périodiques ou renouvelables (cf. pour ces notions: MOOR, op. cit., vol. II, ch. 2.4.7, p. 349-350). En effet, comme déjà mentionné, la première décision enjoignant le recourant à produire le rapport de sécurité déploie tous ses effets même après l'échéance du délai imparti. De plus, le rapport demandé dans les deux décisions porte sur la même période de contrôle.

Certes, le Tribunal fédéral a eu l'occasion de retenir, dans des cas relevant du droit pénal administratif et du droit pénal, que des injonctions pouvaient être formulées à réitérées reprises pour les mêmes faits à l'égard d'une même personne et que cette dernière pouvait donc être condamnée plusieurs fois, sans que le principe "ne bis in idem" ne soit violé (cf. ATF 121 II 273, ATF 104 IV 229, ATF 74 IV 105, ATF 73 IV 254). Cependant, dans ces affaires, il s'agissait d'obligations que l'on peut qualifier de personnelles, voire de strictement personnelles, liées aux qualités subjectives de l'obligé. De telles obligations ne pouvaient donc pas ou que difficilement faire l'objet d'une exécution par un tiers. Ainsi est-il légitime de faire une exception au principe "ne bis in idem" afin que l'autorité appelée à statuer dispose d'un moyen de contrainte pour inciter la personne concernée à respecter l'obligation qui lui est imposée.

Dans le cas particulier, il en va tout autrement. L'obligation du recourant porte sur la vérification des installations électriques de son immeuble par une personne du métier et sur la production du rapport relatif à ce contrôle. Ainsi, les qualités subjectives du recourant sont sans incidence sur le contenu de la prestation, dont le résultat peut être identique quel que soit celui qui la fournit. Une telle obligation se prête en particulier à l'exécution par équivalence ou par substitution (MOOR, op. cit., vol. II, ch.1.4.2.2, p. 107).

5.
Sur le vu des considérations qui précèdent, il appert que la décision entreprise ne repose sur aucun fondement juridique. Il en résulte que l'autorité inférieure s'est bornée à rendre une seconde décision sur le même objet que la première en lieu et place de l'exécuter.

L'on relèvera à cet égard que l'autorité administrative est investie du privilège de l'exécution d'office qui lui permet d'assurer elle-même, en

recourant au besoin à la force publique, l'exécution d'une décision qu'elle a rendue (CLAUDE ROUILLER, l'exécution anticipée d'une obligation par équivalent, note sur les articles 7 et 8 LPEP, in: Mélanges André Grisel, Neuchâtel, 1983, p. 591). Elle est ainsi compétente pour procéder à l'exécution par équivalent de l'obligation aux frais de l'administré (cf. art. 41 PA), sans qu'une base légale spéciale doive le prévoir expressément (cf. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5e éd., Zurich/Bâle/Genève 2006, p. 248, n° 1159). Pour ce faire, une fois la décision de base devenue exécutoire, l'autorité sommera l'obligé de s'exécuter dans un délai convenable, en indiquant les conséquences du défaut d'obtempérer (cf. art. 41 al. 2 PA). Faute d'exécution dans ce délai, l'autorité prendra une nouvelle décision qui constate la carence de l'obligé et ordonnera l'exécution par équivalent, laquelle ne peut toutefois intervenir qu'une fois la deuxième décision devenue exécutoire (GRISEL, op. cit., Neuchâtel 1984, vol. II, p. 638-639).

Dans le cas particulier, on l'a vu (cf. supra consid. 4.2), l'obligation litigieuse (à savoir, faire contrôler les installations électriques et, par voie de conséquence, produire le rapport de sécurité) n'est pas de nature strictement personnelle, si bien qu'elle se prête notamment à une exécution par équivalent. L'on ne voit dès lors pas ce qui aurait empêché l'IFICF de prendre les mesures nécessaires en vue d'une exécution de la décision du 28 septembre 2005, entrée en force de chose jugée. En rendant la décision attaquée, l'autorité inférieure a ainsi implicitement renoncé à exécuter sa première décision, ce qui porte atteinte à la sécurité du droit, à l'égalité de traitement entre les justiciables et à la confiance due aux actes de l'administration. Le principe de la séparation des pouvoirs interdit par ailleurs à l'administration de renoncer à appliquer les normes légales que ses décisions concrétisent (Revue de droit administratif et de droit fiscal, 1981, p. 247 [251] et les références citées, notamment ATF 102 Ib 296).

6.
Cela étant, l'IFICF était tenue d'exécuter la décision du 28 septembre 2005 et ne pouvait, comme elle l'a fait, se borner à rendre une seconde décision - dont est recours - sur le même objet, qui reportait encore l'exécution de l'obligation légale du recourant et lui imposait, sans fondement, des émoluments plus élevés que ceux pris dans sa première décision. La décision du 26 juin 2007 doit donc être annulée.

Le recours sera ainsi admis. Le recourant qui obtient gain de cause ne saurait supporter des frais de procédure (cf. art. 63 al. 1 PA a contrario). L'avance de frais qu'il a versée lui sera restituée.

Aucune indemnité à titre de dépens ne sera allouée, dès lors que le recourant n'est pas représenté par un avocat et que l'on ne voit pas qu'il ait supporté des frais indispensables et relativement élevés en raison de la présente procédure (art. 64 al. 1 PA a contrario).

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.
Le recours est admis et la décision de l'autorité inférieure du 26 juin 2007 est annulée.

2.
Il n'est pas perçu de frais de procédure. L'avance sur les frais de procédure présumés versée par le recourant, d'un montant de Fr. 500.--, lui est restituée.

3.
Il n'est pas alloué de dépens.

4.
Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (recommandé)
- Secrétariat général du DETEC (acte judiciaire)

Le président du collège : Le greffier :

Jérôme Candrian Loris Pellegrini

Indication des voies de droit :

Le présent arrêt peut être attaqué devant le Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14 par la voie du recours en matière de droit public, dans les trente jours qui suivent la notification. Le mémoire doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. L'arrêt attaqué et les moyens de preuve doivent être joints au mémoire, pour autant qu'ils soient en mains du recourant (voir art. 42 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]).

Expédition :