Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Cour I
A-6141/2013

Arrêt du 28 avril 2014

Composition

Jérôme Candrian (président du collège),
Marianne Ryter, Christoph Bandli, juges,
Olivier Bleicker, greffier.

Parties

B._____,
représenté par Me Guy Longchamp, Avocats & Conseils,
recourant,

contre

Inspection fédérale des installations à courant fort,
Luppmenstrasse 1, 8320 Fehraltorf,
autorité inférieure.

Objet

Absence du rapport de sécurité des installations électriques à basse tension.

Faits :

A.
B._____, né en 1965, est propriétaire d'une habitation et rural, à (…).

Le 16 janvier 2012, le responsable sécurité de l'exploitant du réseau électrique qui le dessert a confié l'exécution du contrôle périodique de l'installation électrique du rural à l'Inspection fédérale des installations à courant fort (l'ESTI ou l'Inspection). Il a souligné à cette occasion qu'il avait demandé à B._____ la remise d'un rapport de sécurité le 8 décembre 2008 et qu'il avait procédé depuis lors à deux rappels infructueux, les 15 septembre 2009 et 1er juin 2010.

Par courriers des 1er octobre 2012 et 19 mars 2013, l'ESTI a imparti à B._____ un délai au 3 janvier 2013, puis un dernier délai au 19 avril 2013, pour envoyer le rapport de sécurité à l'exploitant du réseau. Elle a en outre rendu attentif B._____ qu'en cas de non-respect de ce délai, une décision soumise à émolument (600 francs au minimum) serait rendue.

B.
Par décision du 30 septembre 2013, l'Inspection a constaté que le rapport de sécurité requis n'avait pas été transmis à l'exploitant du réseau et a enjoint B._____ à le faire jusqu'au 30 novembre 2013. Elle a également perçu un émolument de 600 francs pour l'établissement de la décision et a précisé que le non-respect de celle-ci pouvait entraîner l'ouverture d'une procédure de droit pénal administratif et une amende d'ordre de 5'000 francs au plus.

C.
Le 29 octobre 2013, B._____ (le recourant) a déposé un recours contre cette décision devant le Tribunal administratif fédéral (le Tribunal). Il y expose avoir signalé à différentes reprises qu'il allait procéder à d'importantes rénovations sur son bâtiment (plus de 100'000 francs) et qu'un représentant de l'ESTI lui a indiqué, peu avant le 3 janvier 2013 et à nouveau dans le courant du mois de mai 2013, que le délai imparti pour la remise du rapport de sécurité était reporté jusqu'à la fin des travaux. Il conclut dès lors à l'annulation de la décision du 30 septembre 2013, subsidiairement à ce que la cause soit renvoyée à l'Inspection pour instruction complémentaire et, plus subsidiairement encore, à ce que la décision entreprise soit réformée en ce sens que l'émolument soit fixé à 50 francs.

D.
Dans sa réponse du 4 décembre 2013, l'ESTI (l'autorité inférieure) relève que la teneur de son courrier du 19 mars 2013 démontre clairement que ses services attendaient du recourant qu'il se conforme à ses obligations dans les délais. D'un point de vue subjectif, le recourant ne pouvait par conséquent considérer que le délai imposé était suspendu ou déplacé, alors qu'il n'a jamais déposé de demande écrite en ce sens. Aucune assurance écrite de prolongation de délai ouverte jusqu'à la fin des travaux ne lui a par ailleurs été transmise. L'émolument exigé ne saurait enfin être considéré comme disproportionné. Par conséquent, l'autorité inférieure conclut au rejet du recours.

E.
Dans ses observations finales du 31 janvier 2014, le recourant maintient qu'il a reçu la garantie orale de la part de l'autorité inférieure qu'il pouvait attendre la fin des importants travaux sur sa ferme avant de faire établir le rapport de sécurité. La circonstance qu'aucun document écrit ne lui a été remis en ce sens ne saurait être un motif suffisant pour lui dénier le droit d'invoquer le principe de la bonne foi. Il estime qu'il est par ailleurs choquant que l'autorité inférieure puisse contester la validité de l'assurance donnée, au seul motif qu'elle ne l'aurait pas été par écrit. Il demande en outre au Tribunal d'ordonner une inspection locale et l'audition d'un membre de la société de construction C._____ afin de se convaincre de l'inutilité d'effectuer un contrôle de sécurité dans le délai imparti, d'une part, et de se faire sa propre idée des travaux effectués et de l'ordre dans lequel ceux-ci doivent intervenir, d'autre part. Il précise enfin qu'il a d'ores et déjà mandaté la société C._____ pour effectuer le contrôle de sécurité ("contrôle selon OIBT") et que celui-ci interviendra après la pose des nouvelles installations électriques.

La cause a ensuite été annoncée comme gardée à juger.

F.
Les autres faits et arguments de la cause seront abordés, si nécessaire, dans les considérants en droit qui suivent.

Droit :

1.
1.1 Conformément à l'art. 31 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), le Tribunal connaît, sous réserve des motifs d'exclusion énoncés à l'art. 32 LTAF, 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 à l'art. 33 LTAF. La procédure devant le Tribunal est régie par la PA, pour autant que la LTAF n'en dispose pas autrement (art. 37 LTAF). A ce titre, il examine d'office et librement sa compétence (art. 7 PA) et la recevabilité des recours qui lui sont soumis.

En l'occurrence, l'ESTI est l'organe chargé par le Conseil fédéral du contrôle des installations à courant faible et à courant fort (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]), dont les décisions fondées sur la LIE et ses dispositions d'exécution sont sujettes à recours devant le Tribunal administratif fédéral (art. 23 LIE). La décision dont est recours satisfait par ailleurs aux conditions posées par l'art. 5 PA et n'entre pas dans le champ d'exclusion de l'art. 32 LTAF. Partant, le Tribunal administratif fédéral est compétent pour connaître du litige.

1.2 Le recourant est spécialement atteint par la décision attaquée, dont il requiert l'annulation. Il a donc la qualité pour recourir au sens de l'art. 48 al. 1 PA. Les autres conditions de recevabilité du recours, quant au délai et à la forme (art. 50 et 52 PA), sont satisfaites, si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond du litige.

2.
Le Tribunal administratif fédéral applique le droit d'office, sans être lié par les motifs invoqués (art. 62 al. 4 PA), ni par l'argumentation juridique développée dans la décision entreprise. La procédure est régie par la maxime inquisitoire, ce qui signifie que le Tribunal administratif fédéral définit les faits et apprécie les preuves d'office et librement (art. 12 PA). Les parties doivent toutefois collaborer à l'établissement des faits (art. 13 PA), notamment en apportant les éléments en leur possession permettant d'établir la preuve des faits dont elles se prévalent (cf. ATF 132 III 731 consid. 3.5 ; cf. ég. JÉRÔME CANDRIAN, Introduction à la procédure administrative fédérale, Bâle 2013, ch. 63 p. 44 ; PIERRE MOOR/ETIENNE POLTIER, Droit administratif, vol. II, 3ème éd., Berne 2011, n. 2.2.6.3 p. 293 s. et n. 2.2.6.4 p. 299 s.), et motiver leur recours (art. 52 PA).

3.
3.1 Selon l'art. 20 al. 1 LIE, la surveillance des installations électriques et de leur bon état d'entretien incombe à leur exploitant (propriétaire, locataire, etc.). Le Conseil fédéral édicte des prescriptions en vue de prévenir les dangers et dommages causés par de telles installations (art. 3 al. 1 LIE). A teneur de l'art. 3 al. 1 de l'ordonnance du 7 novembre

2001 sur les installations électriques à basse tension (OIBT, RS 734.27), les installations électriques doivent être établies, modifiées, entretenues et contrôlées selon les règles techniques reconnues et ne doivent mettre en danger ni les personnes, ni les choses, même en cas d'infraction aux règles ou de dérangement prévisibles. L'art. 4 al. 1 OIBT prévoit que, sauf difficultés extraordinaires, elles doivent aussi être établies, modifiées et entretenues de façon à ne pas perturber exagérément l'utilisation correcte d'autres installations. Selon l'art. 5 al. 1 OIBT, il revient au propriétaire de l'installation (ou au représentant désigné par lui) de veiller à ce que cette dernière réponde en tout temps aux exigences des art. 3 et 4 OIBT. Dans ce but, l'OIBT impose notamment un contrôle périodique de l'installation (cf. art. 36 OIBT et l'annexe à l'OIBT).

3.2 Aux termes de l'art. 36 al. 1 OIBT, six mois au moins avant l'expiration d'une période de contrôle, l'exploitant du réseau invite par écrit le propriétaire qu'il alimente à lui présenter un rapport de sécurité avant la fin de la période de contrôle (pour les prescriptions relatives à ce rapport, cf. art. 37 OIBT et art. 10 de l'ordonnance du DETEC sur les installations électriques à basse tension du 15 mai 2002 [RS 734.272.3]). Le délai pour remettre le rapport peut être prorogé d'une année, au plus, après l'expiration de la période de contrôle fixée (art. 36 al. 3 1ère phrase OIBT). Si le rapport de sécurité n'est pas présenté dans le délai malgré deux rappels, l'exploitant de réseau confie l'exécution du contrôle périodique à l'ESTI (art. 36 al. 3 2ème phrase OIBT). Le propriétaire de l'installation est seul responsable de l'envoi du rapport de sécurité dans le délai imparti à l'exploitant du réseau (art. 5 al. 1 2ème phrase OIBT en relation avec l'art. 36 al. 1 OIBT) ; en cas d'inexécution ou d'exécution tardive de cette obligation, il doit en assumer les conséquences (entre autres, cf. arrêts du Tribunal administratif fédéral A-2251/2013 du 13 décembre 2013 consid. 3.1 et A-2460/2012 du 28 janvier 2013 consid. 4 et réf. cit.).

4.
En l'espèce, il est constant que, saisie par l'exploitant du réseau conformément aux prescriptions de l'art. 36 al. 3 OIBT, l'autorité inférieure a procédé à deux rappels du recourant avant de prononcer la décision attaquée. Seul est litigieux le point de savoir si le recourant pouvait s'abstenir de bonne foi de produire le rapport périodique à l'autorité inférieure.

A ce sujet, l'argumentation du recourant est double. D'une part, il affirme qu'il a reçu oralement l'assurance de la part d'un représentant de l'ESTI qu'il pouvait attendre la fin des travaux sur son bien-fonds pour produire le rapport périodique. D'autre part, il n'y aurait à son avis aucun sens d'attendre de lui la production d'un tel rapport périodique alors que les travaux se ponctuent par la remise d'un rapport de sécurité.

L'autorité inférieure se réfère à son dossier et relève que le courrier du 19 mars 2013 indique clairement que le recourant n'a pas été mis au bénéfice d'une prolongation de délai.

4.1 Posé à l'art. 9 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101) et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi confère à l'administré, à certaines conditions, le droit d'exiger des autorités qu'elles se conforment aux promesses ou assurances précises qu'elles lui ont faites et ne trompent pas la confiance qu'il a légitimement placée en elles (ATF 137 II 182 consid. 3.6.2, ATF 131 II 627 consid. 6.1 ; cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-6331/2010 du 3 février 2012 consid. 12.2.1 et les réf. cit.). Ce principe, qui ne peut avoir qu'une influence limitée dans les matières dominées par le principe de la légalité en cas de conflit avec lui, suppose notamment que celui qui s'en prévaut ait, en se fondant sur les assurances ou le comportement de l'administration, pris des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice (ATF 131 II 627 consid. 6.1 ; cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-6864/2010 du 20 décembre 2011 consid. 8.5 et les réf. cit.).

4.2 En l'occurrence, il convient de se référer aux pièces versées au dossier et aux affirmations du recourant pour établir si l'autorité inférieure a violé les règles de la bonne foi.

4.2.1 Avant la remise au propriétaire d'une installation électrique, un contrôle final propre à l'entreprise doit être exécuté par une personne du métier selon l'art. 8 OIBT ou par un contrôleur/chef monteur-électricien, et les résultats consignés dans un rapport de sécurité (art. 24 al. 2 OIBT). De plus, selon l'art. 35 al. 3 OIBT, le propriétaire d'une installation dont la période de contrôle selon l'annexe OIBT est inférieure à 20 ans (en l'espèce 10 ans en vertu du ch. 2 let. c ch. 8 de l'annexe OIBT) a l'obligation de faire exécuter, dans les six mois à compter de la réception de l'installation, un contrôle de réception par un organisme indépendant de l'installateur ou par un organisme d'inspection accrédité et de remettre

dans le même délai le rapport de sécurité à l'exploitant (art. 35 al. 3 OIBT).

Le contrôle de réception ainsi que le rapport de sécurité s'y afférent selon l'art. 35 al. 3 OIBT sont à distinguer du rapport de sécurité exigé au titre des contrôles périodiques prévus par les art. 32 al. 4 et 36 OIBT. Les premiers assurent qu'une installation est conforme aux prescriptions lors de sa mise en service initiale et de sa prise en charge par le propriétaire, alors que les contrôles périodiques interviennent régulièrement, tous les 1, 5, 10 ou 20 ans selon le type d'installation ou après tout changement de propriétaire, si le dernier contrôle effectué date de cinq ans (cf. annexe OIBT). Aux termes de l'art. 5 al. 1 OIBT, le propriétaire d'une installation électrique (ou un représentant désigné par lui) doit veiller à ce que son installation réponde en tout temps aux exigences figurant aux art. 3 (exigences fondamentales concernant la sécurité) et 4 OIBT (exigences fondamentales concernant la lutte contre les perturbations).

4.2.2 Dès lors, compte tenu des travaux entrepris sur son rural, le recourant est soumis à plusieurs délais (remise du contrôle périodique, final et de réception). Or, les pièces du dossier ne viennent pas étayer qu'il a effectivement reçu une assurance de la part de l'autorité inférieure quant à son obligation de faire établir le rapport de sécurité périodique. Au contraire, les pièces produites plaident plutôt en faveur d'une confusion de sa part entre les différents contrôles. Il met en effet en avant le contrôle final propre à l'entreprise électrique (cf. observations finales du 31 janvier 2014, p. 3 ch. 8 avec le renvoi à la pièce n° 7 de son bordereau) et soutient qu'il n'y aurait aucun intérêt pour l'autorité inférieure de le faire précéder du contrôle de réception. Toutefois, la présente procédure porte sur le contrôle périodique qui devait se tenir au plus tard en 2009 (cf. art. 36 al. 1 OIBT) et pour lequel le recourant n'a, à ce jour, fourni aucune explication vraisemblable quant aux motifs qui l'ont poussé à ne pas l'exécuter dans ce délai. Le Tribunal ne dispose en effet pas d'éléments qui lui permettent de retenir que le recourant aurait obtenu une assurance écrite quant au report de ce délai à la fin des travaux, à la suite du délai de plus de quatre ans qui s'était écoulé lorsque l'autorité inférieure a été saisie par l'exploitant du réseau. Au regard des enjeux en matière de sécurité, l'on peut par ailleurs attendre de l'autorité inférieure qu'elle respecte l'art. 36 al. 3 OIBT ("Le délai peut être prorogé d'une année, au plus, après l'expiration de la période de contrôle fixée") et ne se montre pas disposée à accorder oralement des exceptions à cette règle. D'ailleurs, l'autorité inférieure souligne à raison qu'elle n'aurait certainement pas imparti au recourant le 19 mars 2013 un

ultime délai échéant au 19 avril 2013 si l'un de ses agents avait effectivement accepté de proroger ce délai. A ce sujet, le Tribunal observe que le recourant ne conteste par ailleurs pas avoir reçu cet ultime rappel. Pour autant, il affirme avoir téléphoné à l'autorité inférieure dans le courant du mois de mai 2013, soit bien après l'échéance de ce délai.

Au vu des circonstances de l'espèce, la seule affirmation du recourant selon laquelle il aurait reçu une assurance de l'autorité inférieure – dont il ne peut indiquer ni la date ni l'interlocuteur – est insuffisante pour y accorder un poids suffisant (cf. arrêt du Tribunal fédéral 8F_6/2013 du 25 juin 2013 consid. 2 ; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-12/2012 du 7 mai 2012 consid. 2 et réf. cit.) au vu de la dénégation de l'autorité inférieure. Il n'y a en particulier pas d'éléments suffisants dans le dossier qui permettent de retenir avec le degré de vraisemblance requis que l'autorité inférieure aurait mis le recourant au bénéfice de l'assurance qu'il pouvait attendre la fin de ses travaux pour produire le rapport de sécurité attendu depuis 2008.

4.3 Il appartenait enfin au recourant de s'organiser pour informer l'autorité inférieure de ses travaux de construction et requérir, le cas échéant, une exception à la remise du rapport de sécurité dans l'année qui suit l'expiration de la période de contrôle. A cet égard, l'autorité inférieure ne peut être tenue responsable de la mauvaise appréciation par le recourant des différents contrôles et du fait qu'il n'existe au dossier pas la moindre trace d'une réaction du recourant aux différents courriers adressés par l'exploitant du réseau, puis par l'Inspection depuis l'année 2008. Le recourant admet de surcroît expressément n'avoir pas réagi dans le délai imparti par l'autorité inférieure lors de l'octroi de l'ultime délai. Il suffit dès lors de rappeler qu'aux termes de l'art. 5 al. 1 OIBT, le propriétaire d'une installation électrique doit veiller à ce que son installation réponde "en tout temps" aux exigences figurant aux art. 3 et 4 OIBT. En ne respectant pas l'ultime délai accordé par l'autorité inférieure, le recourant doit par conséquent se voir opposer la prise de la décision attaquée.

Adopter une autre solution reviendrait par ailleurs à protéger l'attitude emprunte de passivité du recourant. Si le propriétaire jouit d'une certaine marge de manœuvre en fait et peut, par exemple échelonner certains travaux (cf. arrêts du Tribunal administratif fédéral A-6127/2011 du 11 décembre 2012 consid. 6 et A-933/2012 du 20 août 2012 consid. 3.2), il ne saurait toutefois reporter à sa guise et pendant une longue période les mesures indispensables prescrites par la loi pour s'assurer de la conformité de son installation électrique. Des défauts non

réparés depuis des années impliquent en effet nécessairement que la sécurité exigée par l'art. 5 al. 1 OIBT n'est plus garantie (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-4183/2009 du 3 mai 2010 consid. 5.2). Il est dès lors impératif que le prescrit de l'art. 36 al. 3 OIBT soit respecté et que les propriétaires concernés ne soient pas autorisés à reporter ce délai d'une année à leur guise, sans l'accord explicite de l'ESTI.

Le grief du recourant y relatif doit, dès lors, également être rejeté.

4.4 Il découle des considérations qui précèdent que le Tribunal s'estime suffisamment renseigné pour statuer en l'état du dossier. Dans ces conditions, de nouvelles mesures d'instruction ne seraient pas susceptibles de modifier son appréciation, de sorte qu'il n'y a pas lieu d'ordonner une inspection locale ou l'interrogatoire d'un représentant de l'entrepreneur du recourant par appréciation anticipée des preuves (cf. ATF 138 III 374 consid. 4.3.2, ATF 134 I 140 consid. 5.3).

5.
Le recourant critique enfin l'émolument de 600 francs mis à sa charge par l'autorité inférieure.

5.1 Selon l'art. 41 OIBT, l'autorité inférieure perçoit des émoluments pour les contrôles et les décisions prises en vertu des art. 9 et 10 de l'ordonnance sur l'Inspection fédérale des installations à courant fort du 7 décembre 1992 (O-ESTI, RS 734.24). Aux termes de l'art. 9 al. 1 O-ESTI, en vigueur jusqu'au 30 novembre 2013, l'Inspection perçoit un émolument allant jusqu'à 1'500 francs pour l'octroi, la modification ou la suppression d'autorisations, pour l'édiction d'interdictions et pour d'autres décisions de sa part. Le montant de l'émolument est fixé d'après la charge effective que l'acte impose à l'Inspection. Pour les autres activités de l'Inspection, les émoluments sont calculés en fonction des coûts, augmentés d'un supplément de 20 % au maximum (art. 10 al. 1 O-ESTI). Selon la jurisprudence relative au contrôle de sécurité des installations électriques, lorsque l'Inspection est tenue de rendre une décision après avoir dûment procédé à un rappel, elle n'excède pas la marge d'appréciation qui lui est reconnue en percevant un montant de 600 francs (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-735/2013 du 23 mai 2013 consid. 4 et réf. cit.).

5.2 En l'espèce, l'émolument de 600 francs en cause est fondé aussi bien quant à son principe que quant à son montant. Tout d'abord, c'est à juste titre que l'exploitant du réseau a fait appel à l'ESTI dès lors qu'il ne parvenait pas, malgré deux rappels, à obtenir du recourant qu'il lui

remette le rapport de sécurité relatif à son installation électrique (cf. art. 36 al. 3 et 40 al. 3 OIBT). Quant au montant fixé, il se situe au niveau inférieur de l'échelle prévue à l'art. 9 al. 1 O-ESTI. L'Inspection a de surcroît expressément rendu attentif le recourant qu'elle percevrait un émolument de 600 francs s'il devait ne pas produire un tel rapport de sécurité. La demande du recourant tendant à l'annulation de cet émolument, respectivement au prononcé d'un émolument limité à 50 francs, doit dès lors être écartée.

6.
Au vu de ce qui précède, le recours doit être intégralement rejeté.

En raison de l'effet suspensif au recours, le délai fixé par la décision entreprise pour la remise du contrôle périodique est échu. Dès lors, ce délai est fixé à 30 jours à compter de l'entrée en force du présent arrêt.

7.
En application de l'art. 63 al. 1 PA et des art. 2 et 4 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral (FITAF, RS 173.320.2), les frais de procédure, arrêtés à 500 francs, sont mis à la charge du recourant. Ils sont compensés par l'avance de frais déjà versée du même montant.

Dans la mesure où le recourant succombe, il n'y a pas lieu de lui allouer une indemnité à titre de dépens (art. 64 al. 1 PA a contrario). L'autorité inférieure n'y a elle-même pas droit.

(le dispositif est porté à la page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.
Le recours est rejeté.

2.
Le recourant dispose d'un délai non prolongeable de 30 jours à compter de l'entrée en force du présent arrêt pour présenter à l'exploitant du réseau un rapport de sécurité au sens des considérants qui précèdent.

3.
Les frais de procédure, d'un montant de 500 francs, sont mis à la charge du recourant. Ce montant sera entièrement prélevé sur l'avance de frais de même montant déjà effectuée.

4.
Il n'est pas alloué de dépens.

5.
Le présent arrêt est adressé :

– au recourant (Acte judiciaire)
– à l'autorité inférieure (Recommandé)
– au Secrétariat général du DETEC (Acte judiciaire)

L'indication des voies de droit se trouve à la page suivante.

Le président du collège : Le greffier :

Jérôme Candrian Olivier Bleicker

Indication des voies de droit :

La présente décision peut être attaquée 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 (art. 82 ss, 90 ss et 100 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]). Le mémoire doit être rédigé dans une langue officielle et doit indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. La décision attaquée et les moyens de preuve doivent être joints au mémoire, pour autant qu'ils soient en mains du recourant (art. 42 LTF).

Expédition :