

N° 398901

Commune de Clichy-sous-Bois

7^{ème} et 2^{ème} chambres réunies

Séance du 8 février 2017

Lecture du 3 mars 2017

CONCLUSIONS

M. Gilles PELLISSIER, rapporteur public

Par un contrat du 17 février 1997, la commune de Clichy-sous-Bois a concédé à un groupement de sociétés auquel s'est substituée la société dhuysienne de chaleur (SDC) le service de « la distribution de chaleur jusqu'aux postes d'abonnés, pour les besoins de chauffage et de préparation d'eau chaude sanitaire » (art 7 du traité de concession). Les abonnés évoqués par ces stipulations, nous aurons l'occasion d'y revenir, ne sont pas les particuliers consommateurs finaux de la chaleur distribuée, mais les copropriétés ou regroupements de copropriétés, lesquels se chargent de l'acheminement aux résidents de la chaleur livrée par la société concessionnaire aux postes de livraison.

A la suite de la liquidation judiciaire, au mois d'avril 2009, de la Société coopérative immobilière pour le chauffage urbain (SCICU) qui avait souscrit un contrat d'abonnement avec la SDC pour le compte de plusieurs copropriétés, la plupart de ces dernières ont souscrit de nouveaux contrats avec la SDC, à l'exception des copropriétés du Chêne Pointu et de l'Etoile du Chêne Pointu, dont les règlements ne conféraient pas à leurs syndicats de compétence en matière de gestion du service collectif du chauffage et de l'eau chaude. Ces copropriétés hébergent plusieurs milliers de personnes en très grande précarité économique.

La société concessionnaire lui ayant fait part de cette situation et de son intention de cesser les livraisons à destination de ces copropriétés qui n'étaient plus abonnées, la commune l'a mise en demeure, par un courrier du 16 octobre 2009, de poursuivre la fourniture de ses prestations malgré l'absence d'abonnements, sous peine de mise en régie. La société concessionnaire s'est exécutée, mais elle a ensuite recherché la responsabilité contractuelle de la commune afin qu'elle l'indemnise du préjudice subi du fait des prestations qu'elle avait fournies sans contrepartie aux deux copropriétés que nous avons citées, pour la période du 17 octobre 2009 au 15 octobre 2010, des contrats ayant pu être signés à cette dernière date. Elle évalue son préjudice à un peu plus de 1 500 000 euros. Par un jugement du 17 septembre 2013, le TA de Montreuil a déclaré la commune de Clichy-sous-Bois responsable du préjudice subi mais subordonné aux résultats d'une expertise son évaluation. La CAA de Versailles a, par un arrêt du 18 février 2016 contre lequel la commune se pourvoit en cassation, confirmé ce jugement.

Nous regrouperons les treize moyens du pourvoi autour des motifs de l'arrêt qu'ils critiquent sous différents angles.

Les motifs principaux concernent la détermination des obligations contractuelles du concessionnaire. Pour juger que la commune avait commis une faute en faisant usage des pouvoirs de sanction que lui confèrent le contrat pour imposer à la société concessionnaire de fournir des prestations aux usagers finaux n'ayant pas souscrit de contrat d'abonnement, la cour a considéré que ni les stipulations du contrat, ni les principes généraux de continuité du service public et d'égalité des usagers n'obligeaient la société concessionnaire à le faire et qu'en l'absence de toute défaillance de son cocontractant, il appartenait à la commune, si elle entendait obtenir de lui des prestations non prévues par le contrat, qu'elle fasse usage de son pouvoir de modification unilatérale.

Plusieurs moyens critiquent l'interprétation faite par la cour des obligations contractuelles de la société concessionnaire. Cette interprétation est, vous le savez, souveraine, et les différentes dénaturations invoquées par la commune ne nous semblent pas établies.

Tout d'abord, la cour nous paraît avoir eu parfaitement raison de considérer que le service concédé ne portait que sur le réseau primaire, c'est-à-dire la fourniture de chaleur jusqu'aux postes de livraison, à partir desquels elle devait être acheminée, par les copropriétés abonnées, aux résidents. Cette interprétation ressort sans la moindre ambiguïté des différentes stipulations du contrat aux termes desquelles « le concessionnaire développe le réseau (...) ». Les usagers se raccordent au réseau ainsi établi ou existant » (art 12) ; « Le concessionnaire est chargé d'exploiter, à ses risques et périls, le service de production et de distribution d'énergie calorifique jusqu'aux postes d'abonnés en vue d'assurer le chauffage et la préparation d'eau chaude sanitaire [...] » (art 37) ; « le concessionnaire est tenu de fournir, aux conditions du présent contrat et dans le respect des conditions techniques des anciennes polices d'abonnement et ensuite de celles qui s'y substitueront, la chaleur nécessaire aux bâtiments dans la limite des puissances souscrites par les abonnés pour le chauffage et/ou la production de l'eau chaude sanitaire » (art 40) ; « La chaleur est fournie dans les locaux mis à la disposition du concessionnaire par les abonnés. Ces locaux sont appelés postes de livraison. » (art 46). Comme nous le disions, les abonnés de la société concessionnaire ne sont pas les usagers finaux, ainsi que cela ressort explicitement de l'article 3 du règlement général du service qui précise que « les installations secondaires ... ne font pas partie des ouvrages du service et ... l'abonné ... doit assumer la charge de leur fonctionnement et de leur entretien ». Plusieurs autres stipulations distinguent l'abonné de l'utilisateur, de sorte qu'il ne fait aucun doute à nos yeux que la société concessionnaire n'était contractuellement tenue que de fournir les copropriétés qui avaient conclu auprès d'elle un contrat d'abonnement leur donnant accès à la chaleur fournie aux postes de livraison. La cour n'a donc pas dénaturé les pièces du dossier en adoptant cette lecture du contrat de concession.

Elle n'a pas davantage dénaturé les stipulations du contrat en jugeant qu'elles n'imposaient pas à la société concessionnaire de chercher, en l'absence de copropriété susceptible de s'abonner à ses services, à conclure directement avec les usagers finaux. Aucune des stipulations du contrat, et notamment pas celles, telles l'article 40 que nous avons citées, qui évoquent la chaleur nécessaire aux usagers, n'a une telle portée.

Pour terminer sur cette question, indiquons également que, contrairement ce que soutient la commune requérante, aucune pièce du dossier ne permet d'affirmer que la société concessionnaire aurait été directement saisie de demandes d'abonnements individuels qu'elle aurait rejeté. En tout état de cause, son contrat, comme nous l'avons dit, lui aurait donné le droit de le faire.

Dès lors que la société concessionnaire n'était pas tenue par les stipulations du contrat de servir directement les usagers, l'était-elle en vertu des principes de continuité du service public et d'égalité des usagers devant le service public, qui, si l'on suit le pourvoi, seraient générateurs d'obligations contractuelles dépassant celles expressément fixées par le contrat ?

Nous ne le pensons pas. Ces principes ne créent d'obligations pour le délégataire d'un service public que dans la gestion du service délégué. Ce sont les prestations qu'il doit effectuer en exécution du contrat qui doivent l'être à tous sans discrimination et qui ne sauraient souffrir d'interruption, même en présence de difficultés matérielles ou économiques. En revanche, ces principes ne sauraient mettre à la charge du délégataire d'autres services que ceux qui lui ont été contractuellement délégués.

En l'espèce, comme nous l'avons vu en examinant les moyens précédents, le contrat ne confiait pas au concessionnaire l'ensemble du service public de la distribution de chaleur jusqu'aux usagers finaux, mais seulement une partie de celui-ci, correspondant au réseau primaire, jusqu'aux copropriétés abonnées, dans les postes de livraison. L'acheminement de la chaleur de ces postes de livraison jusqu'aux usagers finaux correspond à une autre partie du service public étranger à la concession, qui demeurerait donc de la compétence de la commune. Cette dernière pouvait demander à sa cocontractante de le prendre en charge pour quelques usagers qui se trouvaient privés de l'accès au service public du fait de l'organisation de leur copropriété ; elle pouvait même le lui imposer en vertu de son pouvoir de modification unilatérale, au nom des principes de continuité du service public et d'égalité des usagers et moyennant, qu'il s'agisse d'une demande ou d'un ordre, une compensation financière de cette extension de l'objet du contrat. Mais elle ne pouvait certainement pas utiliser ses pouvoirs de sanction pour imposer des obligations qui n'étaient pas prévues par le contrat.

Pour cette même raison, l'obligation faite par l'article L. 115-3 du code de l'action sociale aux prestataires de services publics de première nécessité – électricité, chaleur, gaz, eau – de ne pas interrompre la fourniture en cas de non-paiement des factures pendant la trêve hivernale pour les trois premiers, toute l'année pour l'eau, ne s'impose pas à la société concessionnaire qui, du fait des termes du contrat, ne saurait être regardée comme un fournisseur de chaleur aux personnes ou familles. Cette obligation, qui n'est pas visée par le contrat de concession, n'est d'ailleurs pas invoquée par la commune requérante.

La cour n'a pas davantage commis d'erreur de droit en subordonnant à un contrat la qualité d'usager d'un service public industriel et commercial : ce n'est pas pour ce motif que la cour a considéré que les usagers finaux n'étaient pas destinataires du service délégué, mais en raison du périmètre de la délégation, qui se limitait au réseau primaire.

Si vous partagez les analyses qui précèdent, vous ne pourrez qu'écarter le moyen dirigé contre la conclusion à laquelle conduisait logiquement le raisonnement de la cour, à

savoir que la société concessionnaire n'avait commis aucune faute dans l'exécution du contrat.

Les autres moyens n'appellent pas de longs développements : il ne saurait être reproché à la cour de ne pas avoir répondu à l'argument selon lequel la société concessionnaire aurait accepté de fournir des prestations à d'autres usagers n'ayant pas souscrit de police d'abonnement, qui n'est pas un moyen et dont, en tout état de cause, on peine à voir quelle incidence cette circonstance aurait pu avoir sur les obligations contractuelles de la société.

La cour n'était pas davantage tenue de répondre à l'argument de la commune selon lequel elle aurait pu saisir les tribunaux judiciaires d'impayés, argument inopérant puisqu'elle n'était pas censée avoir des relations contractuelles avec les usagers finaux.

La critique de la motivation de motifs surabondants relatifs aux éventuelles difficultés pratiques à conclure des contrats individuelles est inopérante.

Les quatre derniers moyens, aux ramifications également foisonnantes, sont dirigés contre les motifs par lesquels la cour a écarté toute faute de la société concessionnaire dans l'exécution des stipulations du règlement de service modifiées pour faire face à la situation à l'origine des difficultés, tenant à la disparition de l'abonné de la société. Il est prévu qu'après avoir informé immédiatement le concédant, le *« concessionnaire soumet alors à l'autorisation du concédant le cadre juridique qui lui permettra d'assurer provisoirement la fourniture de chaleur aux usagers concernés et notamment de facturer et recouvrer ses prestations jusqu'à la signature d'une nouvelle police d'abonnement avec ces derniers »*.

Sous des appellations variées d'insuffisance de motivation, erreur de qualification juridique des faits et dénaturation, la commune requérante tente sans convaincre de remettre en cause l'appréciation souveraine et parfaitement motivée de la cour selon laquelle la société concessionnaire n'a pas fait obstacle à la mise en place d'une solution provisoire et que les problèmes rencontrés à cette fin sont plutôt imputables à la commune.

Nous vous proposons donc de rejeter le pourvoi de la commune de Clichy-sous-Bois à la charge de laquelle vous pourrez mettre le versement à la société Dhuyisienne de Chaleur le versement d'une somme de 3 000 euros au titre des frais exposés.