

**N^{os} 370129, 370132, 370135, 370139,
370140, 370143, 372634, 372638, 372639,
372642, 372643
SYNDICAT DEPARTEMENTAL
D'ELECTRICITE ET DE GAZ DE LA
CHARENTE et autres**

**3^{ème} chambre jugeant seule
Séance du 5 mai 2015
Lecture du 22 mai 2015**

CONCLUSIONS

M. Vincent DAUMAS, rapporteur public

Dès la fin des années trente du siècle dernier, l'Etat avait créé un fonds destiné à alléger les charges supportées par les communes et les départements en vue de l'électrification de leurs territoires. Ces aides budgétaires de l'Etat aux collectivités territoriales existent toujours mais dans un cadre renouvelé par la loi de finances rectificative pour 2011¹. Celle-ci a créé un compte d'affectation spéciale intitulé « Financement des aides aux collectivités territoriales pour l'électrification rurale » et modifié L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales (CGCT) pour encadrer l'octroi de ces aides.

Les requérants sont tous des syndicats départementaux compétents en matière d'électrification, qui rassemblent les collectivités et établissements maîtres d'ouvrage des réseaux de distribution de l'électricité. Ils attaquent l'un des décrets intervenus pour assurer la mise en œuvre de ces dispositions – un décret du 14 janvier 2013² –, ainsi qu'un arrêté du 27 mars 2013 du ministre chargé de l'énergie ayant le même objet³. Notons que deux désistements vous sont parvenus hier matin, émanant du syndicat des énergies et de l'aménagement numérique de Haute-Savoie. Rien n'y faisant obstacle, vous pourrez lui donner acte de ces désistements d'instance.

Les dispositions pertinentes de la loi figurent aux alinéas 7 à 10 du I de l'article L. 2224-31 du CGCT. Selon ces dispositions, l'autorité organisatrice d'un réseau public de distribution d'électricité peut recevoir des aides pour financer les ouvrages ruraux de ce réseau (alinéa 7). Cette autorité peut aussi recevoir des aides pour réaliser des opérations tendant à maîtriser la demande d'électricité, pour développer les énergies renouvelables et les installations de production d'électricité de proximité (alinéa 8). Le texte précise que « la répartition annuelle des aides est arrêtée par le ministre chargé de l'énergie », après avis d'un conseil composé pour une bonne part de représentants des collectivités et établissements maîtres d'ouvrage des travaux, et en tenant compte de l'inventaire des besoins recensés tous les deux ans dans chaque département auprès de ces maîtres d'ouvrage (alinéa 9). Enfin, le texte renvoie à un décret en Conseil d'Etat, pris après avis du conseil mentionné à l'alinéa 9, le soin de préciser les catégories de travaux susceptibles de bénéficier des aides et fixer les règles d'attribution de celles-ci ainsi que leurs modalités de gestion (10^e alinéa).

¹ Loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011, article 7.

² Décret n° 2013-46 du 14 janvier 2013 relatif aux aides pour l'électrification rurale.

³ Arrêté du 27 mars 2013 pris en application du décret n° 2013-46 du 14 janvier 2013 relatif aux aides pour l'électrification rurale (NOR: DEVR1305608A).

1. C'est ce dernier décret qu'attaquent cinq syndicats requérants et nous commencerons par examiner ces recours. Les moyens soulevés sont nombreux.

1.1. En premier lieu, le décret attaqué aurait été adopté au terme d'une procédure irrégulière, faute d'avis préalable du conseil à l'électrification rurale.

Toutefois, le décret attaqué vise cet avis en date du 10 octobre 2012. Contrairement à ce qui est soutenu, les membres du conseil ont été désignés par un arrêté du 7 septembre 2012 du ministre chargé de l'énergie, publié au bulletin officiel du ministère de l'écologie. Et le délai qui s'est écoulé entre cette désignation et l'avis du conseil, soit plus d'un mois, ne prouve nullement que sa consultation n'aurait pas été régulière.

1.2. En deuxième lieu, les articles 6 et 15 du décret procèderaient à une subdélégation illégale du pouvoir réglementaire à un arrêté ministériel.

Mais il est admis que, lorsqu'une loi renvoie à un décret, celui-ci puisse lui-même renvoyer à un acte subordonné, à condition d'avoir suffisamment encadré cette subdélégation (CE 3 mai 2006, Syndicat de la juridiction administrative et Union syndicale des magistrats administratifs, n^{os} 274689 et 285178, aux tables du Recueil). En l'occurrence, conformément à ce qu'exige le dernier alinéa du I de l'article L. 2224-31, le décret précise les catégories de travaux susceptibles de bénéficier des aides, en distinguant un programme principal correspondant aux aides mentionnées à l'alinéa 7 du I de l'article L. 2224-31 et un programme spécial correspondant aux aides mentionnées à son alinéa 8, chacun étant divisé en sous-programmes représentant différents types de travaux (article 1^{er} du décret attaqué) ; puis le décret fixe les règles d'attribution de ces aides (articles 2, 3 et 4) ; enfin il détermine leurs modalités de gestion (articles 5 à 19). Dans ces conditions, la subdélégation à laquelle il procède à l'article 6, en confiant au ministre chargé de l'énergie le soin de préciser les modalités de la répartition entre départements des aides du programme principal, de surcroît en précisant que le ministre tient compte du degré de réalisation de l'objectif de regroupement au niveau départemental de la maîtrise d'ouvrage, est suffisamment encadrée. Il en va de même de la subdélégation prévue à l'article 15 du décret, par lequel est confié au même ministre le soin de préciser les modalités d'examen au cas par cas des demandes d'aide au titre du programme spécial.

1.3. En troisième lieu, l'article 2 du décret serait entaché d'une erreur manifeste d'appréciation en ce qu'il réserve le bénéfice des aides à l'électrification rurale aux travaux effectués sur le territoire de communes dont la population est inférieure à 2 000 habitants et qui ne sont pas comprises dans une « unité urbaine », au sens de l'INSEE, dont la population totale est supérieure à 5 000 habitants.

Selon les requérants, l'erreur résiderait dans le fait d'avoir exclu du bénéfice de ces aides toutes les communes de moins de 2 000 habitants appartenant à des unités urbaines d'une population supérieure à 5 000 habitants. Une unité urbaine au sens de l'INSEE est constituée par « une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (...) qui compte au moins 2 000 habitants ». Et, toujours selon l'INSEE, une commune rurale est une commune n'appartenant pas à une unité urbaine. Au regard de ces définitions, nous peinons à voir où se loge l'erreur alléguée : dès lors que les communes dont les requérants se plaignent de l'exclusion du bénéfice des aides appartiennent à des unités urbaines de plus de 5 000 habitants, elles ne peuvent être regardées comme des communes rurales, à tout le moins au sens de l'INSEE. Les requérants ne proposent aucune définition alternative de la commune rurale. Dans ces conditions, nous ne voyons pas comment vous pourriez censurer une erreur manifeste d'appréciation.

1.4. En quatrième lieu, l'article 2 du décret méconnaîtrait le principe d'égalité.

Cet article, nous l'avons dit, ouvre le bénéfice du programme principal aux travaux réalisés sur le territoire des communes dont la population est inférieure à 2 000 habitants, à l'exclusion de celles comprises dans une « unité urbaine » de plus de 5 000 habitants. Mais ses dispositions prévoient aussi une faculté de déroger à cette règle au bénéfice de communes de 2 000 à 5 000 habitants « compte tenu notamment de leur isolement ou du caractère dispersé de leur habitat ». Selon le syndicat requérant, compte tenu de cette dérogation, le décret traiterait moins bien les communes de moins de 2 000 habitants comprises dans une unité urbaine d'une population supérieure à 5 000 habitants que les communes comptant entre 2 000 et 5 000 habitants isolées ou caractérisées par un habitat dispersé. Mais ces deux catégories de communes sont dans des situations différentes au regard de l'objet du décret : une commune isolée ou dont l'habitat est dispersé ne peut en effet, par définition, être incluse dans une unité urbaine au sens de l'INSEE, laquelle, nous le rappelons, se caractérise par la continuité du bâti (c'est-à-dire moins de 200 mètres entre deux habitations).

1.5. En cinquième lieu, les articles 6 et 15 du décret méconnaîtraient le 9^e alinéa de l'article L. 2224-31 du CGCT.

Ce 9^e alinéa, nous le disions tout à l'heure, prévoit que la répartition annuelle des aides est arrêtée par le ministre chargé de l'énergie « en tenant compte de l'inventaire des besoins recensés tous les deux ans dans chaque département auprès des maîtres d'ouvrage des travaux ». Les requérants reprochent aux articles 6 et 15 du décret de ne faire aucune mention de cet inventaire des besoins. Toutefois, l'objet du décret n'est pas de procéder lui-même à la répartition annuelle des aides et il nous semble que la référence faite par le 9^e alinéa de l'article L. 2224-31 du CGCT à l'inventaire des besoins recensés auprès des maîtres d'ouvrage se suffit à elle-même, sans qu'il soit besoin que le décret la précise. D'autant, relevons-le, que la notion d'inventaire biennal, à défaut d'être reprise dans le décret, est bien présente dans l'arrêté du 27 mars 2013 du ministre chargé de l'énergie, pris en application de ce décret.

1.6. En sixième lieu, le décret méconnaîtrait la liberté contractuelle des collectivités territoriales.

Ce moyen, décliné en deux branches, n'est pas sérieux. Il consiste à soutenir que les communes maîtres d'ouvrage qui se trouveraient privées d'aides en application des règles posées par le décret ne pourront plus assurer leurs missions de maîtrise d'ouvrage, missions qu'elles seront forcées, en conséquence, de transférer aux concessionnaires des réseaux de distribution d'électricité, conduisant à une rupture de l'équilibre des contrats de concession. Mais cet argument n'a aucune portée juridique. Le décret attaqué n'a ni pour objet ni pour effet de remettre en cause la compétence des collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale en matière de maîtrise d'ouvrage des travaux de développement effectués sur les réseaux publics de distribution d'électricité, qui résulte de la loi (6^e alinéa du I de l'article L. 2224-31 du CGCT). Et comme le soutient le ministre en défense, le décret n'impose par lui-même aucune modification des contrats de concession et n'affecte donc pas la liberté contractuelle des collectivités territoriales.

1.7. En septième lieu, le décret méconnaîtrait le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales.

Cette méconnaissance résulterait de ce que le décret attaqué confie au ministre chargé de l'énergie compétence pour répartir les aides et en contrôler la bonne utilisation. Toutefois, comme les requérants finissent pas en convenir, c'est la loi elle-même (alinéa 9 de l'article

L. 2224-31 du CGCT) qui confie ce pouvoir de répartition au ministre. Et si la loi n'a pas expressément prévu qu'il était compétent pour en contrôler l'utilisation, il nous semble que cela en découle nécessairement. Par ailleurs, plus fondamentalement, nous voyons mal en quoi ce pouvoir de contrôle donné au ministre méconnaîtrait le principe de libre administration des collectivités territoriales. Rappelons que les aides attribuées sont financées sur le budget de l'Etat, au moyen d'un compte d'affectation spécial alimenté par un prélèvement qui a le caractère d'une imposition de toute nature. Il n'y a donc aucune immixtion dans la gestion par une collectivité de ses propres ressources mais simple contrôle de la bonne utilisation de subventions. L'argumentation n'est pas plus sérieuse en tant qu'elle est dirigée contre les dispositions du décret ouvrant au préfet la possibilité de faire bénéficier des aides certaines communes de 2 000 à 5 000 habitants – d'autant que le préfet ne peut agir qu'à la demande de l'autorité organisatrice du réseau public de distribution d'électricité.

1.8. En huitième lieu, le décret méconnaîtrait l'article L. 3232-2 du CGCT.

Cet article législatif prévoit que les aides financières mentionnées au 7^e alinéa de l'article L. 2224-31 sont réparties par département (1^{er} alinéa). Il ajoute que c'est le département qui règle la répartition de ces aides entre les autorités organisatrices d'un réseau public de distribution d'électricité susceptibles d'en bénéficier, « sur la base des propositions présentées par les collectivités » (2^e alinéa). Et il précise que, lorsqu'existe un établissement public de coopération constitué dans le domaine de l'électricité qui réunit tous les maîtres d'ouvrage pouvant bénéficier de ces aides, la répartition est réglée par cet établissement.

La logique de ces dispositions est d'instituer une répartition en deux temps des aides financières à l'électrification rurale : une répartition entre les départements ; puis, dans un second temps, une répartition, au sein de chaque département, entre les différentes autorités organisatrices des réseaux de distribution d'électricité. La première étape est le fait du ministre chargé de l'énergie ; la seconde est le fait soit du département soit, lorsqu'il existe, de l'établissement public de coopération rassemblant tous les maîtres d'ouvrage concernés. Les dispositions de l'article 6 du décret, que critiquent les requérants, ne méconnaissent nullement ces règles même si elles suivent une logique de présentation des mécanismes de répartition un peu différente.

Les requérants critiquent encore la circonstance que l'article 6 du décret ne précise pas que la répartition des aides par le département ou l'établissement public de coopération se fait sur la base des propositions des collectivités intéressées. Mais cette précision est contenue dans la loi, elle se suffit à elle-même, et le décret n'était pas tenu de la répéter.

1.9. En neuvième lieu, le décret méconnaîtrait le principe constitutionnel de clarté et d'intelligibilité de la norme. Le moyen est décliné en deux branches.

La première se réduit à une argutie. Le 4^e alinéa du I de l'article 2 du décret attaqué prévoit que « la population totale d'une commune ou d'une unité urbaine est appréciée au regard du dernier recensement en vigueur à la date de l'arrêté mentionné au V ». Or l'article 2 ne comporte pas de V... En revanche il comporte un IV et c'est évidemment à l'arrêté prévu par ce IV que ces dispositions renvoient, à savoir l'acte par lequel le préfet arrête, dans les six mois suivant le renouvellement général des conseils municipaux, la liste des communes relevant du régime de l'électrification rurale. Cette erreur matérielle a d'ailleurs été corrigée par un décret n° 2014-496 du 16 mai 2014.

La seconde branche ne nous paraît pas plus sérieuse. Les requérants soutiennent que l'article 6 du décret attaqué, relatif à la répartition des aides au sein du programme principal, est totalement obscur et qu'il est impossible de comprendre comment s'opère la répartition

des aides quand il existe plusieurs autorités organisatrices dans un même département. Mais l'article 6 – précisément, le 3^e alinéa de son II – n'a rien d'incompréhensible. Il se lit, conformément d'ailleurs à ce que prévoit l'article L. 3232-2 du CGCT, comme confiant cette répartition au président de l'établissement public de coopération qui rassemble toutes les autorités organisatrices et, à défaut, au président du conseil général.

Au final vous rejetterez les requêtes dirigées contre le décret du 14 janvier 2013.

2. Reste à examiner celles dirigées contre l'arrêté du 27 mars 2013 pris en application de ce décret. Nous serons plus bref.

2.1. En premier lieu, l'arrêté serait entaché d'incompétence.

Selon les requérants, dès lors que le décret serait resté silencieux sur les règles de répartition des aides, c'est l'arrêté attaqué qui aurait défini lui-même ces règles, de manière incompétente. Les requérants prétendent donc déduire une incompétence positive de l'arrêté d'une incompétence négative du décret... Le moyen est en quelque sorte la transposition du deuxième moyen examiné tout à l'heure, dirigé contre le décret, qui lui reprochait d'avoir procédé à une subdélégation illégale du pouvoir réglementaire à un arrêté ministériel. Il n'est pas davantage fondé.

2.2. En deuxième lieu, l'arrêté devrait être annulé par voie de conséquence de l'annulation du décret. Mais si vous nous avez suivi jusqu'ici, vous écarterez également ce moyen.

2.3. En troisième lieu, les critères et les méthodes de calcul retenus par l'arrêté attaqué seraient entachés d'erreur manifeste d'appréciation.

Les requérants critiquent précisément l'article 17 de l'arrêté attaqué, qui dispose : « Lorsque la collecte des données nécessaires à la répartition des subventions du programme principal s'avère impossible à la maille d'un département, les droits à subvention sont déterminés forfaitairement par le ministre chargé de l'énergie, après avis du conseil à l'électrification rurale ». Selon les requérants, l'erreur manifeste d'appréciation résulterait de ce que cette disposition ne fixe aucun critère précis encadrant le constat de l'impossibilité de réaliser la collecte des données, ni la manière dont, en l'absence de ces données, le ministre doit répartir les aides. De la sorte, l'arrêté permettrait qu'une autorité organisatrice soit privée arbitrairement du bénéfice des aides auxquelles elle aurait droit sur le fondement des critères définis réglementairement.

Nous ne croyons pas non plus ce dernier moyen fondé. Rappelons que l'action du ministre est placée sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir. L'arrêté ne prévoit une répartition forfaitaire des aides que dans l'hypothèse d'une impossibilité de procéder à la collecte des données pertinentes, ce qui nous paraît un encadrement suffisant. Ajoutons à cela que répartition forfaitaire ne veut pas dire répartition arbitraire. Enfin, si les requérants soutiennent aussi que l'arrêté a omis de faire peser sur les gestionnaires du réseau une obligation de fournir les données nécessaires, ils oublient que cette obligation est prévue par la loi elle-même (voir le 3^e alinéa du I de L. 2224-31 CGCT).

Par ces motifs nous concluons :

- à ce que vous donniez acte des désistements intervenus dans les instances n° 370132 et 372643 ;
- et au rejet des autres requêtes.