



Paris, le 30 mars 2015

Décision du Défenseur des droits MSP-2015-067

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu le décret n°46-2503 du 8 novembre 1946 relatif aux colonnes montantes ;

Vu le décret n°55-326 du 29 mars 1955 relatif aux colonnes montantes ;

Vu l'article 15 du cahier des charges de concession publique de distribution d'électricité de la Ville de T., signé le 4 décembre 1998 ;

Saisi par Monsieur Ginès A., en sa qualité de syndic chargé de la gestion de la résidence située à T., du refus d'ERDF de procéder à la rénovation des colonnes montantes d'électricité de cette résidence ;

Décide de recommander à Madame Ségolène ROYAL, ministre de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie de soumettre au Parlement une réflexion relative au statut des colonnes montantes d'électricité et de proposer des modalités de financement de la rénovation des colonnes vétustes ;

Décide de recommander à ERDF de procéder à un inventaire exhaustif des colonnes montantes d'électricité présentes dans les copropriétés, de rendre public ce chiffre et d'identifier précisément les colonnes montantes nécessitant une rénovation urgente ;

Décide de recommander à la Commission de Régulation de l'Energie de procéder à une évaluation de l'impact sur l'ensemble des utilisateurs finals d'électricité d'une prise en charge du coût de la rénovation des colonnes montantes par le biais du TURPE ;

Le Défenseur des droits demande à la ministre de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie, à ERDF ainsi qu'à la Commission de Régulation de l'Energie de rendre compte des suites données aux recommandations ci-dessus dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

La présente décision est également notifiée pour information à la Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies (FNCCR) ainsi qu'au Médiateur National de l'Energie.

Jacques TOUBON

Recommandation

I. La réclamation adressée par Monsieur A. et la procédure suivie par le Défenseur des droits dans cette affaire : le constat d'une impasse

Par courrier du 20 avril 2010, les services d'ERDF ont informé Monsieur A. qu'à la suite d'un incident technique, survenu le 11 février 2010, l'équipe d'intervention avait constaté que les connexions électriques de la colonne montante de l'immeuble étaient détériorées. Une réparation provisoire a été effectuée. Toutefois, il a été indiqué à Monsieur A. que la colonne montante, incorporée à un immeuble bâti avant la signature du cahier des charges de concession de distribution d'électricité de la Ville de T. avec ERDF, intervenue en 1998, faisait partie de l'installation intérieure de l'immeuble, et qu'à ce titre, la rénovation et la remise en conformité de la colonne incombait à la copropriété.

Monsieur A. a contesté cette position auprès d'ERDF, par courrier en date du 17 mai 2010, également adressé aux services de la mairie de T. Les services de la mairie de T. ont, dans un premier temps, indiqué à Monsieur A. qu'au regard de l'article 15 du cahier des charges de concession, à défaut d'abandon par les copropriétaires de leurs droits à ERDF, il leur appartenait de procéder, à leurs frais, aux travaux de réfection de la colonne montante. Il était, également, rappelé qu'en cas de projet d'abandon de ces droits, ERDF était en droit de demander la remise aux normes de l'installation avant de l'incorporer à ses installations.

Par la suite, les services de la mairie de T. ont adressé à Monsieur A. un nouveau courrier, en date du 8 novembre 2012, relatif à la même affaire, à la suite d'une nouvelle intervention. La mairie de T. a alors révisé sa position en indiquant qu'un arrêt récent de la Cour d'appel de Toulouse du 30 mars 2009, concernant une affaire similaire, avait conclu à l'inclusion des colonnes montantes d'une copropriété parmi les ouvrages relevant de la concession du service public de distribution de l'énergie électrique, leur entretien et mise aux normes incombant donc à ERDF. En vertu de cette jurisprudence, c'est à ERDF d'apporter la preuve que les colonnes montantes constituent des ouvrages privés.

Par courriers des 19 novembre et 11 décembre 2012, Monsieur A. a de nouveau sollicité une réponse d'ERDF au courrier du 17 mai 2010. Par courrier du 17 janvier 2013, les services de la mairie de T. ont également demandé à ERDF de bien vouloir répondre aux demandes de Monsieur A.

Les services d'ERDF ont répondu à l'intéressé, par courrier du 28 mars 2013, que les colonnes montantes concernées, étant antérieures au cahier des charges de 1998, seraient régies par le cahier des charges-type de 1928, lequel prévoyait que les colonnes électriques appartenant aux propriétaires des immeubles demeuraient à leur charge. ERDF s'est également appuyé sur diverses dispositions du règlement de copropriété, et a affirmé que l'arrêt de la Cour d'appel de Toulouse du 30 mars 2009 ne constituerait qu'un arrêt d'espèce, dont la solution n'aurait pas vocation à faire autorité.

Les services d'ERDF citaient également, à l'appui de ce raisonnement, un courrier du Président de la Commission de Régulation de l'Énergie (CRE) adressé au Président de la FNAIM, en date du 26 novembre 2010, préconisant, à la suite de l'arrêt de la Cour d'appel

de Toulouse, d'examiner, au cas par cas, la situation de chaque copropriété. ERDF a donc indiqué au syndic qu'il lui incombait de faire réaliser les travaux de mise en conformité, à ses frais et dans les meilleurs délais et qu'en cas de dommages corporels ou matériels causés par la vétusté des colonnes, sa responsabilité pourrait être engagée.

C'est dans ce contexte que Monsieur A. a sollicité notre intervention.

Par courrier en date du 9 décembre 2013, nos services ont adressé une note récapitulative à ERDF. Une réponse, en date du 7 janvier 2014, maintenant la position précédemment exposée à Monsieur A., nous a été adressée. Il nous a, notamment, été indiqué que l'arrêt de la Cour d'appel de Toulouse du 30 mars 2009 constituait un simple arrêt d'espèce, dont les termes étaient contredits par un arrêt de la Cour d'appel de Paris du 15 février 2007, un arrêt de la Cour d'appel de Toulouse du 26 novembre 2012 et un jugement récent du tribunal de grande instance de Toulouse du 16 mai 2013. Les solutions apportées par la jurisprudence sont, en effet, contradictoires et font peser la charge de la preuve tantôt sur ERDF, tantôt sur les copropriétaires.

Il n'est pas possible de conclure, au vu des pièces produites par Monsieur A. et en l'état actuel du droit en vigueur et de la jurisprudence, si les colonnes montantes de la copropriété concernée font partie de la concession de distribution publique d'électricité ou appartiennent en propre aux copropriétaires. Cette affaire met en lumière les incertitudes liées au statut actuel des colonnes montantes d'électricité, susceptibles d'entraîner de graves conséquences eu égard à la vétusté d'une grande partie de ces installations. Le Défenseur des droits, à l'instar de la position défendue par le Médiateur National de l'Energie, estime donc qu'une clarification de ce statut est aujourd'hui nécessaire.

II. La nécessité urgente d'une clarification du statut des colonnes montantes par le législateur

A. L'impasse du contentieux opposant ERDF et les copropriétaires

- a. La charge de la preuve dans l'article 1315 du Code civil : une impasse juridique menant à des contradictions de jurisprudence

Les contentieux menés dans le cadre de la rénovation des colonnes montantes auprès des juridictions civiles résultent des litiges entre ERDF et les copropriétaires sur la prise en charge du coût de cette rénovation. Dès lors, les juridictions civiles chargées de ces affaires s'appuient sur les termes de l'article 1315 du code civil, qui dispose : « *Celui qui réclame l'exécution d'une obligation doit la prouver (...)* ». En conséquence, la charge de la preuve repose, dans ces contentieux, sur la partie qui introduit l'instance, ERDF ou les copropriétés selon les cas. En fonction des éléments apportés par les parties, le juge civil a ainsi considéré, soit que la preuve était rapportée d'un abandon des droits sur les colonnes montantes à ERDF, et a donc condamné la société à prendre les travaux à sa charge soit a considéré que les éléments apportés par les copropriétaires étaient insuffisants pour établir un tel abandon, et a débouté ceux-ci de leurs demandes.

A cet égard, l'arrêt de la Cour d'appel de Toulouse du 23 mars 2009 constitue une exception. En effet, bien que l'instance ait été introduite par ERDF, qui devait donc rapporter la preuve de la propriété privée des colonnes montantes en application des dispositions de l'article 1315 du code civil, la rédaction même de l'arrêt laisse entendre que, dans ce domaine, l'incorporation des colonnes montantes au réseau public de distribution d'électricité est la règle, et la propriété privée l'exception.

L'arrêt de la Cour d'appel de Toulouse produit ainsi une analyse très précise des stipulations de l'article 15 du cahier des charges de concession de la Ville de T., signé le

4 décembre 1998. Selon cette analyse, la « *partie des (...) branchements intérieurs, et notamment les colonnes montantes déjà existantes, qui appartiennent aux propriétaires de l'immeuble* », ne visent pas l'ensemble des colonnes montantes existantes à la date de la signature du cahier des charges, aucune stipulation du cahier des charges lui-même ou des textes auxquels il se réfère (décret n° 46-2503 du 8 novembre 1946 et décret n° 55-326 du 29 mars 1955 relatifs aux colonnes montantes), ne prévoyant cette interprétation. La Cour d'appel précise, en effet, que les premiers alinéas de l'article 15 prévoient que les ouvrages concédés peuvent inclure « *s'il y a lieu les canalisations antérieurement désignées sous le nom de branchements intérieurs ou de colonnes montantes* », ce qui la conduit à considérer que certains ouvrages préexistants ne sont pas nécessairement de nature privative, mais peuvent également avoir été incorporés aux ouvrages de concession publique de distribution d'électricité.

Ainsi, la Cour d'appel de Toulouse indique que l'alinéa en cause de l'article 15 du cahier des charges prévoit le seul cas des colonnes montantes préexistantes appartenant aux propriétaires, par opposition aux immeubles collectifs d'habitation pour lesquels les colonnes montantes préexistantes sont des ouvrages incorporés au réseau de distribution. De ce fait, la Cour déduit que l'appartenance des colonnes montantes aux installations privées ou publiques doit être déterminée en fonction des « *modalités juridiques, financières et techniques suivant lesquelles ces colonnes montantes ont été construites à l'époque, comme des ouvrages privés sans intervention d'EDF, déterminant une propriété du syndicat des copropriétaires, ou comme ouvrages inclus dans la concession de service public (...)* ».

La Cour en conclut qu'au cas d'espèce, la charge de la preuve incombe bien à ERDF, partie demanderesse à l'instance, mais en précisant que l'appartenance des colonnes aux copropriétaires, le cas échéant, constitue « un cas particulier » par rapport au principe général, implicitement reconnu par le juge, de l'incorporation des colonnes au sein de la concession publique de distribution d'électricité. Il est également à noter que la Cour rejette comme inopérant le fait que les colonnes n'aient jamais été cédées en concession, circonstance avancée par ERDF pour prouver que celles-ci appartenaient bien à la copropriété.

Cette position de principe, définie en 2009, est toutefois contredite par plusieurs jurisprudences très récentes, notamment, les jugements du TGI de Toulouse du 16 mai 2013, du TGI de Nice du 18 février 2014, du TGI de Saintes du 28 février 2014 et de la Cour d'appel de Rouen du 28 mai 2014¹. L'ensemble de ces juridictions a ainsi débouté les syndicats de copropriétaires de leurs demandes, en relevant, notamment, que ceux-ci n'avaient pas établi « avoir fait abandon de [leurs] droits sur les canalisations litigieuses ». Dès lors, la voie contentieuse ne peut permettre d'établir avec certitude de position quant au statut des colonnes montantes d'électricité, la tentative de clarification initiée par la Cour d'appel de Toulouse en 2009 ayant été tenue en échec par un retour, dans le contentieux ultérieur, à l'application stricte de la charge de la preuve sur le demandeur, en vertu des dispositions de l'article 1315 du code civil. La Cour de Cassation ne s'est, à ce jour, toujours pas prononcée sur cette question.

- b. L'ambiguïté des textes réglementaires : le décret de 1946 et la présomption d'incorporation au sein de la concession publique d'électricité des colonnes montantes

¹ TGI Toulouse, 16 mai 2013, « Syndicat des copropriétaires de la résidence 'Porte d'Albi' c/ SA ERDF », n°10/04151 ; TGI Nice, 18 février 2014, « Syndicat de copropriétaires de l'immeuble 3-5 rue du Chœur et 22 rue Pairolière c/ SA ERDF », n°13/05879 ; TGI Saintes, 28 février 2014, « Syndicat de copropriétaires Résidence 'Ilot 17 A-B-C-D' c/ SA ERDF », n°12/01824 ; CA Rouen, 28 mai 2014, « SA ERDF c/ Syndicat des copropriétaires du centre commercial Mesnil-Roux à Barentin », n°13/04267.

Les cahiers de charges de concession actuellement en vigueur, qui font directement référence aux décrets de 1946 et 1955 précités, sont donc interprétés à l'occasion de chaque assignation par les juridictions civiles, à la lumière du statut de la partie demanderesse à l'instance, sans qu'une position de principe, soit en faveur d'une présomption d'incorporation des colonnes montantes à la concession de distribution publique d'électricité, soit en faveur d'une appartenance des colonnes aux parties communes privatives, ne puisse être arrêtée.

A cet égard, le Défenseur des droits partage la position développée par Monsieur Pierre SABLIERE, administrateur de l'AFDEN (Association Française du Droit de l'Energie), selon laquelle « *le décret n°46-2503 du 8 novembre 1946, pris en application de la loi de nationalisation du 8 avril 1946, a posé le principe général selon lequel, dès la publication de ce texte, les colonnes montantes 'sont incorporées aux réseaux de distribution publique d'électricité', sauf lorsque les propriétaires voulaient expressément en conserver la propriété, sans pouvoir, néanmoins, dans ce cas, continuer à percevoir des redevances, ce qui enlevait tout intérêt à un tel choix* »².

Dès lors, et ainsi que le précise M. SABLIERE, le décret de 1946 institue une « *présomption d'appartenance des colonnes montantes aux réseaux publics, sauf pour le gestionnaire de réseau à apporter la preuve de l'opposition des propriétaires, opposition qui a alors dû être conservée par ses soins (...)* »³. La vérification de cette analyse supposerait de disposer des éléments concrets sur lesquels se fonde ERDF, pour affirmer qu'à ce jour, il existerait environ « *1 550 000 colonnes montantes en service en France, [dont] 800 000 appartiendraient à des propriétaires privés. Sur ces 800 000 colonnes, (...) 300 000 ne seraient pas aux normes* »⁴. Ces données étant uniquement détenues par ERDF et non détaillées, aucune comparaison avec d'autres données communiquées par les collectivités territoriales ne peut être opérée. La nécessité d'un inventaire des colonnes montantes intégrées dans le patrimoine des collectivités locales apparaît donc impérative et urgente, au vu du nombre probable de colonnes vétustes.

Le Défenseur des droits s'associe donc pleinement au constat fait par le Médiateur National de l'Energie dans son rapport d'activité 2013, paru le 3 juin 2014, qui estime qu'ERDF doit prendre en charge les travaux de rénovation des colonnes montantes ne répondant plus aux exigences des normes actuelles de sécurité, dont le coût est évalué à 6 milliards d'euros. Dans cette perspective, il est nécessaire que les pouvoirs publics clarifient le cadre applicable à la faculté d'abandon des colonnes montantes par les copropriétés, et garantissent des modalités de financement de ces travaux.

B. Les propositions du Médiateur National de l'Energie et du Défenseur des droits pour sécuriser la rénovation des colonnes montantes

- a. Simplifier l'abandon des droits par les copropriétaires sur les colonnes montantes au profit d'ERDF : déterminer les normes applicables

La faculté d'abandon des colonnes montantes par les propriétaires privés au profit du concessionnaire est établie au moins depuis 1960, le décret n°60-1288 du 22 novembre 1960 ayant procédé à l'adoption du cahier des charges-type prévu par la loi de nationalisation de 1946. L'article 12 de ce cahier des charges, repris ensuite à l'article 15 des nouveaux modèles de cahiers des charges négociés entre EDF et la FNCCR (Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et des Régies) en 1992 puis 2007, prévoit : « *La*

² P. SABLIERE, « Les colonnes montantes d'eau, de gaz et d'électricité », AJDI, n°10, octobre 2014, p. 666.

³ Ibid., p. 669.

⁴ Ibid., p. 668.

partie des branchements antérieurement dénommés branchements intérieurs, et notamment les colonnes montantes déjà existantes, qui appartient au(x) propriétaire(s) de l'immeuble continuera à être entretenue et renouvelée par ce(s) dernier(s), à moins qu'il(s) ne fasse(nt) abandon de ses(leurs) droits sur lesdites canalisations au concessionnaire qui devra alors en assurer la maintenance et le renouvellement (...) ».

Ce texte ne prévoit aucune condition à la mise en œuvre de cette faculté d'abandon, ainsi que le soulignent P. SABLIERE⁵ et le MNE, dans une Recommandation du 10 juillet 2014⁶. Cependant, ainsi que le constate le MNE dans son Rapport d'activité 2013, dans les faits, ERDF se refuse à intégrer au réseau public de distribution, via l'exercice de la faculté d'abandon, des colonnes montantes nécessitant une rénovation, que celle-ci soit modérée ou plus urgente. ERDF subordonne donc, en l'absence de toute prescription réglementaire, l'incorporation des colonnes montantes privées au réseau de distribution publique à la remise aux normes de celles-ci.

Outre, la question complexe des normes effectivement applicables au moment où intervient l'abandon⁷, le Défenseur des droits estime, à l'instar du MNE, que la mise sous condition par ERDF de la reprise des colonnes montantes fait peser sur les copropriétés une charge financière parfois significative, qui peut retarder à la fois la mise en œuvre des travaux justifiés par la vétusté de l'équipement, ainsi que l'incorporation de ces colonnes au réseau public de distribution d'électricité. Ces retards constituent, ainsi, un enjeu majeur de sécurité publique. Il est donc nécessaire que le législateur et le gouvernement interviennent pour clarifier les conditions entourant la mise en œuvre de la faculté d'abandon des colonnes montantes par les copropriétaires au profit du gestionnaire de réseau, et notamment les obligations respectives de chacune des parties.

Pour autant, le coût de la rénovation des colonnes, estimé par le MNE à 6 milliards d'euros, ne peut peser uniquement sur les finances d'ERDF. Plusieurs pistes permettant de financer la rénovation des colonnes montantes vétustes peuvent ainsi être avancées.

- b. Financer la rénovation des colonnes vétustes par le biais du TURPE ou d'un fonds d'investissement

Le MNE a rappelé, dans son rapport d'activité de 2013, que les travaux nécessaires pourraient être financés par le biais du TURPE (Tarif d'Utilisation des Réseaux Publics d'Electricité). Fixé par la Commission de Régulation de l'Energie (CRE), le TURPE est acquitté par l'ensemble des utilisateurs du réseau de distribution public d'électricité, et est destiné à couvrir les coûts engagés par les gestionnaires de réseaux et rémunérer leurs investissements.

La rénovation des colonnes montantes fait partie des investissements nécessaires à engager par le gestionnaire de réseau. Le Défenseur des droits partage donc l'analyse développée par le MNE dans son Rapport d'activité 2013, désignant le TURPE comme une

⁵ « (...) Dès lors qu'une faculté d'abandon existe, cette faculté – tout comme celle de renonciation – est nécessairement unilatérale et sans condition. (...) L'abandon n'a pas à être accepté par le bénéficiaire et peut faire l'objet, de la part de celui qui abandonne, d'une simple notification par lettre recommandée : il suffit que la volonté d'abandonner ne soit pas équivoque. L'abandon sans condition des colonnes montantes au profit du gestionnaire de réseau doit donc pouvoir être décidé, en assemblée générale, par les syndicats de copropriétaires, tout en assurant au gestionnaire de réseau les droits d'accès nécessaires pour l'entretien, le renouvellement et le renforcement desdites colonnes (...) ». in P. SABLIERE, *ibid.*, p. 669.

⁶ Recommandation n°2014-0848 du MNE, 10 juillet 2014, http://www.energie-mediateur.fr/uploads/recommandations/Recommandation_n__2014-0848.pdf

⁷ Les normes applicables aux installations privées sont les normes NF C 15-100, tandis que les normes applicables aux branchements publics sont les normes NF C 14-100.

modalité de financement de ces rénovations nécessaires. Il appartient, toutefois, à la CRE, puis au gouvernement, qui doit approuver par décision ministérielle la fixation du TURPE, de déterminer les modalités d'augmentation du TURPE générée par la prise en charge du coût de la rénovation des colonnes montantes. Dans cette perspective, un inventaire précis des colonnes montantes par la FNCCR, les bailleurs sociaux et les propriétaires privés, apparaît indispensable pour évaluer avec certitude ces coûts. Il est donc nécessaire qu'ERDF communique l'ensemble des données en sa possession, relative aux colonnes montantes en concession et hors concession, afin de parvenir à des chiffres stabilisés.

Dans le cas où un financement par le TURPE se révélerait inenvisageable, le Défenseur des droits souscrit à la seconde proposition avancée par le MNE, relative à la constitution d'un fonds tripartite destiné au financement de la rénovation des colonnes montantes, abondé par les copropriétés, ERDF et l'ensemble des autorités concédantes. Il appartiendrait au législateur, dans cette hypothèse, de déterminer le niveau de contribution de chaque partie à ce fonds et les modalités d'utilisation de celui-ci. Une telle option ne peut être mise en œuvre que si l'inventaire précis, déjà évoqué, est préalablement dressé, afin de déterminer le montant global que devrait atteindre ce fonds, le chiffre avancé par le MNE de 6 milliards d'euros n'étant qu'une estimation fondée sur des données partielles.

A cet égard, le projet de loi relatif à la transition énergétique a fait l'objet d'un amendement, adopté le 20 septembre 2014, prévoyant la présentation par le Gouvernement d'un rapport sur le statut des colonnes montantes au Parlement, dans le délai de douze mois après la promulgation du texte. Ce rapport devrait ainsi prévoir le nombre de colonnes nécessitant un renforcement ou un renouvellement, le coût prévisionnel de ces travaux, des solutions de financement, ainsi que toute proposition de modification législative ou réglementaire permettant de clarifier le statut des colonnes montantes⁸.

Compte tenu de l'ensemble de ce qui précède, le Défenseur des droits recommande :

- Qu'ERDF, la FNCCR et les bailleurs sociaux procèdent à un inventaire précis des colonnes montantes appartenant à la concession publique d'électricité, et des colonnes hors concession ;
- Que le nombre de colonnes montantes nécessitant une rénovation urgente pour vétusté soit identifié par ERDF ;
- Que le ministre chargé de l'énergie soumette au Parlement la question du statut des colonnes montantes d'électricité, afin de clarifier les modalités d'abandon au profit du gestionnaire de réseau et détermine les normes applicables lors de cet abandon, le cas échéant ;
- Qu'en complément des mesures prévues par le projet de loi relatif à la transition énergétique, toujours en discussion, la Commission de Régulation de l'Énergie procède à une évaluation du coût nécessaire à la rénovation des colonnes concernées, et propose s'il est envisageable que le TURPE prenne en charge ce coût, ainsi que son impact précis sur l'ensemble des utilisateurs du réseau public d'électricité ;

⁸ Amendement n°1941, présenté par Madame BUIS, rapporteur du projet de loi, adopté le 20 septembre 2014. <http://www.assemblee-nationale.fr/14/amendements/2188/CSENER/1941.asp>

- Que le ministre chargé de l'énergie soumette au Parlement la possibilité de la constitution d'un fonds tripartite (ERDF, copropriétés, autorités concédantes) destiné à financer la rénovation des colonnes montantes concernées.