

REPUBLIQUE FRANÇAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

CAA de BORDEAUX
6ème chambre
8 octobre 2020

8BX01121

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Le préfet des Landes a demandé au tribunal administratif de Pau d'annuler l'arrêté n° 2017/145 du 27 juin 2017 par lequel le maire de Tarnos a règlementé l'implantation des compteurs « Linky » sur le territoire de la commune.

Par un jugement n° 1701718 du 19 janvier 2018, le tribunal administratif de Pau a fait droit à cette demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête et un mémoire ampliatif enregistrés respectivement les 19 mars 2018 et 14 janvier 2020, la commune de Tarnos, représentée par Me F..., demande à la cour :

- 1°) d'annuler ce jugement du 19 janvier 2018 du tribunal administratif de Pau ;
- 2°) de rejeter la demande de première instance du préfet des Landes ;
- 3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Elle soutient que :

- l'arrêté contesté ne porte pas sur l'organisation de la distribution d'électricité, mais a seulement pour objet de permettre la mise en oeuvre du droit à l'autodétermination des données personnelles ;
- les compteurs installés avant le transfert de compétence demeurent la propriété de la commune ; en sa qualité de propriétaire, elle était donc compétente pour adopter l'arrêté en litige ;
- le maire était compétent, en application des dispositions de l'article L. 2122-27 du code général des collectivités territoriales, pour adopter l'arrêté en litige qui se borne à assurer l'exécution de la loi du 6 janvier 1978, éclairée par les recommandations de la CNIL ;

– le maire était également compétent pour adopter l’arrêté en litige sur le fondement de ses pouvoirs de police générale.

Par un mémoire en défense, enregistré le 24 mai 2020 le préfet des Landes conclut au rejet de la requête.

Il soutient qu’aucun des moyens invoqués par la requérante n’est fondé.

Par un mémoire en intervention, enregistré le 20 juin 2019, la société Enedis, représentée par Me E..., conclut, au soutien de la défense du préfet des Landes, au rejet de la requête.

Elle soutient qu’aucun des moyens invoqués par la requérante n’est fondé.

Par ordonnance du 12 novembre 2019, la clôture d’instruction a été fixée au 15 janvier 2020 à 12:00.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la directive 2009/72/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de l’énergie ;
- la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l’informatique, aux fichiers et aux libertés ;
- le décret n° 2017-948 du 10 mai 2017 relatif aux modalités de mise à disposition des consommateurs des données de consommation d’électricité et de gaz ;
- le décret n° 2015-1084 du 27 août 2015 ;
- l’arrêté du 4 janvier 2012 pris en application de l’article 4 du décret n° 2010-1022 du 31 août 2010 relatif aux dispositifs de comptage sur les réseaux publics d’électricité ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l’audience ;

Ont été entendus au cours de l’audience publique :

- le rapport de Mme C... D...,
- les conclusions de M. Axel Basset, rapporteur public,
- et les observations de Me E..., représentant la société Enedis.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté n° 2017/145 du 27 juin 2017, le maire de la commune de Tarnos a, sur le fondement des dispositions de l'article L. 2122-27 du code général des collectivités territoriales, organisé les conditions d'information des usagers et d'installation des compteurs « Linky » sur le territoire de la commune. Par une ordonnance en date du 12 septembre 2017, le juge des référés du tribunal administratif de Pau a suspendu l'exécution de cet arrêté en relevant l'existence d'un doute sérieux quant à sa légalité. La commune de Tarnos relève appel du jugement du 19 janvier 2018 par lequel le tribunal administratif de Pau a prononcé l'annulation de cet arrêté.

Sur l'intervention de la société Enedis :

2. L'arrêté en litige concerne le déploiement des compteurs « Linky » sur le territoire de la commune de Tarnos. Il résulte des dispositions des articles L. 111-52 et L. 341-4 du code de l'énergie que la société Enedis, gestionnaire national du réseau public d'électricité, est investie d'une mission de service public impliquant notamment le déploiement des nouveaux compteurs. Elle justifie ainsi d'un intérêt suffisant, eu égard à la nature et à l'objet du litige, pour intervenir à l'instance.

Sur les conclusions de la requête présentées à titre principal :

3. En premier lieu, aux termes du premier alinéa de l'article L. 1321-1 du code général des collectivités territoriales : « Le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à la disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence ». Aux termes de l'article L. 1321-4 du même code : « Les conditions dans lesquelles les biens mis à disposition, en application de l'article L. 1321-2, peuvent faire l'objet d'un transfert en pleine propriété à la collectivité bénéficiaire sont définies par la loi ».

4. Par ailleurs, aux termes du premier alinéa de l'article L. 322-4 du code de l'énergie : « Sous réserve des dispositions de l'article L. 324-1, les ouvrages des réseaux publics de distribution, y compris ceux qui, ayant appartenu à Electricité de France, ont fait l'objet d'un transfert au 1er janvier 2005, appartiennent aux collectivités territoriales ou à leurs groupements désignés au IV de l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales. », le deuxième alinéa du IV de l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales disposant que : « L'autorité organisatrice d'un réseau public de distribution, exploité en régie ou concédé, est la commune ou l'établissement public de coopération auquel elle a transféré cette compétence (...) ».

5. Il résulte de la combinaison de ces dispositions que la propriété des ouvrages des réseaux publics de distribution d'électricité est attachée à la qualité d'autorité organisatrice de ces réseaux. En conséquence, lorsqu'une commune transfère sa compétence en matière d'organisation de la distribution d'électricité à un établissement public de coopération, celui-ci devient autorité organisatrice sur le territoire de la commune et propriétaire des ouvrages

des réseaux en cause, y compris des installations de comptage visées à l'article D. 342-1 du code de l'énergie.

6. Il est constant que la commune de Tarnos est membre du syndicat mixte d'électrification du département de la Haute-Garonne, lequel assure notamment la mission de pouvoir concédant et d'autorité organisatrice en matière de distribution publique d'énergie électrique. Par suite, à compter du transfert de cette compétence, le syndicat mixte est devenu, en qualité d'autorité organisatrice du service public de distribution d'électricité sur le territoire de la commune de Tarnos, propriétaire des ouvrages affectés aux réseaux de distribution de cette commune, notamment des compteurs électriques qui y sont installés. Dès lors, et contrairement à ce que soutient la commune de Tarnos, c'est à bon droit que le tribunal administratif de Pau a jugé que celle-ci n'était pas propriétaire des compteurs électriques installés sur son territoire et que le maire n'était dès lors pas compétent, sur le fondement des textes cités au point 4, pour fixer des conditions au déploiement des compteurs « Linky » sur le territoire communal.

7. En deuxième lieu, l'arrêté en litige a pour objet de règlementer l'implantation des compteurs de type « Linky » sur le territoire de la commune. Notamment, par ses articles 1, 3 et 4, il impose à la société Enedis une obligation de communication à la commune, et de mise à la disposition du public, d'un certain nombre de documents et études relatifs au déploiement des compteurs « Linky » sur le territoire communal, fixe des modalités de remplacement des compteurs existants par les compteurs « Linky », et permet au maire ou à son représentant de suspendre le remplacement d'un compteur, en cas d'opposition de l'utilisateur concerné. Contrairement à ce que soutient la commune, il porte ainsi sur l'organisation de la distribution d'électricité, laquelle relève, comme il a été dit, de la seule compétence du syndicat mixte d'électrification du département de la Haute-Garonne.

8. En troisième lieu, aux termes de l'article L. 2122-7 du code général des collectivités territoriales : " Le maire est chargé, sous l'autorité du représentant de l'Etat dans le département : / 1° De la publication et de l'exécution des lois et règlements ; (...) ".

9. La commune de Tarnos fait valoir que l'arrêté en litige a été pris pour l'exécution du 2e alinéa de l'article 1er de la loi susvisée du 6 janvier 1978 aux termes duquel : « Toute personne dispose du droit de décider et de contrôler les usages qui sont faits des données à caractère personnel la concernant, dans les conditions fixées par la présente loi ».

10. Toutefois, et outre que les articles 1, 3 et 4 de l'arrêté en litige comporte des dispositions impératives qui ne sauraient être regardées comme relevant de la simple exécution des dispositions citées au point 9, la commune de Tarnos n'établit ni même n'allègue que l'utilisation des informations collectées par les compteurs « Linky » s'effectuerait dans des conditions contraires à la loi du 6 janvier 1978, ou aux recommandations de la CNIL, et serait ainsi de nature à porter atteinte à la vie privée ou aux libertés individuelles des habitants de la commune. Par suite, elle n'est pas fondée à soutenir que l'arrêté du 27 juin 2017 serait légalement fondé sur les dispositions de l'article L. 2122-27 du code général des collectivités territoriales.

11. En quatrième lieu, aux termes de l'article L. 111-52 du code de l'énergie : « Les gestionnaires des réseaux publics de distribution d'électricité sont, dans leurs zones de

desserte exclusives respectives : 1° La société gestionnaire des réseaux publics de distribution issue de la séparation entre les activités de gestion de réseau public de distribution et les activités de production ou de fourniture exercées par Electricité de France en application de l'article L. 111-57 (...) ». Aux termes de l'article L. 322-8 du même code : « Sans préjudice des dispositions du sixième alinéa du I de l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales, un gestionnaire de réseau de distribution d'électricité est, dans sa zone de desserte exclusive, notamment chargé, dans le cadre des cahiers des charges de concession et des règlements de service des régies : (...) 7° D'exercer les activités de comptage pour les utilisateurs raccordés à son réseau, en particulier la fourniture, la pose, le contrôle métrologique, l'entretien et le renouvellement des dispositifs de comptage et d'assurer la gestion des données et toutes missions afférentes à l'ensemble de ces activités (...) ». Aux termes de l'article L. 341-4 du même code : « Les gestionnaires des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité mettent en oeuvre des dispositifs permettant aux fournisseurs de proposer à leurs clients des prix différents suivant les périodes de l'année ou de la journée et incitant les utilisateurs des réseaux à limiter leur consommation pendant les périodes où la consommation de l'ensemble des consommateurs est la plus élevée. / Dans le cadre du déploiement des dispositifs prévus au premier alinéa du présent article et en application de la mission fixée au 7° de l'article L. 322-8, les gestionnaires des réseaux publics de distribution d'électricité mettent à la disposition des consommateurs leurs données de comptage, des systèmes d'alerte liés au niveau de leur consommation, ainsi que des éléments de comparaison issus de moyennes statistiques basées sur les données de consommation locales et nationales. Un décret précise le contenu des données concernées ainsi que les modalités de leur mise à disposition (...) ». Aux termes de l'article R. 341-6 du même code, reprenant les dispositions de l'article 4 du décret du 31 août 2010 relatif aux dispositifs de comptage sur les réseaux publics d'électricité : « Un arrêté du ministre chargé de l'énergie pris sur proposition de la Commission de régulation de l'énergie précise, au vu notamment des exigences d'interopérabilité du système, les fonctionnalités et les spécifications des dispositifs de comptage prévus à l'article R. 341-4. / Les spécifications et les éléments de coûts des dispositifs de comptage relevant des gestionnaires de réseaux publics de distribution d'électricité desservant plus de cent mille clients sont soumis, préalablement à leur mise en oeuvre, à la Commission de régulation de l'énergie, qui peut formuler des recommandations notamment en vue de veiller à la mise en place de dispositifs de comptage interopérables au plan national selon des modalités précisées par l'arrêté prévu au premier alinéa ». Aux termes, de l'article 1er de l'arrêté du ministre chargé de l'énergie du 4 janvier 2012 pris en application de l'article 4 du décret n° 2010-1022 du 31 août 2010 relatif aux dispositifs de comptage sur les réseaux publics d'électricité : « Les dispositifs de comptage dont font usage le gestionnaire du réseau public de transport d'électricité et les gestionnaires de réseaux publics de distribution d'électricité aux points de raccordement des installations des utilisateurs des réseaux publics raccordées en haute tension du domaine B (HTB) mesurent et enregistrent les courbes de mesure, en puissance active et réactive, en soutirage et en injection, à un pas de temps de dix minutes ou sous-multiple de dix minutes. / En outre, les dispositifs de comptage disposent d'une interface de communication électronique accessible à l'utilisateur ou à un tiers autorisé par cet utilisateur. Cette interface transmet, a minima, la puissance instantanée ou des éléments de courbe de mesure ». Aux termes enfin de l'article 4 du même arrêté : « Les dispositifs de comptage dont font usage les gestionnaires de réseaux publics de distribution d'électricité aux points de raccordement des installations des utilisateurs des réseaux publics raccordées en basse tension pour des

puissances inférieures ou égales à 36 kVA (...) / – permettent, à distance, le réglage de puissance souscrite, la déconnexion et autorisent la connexion / (...) / – intègrent au moins un contact pilotable à partir d'un des calendriers tarifaires / (...) ».

12. Il résulte de ces dispositions que le législateur a prévu que les gestionnaires des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité mettent en oeuvre des dispositifs permettant aux fournisseurs de proposer à leurs clients des prix différents selon les périodes de l'année ou de la journée et incitant les consommateurs à limiter leur consommation pendant les périodes de forte consommation. La loi a imposé à cette fin aux gestionnaires de réseaux publics de mettre à la disposition des consommateurs leurs données de comptage, des systèmes d'alerte de consommation et des éléments de comparaison sur les consommations. Il appartient, dans ce cadre, au Premier ministre de fixer par décret les modalités de mise à disposition des données devant être recueillies par les compteurs électriques communicants, lesquels permettent de disposer et de transmettre les données nécessaires, ce qu'il a fait par le décret susvisé du 10 mai 2017. Le ministre chargé de l'industrie a été chargé, avec la Commission de régulation de l'énergie, de déterminer les fonctionnalités et spécifications de ces compteurs.

13. Il appartient ainsi aux autorités de l'Etat de veiller, pour l'ensemble du territoire national, au fonctionnement optimal du dispositif de comptage mais aussi à la protection des consommateurs et des données de consommation les concernant, en mettant en oeuvre des capacités d'expertise et des garanties techniques indisponibles au plan local. Dans ces conditions, si les articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales habilite le maire à prendre, pour la commune, les mesures de police générale nécessaires au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, celui-ci ne saurait adopter sur le territoire de la commune des décisions portant sur l'installation de compteurs électriques « Linky » qui seraient destinées à protéger les habitants contre les modalités de mise en oeuvre et de fonctionnement de ces compteurs. Par suite, le moyen tiré de ce que le maire de Tarnos était compétent pour prendre l'arrêté litigieux au titre de ses pouvoirs de police générale, s'agissant notamment de ses articles 1, 3 et 4, doit être écarté comme inopérant.

Sur les conclusions de la requête présentées à titre subsidiaire :

14. A titre subsidiaire, la commune de Tarnos demande à la cour d'annuler les seules dispositions de l'arrêté litigieux du 27 juin 2017 qui seraient entachées d'illégalité.

15. Il résulte de ce qui a été dit plus haut que les articles 1, 3 et 4 de l'arrêté litigieux sont entachés d'un vice d'incompétence. A supposer que l'article 2 de cet arrêté, qui dispose que « Pendant la période d'installation des compteurs, le maire peut décider de la mise en place d'une permanence en vue d'informer les habitants sur les fonctionnalités des compteurs et sur leurs droits en matière de protection des données personnelles », puisse être regardé comme relevant de la compétence propre du maire, il ne peut en tout état de cause demeurer seul en vigueur, sans que l'arrêté attaqué, qui vise à régler l'implantation des compteurs de type « Linky » sur le territoire de la commune, perde son objet et sa cohérence. Par suite, l'arrêté du 27 juin 2017 doit être annulé dans son ensemble, et les conclusions à fin d'annulation partielle présentées par la commune doivent être rejetées.

16. Il résulte de tout ce qui précède que la commune de Tarnos n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Pau a fait droit à la demande du préfet des Landes et a annulé l'arrêté n° 2017/145 du 27 juin 2017 par lequel le maire a règlementé l'implantation des compteurs « Linky » sur le territoire de la commune. Par voie de conséquence, ses conclusions tendant au paiement des frais exposés par elle et non compris dans les dépens doivent être rejetées.

DECIDE :

Article 1er : L'intervention de la société Enedis est admise.

Article 2 : La requête de la commune de Tarnos est rejetée.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à la commune de Tarnos, au ministre de l'intérieur et à la société Enedis. Copie en sera adressée au préfet des Landes.

Délibéré après l'audience du 7 septembre 2020, à laquelle siégeaient :

M. Pierre Larroumec, président,
Mme B... A..., présidente-asseesseur,
Mme C... D..., premier conseiller,

Lu en audience publique, le 8 octobre 2020.

Le rapporteur,

Sylvie D...

Le président,

Pierre Larroumec

Le greffier,

Cindy Virin

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur, en ce qui le concerne, et à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution du présent arrêt.