

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE TOULOUSE

REQUETE INTRODUCTIVE D'INSTANCE

POUR :

version anonymisée

Ci-après dénommés « les exposants »

Ayant pour avocat :

Me Jean-Sébastien BODA

6 avenue du Coq

75009 PARIS

Téléphone : 06.59.90.54.45

Télécopie : 09.72.52.83.16

Toque E 1690

Et élisant domicile à son Cabinet.

CONTRE :

La décision du Syndicat Intercommunal d'Energies du Département de l'Aveyron (SIEDA) en date du 20 février 2019 refusant de faire droit à la demande des exposants en date du 21 décembre 2018 tendant à ce qu'il leur communique le compte-rendu remis par la société Enedis au SIEDA sur le fondement de l'article R. 323-38 du Code de l'énergie précisant les causes et les conséquences constatées de l'incendie qui s'est produit le vendredi 14 décembre 2018 au soir à Millau sur le réseau public de distribution d'électricité ainsi que les actions correctrices qui ont été conduites.

I. FAITS ET PROCEDURE

I.1. Les dispositifs de comptage – ou compteurs – servent à mesurer la quantité d'électricité consommée dans un lieu donné. Les dispositions de l'article L. 322-8 du Code de l'énergie précisent que parmi les missions du gestionnaire de réseau de distribution d'électricité figure celle 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* ». Cette mission de comptage contribue à permettre la gestion des flux, mission que l'article L. 322-9 du Code de l'énergie assigne également au gestionnaire de réseau.

L'article L. 341-4 du Code de l'énergie prévoit que « *les gestionnaires des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité mettent en œuvre 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* ». Plus précisément, les articles R. 341-4 et suivants du Code de l'énergie prévoient la mise en œuvre de « *dispositifs de comptage permettant aux utilisateurs d'accéder aux données relatives à leur production ou leur consommation et aux tiers autorisés par les utilisateurs à celles concernant leurs clients* » en précisant qu'ils « *doivent comporter un traitement des données enregistrées permettant leur mise à disposition au moins quotidienne* ».

Sur le fondement de ces textes, le déploiement des dispositifs de comptage intelligents dits « Linky » par le gestionnaire de réseau s'opère depuis plusieurs années alors que des débats sont nés tant sur le plan scientifique qu'économique, juridique ou financier, sur les bienfaits supposés de ces dispositifs.

Pour reprendre les termes d'un auteur, « *ces compteurs permettent une communication bidirectionnelle avec le réseau du distributeur d'électricité : ils reçoivent des informations ou des instructions et ils émettent des informations. Les instructions reçues du distributeur d'électricité pourraient lui permettre de "lisser" la consommation en coupant sélectivement l'alimentation électrique de certains équipements du client. Les informations émises lui permettent de connaître avec précision les habitudes de consommation du client, appareil par appareil. (...) Le compteur intelligent utilise la technique du courant porteur en ligne (CPL) pour recueillir les informations et les transmettre. Ces informations sont codées par un modulateur/démodulateur qui superpose à l'électricité livrée et consommée un courant électrique supplémentaire* » (O. Cachard, *Le droit face aux ondes électromagnétiques*, Paris, LexisNexis, 2016, p. 211-212).

C'est dans ce cadre que de très nombreuses communes ont adopté des décisions administratives s'opposant au déploiement sur leur territoire et que de nombreux citoyens souhaitent, à titre individuel ou collectif, que ce déploiement ne puisse s'opérer sans l'accord des usagers du service public de la distribution d'électricité. Un contentieux important vient illustrer la forte opposition rencontrée par le déploiement du dispositif de comptage Linky, qu'il s'agisse de la juridiction judiciaire ou de la juridiction administrative.

I.2. Consacrant le caractère local du service public de la distribution d'électricité, les dispositions de l'article L. 2224-31 du Code général des collectivités territoriales prévoient qu'en tant qu'autorités concédantes de celui-ci, les collectivités territoriales « *négoient et concluent les contrats de concession, et exercent le contrôle du bon accomplissement des missions de service public fixées, pour ce qui concerne les autorités concédantes, par les cahiers des charges de ces concessions* ».

Dans ce cadre, elles assurent notamment « *le contrôle des réseaux publics de distribution d'électricité* ».

Ces dispositions forment la pierre angulaire du service public de la distribution d'électricité en France, lequel est un service public local.

Le caractère local du service public de la distribution d'électricité explique que le gestionnaire de réseau désigné par la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 *sur la nationalisation de l'électricité et du gaz modifiée* (désormais codifiée au sein du Code de l'énergie), soit juridiquement concessionnaire du service public de la distribution d'électricité. Il doit exercer ses missions en respectant les stipulations des cahiers des charges de concession négociés et conclus localement et sous le contrôle de l'autorité concédante.

L'article L. 111-51 du Code de l'énergie, qui mentionne l'article L. 2224-31 du Code général des collectivités territoriales, fait état de la double dénomination des autorités concédantes de l'exploitation des réseaux publics de distribution d'électricité qui sont simultanément autorités organisatrices de la distribution publique d'électricité. Ainsi, l'article L. 322-1 du Code de l'énergie dispose expressément que les autorités organisatrices d'un réseau public de distribution accordent la concession de la gestion – *on préférera le terme d'exploitation* - de ce réseau.

Il appartient à chaque autorité concédante du service public de la distribution d'électricité d'exercer le contrôle du bon accomplissement de ses missions par le concessionnaire. La situation particulière du secteur de la distribution publique d'électricité pour lequel un monopole est assuré par la loi au profit d'un gestionnaire de réseau dans sa zone de desserte exclusive (soit la société Enedis pour 95 % des réseaux de distribution du territoire métropolitain continental et les entreprises locales de distribution pour les 5 % restant) explique que le législateur ait organisé, à l'article L. 2224-31 précité, un pouvoir de contrôle spécifique et renforcé au profit des autorités concédantes que les cahiers des charges des concessions viennent concrétiser.

C'est dans ce cadre juridique que le Syndicat Intercommunal d'Energies du Département de l'Aveyron (SIEDA) autorité concédante de l'exploitation des réseaux publics de distribution d'électricité sur son territoire et autorité organisatrice de la distribution publique d'électricité sur le même territoire, a concédé, par un contrat conclu le 1^{er} juillet 1992, le service public de la distribution d'électricité à la société Enedis sur son territoire. Ce contrat a été renouvelé le 18 juin 2018 (**Production n° 5 : Contrat et cahier des charges de la concession**).

I.3. De nombreux usagers de la distribution publique d'électricité sur le territoire du SIEDA, soucieux du respect de la vie privée, de la propriété et de la santé de chacun, ont connu des problèmes avec la société concessionnaire ou, plus souvent, avec les sous-traitants mandatés par cette dernière, s'agissant du déploiement du dispositif de comptage intelligent dit « Linky. Ils ont souhaité s'opposer à ce déploiement pour leur installation en exerçant leur libre choix individuel et sans pression pour refuser l'accès à leur logement ou propriété.

Par un courrier en date du 2 mai 2018 (**Production n° 6 : Demande en date du 2 mai 2018**), régulièrement notifié le 14 mai 2018, les usagers ont notamment sollicité du SIEDA les actions suivantes :

- En premier lieu, de mettre en demeure immédiatement et à titre conservatoire le concessionnaire de cesser de procéder illégalement au déploiement forcé des dispositifs de comptage intelligent dit « Linky » sur le périmètre de la concession du SIEDA, c'est-à-dire sans le consentement préalable et éclairé des usagers ;
- En deuxième lieu, de diligenter un contrôle sur le fondement des stipulations du cahier des charges de la concession, afin d'établir la quantité précise de dysfonctionnements graves relevés dans le présent courrier qui se sont produits à l'occasion du déploiement des dispositifs de comptage intelligent dit « Linky » sur le périmètre de la concession du SIEDA par des sous-traitants du concessionnaire et de pouvoir mettre le concessionnaire en demeure d'y mettre fin ;

Par cette démarche, ils entendaient suivre les traces du doyen L. Duguit lorsqu'il prit l'initiative de grouper les habitants du quartier Croix-de-Seguey-Tivoli à Bordeaux pour demander à l'autorité préfectorale, à propos de la suppression d'une ligne de tramways, de mettre en demeure une compagnie concessionnaire du service public du transport d'exécuter le service public concédé dans les conditions prescrites par le cahier des charges. Le préfet ayant refusé, un recours fut déposé qui donna l'occasion au Conseil d'Etat de rendre un de ses plus célèbres arrêts, favorable au droit des usagers d'entamer ce type de démarche (CE, 21 décembre 1906, *Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier Croix-de-Seguey-Tivoli, Rec.*, p. 962, concl. J. Romieu).

Par une décision en date du 14 juillet 2018 notifiée le même jour (**Production n° 7 : Décision de refus du 14 juillet 2018**), le SIEDA a rejeté ces trois demandes.

I.4. Par une première requête introductive d'instance n° 1804331-6, les exposants ont entendu contester, sur le fondement de la jurisprudence *Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier Croix-de-Seguey-Tivoli*, la légalité de cette décision du 14 juillet 2018 devant le tribunal administratif de Toulouse.

Dans le cadre de cete requête, le SIEDA a conclu en défense au rejet de la requête en affirmant notamment qu'il n'était pas suffisamment informé sur la réalité des pratiques abusives constatées lors du déploiement des dispositifs de comptage Linky au moment de sa décision, le 14 juillet 2018.

Cependant, si le SIEDA a ainsi laissé entendre qu'il avait été insuffisamment informé au moment où il a pris la décision de refus, il n'a malheureusement pas renforcé son contrôle par la suite. En effet, le contrôle du SIEDA est demeuré inchangé à tel point que les exposants ont dû, de nouveau le mettre en demeure à la suite d'un grave incendie à Millau.

En effet, un grave incident s'est produit vendredi 14 décembre 2018 au soir dans un immeuble du centre-ville de Millau situé au 12 rue des Cordeliers. Sept personnes ont dû être évacuées par les 20 sapeurs-pompiers de Millau, dont une qui a été transportée à l'hôpital pour des examens. Les propriétaires ont publiquement mis en cause les dispositifs de comptage Linky.

Dès lors, dans l'intérêt de la sécurité de tous, par courrier du 21 décembre 2018 (**Production n° 1 : Courrier du 21 décembre 2018**) les exposants ont demandé au SIEDA :

- D'intervenir en urgence en diligentant immédiatement un contrôle des conditions dans lesquelles l'incendie du 14 décembre 2018 a pu se produire ;
- À défaut d'imposer au concessionnaire le respect des dispositions précitées de l'article R. 323-33 du Code de l'énergie dans le cadre du déploiement des dispositifs de comptage et de rendre public la voie choisie pour ce faire afin de rassurer les usagers sur leur sécurité ;
- De rendre public et de me communiquer le compte-rendu remis par la société Enedis sur le fondement de l'article R. 323-38 du Code de l'énergie précisant les causes et les conséquences constatées de l'événement ainsi que les actions correctrices qui ont été conduites ou à défaut d'expliquer l'absence de ce compte-rendu.

Cette situation n'est pas anodine : les exposants avaient initialement sollicité le SIEDA pour qu'il soit médiateur entre eux et la société concessionnaire et qu'ils ne demeurent pas esseulés et potentiellement victimes de pratiques illégales. Or le refus du SIEDA d'intervenir a fait perdurer leur fragilité face à la société concessionnaire.

I.5. Néanmoins, par un courrier en date du 20 février 2019, notifié le 21 février 2019, le SIEDA a, par le truchement de son conseil, refusé de procéder à la communication du compte-rendu demandé par les exposants (**Production n° 2 : Courrier du 20 février 2019**).

Il indique ainsi, s'agissant de la demande de communication du compte-rendu remis par la société Enedis sur le fondement de l'article R. 323-38 du Code de l'énergie :

« Le Syndicat n'est pas en mesure de faire droit à votre troisième demande tendant à rendre public le compte-rendu visé à l'article R. 323-38 du Code de l'énergie, d'une part, parce qu'il n'est pas (encore) en possession d'un tel document, d'autre part en tout état de cause, parce que la publicité de celui-ci n'est prévue par aucune disposition légale ou réglementaire. Avec l'accord de son concessionnaire, le SIEDA pourra toutefois envisager d'informer, en temps voulu, les usagers que vous représentez du sens des conclusions du compte-rendu et des actions correctrices conduites, le cas échéant » .

Ce faisant, le SIEDA a refusé la communication du document demandé, en arguant du fait que, quand bien même il serait en sa possession, il ne serait en tout état de cause pas communicable. Tout juste indique-t-il, sans plus de précision, qu'avec l'accord de son concessionnaire (soit l'accord d'une **personne privée** pour communiquer des éléments d'un **document administratif**) il pourrait informer du « *sens des conclusions* » de ce document.

Cette décision de rejet constitue la décision dont les exposants ont saisi la Commission d'accès aux documents administratifs, sur le fondement des articles R. 311-14 et R. 343-1 du code des relations entre le public et l'administration, étant précisé que le refus du SIEDA n'était pas accompagné de l'indication des voies et délais de recours, en méconnaissance des dispositions de ces articles (**Production n° 3 : Saisine CADA**). Cette saisine a été enregistrée le 20 avril 2019 (**Production n° 4 : Accusé réception**).

La demande d'avis de l'Association a fait naître, par application des articles R. 343-4 et R. 343-5 du code des relations entre le public et l'administration, une décision implicite confirmative de refus, qui constitue la décision présentement attaquée.

II. DISCUSSION

II.1. SUR L'ILLÉGALITÉ DE LA DÉCISION QUERELLÉE.

Indiscutablement, le document dont la communication fut sollicitée présente un caractère communicable. En conséquence, refus de le communiquer est manifestement illégal et sera annulé.

A l'évidence, le refus du SIEDA de communiquer le document sollicité va à l'encontre du droit des administrés à obtenir communication d'un tel document autant qu'il constitue une grossière erreur de qualification de ce document.

II.1.1. Selon l'article L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration :

« Sont considérés comme documents administratifs, au sens des titres Ier, III et IV du présent livre, quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, les documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par l'Etat, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission. Constituent de tels documents notamment les dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis, prévisions, codes sources et décisions »

Au besoin l'article L. 311-7 du code des relations entre le public et l'administration précise que *« lorsque la demande porte sur un document comportant des mentions qui ne sont pas communicables en application des articles L. 311-5 et L. 311-6 mais qu'il est possible d'occulter ou de disjoindre, le document est communiqué au demandeur après occultation ou disjonction de ces mentions »*.

Quoi qu'il en soit, la jurisprudence a déjà eu l'occasion de préciser que constitue un document administratif communicable le compte rendu d'une mission de contrôle effectuée par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CE, 8 octobre 1993, Hudin, n° 110829 ; Rec., p. 262).

De même s'agissant des pièces retraçant les conditions d'exécution d'un service public par une personne privée ou se rattachant à son exécution (CE, 23 novembre 1990, Jonchère, n° 84170, Tables, p. 780).

II.1.2. En l'espèce, le compte-rendu sollicité doit **obligatoirement** être remis par la société Enedis, concessionnaire de la distribution d'électricité sur le périmètre de la concession du SIEDA à son concédant, lequel exerce une mission de contrôle du bon fonctionnement du service public concédé.

Cette mission est capitale.

Le Conseil d'Etat a jugé, dans l'arrêt *Commune de Douai* (CE, 21 décembre 2012, Commune de Douai, n° 342788 ; JCP A 2013, 2044 et 2045), *« qu'il résulte des principes mêmes de la délégation de service public que le cocontractant du concédant doit lui communiquer toute information utile sur les biens de la délégation »*.

Cette solution générale trouve à s'appliquer à l'ensemble des délégations de service public, mais s'agissant plus particulièrement de la distribution publique d'électricité, le Conseil d'Etat a jugé qu'il résultait des dispositions précitées de l'article L. 2224-31 du Code général des collectivités territoriales que le concessionnaire est tenu de communiquer à la demande de l'autorité concédante « *toutes informations utiles, notamment un inventaire précis des ouvrages de la concession* ».

Le Conseil d'Etat s'est ainsi fondé sur les dispositions de l'article L. 2224-31 du Code général des collectivités territoriales pour consacrer et préciser le pouvoir de contrôle appartenant aux autorités concédantes de la distribution publique d'électricité. S'agissant d'une concession dont le contrat avait été conclu en 1923, cette solution a permis au juge d'imposer au concessionnaire la communication d'un inventaire des biens de la concession, obligation qui n'était pas expressément stipulée au contrat.

La loi organise ainsi un **pouvoir de contrôle spécifique** au profit des autorités concédantes. Ce pouvoir, qui est interprété largement par le juge administratif (CAA Paris, 25 mars 2013, SIPPAREC, n° 10PA04594 : BJCP 2013, p. 293, arrêt devenu définitif), s'exerce dans le cadre des cahiers des charges de chaque concession.

Ce pouvoir de contrôle vise notamment à assurer aux usagers que le service public concédé est exploité en accord avec la loi et dans l'intérêt du service public de la distribution d'électricité.

II.1.3. L'incident du vendredi 14 décembre 2018 au soir dans un immeuble du centre-ville de Millau situé au 12 rue des Cordeliers a eu un impact sur la bonne gestion du service public de la distribution d'électricité concédé, au regard notamment de l'obligation, à la charge du concessionnaire, de continuité du service public.

Cet incident a engendré des conséquences importantes à l'égard des usagers. Le SIEDA est directement concerné par l'incident survenu dès lors que le concessionnaire est tenu d'une obligation de continuité du service ainsi que de sécurité comme il ressort de l'article R. 323-33 du Code de l'énergie qui prévoit que « *les ouvrages des réseaux publics d'électricité et ceux des lignes directes ainsi que toutes les installations qui en dépendent sont exploités dans des conditions garantissant leur bon fonctionnement, leurs performances et leur sécurité* ».

Il ne fait du reste aucun doute, aux termes de l'arrêté du 26 septembre 2014 *précisant les modalités de déclaration des accidents et grands incidents d'exploitation des réseaux publics d'électricité et des autres réseaux d'électricité*, que le SIEDA a dû recevoir un compte-rendu remis par la société Enedis sur le fondement de l'article R. 323-38 du Code de l'énergie précisant les causes et les conséquences constatées de l'événement ainsi que les actions correctrices qui ont été conduites ou à défaut d'expliquer l'absence de ce compte-rendu.

En effet, selon cet article « *le gestionnaire d'un réseau public d'électricité ou le titulaire d'une autorisation de ligne directe portent, sans délai, à la connaissance du préfet et, le cas échéant, de l'autorité organisatrice mentionnée à l'article L. 322-1 tout accident survenu sur un ouvrage dont il assure l'exploitation ainsi que tout autre événement affectant la sécurité de l'exploitation ou la continuité du service. Cette information porte notamment sur les circonstances de l'événement. Cette information est complétée dans un délai de deux mois par un compte rendu qui précise les causes et les conséquences constatées de l'événement ainsi que les actions correctrices qui ont été conduites* ».

Dès lors, sauf le cas où le SIEDA serait en situation de **carence manifeste dans l'exercice de son pouvoir de contrôle**, le SIEDA a nécessairement demandé ce compte-rendu à son concessionnaire, lequel le lui a remis dans le délai imparti.

Le SIEDA le reconnaît d'ailleurs dans son courrier de refus du 20 février 2019 en signalant que ce compte-rendu n'est pas **encore** en sa possession. Il doit donc désormais l'être mais le SIEDA n'est pas revenu sur sa

décision de refus de le communiquer aux exposants.

Il s'agit pourtant sans conteste d'un compte-rendu relatif à la mission de service public du concessionnaire (la distribution publique d'électricité) et obtenu dans le cadre d'une des missions de service public du SIEDA (le contrôle de l'exploitation du service conformément à la loi et notamment aux obligations de sécurité).

En conséquence, le SIEDA est tenu de communiquer ce document aux exposants quand il sera en sa possession et ne peut exciper de son caractère non communicable. Il ne peut pas davantage prétendre n'en communiquer le cas échéant ***qu'un résumé avec l'accord de son concessionnaire.***

Il est dès lors établi que le refus de communiquer le compte-rendu remis par la société Enedis au SIEDA sur le fondement de l'article R. 323-38 du Code de l'énergie précisant les causes et les conséquences constatées de l'incendie qui s'est produit le vendredi 14 décembre 2018 au soir à Millau sur le réseau public de distribution d'électricité ainsi que les actions correctrices qui ont été conduites est illégal.

Les exposants feront remarquer que, dans le cadre de leur requête déjà introduite devant le Tribunal de céans et qui vise la carence du SIEDA dans l'exercice de ses pouvoirs de contrôle, le compte-rendu sollicité a une importance capitale.

A cette aune, le refus du SIEDA, illégal dans son principe, peut également s'interpréter comme un détournement de pouvoir : en refusant de communiquer le document sollicité, le SIEDA refuse en effets aux exposants un accès à une information pleine et entière sur l'étendue réelle de son pouvoir de contrôle sur son concessionnaire.

La décision de refus sera annulée de ce chef.

En conséquence, il sera enjoint au SIEDA de communiquer le document sans délai.

II.2. SUR LES FRAIS IRRÉPÉTIBLES

Au regard de l'illégalité patente du refus de communiquer, il serait parfaitement inéquitable de laisser à la charge des exposants les frais qu'ils ont été contraints d'exposer pour assurer la défense de l'intérêt général et du service public.

Ils sont ainsi fondés, en équité, à solliciter que la somme de 3.000,00 € soit mis à la charge du SIEDA au titre de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative.

PAR CES MOTIFS

Et tous autres à produire, déduire, ou suppléer même d'office, plaise au Tribunal administratif de céans de bien vouloir, sur la demande des exposants :

- **ANNULER** la décision du Syndicat Intercommunal d'Energies du Département de l'Aveyron (SIEDA) en date du 20 février 2019 refusant de faire droit à la demande des exposants en date du 21 décembre 2018 tendant à ce qu'il leur communique le compte-rendu remis par la société Enedis au SIEDA sur le fondement de l'article R. 323-38 du Code de l'énergie précisant les causes et les conséquences constatées de l'incendie qui s'est produit le vendredi 14 décembre 2018 au soir à Millau sur le réseau public de distribution d'électricité ainsi que les actions correctrices qui ont été conduites ;
- **ENJOINDRE** au SIEDA de communiquer, sans délai, le compte-rendu sollicité ;
- **METTRE À LA CHARGE** du SIEDA la somme de 3000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative.

Fait à Paris le 27 juin 2019

JEAN-SÉBASTIEN BODA