

**COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS  
ADMINISTRATIFS**

**—  
DEMANDE D'AVIS**

**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

**I.1.** 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 « *négocient 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, contenues dans un article trop souvent méconnu du Code général des collectivités territoriales, 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 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<sup>er</sup> 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.

**I.2.** 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.

C'est dans le cadre d'un dialogue administratif et contentieux avec le SIEDA que, par un courrier en date du 2 mai 2018 (**Production n° 1 : 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 ;

**I.3.** À la suite de la décision de refus opposée par le SIEDA à ces demandes, les usagers ont été contraints de saisir le Tribunal administratif de Toulouse d'une requête pour excès de pouvoir. Dans le cadre de celle-ci, 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° 2 : 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 usagers 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.4.** 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° 3 : 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 usagers exposants saisissent la Commission, 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.

## **II. DISCUSSION**

Indiscutablement, les documents demandés présentent un caractère communicable.

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.** 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 disjointre, 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.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 concédé est exploité dans de bonnes conditions en accord avec la loi et dans l'intérêt du service public.

En l'espèce, 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 aux termes du cahier des charges de la concession, 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 ***qu'un résumé avec l'accord de son concessionnaire***.

Il paraît nécessaire, face au refus du SIEDA, que la Commission de céans puisse prononcer l'avis que le document demandé est communicable contrairement à ce que laisse entendre le SIEDA, avec toutes les conséquences de droit.

## PAR CES MOTIFS

Et tous autres à produire, déduire, ou suppléer même d'office, plaise à la Commission de céans de bien vouloir, sur la demande des requérants :

- **PRONONCER l'avis que le document demandé est communicable contrairement à ce que laisse entendre le SIEDA, avec toutes les conséquences de droit ;**

Fait à Paris le 20 avril 2019

JEAN-SÉBASTIEN BODA