

Conseil d'État

N° 426060

ECLI:FR:CECHR:2019:426060.20190711

Mentionné dans les tables du recueil Lebon

3ème - 8ème chambres réunies

M. Christian Fournier, rapporteur

M. Laurent Cytermann, rapporteur public

SCP CELICE, SOLTNER, TEXIDOR, PERIER ; SCP COUTARD, MUNIER-APPAIRE,
avocat(s)

lecture du jeudi 11 juillet 2019

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

La société Enedis a demandé au tribunal administratif de Rennes d'annuler la délibération du 16 juin 2016 par laquelle le conseil municipal de Cast a demandé un moratoire au déploiement des compteurs " Linky " sur son territoire, la décision du 24 juin 2016 par laquelle le maire de Cast a décidé de refuser le déploiement de ces compteurs sur le territoire de la commune et la délibération du 28 juillet 2016 par laquelle le conseil municipal de Cast a rejeté son recours gracieux. Par un jugement n° 1603911, 1604217 et 1604245 du 9 mars 2017, le tribunal administratif de Rennes a annulé ces délibérations et cette décision. Par un arrêt n° 17NT01495 du 5 octobre 2018, la cour administrative d'appel de Nantes a rejeté l'appel formé par la commune de Cast contre ce jugement.

Par un pourvoi, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 5 décembre 2018, 5 mars et 27 juin 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la commune de Cast demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à son appel ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 3 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule ;
- le code de l'énergie ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- 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 ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Christian Fournier, maître des requêtes,
- les conclusions de M. Laurent Cytermann, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Célice, Soltner, Texidor, Perier, avocat de la commune de Cast et à la SCP Coutard, Munier-Apaire, avocat de la société Enedis ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par une délibération du

16 juin 2016, le conseil municipal de Cast a demandé la mise en place d'un moratoire à l'installation des compteurs d'électricité dénommés " Linky " sur le territoire de la commune en attendant les conclusions de l'étude réalisée sous l'autorité du ministère de la santé relative aux expositions liées au déploiement des compteurs numériques et à leurs conséquences éventuelles en termes de santé publique. Par une décision du 24 juin 2016, le maire de Cast a décidé de suspendre l'installation de ces compteurs sur le territoire de la commune. Par une délibération du 28 juillet 2016, le conseil municipal a décidé de maintenir le moratoire à l'installation de ces compteurs et a rejeté en conséquence le recours gracieux formé par la société Enedis à l'encontre de sa précédente délibération. Par un jugement du 9 mars 2017, le tribunal administratif de Rennes a annulé, sur la demande de la société Enedis, ces délibérations et décision. La commune de Cast se pourvoit en cassation contre l'arrêt du 5 octobre 2018 par lequel la cour administrative d'appel de Nantes a rejeté l'appel qu'elle a formé contre ce jugement.

Sur l'arrêt attaqué en tant qu'il se prononce sur la recevabilité de la demande de première instance :

2. 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 régions : (...) 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 / (...) ".

3. D'une part, la cour administrative d'appel a pu juger, sans erreur de qualification juridique, que les délibérations et décision contestées par la société Enedis présentaient le caractère d'actes faisant grief au regard de leur portée qui ne se limitait pas à de simples vœux mais visait à s'opposer au déploiement des compteurs électriques communicants appelés " Linky ". D'autre part, il résulte des dispositions précédemment citées que la société Enedis est chargée, dans le cadre de sa mission de service public, d'installer dans sa zone de desserte exclusive ces compteurs électriques, conformes aux prescriptions de l'arrêté du 4 janvier 2012. Par suite, la cour administrative d'appel a pu, sans commettre d'erreur de qualification juridique, après avoir souverainement constaté que la commune de Cast est située dans la zone de desserte exclusive de la société Enedis, juger, par une décision suffisamment motivée, que cette société justifiait d'un intérêt suffisant pour demander l'annulation pour excès de pouvoir des délibérations et décision qu'elle contestait.

Sur l'arrêt attaqué en tant qu'il se prononce sur la propriété des compteurs électriques installés sur les réseaux publics de distribution d'électricité :

4. D'une part, 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 ".

5. D'autre part, 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 ". Aux termes du deuxième alinéa du IV de l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales : " 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 (...)

6. Il résulte de la combinaison des dispositions précitées 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.

7. Par suite, après avoir relevé que la commune de Cast était membre du syndicat départemental d'électricité du Finistère et que ce dernier avait la qualité d'autorité organisatrice des réseaux publics de distribution d'électricité, la cour administrative d'appel n'a pas commis d'erreur de droit en en déduisant que le syndicat départemental était propriétaire des compteurs électriques et que, dès lors, ni le conseil municipal de Cast ni le maire de la commune ne disposaient, sur le fondement des textes cités au point 5, de la compétence pour s'opposer ou imposer des conditions au déploiement des compteurs " Linky ".

Sur l'arrêt attaqué en tant qu'il se prononce sur les pouvoirs de police résultant des articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales :

8. En premier lieu, il résulte des dispositions législatives citées au point 2 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. 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. Ces compteurs sont, par ailleurs, soumis aux dispositions de l'article R. 323-28 du code de l'énergie, aux termes duquel " Les dispositions techniques adoptées pour les ouvrages des réseaux publics d'électricité ainsi que les conditions de leur exécution doivent satisfaire aux prescriptions techniques fixées par un arrêté conjoint du ministre chargé de l'énergie et du ministre chargé de la santé./ Les prescriptions de cet arrêté visent à éviter que ces ouvrages compromettent la sécurité des personnes et des biens, la sûreté de fonctionnement du système électrique ou la qualité de l'électricité, qu'ils génèrent un niveau de bruit excessif dans leur voisinage et qu'ils excèdent les normes en vigueur en matière d'exposition des personnes à un rayonnement électromagnétique ". Ils sont également soumis aux dispositions du décret

du 27 août 2015 relatif à la compatibilité électromagnétique des équipements électriques et électroniques, qui transpose en droit interne les objectifs de la directive 2014/30/UE du 26 février 2014 relative à l'harmonisation des législations des Etats membres concernant la compatibilité électromagnétique.

9. Il appartient ainsi aux autorités de l'Etat de veiller, pour l'ensemble du territoire national, non seulement au fonctionnement optimal du dispositif de comptage au vu notamment des exigences d'interopérabilité mais aussi à la protection de la santé publique par la limitation de l'exposition du public aux champs électromagnétiques, 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, il ne saurait adopter sur le territoire de la commune des décisions portant sur l'installation de compteurs électriques communicants qui seraient destinées à protéger les habitants contre les effets des ondes émises.

10. Aux termes de l'article 5 de la Charte de l'environnement, à laquelle le Préambule de la Constitution fait référence : " Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en oeuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage ". Il résulte de ces dispositions que le principe de précaution, s'il est applicable à toute autorité publique dans ses domaines d'attributions, ne saurait avoir ni pour objet ni pour effet de permettre à une autorité publique d'excéder son champ de compétence et d'intervenir en dehors de ses domaines d'attributions. Par conséquent, la circonstance alléguée que l'utilisation des compteurs électriques communicants exposerait le public à des champs électromagnétiques et ne prendrait pas suffisamment en compte le principe de précaution n'habilite pas davantage le maire à prendre sur le territoire de la commune des décisions portant sur l'installation de compteurs électriques communicants au motif qu'elles viseraient à protéger les habitants contre les effets des ondes émises.

11. Il résulte de ce qui précède que ni les pouvoirs de police générale, ni le principe de précaution n'autorisaient le maire de Cast à prendre la décision de suspendre l'installation des compteurs dits " Linky " sur le territoire de la commune. Par suite, la cour administrative d'appel n'était pas tenue de répondre à l'argumentation, inopérante, soulevée devant elle par la commune et tirée de ce que les ondes émises par ces compteurs feraient courir aux habitants des risques sanitaires justifiant que leur installation soit suspendue en application du principe de précaution. Le moyen tiré, sur ce point, de l'insuffisance de motivation de l'arrêt attaqué ne peut donc qu'être écarté. Il en va de même de l'erreur de qualification juridique des faits et de la dénaturation des pièces du dossier que la cour administrative d'appel aurait commises en écartant implicitement une telle argumentation.

12. En second lieu, la commune de Cast faisait, en outre, valoir en appel que le maire avait constaté, dans les premiers jours du déploiement des compteurs dits " Linky ", neuf erreurs de branchements et quelques " incursions " sans autorisation d'agents de la société Enedis sur des propriétés privées clôturées. En jugeant que ces circonstances, à

les supposer établies, ne suffisaient pas, à elle seules, pour caractériser l'existence d'un trouble à l'ordre public ou d'un risque pour la sécurité justifiant, en application des pouvoirs de police prévus par l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, de suspendre l'installation des compteurs " Linky " sur le territoire de la commune, la cour administrative d'appel n'a pas commis d'erreur de droit.

13. Enfin, le moyen tiré de ce que la cour administrative d'appel n'a pas pris en compte la circonstance que le déploiement des compteurs " Linky " et leur utilisation commerciale seraient gravement attentatoires au droit de la concurrence n'a pas été soulevé devant la cour administrative d'appel. Il ne peut être utilement invoqué pour la première fois devant le juge de cassation.

14. Il résulte de ce tout ce qui précède que la commune de Cast n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêt qu'elle attaque. En conséquence, ses conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ne peuvent qu'être rejetées. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Cast la somme de 3 000 euros à verser à la société Enedis au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1er : Le pourvoi de la commune de Cast est rejeté.

Article 2 : La commune de Cast versera à la société Enedis une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à la commune de Cast et à la société Enedis.

Abstrats : 29 ENERGIE. - RÉSEAUX PUBLICS DE TRANSPORT ET DE DISTRIBUTION D'ÉLECTRICITÉ - PRÉROGATIVES CONFIÉES PAR LE LÉGISLATEUR AUX AUTORITÉS DE L'ÉTAT POUR VEILLER AU BON FONCTIONNEMENT DES DISPOSITIFS DE COMPTAGE MIS EN ŒUVRE PAR LES GESTIONNAIRES DE CES RÉSEAUX, Y COMPRIS QUANT À LEUR IMPACT SANITAIRE (ART. L. 111-52, L. 322-8 ET L. 341-4 DU CODE DE L'ÉNERGIE) - CONSÉQUENCES SUR LES COMPÉTENCES DES MAIRES AU TITRE DE LEUR POUVOIR DE POLICE GÉNÉRALE [RJ1].

49-04 POLICE. POLICE GÉNÉRALE. - RÉSEAUX PUBLICS DE TRANSPORT ET DE DISTRIBUTION D'ÉLECTRICITÉ - PRÉROGATIVES CONFIÉES PAR LE LÉGISLATEUR AUX AUTORITÉS DE L'ÉTAT POUR VEILLER AU BON FONCTIONNEMENT DES DISPOSITIFS DE COMPTAGE MIS EN ŒUVRE PAR LES GESTIONNAIRES DE CES RÉSEAUX, Y COMPRIS QUANT À LEUR IMPACT SANITAIRE (ART. L. 111-52, L. 322-8

ET L. 341-4 DU CODE DE L'ÉNERGIE) - CONSÉQUENCES SUR LES COMPÉTENCES DES MAIRES AU TITRE DE LEUR POUVOIR DE POLICE GÉNÉRALE [RJ1].

Résumé : 29 Il résulte des articles L. 111-52, L. 322-8 et L. 341-4 du code de l'énergie 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. 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. Ces compteurs sont, par ailleurs, soumis aux dispositions de l'article R. 323-28 du code de l'énergie. Ils sont également soumis au décret n° 2015-1084 du 27 août 2015, qui transpose en droit interne les objectifs de la directive 2014/30/UE du 26 février 2014. „,Il appartient ainsi aux autorités de l'Etat de veiller, pour l'ensemble du territoire national, non seulement au fonctionnement optimal du dispositif de comptage au vu notamment des exigences d'interopérabilité mais aussi à la protection de la santé publique par la limitation de l'exposition du public aux champs électromagnétiques, 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 (CGCT) 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, il ne saurait adopter sur le territoire de la commune des décisions portant sur l'installation de compteurs électriques communicants qui seraient destinées à protéger les habitants contre les effets des ondes émises.

49-04 Il résulte des articles L. 111-52, L. 322-8 et L. 341-4 du code de l'énergie 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. 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. Ces compteurs sont, par ailleurs, soumis aux dispositions de l'article R. 323-28 du code de l'énergie. Ils sont également soumis au décret n° 2015-1084 du 27 août 2015, qui transpose en droit interne les objectifs de la directive 2014/30/UE du 26 février 2014. „,Il appartient ainsi aux autorités de l'Etat de veiller, pour l'ensemble du territoire national, non seulement au fonctionnement optimal du dispositif de comptage au vu notamment des exigences d'interopérabilité mais aussi à la protection de la santé publique par la limitation de l'exposition du public aux champs électromagnétiques, 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 (CGCT) 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, il ne saurait adopter sur le territoire de la commune des décisions portant sur l'installation de compteurs électriques communicants qui seraient destinées à protéger les habitants contre les effets des ondes émises.

[RJ1] Rapp., sur l'articulation entre la police spéciale des télécommunications confiée à l'Etat et la police générale des maires, CE, Assemblée, 26 octobre 2011, Commune de Saint-Denis, n° 326492, p. 529 ; sur l'articulation entre la police de la dissémination volontaire d'OGM et la police générale des maires, CE, 24 septembre 2012, Commune de Valence, n° 342990, p. 335.