

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE TOULOUSE**

**N° 1702906, 1703571**

---

PREFET DE L'ARIEGE  
c/ Commune de Loubaut

---

M. Florian Jazon  
Rapporteur

---

M. Alain Daguette de Hureauux  
Rapporteur public

---

Audience du 20 mars 2018  
Lecture du 3 avril 2018

---

135-02-03-01  
C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le Tribunal administratif de Toulouse

(6<sup>ème</sup> chambre)

Vu les procédures suivantes :

I – Sous le n° 1702906, par un déféré et des mémoires enregistrés les 27 juin 2017, 13 juillet 2017 et 4 octobre 2017, le préfet de l'Ariège demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures, d'annuler l'arrêté en date du 17 mars 2017 par lequel le maire de la commune de Loubaut a règlementé l'implantation des compteurs communicants dits « Linky », à l'exception de son article 2 prévoyant l'organisation de permanences d'information.

Il soutient que :

- le maire ne pouvait légalement se fonder sur son pouvoir de police issu de l'article L. 2212-1 du code général des collectivités territoriales pour règlementer l'implantation des compteurs Linky ; cela est, d'une part, contraire à l'article L. 341-4 du code de l'énergie et, d'autre part, non justifié par un trouble grave à l'ordre public ; le maire ne pouvait pas non plus s'immiscer dans l'exécution des contrats entre Enedis et ses clients ;

- le maire ne pouvait pas davantage se fonder sur les risques éventuels d'atteinte à la vie privée ou aux libertés individuelles au regard de la loi dite « informatique et libertés », alors que les articles L. 341-1, R. 341-4 et R. 111-26 à R. 111-30 du code de l'énergie prévoient des garanties particulières permettant de prévenir de telles atteintes ;

- la commune ne peut plus intervenir dans le domaine de la distribution de l'énergie électrique dès lors qu'elle a transféré sa compétence au syndicat départemental des collectivités électrifiées devenu syndicat départemental d'énergies de l'Ariège.

Par des mémoires en défense enregistrés les 14 août 2017 et 9 octobre 2017, la commune de Loubaut, représentée par Me Magarinos-Rey, conclut :

- à titre principal, au rejet du déféré ;
- à titre subsidiaire, à ce qu'il soit ordonné une expertise indépendante portant sur les conséquences financières de l'installation de ces compteurs pour les usagers ;
- à ce qu'il soit mis à la charge de l'Etat une somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requête est irrecevable, d'une part, en raison de sa tardivité et, d'autre part, en ce qu'elle ne porte pas également sur le rejet du recours gracieux opposé le 4 mai 2017 ;
- les moyens invoqués par le préfet ne sont pas fondés.

Par un mémoire en intervention enregistré le 5 octobre 2017, la société Enedis, représentée par Me Le Chatelier, demande qu'il soit fait droit aux conclusions du déféré.

Elle soutient que :

- le maire était incompétent pour prendre l'arrêté litigieux au titre des articles L. 322-4 du code de l'énergie et L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales ;
- à titre subsidiaire, le maire était incompétent pour prendre l'arrêté litigieux au regard des articles L. 341-4 et R. 341-4 et suivants du code de l'énergie ;
- à titre subsidiaire, le maire était incompétent pour prendre cet arrêté au titre du pouvoir de police issu de l'article L. 2212-1 du code général des collectivités territoriales ;
- l'arrêté est entaché d'erreur de droit au regard de l'article L. 2122-27 du code général des collectivités territoriales ; aucune atteinte au respect de la vie privée n'est établie ;
- les arguments avancés en termes de pannes et dégradations, de surcoûts, de défaut d'information et d'intrusion des techniciens ne sont nullement justifiés ;
- l'arrêté contesté est enfin entaché d'erreur manifeste d'appréciation dans l'application du principe de précaution et dans la mise en œuvre du pouvoir de police.

Un mémoire produit par le préfet de l'Ariège a été enregistré le 23 octobre 2017.

Un mémoire produit par la société Enedis a été enregistré le 25 octobre 2017.

II – Sous le n° 1703571, par un déféré enregistré le 31 juillet 2017, le préfet de l'Ariège demande au tribunal d'annuler la délibération du 8 avril 2017 par laquelle le conseil municipal de la commune de Loubaut a refusé le déclassement des compteurs électriques existants et interdit leur élimination ou leur remplacement par des compteurs communicants « Linky » sans consentement préalable de la commune et sans décision de désaffectation prise par elle.

Il soutient que :

- les compteurs électriques existants ont été mis à disposition du syndicat départemental d'énergies de l'Ariège, lequel est devenu propriétaire de ces équipements en sa qualité d'autorité organisatrice du réseau public de distribution de l'électricité ;
- les compteurs restent affectés au service public de distribution de l'électricité jusqu'à leur remplacement et ne peuvent être ni désaffectés ni déclassés ;
- la commune ne peut plus intervenir dans le domaine de la distribution de l'énergie électrique dès lors qu'elle a transféré sa compétence au syndicat départemental des collectivités électrifiées devenu syndicat départemental d'énergies de l'Ariège.

Par un mémoire en intervention enregistré le 5 octobre 2017, la société Enedis, représentée par Me Le Chatelier, demande qu'il soit fait droit aux conclusions du déféré.

Elle soutient que :

- le conseil municipal était incompétent au titre des articles L. 322-4 du code de l'énergie et L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales ;
- à titre subsidiaire, le conseil municipal était également incompétent au regard des articles L. 341-4 et R. 341-4 et suivants du code de l'énergie ;
- la délibération est entachée d'erreur manifeste d'appréciation dans l'application du principe de précaution en l'absence de risque sanitaire avéré.

La commune de Loubaut a été mise en demeure de produire le 6 septembre 2017.

La date de clôture de l'instruction a été fixée au 27 octobre 2017.

Un mémoire présenté par la commune de Loubaut a été enregistré le 14 mars 2018.

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la Constitution et notamment la Charte de l'environnement ;
- la directive 2009/72/CE du Parlement et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité ;
- 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 ;
- 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 M. Jazon,
- les conclusions de M. Daguerre de Hureaux, rapporteur public,
- les observations de M. Devienne, représentant le préfet de l'Ariège, de M. Bordallo, maire de Loubaut, et de Me Quevarec, représentant la société Enedis.

1. Considérant que, par un arrêté du 17 mars 2017, le maire de Loubaut a réglementé l'implantation des compteurs électriques communicants dits « Linky » sur le territoire de cette commune, en mettant notamment certaines sujétions à la charge de la société Enedis, responsable de l'implantation de ces équipements ; que, par une délibération du 8 avril 2017, le conseil municipal de cette même commune a refusé le déclassement des compteurs électriques existants et interdit leur élimination ou leur remplacement par des compteurs communicants « Linky » sans consentement préalable de la commune et sans décision de désaffectation prise par son assemblée délibérante ; que, par les présents déférés, le préfet de l'Ariège demande l'annulation de la délibération susmentionnée, ainsi que celle de l'arrêté du 17 mars 2017, à l'exception des dispositions de son article 2 prévoyant l'organisation de permanences d'information ;

Sur la jonction :

2. Considérant que les déférés du préfet de l'Ariège n° 1702906 et n° 1703571 concernent la même commune, présentent à juger des questions connexes et ont fait l'objet d'une instruction commune ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement ;

Sur l'intervention de la société Enedis :

3. Considérant que la société Enedis, anciennement dénommée ERDF, a été chargée du déploiement des compteurs électriques Linky en application d'un contrat de concession conclu avec le syndicat départemental d'énergies de l'Ariège, auquel appartient la commune de Loubaut ; qu'elle justifie ainsi d'un intérêt lui donnant qualité pour intervenir à l'encontre des actes litigieux ; que son intervention au soutien des présents déférés est donc recevable ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

4. Considérant qu'aux termes de l'annexe I de la directive du 13 juillet 2009 : « *Les États membres veillent à la mise en place de systèmes intelligents de mesure qui favorisent la participation active des consommateurs au marché de la fourniture d'électricité. (...)* » ; qu'aux termes de l'article L. 341-4 du code de l'énergie : « *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. / Dans le cadre du déploiement des dispositifs prévus au premier alinéa du présent article, 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. / Dans le cadre de l'article L. 337-3-1, ils garantissent aux fournisseurs la possibilité d'accéder aux données de comptage de consommation, en aval du compteur et en temps réel, sous réserve de l'accord du consommateur.* » ; qu'aux termes de l'article R. 341-4 du même code : « *Pour l'application des dispositions de l'article L. 341-4 et en vue d'une meilleure utilisation des réseaux publics d'électricité, les gestionnaires de réseaux publics de transport et de distribution d'électricité mettent en œuvre des 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. / Les dispositifs de comptage doivent comporter un traitement des données enregistrées permettant leur mise à disposition au moins quotidienne. Les utilisateurs des réseaux et les tiers autorisés par les utilisateurs y ont accès dans des conditions transparentes, non discriminatoires, adaptées à leurs besoins respectifs et sous réserve des règles de confidentialité définies par les articles R. 111-26 à R. 111-30.* » ;

En ce qui concerne la délibération du 8 avril 2017 :

5. Considérant qu'aux termes du I de l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales : « *Sans préjudice des dispositions de l'article 23 de la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 (...), les collectivités territoriales ou leurs établissements publics de coopération, en tant qu'autorités concédantes de la distribution publique d'électricité et de gaz (...), 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. (...) » ; qu'aux termes du IV du même article : « Un réseau public de distribution d'électricité a pour fonction de desservir les consommateurs finals et les producteurs d'électricité raccordés en moyenne et basse tension. / 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, ou le département s'il exerce cette compétence à la date de publication de la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 (...) » ; qu'aux termes de l'article L. 1321-1 du même code : « 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. (...) » ; qu'aux termes de l'article L. 1321-2 dudit code : « La collectivité bénéficiaire de la mise à disposition assume l'ensemble des obligations du propriétaire. Elle possède tous pouvoirs de gestion. (...) » ; que, par ailleurs, l'article L. 322-4 du code de l'énergie prévoit : « 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 1<sup>er</sup> 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. / Toutefois, la société gestionnaire du réseau public de distribution, issue de la séparation juridique imposée à Electricité de France par l'article L. 111-57, est propriétaire de la partie des postes de transformation du courant de haute ou très haute tension en moyenne tension qu'elle exploite. » ; que l'article L. 322-8 dudit code ajoute : « Sans préjudice des dispositions du septième 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 : / (...) / 6° D'exploiter ces réseaux et d'en assurer l'entretien et la maintenance ; / 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 ; (...) » ;*

6. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier, notamment des arrêtés du préfet de l'Ariège en date des 6 décembre 2001 et 14 septembre 2015, que la commune de Loubaut a transféré la compétence relative à l'organisation du réseau public de distribution de l'électricité au syndicat départemental des collectivités électrifiées de l'Ariège, désormais dénommé syndicat départemental d'énergies de l'Ariège ; que ledit syndicat a conclu un contrat de concession avec la société Enedis, gestionnaire de réseau, laquelle est ainsi chargée d'exploiter ce réseau et notamment de fournir les dispositifs de comptage aux utilisateurs ; qu'il résulte des dispositions précitées, lesquelles instaurent un régime particulier de transfert de compétences pour la gestion des réseaux d'électricité, que le syndicat départemental d'énergies de l'Ariège constitue l'autorité organisatrice du réseau public de distribution de l'électricité, au sens du IV de l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales, sur le territoire de la commune de Loubaut ; que ledit syndicat est, par suite, en application de l'article L. 322-4 du code de l'énergie, propriétaire de l'ensemble des ouvrages afférents à ce réseau, y compris, contrairement à ce que soutient la commune, les compteurs électriques installés chez les utilisateurs ; que le conseil municipal de Loubaut n'était, dès lors, pas compétent pour refuser le déclassement des compteurs existants et pour subordonner leur élimination ou leur remplacement au consentement préalable de la commune et à une décision de désaffectation prise par son assemblée délibérante ; qu'il suit de là que, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens invoqués au soutien des présentes conclusions, la délibération litigieuse du 8 avril 2017 doit être annulée ;

En ce qui concerne l'arrêté en date du 17 mars 2017 :

S'agissant des fins de non-recevoir :

7. Considérant, d'une part, que le préfet de l'Ariège a demandé au maire de Loubaut, dans le cadre d'un recours gracieux formé le 26 avril 2017, de procéder au retrait de l'arrêté du 17 mars 2017, à l'exception de son article 2, lequel est divisible de ses autres dispositions ; que ledit recours gracieux a eu pour effet d'interrompre le délai de recours contentieux, lequel a recommencé à courir le 9 mai 2017, date de réception du rejet opposé par le maire, pour une durée de deux mois ; que, dans ces conditions, les conclusions du présent déféré, tendant à l'annulation de l'arrêté susvisé à l'exception de son article 2, ne sont pas tardives ; que la fin de non-recevoir opposée par la commune de Loubaut à ce titre doit ainsi être écartée ;

8. Considérant, d'autre part, que l'exercice du recours gracieux susmentionné, lequel ne constitue pas un recours administratif préalable obligatoire, n'imposait pas au préfet de l'Ariège de demander également, dans le cadre du présent déféré, l'annulation de la décision du 4 mai 2017 par laquelle le maire a rejeté ce recours gracieux et confirmé sa décision initiale ; qu'il en résulte que la fin de non-recevoir opposée à ce titre doit aussi être écartée ;

S'agissant de la légalité de l'arrêté :

9. Considérant que le maire de Loubaut a décidé, par son arrêté du 17 mars 2017, de réglementer l'implantation des compteurs électriques « Linky » sur le territoire de la commune, en demandant notamment à la société Enedis de lui communiquer un mois à l'avance le planning des interventions et le document d'information destiné aux usagers, en imposant à ses techniciens de se présenter en mairie le jour de l'installation ainsi que de respecter certaines formalités auprès des usagers et en prévoyant enfin la possibilité de suspendre les interventions prévues dans certaines hypothèses déterminées ; qu'il ressort des termes de l'arrêté litigieux que, pour décider d'édicter les règles susmentionnées, le maire de Loubaut s'est fondé, d'une part, sur l'exercice de son pouvoir de police générale et, d'autre part, sur la volonté d'assurer le respect de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ;

10. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article L. 2212-1 du code général des collectivités territoriales : « *Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'Etat qui y sont relatifs.* » ; qu'aux termes de l'article L. 2212-2 du même code : « *La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques.* » ; que s'il appartient au maire, chargé de la police municipale en vertu des dispositions précitées, de prendre les mesures permettant d'assurer dans la commune le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques, ces mesures, justifiées par des risques avérés d'atteinte à l'ordre public, doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées au regard des seules nécessités de l'ordre public ; que la commune de Loubaut, où le déploiement des compteurs électriques communicants est programmé à compter de l'année 2019, soutient que certains de ses administrés ont manifesté des oppositions et des inquiétudes, s'agissant notamment de la fiabilité technique de ces compteurs, de leurs incidences économiques et des risques pouvant en résulter en termes de santé publique ou d'ingérence dans leur vie privée ; que si la collectivité affirme que les craintes ainsi exprimées par ses habitants ont été aggravées par le déficit d'information et les méthodes employées par certains techniciens, elle n'apporte pas d'éléments suffisants pour établir la réalité de ses allégations en se bornant à faire référence à des articles de presse relatant des incidents isolés survenus dans d'autres communes du territoire ; que, dans ces conditions, la commune de Loubaut ne justifie pas de l'existence de risques avérés

de troubles à l'ordre public de nature à permettre à son maire de régler légalement, au titre de son pouvoir de police générale, l'installation des compteurs électriques en litige ;

11. Considérant en second lieu, qu'aux termes de l'article L. 2122-27 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 ; / 2° De l'exécution des mesures de sûreté générale ; / 3° Des fonctions spéciales qui lui sont attribuées par les lois.* » ; que si le maire de Loubaut a également entendu, sur le fondement de ces dispositions, assurer le respect de la loi du 6 janvier 1978 en prévenant les atteintes à la vie privée ou aux libertés individuelles des habitants susceptibles de résulter, selon lui, du recueil des données relatives à leur consommation électrique, il n'est toutefois nullement démontré que l'utilisation des informations ainsi collectées s'effectuerait dans des conditions contraires à la loi susmentionnée ou aux recommandations émises par la commission nationale de l'informatique et des libertés ; qu'il résulte, au contraire, des dispositions des articles L. 341-4 et R. 341-4 du code de l'énergie, citées au point 4, que l'accès aux données issues des compteurs électriques communicants demeure soumis à l'accord des consommateurs ainsi qu'à des règles de confidentialité particulières ; que, dès lors et en tout état de cause, le déploiement de ces équipements ne saurait être regardé comme portant une atteinte disproportionnée à la vie privée ou aux libertés individuelles des utilisateurs ;

12. Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'aucun des motifs invoqués par le maire de Loubaut n'était susceptible de fonder légalement son arrêté du 17 mars 2017 ; que, par suite, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens soulevés, ni d'ordonner la mesure d'expertise suggérée par la commune, laquelle ne présente aucune utilité pour le règlement du litige, l'arrêté susvisé doit être annulé, à l'exception des dispositions de son article 2 ;

Sur les frais exposés à l'occasion du litige :

13. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'il soit mis à la charge de l'Etat, qui n'a pas la qualité de partie perdante dans la présente instance, le paiement de la somme demandée par la commune de Loubaut au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ;

D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : L'intervention de la société Enedis est admise.

Article 2 : La délibération du conseil municipal de Loubaut du 8 avril 2017 est annulée.

Article 3 : L'arrêté du maire de Loubaut en date du 17 mars 2017 est annulé, à l'exception des dispositions de son article 2.

Article 4 : Les conclusions présentées par la commune de Loubaut au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié au préfet de l'Ariège et à la commune de Loubaut.

Copie en sera adressée au ministre de l'intérieur et à la société Enedis.

Délibéré après l'audience du 20 mars 2018, où siégeaient :

M. Bachoffer, président,  
M. Jazon, premier conseiller,  
Mme Durand, conseiller.

Lu en audience publique le 3 avril 2018.

Le rapporteur,

Le président,

F. JAZERON

B. BACHOFFER

Le greffier,

A. GROUSSET

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur en ce qui le concerne ou 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 de la présente décision.

Pour expédition conforme :  
Le greffier en chef,