



seban-associes.avocat.fr

Compteurs Linky et opposition des communes : les contours juridiques du problème

10-13 minutes

Présentés comme la première brique du développement des réseaux intelligents, les compteurs communicants, baptisés *Linky*, sont aujourd'hui l'objet d'un véritable combat mené par de plus en plus de communes sous la pression des habitants. Ces derniers sollicitent ainsi de leur Maire la prise d'une décision refusant l'installation de ces compteurs sur le territoire de la commune.

C'est ainsi que plusieurs communes ont pris des décisions en ce sens. Certaines décisions concernent également le nouveau compteur pour le gaz, dénommé Gazpar.

De telles décisions conduisent à s'interroger sur les pouvoirs dont disposent les Maires en la matière et sur leur éventuelle responsabilité en cas d'inaction. Dans ce contexte, il est intéressant de rappeler brièvement le cadre juridique du déploiement de ces compteurs (I) avant d'examiner les problématiques juridiques soulevées par l'opposition des communes à la pose des compteurs et qui doivent inciter les communes à agir avec prudence (II).

I. Le cadre juridique du déploiement des compteurs

Depuis plusieurs années, l'Union européenne a engagé une réflexion sur les réseaux électriques intelligents. L'idée de compteurs dits « intelligents » a peu à peu émergé en vue de permettre aux ménages de réduire leurs dépenses énergétiques.

Dans ce contexte, la directive 2009/72/CE du 13 juillet 2009 du Parlement européen et du Conseil concernant les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité a incité les Etats membres à la mise en place de ces compteurs. Le paragraphe 2 de l'annexe I de ladite directive qui porte sur les mesures relatives à la protection des consommateurs, prévoyait ainsi que « *les Etats membres veillent à la mise en place de systèmes intelligents de mesures qui favorisent la participation active des consommateurs au marché de la fourniture d'électricité* ».

Cette directive prévoyait ensuite la fixation par les Etats membres d'un calendrier avec des objectifs sur une période de dix ans maximum pour la mise en place de systèmes intelligents de mesure.

Ces dispositions de la directive sont transposées en droit français dans le cadre de l'article L. 341-4 du Code de l'énergie (anciennement, le IV de l'article 4 de la loi du 10 février 2010). Cet article est venu confier aux gestionnaires de réseaux de distribution la charge de mettre 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 de réseaux à limiter leur consommation pendant les périodes où la consommation de l'ensemble des consommateurs est la plus élevée* ».

C'est ainsi que la société ERDF (ci-après ERDF *mais devenu entre temps ENEDIS nldr*), gestionnaire du réseau de la distribution d'électricité sur 95% du territoire national, a dans un premier temps, sous l'égide de la Commission de régulation de l'énergie (ci-après la CRE) mis en place une expérimentation entre 2009 et 2011.

Au vu de l'expérimentation menée, la CRE a alors proposé de généraliser le dispositif et elle s'est impliquée pour définir les grands principes et les fonctionnalités des systèmes de comptage évolués.

Dans un second temps, les cadres de régulation ont été définis dans les délibérations de la CRE du 17 juillet 2014, prises après consultations publiques et avis du Conseil supérieur de l'énergie (CSE) et publiées au Journal officiel le 30 juillet 2014.

C'est dans ce cadre législatif et réglementaire brièvement rappelé qu'ERDF a lancé, le 1er décembre 2015, le déploiement dans tous les foyers français des nouveaux compteurs. Le déploiement s'étalera sur 6 ans avec pour cible 90 % des utilisateurs équipés au 31 décembre 2021.

II. Les problématiques soulevées par l'opposition de certaines communes à la pose des compteurs

Le déploiement des compteurs a suscité l'inquiétude de nombreux usagers au regard des risques potentiels liés à leur utilisation (notamment les ondes électromagnétiques qui pourraient être émises).

A ce jour, une soixantaine de communes ont pris un arrêté pour s'opposer à la pose de ces compteurs sur leur territoire et ont ainsi informé la société ERDF de cette décision.

Dans un tel contexte, la légalité de ces décisions demeure discutée au regard de certaines questions juridiques qui se posent et qui seront brièvement examinées.

Ces interrogations doivent conduire à la prudence des communes qui seraient saisies par leurs habitants aux fins d'engager des actions similaires.

La question de l'usage par un Maire de ses pouvoirs de police pour refuser la pose des compteurs

Au regard des risques susceptibles d'être posés par les compteurs *Linky*, la question se pose de savoir si un Maire peut valablement prendre une décision de refus de pose des compteurs sur le territoire de sa commune en vertu de ses pouvoirs de police.

Certes, un Maire peut user de ses pouvoirs de police générale en vertu de l'article L. 2212-2 5° du Code Général des Collectivités Territoriales et prendre ainsi des mesures afin de

prévenir ou faire cesser notamment un trouble à la sécurité, à la tranquillité, à la salubrité, à la moralité publiques, ou au respect de la dignité de la personne humaine.

Toutefois, il y a lieu de rappeler que de telles mesures, pour être légales, doivent être nécessaires et proportionnées à la gravité des faits. Dès lors, ces mesures doivent respecter a minima ce cadre restreint. Au cas présent, de telles mesures devraient probablement être limitées dans le temps et dans l'espace.

Mais surtout, quand bien même ces mesures respecteraient ce cadre, elles sont, à notre sens, illégales. En effet, ces mesures emporteraient violation de la loi, dans la mesure où elles contreviendraient aux lois et règlements qui prévoient et organisent le déploiement des compteurs sur le territoire français.

La question du principe de précaution pour justifier le refus de pose des compteurs dans une commune

Selon ERDF, le compteur *Linky* respecterait les normes sanitaires françaises et européennes et n'émettrait pas plus d'ondes que le compteur électrique actuel (cf. lettre d'ERDF du 19 février 2016 adressée à tous les Maires de France). Toutefois, une étude est en cours par l'Agence Nationale de la sécurité de l'environnement qui devait rendre un rapport en juin ou juillet prochain.

Aussi, la mise en œuvre du principe de précaution pour fonder une délibération d'une commune pour s'opposer à la pose des compteurs est discutable.

En droit interne, le principe de précaution figure à l'article L. 110-1 du Code de l'environnement dans les termes suivants : « *l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable* ».

Les autorités sont toutefois limitées dans leur action par leur domaine propre d'attributions. Ainsi, « *le principe de précaution, s'il s'impose à toute autorité publique dans ses domaines d'attribution, n'a ni pour objet ni pour effet de permettre à une autorité publique d'excéder son champ de compétence* » (CE 24 septembre 2012, Commune de Valence, n° 342990). L'action des autorités est également limitée par l'acceptabilité économique des mesures prises.

Au cas présent, s'agissant de l'implantation et du fonctionnement des compteurs *Linky*, il serait sans doute possible de considérer qu'il existe une incertitude scientifique et technique quant à la réalisation de dommages causés à la santé humaine, qui pourraient être causés par la propagation d'ondes électromagnétiques. On pourrait alors considérer que les autorités publiques doivent adopter des mesures provisoires et proportionnées pour prévenir la réalisation de ces dommages.

Mais l'intervention du Maire sur le fondement du principe de précaution paraît toutefois compromise à deux égards : d'une part l'action de ces autorités est limitée à leurs domaines d'attributions (et la pose des compteurs *Linky* incombe au Gestionnaire de Réseau de Distribution (GRD) en application des dispositions légales et réglementaires et d'autre part, le

Conseil d'Etat s'est déjà prononcé sur l'application du principe de précaution au dispositif de comptage et avait considéré que leur implantation ne présenterait pas de risques qui justifieraient de prendre des dispositions de nature à prévenir d'éventuels dommages (CE 20 mars 2013, Association Robin des toits, n° 354321).

La question de la responsabilité du Maire en cas de dommages causés aux usagers par un compteur Linky

L'installation des compteurs communicants *Linky* s'inscrit dans le cadre des conventions de concession pour le service public de la distribution d'énergie électrique, qui lient les communes, autorités concédantes à la société ERDF.

Dans un grand nombre de cas, les autorités concédantes ne sont pas les communes mais un établissement public de coopération intercommunale auquel elles ont transféré la compétence pour gérer le service public de la distribution d'électricité. Dans un tel cas, la commune n'est pas partie au contrat de concession, et ne saurait donc être tenue pour responsable de dommages causés par des ouvrages concédés tels que des compteurs électriques.

On relèvera ici que les compteurs *Linky* font effectivement partie des ouvrages basse tension des réseaux publics de distribution d'électricité et appartiennent donc aux collectivités ou à leur groupements (CAA Nancy, 12 mai 2014, M. M. et autres, n° 13NC01303).

Pour en revenir aux contrats de concessions eux-mêmes, ces contrats mettent à la charge du concessionnaire et du concédant des obligations dont le non-respect pourrait entraîner l'engagement de leur responsabilité.

Précisément, s'agissant des compteurs, le concessionnaire est chargé en application de l'article L. 322-8 du Code de l'énergie, et dans le cadre fixé par le cahier des charges de la convention de concession dont il est titulaire, d'une mission de comptage pour les utilisateurs raccordés à son réseau.

Cette mission consiste en particulier en la fourniture, la pose, le contrôle métrologue, l'entretien et le renouvellement des dispositifs de comptage ainsi qu'en la gestion des données.

Ainsi il semble qu'en cas de dommages qui seraient causés par la défaillance d'un compteur d'électricité, la responsabilité relève, au premier chef, du gestionnaire du réseau, concessionnaire. Il s'agirait d'une responsabilité contractuelle du concessionnaire à l'égard des usagers du service public.

Les Maires qui, saisis de consommateurs, sur leur territoire, s'interrogent en conséquence sur leur action, doivent donc agir avec prudence et renvoyer à l'Etat et au GRD l'analyse des risques éventuels emportés par de tels dispositifs de comptage évolués plutôt que de s'y opposer au risque d'adopter des décisions irrégulières.

Marie-Hélène PACHEN-LEFEVRE

Aurélie CROS

Astrid LAYRISSE