

□ Texte intégral

TEXTE INTÉGRAL

Rejet

Recours : Excès de pouvoir

Inédit au recueil Lebon

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 10 janvier 2020, M. B A, représenté par Me ***, demande au Tribunal :

1°) d'annuler la décision du 29 juillet 2019 par laquelle la commune de La Garde a refusé de raccorder sa parcelle cadastrée section AP n° 391 sise 1145 chemin de la Foux au réseau public d'électricité, ensemble la décision du 4 novembre 2019 portant rejet de son recours gracieux ;

2°) d'enjoindre à la commune de La Garde d'autoriser le raccordement de son terrain au réseau public d'électricité sous astreinte de 50 euros par jour de retard dans un délai d'un mois à compter de la notification du jugement à intervenir ;

3°) de condamner la commune de La Garde à lui verser la somme de 1 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il est soutenu que :

- M. A entend raccorder au réseau électrique une construction dont il est propriétaire et qui lui sert de local pour entreposer du matériel ; le refus de raccordement l'empêche de jouir de son bien comme il l'entend ;

- la décision attaquée est entachée d'incompétence de son auteur en l'absence de justification d'une délégation de signature ayant fait l'objet des mesures de publicité ;

- la parcelle doit être définitivement raccordée sur le fondement de l'article L. 111-12 du code de l'urbanisme dans la mesure où la construction existante dispose d'une existence légale ; en outre, il n'existe aucune impossibilité de raccordement et le branchement ne nécessite pas d'extension du réseau électrique qui est présent en limite du terrain ;

- le refus de raccordement repose sur des motifs différents selon les décisions de la commune ; ces motifs ne sont pas susceptibles de justifier légalement un refus de raccordement ; le motif tiré de la situation du terrain en zone rouge du plan de prévention des risques naturels d'inondation (PPRI) est inopérant et le règlement du plan local d'urbanisme applicable dans la zone IN ne proscrie à aucun moment le raccordement des constructions existantes ; le motif tiré de l'absence d'activité agricole est également inopérant, sachant que le règlement de la zone n'autorise pas une telle activité sur les lieux ;

- il bénéficie d'un droit d'accès au réseau public de distribution d'électricité conformément à l'article L. 111-91 du code de l'énergie ;

- les motifs de la décision explicite de rejet du recours gracieux sont également illégaux à l'aune de l'article L. 111-12 du code de l'urbanisme ; la commune ne peut pas conditionner le raccordement à une éventuelle infraction au code de l'urbanisme et un refus de raccordement ne peut être pris à titre de sanction ;

- le refus de raccordement est entaché d'un détournement de procédure.

Par un mémoire en défense enregistré le 15 février 2021, la commune de La Garde, représentée par la société d'avocats *** et Associés, conclut au rejet de la requête et à la condamnation de M. A à lui verser la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que les moyens exposés dans la requête ne sont pas fondés.

Par une ordonnance du 31 mai 2022, la clôture de l'instruction a été fixée au 28 juin 2022, à 12h00.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 ;
- 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 du 22 novembre 2022 :

- le rapport de M. E ;
- les conclusions de M. C***, rapporteur public ;
- les observations de Me *** représentant M. A ;
- et les observations de Me *** , représentant la commune de La Garde.

Considérant ce qui suit :

1. M. A est propriétaire depuis le 11 avril 2019 d'une parcelle de 2 700 m² cadastrée section AP n° 391 située 1145 chemin de la Foux au lieu-dit " les Siagnes " sur le territoire de la commune de La Garde, sur laquelle une construction est implantée. Un certificat d'urbanisme informatif délivré le 11 mars 2019 précise que le terrain est situé au sein de la zone naturelle à caractère agricole du plan local d'urbanisme de La Garde, soumise à un risque d'inondation, et dans la zone rouge du plan de prévention des risques naturels d'inondation approuvé par un arrêté préfectoral du 28 juin 1989 révisé le 22 septembre 2011. La demande de raccordement de cette construction au réseau public de distribution d'électricité situé en limite de propriété a fait l'objet d'une proposition de l'opérateur Enedis le 28 juin 2019 mais s'est heurtée à deux reprises, les 2 et 29 juillet 2019, aux refus du maire de La

Garde pour des motifs tirés successivement de l'absence d'existence légale de la construction existante puis de la localisation du terrain au sein de la zone rouge du plan de prévention des risques naturels d'inondation (PPRI) et de la cessation de l'activité agricole. M. A a formé le 23 septembre 2019 un recours gracieux parvenu dans les services de la mairie le 24 septembre suivant. Par lettre du 4 novembre 2019, le maire de la Garde a formulé une réponse d'attente en précisant qu'une visite sur les lieux était programmée afin de vérifier la destination de la construction et des travaux en cours. Une décision implicite de rejet est née le 24 novembre 2019. Dans la présente instance, M. A demande principalement au Tribunal d'annuler la décision du 29 juillet 2019 et accessoirement d'enjoindre au maire de La Garde d'autoriser le raccordement de son terrain au réseau électrique.

Sur les conclusions à fin d'annulation et d'injonction :

En ce qui concerne la légalité externe :

2. Selon l'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales : " Le maire est seul chargé de l'administration, mais il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints () ". Aux termes de l'article L. 2131-1 du même code : " Les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage () ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement () / Le maire certifie, sous sa responsabilité, le caractère exécutoire de ces actes () ". S'il résulte de l'article L. 2122-29 du même code que, dans les communes de 3 500 habitants et plus, comme c'est le cas de la commune de La Garde, les arrêtés municipaux à caractère réglementaire sont publiés dans un recueil des actes administratifs dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, ces dispositions n'ont pas dérogé au principe fixé à l'article L. 2131-1 de ce code, en vertu duquel la formalité de publicité qui conditionne l'entrée en vigueur des actes réglementaires du maire peut être soit la publication, soit l'affichage. Enfin, les mentions apportées, sous la responsabilité du maire, pour certifier le caractère exécutoire des actes des autorités communales en application de l'article L. 2131-1 du code général des collectivités territoriales font foi jusqu'à la preuve du contraire.

3. Il ressort des pièces du dossier que par un arrêté n° 2017/0573 du 31 juillet 2017, le maire de La Garde a consenti à Mme C D, 8ème adjoint, une délégation de fonctions notamment dans le domaine de l'urbanisme et de ses aspects réglementaire et opérationnel, ainsi qu'une délégation pour signer l'ensemble des correspondances et actes relevant de sa délégation de fonctions. En outre, il ressort également des pièces du dossier que cet acte a été transmis au contrôle de légalité le 1er août 2017, qu'il a été publié sous l'index n° 834 au recueil des actes administratifs de la commune de La Garde de juillet 2017 et qu'il a été également été affiché à compter du 4 août 2017 pendant une durée de deux mois. Par suite, le moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de la décision du 29 juillet 2019 manque en fait. Par ailleurs, M. A ne peut utilement se prévaloir des vices propres qui entacheraient la décision du 4 novembre 2019 par laquelle le maire de La Garde a rejeté son recours gracieux.

En ce qui concerne la légalité interne :

4. Aux termes, d'une part, de l'article L. 111-91 du code de l'énergie : " I. - Un droit d'accès aux réseaux publics de transport et de distribution est garanti par les gestionnaires de ces réseaux pour assurer : / 10 Les missions de service public définies à l'article L. 121-5 ; / 20 L'exécution des contrats d'achat d'électricité ; / 30 L'exécution des contrats d'exportation d'électricité conclus par un producteur ou par un fournisseur installé sur le territoire national ; () / II. - Pour mettre en œuvre les dispositions du I, des contrats sont conclus entre les gestionnaires des réseaux publics de transport et de distribution concernés et les utilisateurs de ces réseaux ". Aux termes de l'article L. 342-1 de ce code : " Le raccordement d'un utilisateur aux réseaux publics comprend la création d'ouvrages d'extension, d'ouvrages de branchement en basse tension et, le cas échéant, le renforcement des réseaux existants. () ".

5. D'autre part, aux termes de l'article L. 111-12 du code de l'urbanisme : " Les bâtiments, locaux ou installations soumis aux dispositions des articles L. 421-1 à L. 421-4 ou L. 510-1, ne peuvent, nonobstant toutes clauses contractuelles contraires, être raccordés définitivement aux réseaux

d'électricité, d'eau, de gaz ou de téléphone si leur construction ou leur transformation n'a pas été, selon le cas, autorisée ou agréée en vertu de ces dispositions " .

6. Il résulte des dispositions précitées de l'article L. 111-12 du code de l'urbanisme que le maire peut s'opposer, dans le cadre de ses pouvoirs de police spéciale, et alors même que l'infraction pénale constituée par la construction sans autorisation serait prescrite, à un raccordement définitif aux réseaux publics des bâtiments, locaux ou installations dont la construction ou la transformation n'a pas été régulièrement autorisée ou agréée selon la législation en vigueur à la date de leur édification ou de leur transformation, ni régularisée depuis lors. Il incombe au juge de l'excès de pouvoir d'apprécier, au regard des éléments apportés par le pétitionnaire, et le cas échéant des éléments que lui soumet l'administration, si la construction dont le raccordement aux réseaux est demandé peut être regardée, compte tenu de la date de son édification et des exigences applicables à cette date en matière d'autorisation de construire, comme ayant été régulièrement édifiée.

7. Enfin, si en vertu de l'article L. 111-12 du code de l'urbanisme, peut être refusé le raccordement en eau d'un bâtiment, d'un local ou d'une installation construit ou transformé en méconnaissance des dispositions des articles L. 421-1 à L. 421-4 ou L. 510-1 du même code, l'autorité compétente ne tient d'aucun texte le pouvoir de refuser le raccordement au réseau d'électricité de tous les terrains non constructibles.

8. Il est constant que la demande de M. A porte sur le branchement définitif d'une construction existante au réseau public de distribution d'électricité, sur le fondement de l'article L. 111-12 du code de l'urbanisme. En effet, la proposition de raccordement d'Enedis du 28 juin 2019 fait état de la réception " d'un dossier complet d'une demande de raccordement de la construction située 1145 chemin de la Foux à La Garde " et lors de la visite sur le site du 4 mars 2020 M. A a confirmé aux agents communaux " qu'il a besoin de l'électricité pour mettre une alarme car son local est destiné à stocker ses outils " .

9. En premier lieu, M. A soutient qu'il dispose d'un droit d'accès au réseau public de distribution d'électricité conformément à l'article L. 111-91 du code de l'énergie. Toutefois, ce droit d'accès s'exerce sous réserve de la mise en œuvre de la police de l'urbanisme lorsque la demande de raccordement concerne des constructions.

10. En deuxième lieu, dans sa décision du 29 juillet 2019, le maire de La Garde a opposé à M. A un refus de raccordement définitif de la construction qui est située sur la parcelle cadastrée section AP n° 391 aux motifs pris, d'une part, de la localisation du terrain au sein de la zone rouge du PPRI de La Garde et, d'autre part, de la cessation d'activité agricole. Toutefois, ces motifs étrangers à la question de l'existence légale de la construction et, du reste, imprécis, ne pouvaient justifier légalement la décision attaquée.

11. Toutefois, l'administration peut, en première instance comme en appel, faire valoir devant le juge de l'excès de pouvoir que la décision dont l'annulation est demandée est légalement justifiée par un motif, de droit ou de fait, autre que celui initialement indiqué, mais également fondé sur la situation existant à la date de cette décision. Il appartient alors au juge, après avoir mis à même l'auteur du recours de présenter ses observations sur la substitution ainsi sollicitée, de rechercher si un tel motif est de nature à fonder légalement la décision, puis d'apprécier s'il résulte de l'instruction que l'administration aurait pris la même décision si elle s'était fondée initialement sur ce motif. Dans l'affirmative il peut procéder à la substitution demandée, sous réserve toutefois qu'elle ne prive pas le requérant d'une garantie procédurale liée au motif substitué. En outre, il appartient au juge d'apprécier la portée des écritures du défendeur pour déterminer si celui-ci peut être regardé comme faisant valoir un autre motif que celui ayant initialement fondé la décision en litige, de telle sorte que l'auteur du recours soit, par la seule communication de ces écritures, mis à même de présenter ses observations sur la substitution de cet autre motif au motif initial. Dans ce cas, le juge ne peut sans erreur de droit exiger du défendeur qu'il formule en outre une demande expresse de substitution de motifs.

12. Il est constant qu'un permis de construire a été délivré le 28 juin 1967 sur le terrain pour la construction d'un " abri agricole " lequel, selon les termes mêmes de cette ancienne autorisation, " ne pourra jamais servir d'habitation ni de jour ni de nuit ". Toutefois, il ressort des mentions du compte-rendu établi par les services de la commune de La Garde suite à la visite organisée sur les lieux le 4 mars 2020, lesquelles ne sont pas contestées par le requérant et bien que postérieures à la décision attaquée peuvent être prises en compte car elles décrivent un état préexistant, que le terrain est accessible à partir du 1145 du chemin de la Foux au moyen " d'un chemin étroit et difficilement carrossable longeant le ruisseau le Reganas ", qu'il est situé dans " une zone très isolée humide et boisée ", qu'il est " vaseux et boueux " et que des " gravats de chantier parsèment le terrain ". Il ressort également de ce compte-rendu que le bâtiment présent sur le terrain n'a aucune existence légale car la construction n'est pas implantée ni édifiée conformément aux plans du permis initial et elle présente toutes les caractéristiques d'un logement et non d'un bâtiment technique. Au surplus, il s'évince de ce compte-rendu que M. A a entrepris récemment sans autorisation des travaux de changement des huisseries, de percement d'une ouverture et de réfection de la toiture de l'édicule, lequel avait été qualifié de " cabanon " dans l'acte de vente notarié du 11 avril 2019. Alors que la commune fait valoir, au vu de ces constatations, que la construction existante n'a pas été édifiée conformément à l'autorisation d'urbanisme initiale et qu'elle a changé de destination, M. A ne produit aucun élément de preuve contraire. Par suite, la construction existante ne pouvant être regardée comme autorisée ou agréée au sens de l'article L. 111-12 du code de l'urbanisme, c'est à bon droit que le maire de La Garde a refusé son raccordement au réseau public de distribution d'électricité.

13. Il résulte de l'instruction que le maire aurait pris la même décision s'il s'était initialement fondé sur ce motif. En conséquence, il y a lieu de faire droit à la substitution de motifs demandée par la commune de La Garde.

14. En troisième lieu, il ne ressort pas des pièces du dossier que la commune de La Garde aurait entendu refuser le raccordement au réseau électrique pour un motif tiré de l'existence d'une infraction au code de l'urbanisme. Par suite, le moyen tiré d'un détournement de procédure doit être écarté.

15. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions de la requête tendant à l'annulation de la décision du 29 juillet 2019 et, par voie de conséquence, les conclusions accessoires à fin d'injonction, doivent être rejetées.

Sur les frais du litige :

16. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative s'opposent à ce que la commune de La Garde qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance supporte la charge des frais exposés par M. A et non compris dans les dépens. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire application des mêmes dispositions au profit de la commune de La Garde.

DECIDE

Article 1er : La requête de M. A est rejetée.

Article 2 : Les conclusions de la commune de La Garde tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. B A et à la commune de La Garde.

Délibéré après l'audience du 22 novembre 2022, à laquelle siégeaient :

M. Privat, président,

M. Riffard, premier conseiller,

M. Bailleux, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition du greffe le 6 décembre 2022.

Le rapporteur,

Signé :

D. E

Le président,

Signé :

J-M. PRIVAT La greffière,

Signé :

K. BAILET

La République mande et ordonne au préfet du Var en ce qui le concerne et à tous commissaires 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,

Pour la greffière en chef,

Et par délégation,

La greffière.

