

N° 464325

GAEC des Garrigues Arquettoises

10^{ème} et 9^{ème} chambres réunies

Séance du 12 mai 2023

Décision du 6 juin 2023

CONCLUSIONS

M. Laurent DOMINGO, Rapporteur public

« Arquettes-en-Val, commune agricole, vous souhaite la bienvenue. La ruralité et la citoyenneté sont notre devise fondamentale. Le village est ouvert à toutes les personnes qui souhaitent partager la vie rurale dans un esprit de bon voisinage et de solidarité. Avec nos modestes moyens, nous vous proposons de venir partager la quiétude de notre village ». Tel est le mot d'accueil qui figure sur le site internet de cette petite commune de l'Aude de 80 habitants, située dans le massif des Corbières. Rien qui ne laisserait présager d'un contentieux d'urbanisme opposant, depuis une dizaine d'années maintenant, la municipalité au GAEC des Garrigues Arquettoises, spécialisé dans l'élevage et la vente de viande d'agneaux.

Après avoir essuyé un refus de permis pour la construction d'un atelier de découpe de viande en raison de l'absence de desserte du terrain par les réseaux d'eau et d'électricité, le GAEC a obtenu le permis demandé, le 6 décembre 2013. Le maire, agissant au nom de l'Etat, s'est fondé, pour changer le sens de sa décision, sur une « délibération » du conseil municipal datée du 21 novembre 2013, confirmant l'installation d'une borne à eau sur la parcelle voisine, annonçant l'extension des réseaux d'eau et d'électricité vers cette parcelle et la parcelle du GAEC, respectivement par et aux frais de l'agglomération de Carcassonne et du SYADEN (Syndicat Audois d'énergies & du numérique) et actant qu'aucune participation pour équipement public exceptionnel ne sera demandée. L'atelier a été construit. Mais l'extension du réseau électrique, bien qu'engagée par le SYADEN, n'a pas eu lieu.

En 2014 (après les élections), les relations entre la commune et le GAEC se sont en effet dégradées, pour divers motifs (clôtures mal implantées, réglementation du pâturage) dont le raccordement électrique (refus des autorisations de voirie d'un côté, refus de participation à hauteur de 10 % du coût des travaux de l'autre ; entre-temps, la borne à eau a été déplacée sur une autre parcelle).

Au cours de ce conflit, le conseil municipal, par une délibération du 1^{er} mars 2016, a décidé « d'abroger » la délibération du 21 novembre 2013, celle qui prévoyait l'extension du réseau jusqu'à la parcelle du GAEC et sa dispense de toute participation. Le conseil municipal, siégeant avec 4 conseillers (3 voix pour, 1 contre), s'est fondé, pour décider de cette abrogation, sur la méconnaissance de l'article L. 2131-11 du CGCT, car, en 2013, une conseillère municipale par ailleurs également membre du GAEC avait pris part au vote. Par la

suite, en 2020, le maire décidait aussi de retirer le permis de construire l'atelier accordé en 2013, au motif qu'il a été délivré sur la base d'une délibération illégale, celle de 2013.

Evidemment, et pas qu'une fois, la commune et le GAEC se sont retrouvés devant le tribunal administratif de Montpellier. Pour ce qui intéresse le présent litige, le GAEC a demandé au tribunal d'annuler la délibération de 2016 et de condamner la commune à l'indemniser de son préjudice, résultant d'une perte de chiffre d'affaires et du coût d'utilisation d'un groupe électrogène.

Par un jugement du 16 avril 2019, le tribunal a rejeté la demande d'annulation pour tardiveté, mais a condamné la commune à indemniser le GAEC à hauteur de 20 840 euros correspondant aux frais exposés pour le groupe électrogène : elle a retenu que le GAEC bénéficiait d'un permis de construire définitif mais que, par ses agissements, notamment des refus d'autorisation de voirie, la commune faisait irrégulièrement obstacle à l'extension du réseau électrique, ce qui ne permettait pas au GAEC d'exploiter son activité dans des conditions normales.

En appel, la CAA de Marseille, par l'arrêt attaqué du 21 mars 2022, a infirmé la solution s'agissant des conclusions indemnitaires : elle les a rejetées en considérant que la délibération de 2013 était inexistante, qu'elle conditionnait la délivrance du permis de construire qui a ainsi été obtenu par fraude, que le maire pouvait s'opposer non pas seulement à la délivrance des autorisations de voirie mais aussi aux travaux mêmes d'extension du réseau électrique en raison de leur coût et que le GAEC n'avait aucun droit acquis à ce que la commune prenne en charge le financement de travaux d'extension du réseau public d'électricité nécessaire au raccordement de la construction. Le pourvoi du GAEC critique point par point, ou presque, ce raisonnement.

Commençons par rappeler :

En premier lieu, qu'en vertu de l'ancien article L. 421-5 du code l'urbanisme, devenu l'article L. 111-4 puis l'article L. 111-11, l'autorité compétente peut ne pas délivrer le permis demandé lorsque, après avoir accompli les diligences appropriées pour recueillir les indications nécessaires à son appréciation (4 mars 2009, Mme M..., n° 303867, T. p. 989), elle n'est pas en mesure d'indiquer dans quel délai et par quelle collectivité publique ou par quel concessionnaire de service public les travaux portant sur les réseaux publics de distribution d'eau, d'assainissement ou de distribution d'électricité rendus nécessaires pour assurer la desserte du projet peuvent être exécutés

En deuxième lieu, que lorsque le permis de construire est délivré, le refus de raccordement au réseau d'électricité est en principe illégal (v. 11 janvier 2008, M. et Mme Z..., n°301373, T. pp. 757-758-837-965¹). Il en va différemment, en vertu de l'article L. 111-6, devenu l'article

L. 111-12, et s'agissant d'un raccordement définitif (sur cette condition, v. 23 novembre 2022, Commune d'Esblly, n°459043, B), si la construction à raccorder n'a pas été autorisée.

En troisième lieu, que la réalisation des extensions du réseau, nécessaire pour permettre le raccordement des constructions (en vertu de l'article L. 342-1 du code de l'énergie, « 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 »)², est soumise à une procédure, distincte de l'autorisation d'urbanisme, aujourd'hui prévue aux articles R. 323-25 et s. du code de l'énergie.

On comprend de l'arrêt attaqué que la cour a vraisemblablement entendu se placer dans le cadre de votre décision Syndicat départemental d'électrification du Rhône du 30 mars 2009 (n° 295793, Rec. T. p. 774³), qui a jugé que le maire, dans le cadre de la procédure d'extension du réseau, pouvait manifester son opposition en se fondant sur l'article L. 111-6 relatif au raccordement des constructions qui n'ont pas été régulièrement autorisées.

L'arrêt de la cour souffre cependant de plusieurs erreurs de droit, que les demandes de substitution de motifs sollicitées en défense par la commune ne permettront pas de rattraper.

Commençons par la plus évidente, celle que vous avez soulevée d'office. La cour, s'agissant de la procédure relative à l'extension du réseau électrique, s'est fondée sur les dispositions du décret du 29 juillet 1927 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie. Or, ce décret a été abrogé par le décret n° 2011-1697 du 1er décembre 2011 relatif aux ouvrages des réseaux publics d'électricité et des autres réseaux d'électricité et au dispositif de surveillance et de contrôle des ondes électromagnétiques. Ce qui aurait pu être, le cas échéant, une simple bien que regrettable erreur matérielle, dès lors que les dispositions du décret de 1927 avaient été reprises dans le décret de 2011, est bien une erreur de fond, dès lors qu'un décret n° 2014-541 du 26 mai 2014 portant simplification de la procédure relative à certains ouvrages des réseaux publics de distribution d'électricité (actuellement les articles R. 323-25 et s. du code de l'énergie) a profondément modifié la procédure applicable.

Là où, auparavant, le projet d'ouvrage d'un réseau public de distribution d'électricité faisait l'objet, selon son importance, d'une procédure d'approbation par le préfet ou d'une simple déclaration préalable, il ne fait désormais l'objet que d'une procédure de consultation. Dans le cadre de cette procédure, le maire est consulté, mais il ne peut s'opposer au projet. Tout au plus le maître d'ouvrage prend en compte cet avis, comme les autres, et adapte en tant que de besoin son projet. Au demeurant, auparavant, l'opposition du maire, prévue dans le cadre de la déclaration préalable, ne faisait pas obstacle au projet (v. Syndicat départemental d'électrification du Rhône, préc.), mais elle avait seulement pour effet de faire basculer la

¹ Le fichage de la décision indique que le raccordement est de droit mais la décision n'a pas fait droit aux conclusions à fin d'injonction tendant à ce qu'il soit fait droit à la demande de raccordement.

² Sur la distinction (et les liens) entre extension et raccordement, v. notamm. 24 mars 2014, SCI Les Verdures, n°359554, B, et spé. les conclusions A. Lallet.

³ v. également 24 mars 2014, SCI Les Verdures préc.

procédure dans celle de l'approbation préfectorale. Les agissements reprochés par le GAEC à la commune d'Arquettes-en-Val datant de 2015, lorsque le maire a refusé de délivrer les autorisations de voiries demandées par le SYADEN, et le décret du 26 mai 2014 étant entré en vigueur le 29 mai 2014, la cour ne pouvait donc se fonder sur les dispositions du décret du 29 juillet 1927, même reprises dans la version initiale du décret du 1^{er} décembre 2011.

La commune, en défense, soutient que le maire pouvait en tout état de cause s'opposer au raccordement au réseau d'électricité de l'atelier du GAEC sur le fondement de l'article L. 111-6 du code de l'urbanisme alors applicable dès lors que, comme l'a par ailleurs relevé la cour, le permis de construire de 2013 était frauduleux et qu'il ne conférait donc aucun droit au GAEC, ce qui justifiait qu'elle ne commette pas de faute en ne donnant pas suite à la procédure d'extension du réseau. Elle soutient que ce motif peut être substitué à celui erroné dans l'arrêt de la cour.

Toutefois, si effectivement un permis obtenu par fraude n'est pas créateur de droit pour son bénéficiaire (6 mai 1981, AA..., n°11234, B) et qu'il peut être à tout moment abrogé ou retiré (L. 241-2 du CRPA), il n'en demeure pas moins qu'il appartient toutefois à l'ensemble des autorités administratives de tirer les conséquences légales de cet acte aussi longtemps qu'il n'y a pas été mis fin (Section, 29 novembre 2002, Assistance publique - Hôpitaux de Marseille, n° 223027, A). Si bien, par exemple, que la circonstance alléguée qu'un permis de construire aurait été obtenu par fraude n'est pas de nature à justifier un refus de certificat de conformité, dès lors que le pétitionnaire demeure titulaire d'un permis de construire à la date à laquelle il est statué sur la demande de certificat de conformité (9 février 1996, Commune de Coulanges-les-Nevers, n°111966, A).

Il est vrai que, par un arrêté du 14 février 2020, le maire de la commune avait retiré le permis de 2013. Cependant, le tribunal administratif de Montpellier, par un jugement du 6 décembre 2022 a annulé cet arrêté du maire retirant le permis de construire. Les permis étant délivrés au nom de l'Etat, l'appel de la commune a été rejeté comme irrecevable par la cour administrative de Toulouse, désormais compétente (ordonnance du 30 mars 2023, n° 23TL00320). Le jugement du tribunal est définitif, et il est revêtue de l'autorité de la chose jugée s'agissant d'une décision d'annulation.

Dans ces conditions, la commune ne peut justifier les décisions à l'origine du préjudice invoqué par le GAEC sur la circonstance qu'elles étaient fondées au regard de l'article L. 111-6 alors applicable.

La commune va cependant plus loin, et soutient que comme la délibération de 2013 a été regardée comme inexistante par la cour, celle-ci aurait dû en déduire que le permis de construire était par voie de conséquence non pas frauduleux, mais lui aussi nul et non avenu, si bien que le maire pouvait refuser le raccordement pour ce motif, qui doit être substitué dans l'arrêt de la cour.

Commençons par relever, car ce sont aussi des moyens du pourvoi, en premier lieu, que la question de l'inexistence de la délibération de 2013 était bien en débat entre les parties.

En première instance, la commune, défenderesse, expliquait que la délibération de 2013 était tout à la fois frauduleuse et inexistante, en se référant sur ce dernier point notamment à la jurisprudence Rosan Girard (Assemblée, 31 mai 1957, n° 26188, p. 355 et au GAJA). Le tribunal a cependant réglé le litige sur un autre terrain, où la délibération de 2013 était regardée comme étant sans incidence sur la demande indemnitaire.

En appel, la commune, devenue appelante, soutenait toujours que la délibération de 2013 ne pouvait conférer aucun droit au GAEC, mais, bizarrement, elle n'employait plus que le terme de « fraude » et avait délaissé celui « d'inexistence ». Dans son arrêt, la cour ne vise d'ailleurs qu'un moyen de fraude. Or, c'est bien l'appelant qui définit le périmètre du litige d'appel en plein par les moyens qu'il soulève et en creux à travers ceux de première instance auxquels il renonce (28 janvier 1987, Association « Comité de défense des espaces verts », n° 39146, au Recueil sur un autre point), et cette règle doit s'appliquer aussi alors même que l'appelant était défendeur de première instance. D'où l'on devrait considérer que la commune ne se plaçait plus sur le terrain de l'inexistence, mais seulement sur celui de la fraude, et que la cour aurait soulevé d'office le moyen⁴ (d'autant qu'elle ne l'a pas visé dans les moyens d'appel), sans le communiquer préalablement aux parties en vertu de l'article R. 611-7 du CJA

Toutefois, si le terme « inexistence » n'est plus employé, l'argumentation de la commune était substantiellement la même qu'en première instance et les vices que la commune dénonçait dans la délibération de 2013 étaient bien relatifs à de l'inexistence, si bien qu'il y a lieu de considérer que le moyen n'était pas abandonné et qu'il était en débat entre les parties.

Relevons en second lieu que la qualification de la délibération en acte inexistant n'est pas, compte-tenu des faits retenus par la cour, inexacte.

En matière de fraude, c'est à une appréciation souveraine que les juges du fond se livrent, sous réserve de dénaturation (24 mars 1999, A..., n° 182625, A ; 15 octobre 1999, Epoux C..., n° 180298, B ; 30 décembre 2002, Société civile immobilière d'H.L.M. de Lille et environs, n° 232584, aux Tables).

Mais en matière d'inexistence, votre contrôle est plus poussé, du moins pour les nominations pour ordre, qui sont une espèce, typique et certainement la plus fournie, de décisions inexistantes : à partir des faits appréciés souverainement par les juges du fond, vous contrôlez la qualification juridique qu'ils leur donnent (21 juillet 2006, G..., n° 279527, B ; 2 juin 2010, Commune de Loos, n° 309446, A ; 7 janvier 2013, D..., n° 342062, B). Ce degré de contrôle doit être le même pour l'ensemble des actes inexistantes, eu égard aux conséquences qui s'attachent à cette catégorie particulières d'actes (notamment son constat sans condition de délais).

En l'espèce, la cour n'a pas dénaturé les pièces soumises à son appréciation souveraine : plusieurs éléments tendent à établir que le conseil municipal, lors de la séance du 21

⁴ L'inexistence est bien un moyen d'ordre public, que ce soit par voie d'action (5 mai 1971, Préfet de Paris c/ Syndicat chrétien de la préfecture de la Seine et autres, n° 75655, p. 329) ou par voie d'exception (22 mai 2015, M. H..., n°376079, Rec. T. pp. 717-828).

novembre 2013, n'avait acté ni l'extension du réseau électrique, ni la dispense de participation du GAEC, mais qu'il s'interrogeait alors seulement sur l'opportunité de ces travaux compte-tenu du coût annoncé et des incertitudes sur la répartition de la charge financière. Ce serait le maire qui, après la séance, aurait rédigé cette délibération et aurait demandé à une partie des membres du conseil municipal de venir la signer. Des contestations se sont élevées lors du conseil municipal suivant, en mars 2014, mais l'ancien maire n'a alors pas entendu faire rédiger de PV de cette séance.

De ces faits, la cour a pu, sans erreur de qualification juridique, en déduire que la délibération de 2013 était inexistante, au sens où elle était en réalité dépourvue d'existence matérielle (sur la définition de l'existence, v. 28 septembre 2016, Anticor, n° 399173). Pour des exemples de délibérations de conseils municipaux inexistantes, faute de refléter les décisions prises en séance, v. par ex. : 28 février 1986, Commissaire de la République des Landes, n°62206, p. 50 ; 9 mai 1990, Commune de Lavour c/ L..., n°72384, p. 115.

Certes, la délibération de 2016 qui « abroge » cette délibération de 2013 ne le fait qu'au motif qu'une conseillère municipale était alors intéressée à l'affaire, ce qui est une cause d'illégalité et non d'inexistence, mais cette circonstance ne fait pas obstacle à ce que, plus radicalement, la commune soutienne et le juge considère que la délibération n'était pas seulement illégale mais aussi inexistante.

Certes, également, il se trouve que le tribunal administratif de Montpellier, dans le jugement précité du 6 décembre 2022, a estimé l'inverse : se fondant sur les pièces du dossier, il a, au contraire de la cour, considéré que la délibération de 2013 ne pouvait être regardée comme inexistante et c'est pour ce motif qu'il a annulé l'arrête du maire qui avait retiré le permis de construire. Mais si le jugement est revêtu de l'autorité de chose jugée, y compris les motifs qui constituent le support nécessaire du dispositif, cette autorité d'un motif d'excès de pouvoir qui prend ici la forme d'une « exception d'existence », ne s'impose pas dans le présent litige de cassation d'un contentieux indemnitaire (en ce sens, entre une « exception d'inexistence » et un recours direct contre l'acte en cause, v. 26 janvier 2007, Commune de Neuville-sur-Escout, n° 297969, B ; pour les exceptions d'illégalité, v. 3 juillet 1996, Ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme c/ Sté ABC Ingeneering, n° 112171, A).

Dès lors, quelles conséquences tirer de cette inexistence sur les actes ultérieurs ? Ces actes sont-ils seulement illégaux, nécessairement frauduleux, ou eux-mêmes inexistantes ?

La question a été rarement abordée en jurisprudence (le contentieux de l'inexistence étant lui-même rare). Les quelques précédents, qui concernent le contentieux de la fonction publique et notamment des nominations pour ordre⁵, penchent plutôt dans le sens d'une inexistence par voie de conséquence. Ainsi, une nomination dans un tribunal qui n'a pas eu pour objet de pourvoir aux besoins de ce tribunal a le caractère d'une nomination pour ordre et, de ce fait, est nul et non avenue ; par suite, l'arrêté pris immédiatement après d'affectation dans un autre tribunal est lui-même nul et non venu (Ass., 15 mai 1981, MM..., p. 221, AJDA 1982 p. 86

⁵ Dans le contentieux contractuel, v. 29 décembre 1997, Commune d'Hautmont, n°139317, B

concl. Bacquet). Une nomination en qualité de fonctionnaire stagiaire dans le cadre d'emploi des attachés territoriaux suivi immédiatement d'un détachement sur un emploi d'agent contractuel de l'Etat est nulle et non avenue, comme le détachement qui a suivi (Section, 9 novembre 1990, F..., n°78012, p. 319). Une délibération créant un emploi d'attaché d'études en aménagement et en urbanisme étant déclarée nulle et non avenue, sont également nulles et de nul effet les décisions prises en application de cet acte, comme l'arrêté de nomination dans cet emploi ou celui portant attribution de la prime afférente à cet emploi (10 novembre 1999, Préfet de la Drôme, n° 126382, B)⁶.

Comme l'explique le président Stahl dans ses conclusions sur cette dernière affaire, « un tel acte [inexistant] contamine aussi les actes subséquents qui doivent être pareillement réputés inexistants ».

Cette mécanique de contamination dépend évidemment du lien entre l'acte inexistant et l'acte subséquent. Si l'acte inexistant était nécessaire pour prendre l'acte contesté, alors il est possible de considérer que l'inexistence du premier contamine le second et qu'il existe une inexistence par voie de conséquence. En effet, dès lors que l'acte inexistant peut être contesté sans condition de délai, c'est en effet une logique du type Okosun qui doit être retenue (Section, 30 décembre 2013, n° 367615, A), et non un classique mécanisme d'exception de type Sodemel (Section, 11 juillet 2011, n°s 320735, 320854, A). L'acte ne pouvant être pris en l'absence de l'acte inexistant ou ayant été pris en raison de l'acte inexistant est mécaniquement affecté d'un vice d'une gravité telle, qu'il doit disparaître dans les mêmes conditions que l'acte inexistant, notamment d'office et sans condition de délais.

En l'espèce, la cour a relevé qu'il existait un lien logique entre la délibération de 2013 et le permis de construire au motif que la première a rendu possible la délivrance du second. On ne comprend pas vraiment pourquoi la cour en a alors déduit que le permis de construire était donc frauduleux, sans explicitement caractériser les conditions de la fraude, alors qu'elle aurait dû en déduire, selon un raisonnement d'inexistence par voie de conséquence, que le permis de construire était également inexistant.

Mais il n'y a cependant pas lieu de faire droit à la substitution de motifs sollicitée par la commune. En effet, contrairement à la cour, nous ne voyons pas de lien logique objectif entre la délibération et le permis de construire (il y en avait certainement un dans l'esprit du maire de l'époque, mais ce lien purement subjectif ne peut être retenu). Cette « délibération » annonçait que les travaux d'extension des réseaux d'eaux et d'électricité seront réalisés et pris en charge par l'agglomération et le syndicat et qu'aucune participation ne serait réclamée au GAEC. Mais, ce faisant, cette délibération ne comporte aucune mesure nécessaire à la délivrance du permis de construire, car il pouvait être délivré même en l'absence de cette délibération : d'une part, ce n'est pas parce qu'une délibération du conseil municipal annonce que des travaux seront réalisés (sans précision de délais au demeurant), alors que c'est aux organismes compétents de le décider, qu'un éventuel obstacle à ce sujet (fondé sur l'article L.

⁶ v. aussi 3 mars 2017, Mme G..., n°398121, B, où la CAA avait retenu deux actes parallèlement inexistants, mais où l'inexistence du premier (création d'un poste d'attaché principal) pouvait conduire à l'inexistence du second (promotion dans ce grade).

111-4 devenu l'article L. 111-11, préalablement opposé au GAEC), est levé et que le permis doit être délivré par le maire ; d'autre part, la dispense de participation aux frais n'est pas, non plus, une compétence du conseil municipal, car elle relève du maire (article L. 332-8 du code de l'urbanisme) et résulte, comme en l'espèce, du permis de construire.

Dans ces conditions, le permis de construire ne peut être regardé comme inexistant par voie de conséquence de l'inexistence de la délibération.

Enfin, contrairement à ce que soutient la commune, l'arrêt de la cour ne peut être validé en ne retenant que son motif, erroné en droit, relatif au coût des travaux : aucune disposition ne permet au maire de refuser, après avoir délivré un permis de construire, un raccordement et de faire obstacle à la réalisation des travaux d'extension du réseau à raison de la charge financière qui peut en résulter pour la commune.

Il n'y a ainsi pas de substitutions possibles et l'arrêt de la cour doit donc être annulé en tant qu'il statue sur les conclusions indemnitaires.

PCMNC annulation de l'arrêt en tant qu'il statue sur les conclusions indemnitaires + renvoi à la CAA + rejet des demandes au titre des frais d'instance.