



Espace Infos

LE POINT SUR ...

LE RACCORDEMENT AUX RESEAUX DES CONSTRUCTIONS IRREGULIERES

Conçu par le législateur comme un dispositif anti-fraude, l'article L. 111-6 du Code de l'Urbanisme, qui offre des pouvoirs énergiques pour s'opposer à la pérennité des constructions irrégulières, demeure peu ou mal utilisé. Il est vrai que, si le principe est fermement énoncé le raccordement aux réseaux des constructions non autorisées est interdit.

Son champ d'application, comme ses modalités de mise en oeuvre, en réduisent considérablement la portée pratique.

Significativement, le Conseil d'Etat, par un avis rendu très récemment, a enfin tranché des questions toujours en suspens, lors même que l'article L. 111-6 est entré en vigueur depuis le 1er juillet 1977. Malgré ce dernier avis contentieux, les limites du dispositif apparaissent aujourd'hui si importantes qu'une modification paraît s'imposer.

1 - UNE DISPOSITION COMPLÉMENTAIRE AU MÉCANISME DE RÉPRESSION PÉNALE

On rappellera liminairement que le Code de l'Urbanisme prévoit un arsenal répressif conséquent pour lutter contre les comportements de certains propriétaires construisant sans autorisation d'urbanisme (encore récemment renforcé par la loi Urbanisme et Habitat qui a posé à l'article L. 480-4-1 le principe de la responsabilité pénale des

personnes morales en matière d'infraction d'urbanisme). Un grand nombre d'infractions échappe totalement à la répression pénale. On pense notamment aux petites installations souvent destinées aux loisirs, les cabanons progressivement équipés par exemple, ou encore aux caravanes et mobil-homes progressivement sédentarisés qui «mitent» les zones naturelles. L'application de l'article L. 111-6 pourrait, au moins en théorie, freiner la prolifération de ces constructions.

2 - LE PRINCIPE POSÉ PAR L'ARTICLE L. 111-6

En complément à la répression l'article L. 111-6 du Code de l'Urbanisme vise à s'opposer concrètement au raccordement de ces constructions aux réseaux, l'idée du législateur de 1976 étant, pour simplifier, de rendre inhabitables ces «habitations» (en ce sens, voir R. Leost, droit pénal de l'urbanisme. Cet article dispose que : «Les bâtiments locaux ou installations soumis aux dispositions des articles L. 111-1, L. 421-1 ou L. 510-1, ne peuvent nonobstant toutes clauses contraires des cahiers des charges de concession, d'affermage et de régie intéressée, 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

SOMMAIRE

Mai 2006

DOSSIER DU MOIS :

*LE POINT SUR ...
LE RACCORDEMENT AUX
RESEAUX DES CONSTRUCTIONS
IRREGULIERES*

Page 1-3

FORUM/EN BREF

Page 4

JURISPRUDENCES

Page 5

QUESTIONS - REPONSES

Page 6-7

TEXTES OFFICIELS

Page 8

DOSSIER DU MOIS

le cas, autorisée, ou agréée en vertu des articles précités ». Le texte paraît, donc, en première analyse, clair : le propriétaire d'une construction qui n'aurait pas été régulièrement autorisé ne peut prétendre au raccordement de son habitation aux différents réseaux.

Radical dans ses effets, l'article L. 111-6 est pourtant d'application rare. Nombre de constructions irrégulièrement édifiées sont en effet, au fil du temps, raccordées aux réseaux.

3 - UNE MESURE DE POLICE ADMINISTRATIVE

Aux termes d'une jurisprudence constante, «l'interdiction de raccorder les constructions irrégulières aux réseaux publics, prévue par l'article L. 111-6 du Code de l'Urbanisme n'a pas le caractère d'une sanction, mais d'une mesure de police de l'urbanisme destinée à assurer le respect des règles d'utilisation du sol » (CE, 23 juillet 1993, Epoux Schafer, Rec. CE, tables, p. 1077 et 1118, JCP N 1994, II, p.87, note M-C Rouault ; CE, 7 octobre 1998, L'Hermitte, req. n°140759 ; CAA Lyon, 27 décembre 2001, Girard, req. n° 01LY01295). Nul besoin, donc, avant d'opposer l'article L. 111-6 à une demande de raccordement, de s'interroger sur la date d'édification de la construction considérée. S'agissant d'une mesure de police, le rôle du gestionnaire du réseau est évidemment des plus restreints. Les juges du fond sont plus hésitants quant à la détermination exacte de l'autorité compétente pour appliquer l'article L. 111-6. La Cour administrative d'appel de Bordeaux retient la compétence du maire, agissant au nom de l'Etat, malgré l'existence d'un POS. A la suivre en effet, «(l') abstention (du Maire) à agir dans ce domaine de la police spéciale de l'urbanisme n'est pas davantage susceptible d'engager la responsabilité

de la commune mais uniquement celle de l'Etat, chargé d'assurer le respect des règles d'utilisation du sol» (CAA Bordeaux, 14 mai 2001, Commune de Ducos, req. n° OOBXQ1185). Le rôle de l'Etat est plus évident (CE, 12 novembre, Ville de Paris, AJDA 1993, p.54, concl. Legal).

4 - UNE COORDINATION ENTRE AUTORITÉ DE POLICE ET OPÉRATEUR DÉFAILLANTE

En pratique, on relèvera que le mécanisme de coordination ne fonctionne qu'imparfaitement. La loi est pourtant très claire : le raccordement d'une construction irrégulière est légalement impossible nonobstant toutes clauses contraires des cahiers des charges de concession, d'affermage ou de régie intéressée (...) Certains concessionnaires de service public continuent pourtant de s'estimer liés par leur cahier des charges qui impose généralement le raccordement des personnes qui le demandent. Par ailleurs, les opérateurs ne s'assurent pas de la régularité de la construction dont le raccordement est demandé. Ce défaut de coordination entre le concessionnaire et l'autorité compétente pour l'application de l'article L. 111-6 contribue à vider la disposition de sa portée pratique.

Pour une pleine efficacité, il incombe en principe à l'autorité administrative compétente d'aviser les concessionnaires de réseau (électricité, gaz, chaleur, eau) de la non-conformité de certaines constructions, par exemple à l'occasion des procès-verbaux dressés par l'autorité compétente (article L. 480-I du Code de l'Urbanisme). Ce procès-verbal transmis au Procureur pourrait également l'être aux concessionnaires en leur intimant l'ordre de refuser toute demande de raccordement portant sur ces constructions. Convenablement informé,

le gestionnaire du réseau peut devenir un acteur du dispositif : il a été jugé légal qu'il invoque directement l'article L. 111-6 pour refuser le raccordement (voir en ce sens TGI Aix-en-Provence, 5 février 1987, Société immobilière A7, CJEG, 1987 p.828, cité par le commissaire du gouvernement Schwartz dans ses conclusions sur CE, 27 juin 1994, Charpentier, Rec. CE, p. 334, BJD 4/1994, p.23)

5 - LES LIMITES DE L'INTERDICTION: LE RACCORDEMENT PROVISOIRE, LES TERRAINS NUS, LES RÉGIMES DÉCLARATIFS

La question de la nature du raccordement interdit, provisoire ou définitif ? n'était jusqu'à une période très récente pas tranchée. La lettre de l'article semblait pourtant claire : ce que le texte refuse aux constructions irrégulières c'est d'«être raccordées définitivement». A contrario les constructions irrégulières peuvent donc être provisoirement raccordées.

Telle était déjà la position de la doctrine administrative. On peut, déjà, s'interroger sur la notion de raccordement provisoire. Un raccordement effectué le temps d'exécuter les travaux de viabilité d'une construction par exemple, ou à titre «humanitaire» pendant la période hivernale, constitue-t-il un raccordement provisoire ? Une seconde difficulté apparaît immédiatement le droit au raccordement provisoire étant reconnu par le Conseil d'Etat pour les constructions illégales, comment y mettre fin ? En d'autres termes, comment éviter que le «provisoire» ne dure ? Il faut en effet rapprocher cette solution de l'état du droit positif qui n'autorise pas la collectivité à procéder ultérieurement à la «dépose» du branchement notamment en cas d'annulation du permis de construire autorisant la construction litigieuse. Il faut donc considérer que l'administration ne pourrait enjoinde au gestionnaire

DOSSIER DU MOIS

du réseau EDF, GDF, ou concessionnaire du service d'eau potable ..., de mettre fin au raccordement provisoire d'une construction non autorisée ou au raccordement définitif d'une construction devenue irrégulière ensuite de l'annulation du permis de construire. Un syndicat intercommunal chargé de la distribution d'eau ne pouvait donc, sans commettre d'illégalité, interdire, de manière générale, le raccordement au réseau d'eau potable de tous les terrains inconstructibles (CE, 27 juin 1994, Charpentier, Rec. CE, p. 334, BJD 4/1994, p. 23 concl. Schwartz).

Un propriétaire ou occupant d'un terrain non bâti peut donc obtenir son raccordement au réseau d'eau, à des fins agricoles.

Concernant les caravanes, le Conseil d'Etat, dans l'avis rendu le 7 juillet 2004, a levé une réserve importante. Le champ d'application du permis de construire, particulièrement vaste, permet en effet d'appréhender les constructions, entendues au sens large. Or, selon une jurisprudence constante, une caravane dépourvue de moyens de mobilité s'analyse, en droit, comme une construction au sens de l'article L. 421-1 du Code de l'Urbanisme.

Elle nécessite, en conséquence, l'obtention préalable d'un permis de construire (CE, 15 avril 1983, Commune de Menet, Rec. CE, p. 154 ; CE, 30 décembre 1998, SARL Madex, req. n°188854 ; voir également article R.443-2 du Code de l'urbanisme).

Parce qu'elles s'analysent alors comme des « constructions » soumises à l'obligation de solliciter un permis de construire, ces caravanes relèvent pour la doctrine administrative du champ matériel de l'article L. 111-6 du Code de l'Urbanisme. Le Conseil d'Etat est également très ferme sur ce point ; les caravanes sédentarisées « posées sur le sol ou sur

des plots de fondation et n'ayant de ce fait, pas conservé leur mobilité doivent, pour leur part, être regardées comme des maisons légères d'habitation ». De sorte que « le maire tient donc de ce dernier le pouvoir de s'opposer à leur raccordement définitif au réseau de distribution d'électricité si elles n'ont pas fait l'objet d'un permis de construire ». Suivant son commissaire de gouvernement qui estimait que « les caravanes, alors même qu'elles conservent leur mobilité, sont au nombre des installations soumises à l'article L.111-1 du Code de l'Urbanisme et entrent, par suite, dans le champ de l'article L 111-6 », le Conseil d'Etat avait fourni une première réponse. Mais quelques mois plus tard, il était jugé qu'un juge des référés pouvait également juger comme de nature à créer un doute sérieux sur la légalité de la décision contestée l'application de l'article L.111-6 à une caravane ayant conservé ses moyens de mobilité (CE, 5 avril 2004, Commune de Pertuis, req. n° 261009, note P.Sablère, AJDA 19 juillet 2004, p.1492; voir aussi, CE, 5 avril 2004, Commune de Villeneuve, req. n° 261224). Le Conseil rappelle ensuite la réglementation propre aux caravanes, issue précisément de l'article 91 du Code de l'urbanisme et de l'habitation, devenu l'article L. 111-1 du Code de l'Urbanisme : « les caravanes mobiles avaient fait l'objet avant l'entrée en vigueur de la loi du 31 décembre 1976 et sur le fondement de l'article 91 du Code de l'urbanisme et de l'habitation, d'un décret en Conseil d'Etat, pris le 11 janvier 1972 et codifié en 1973 sous les articles R. 440-8 et suivants du Code de l'Urbanisme. L'article R. 440-11 soumettait notamment à autorisation tout stationnement d'une durée supérieure à trois mois. Le « rattachement » du régime d'autorisation des caravanes à l'article L. 111-1 étant acquis, la conclusion s'impose : « ces dispositions (de l'article L. 111-6) permettent au maire de s'opposer au raccordement définitif au réseau de

distribution d'électricité des caravanes mobiles stationnant irrégulièrement, soit au regard des articles R. 443-1 et suivants du Code de l'urbanisme, soit au regard du règlement annexé au plan d'occupation des sols ou du plan local d'urbanisme, sur le territoire de la commune concernée ».

L'apport du Conseil d'Etat est très clair : il est désormais acquis que l'article L. 111-6 du Code de l'Urbanisme permet de s'opposer au raccordement définitif des caravanes mobiles ou fixes qui ne respectent pas les règles de stationnement et d'occupation des sols posées par les articles R 443-1 et suivants du Code de l'urbanisme ou les documents d'urbanisme locaux. Les raccordements « provisoires » au demeurant mal définis ne peuvent être appréhendés, pas plus que les raccordements définitifs des terrains encore non occupés ; et il est constant que le dispositif ne permet pas de faire cesser un raccordement devenu illégal. La combinaison de ces fragilités autorise tous les détournements. Une réforme s'impose, le commissaire du gouvernement n'hésitant d'ailleurs pas à faire ouvertement appel à la bonne volonté du législateur, dont on pourrait regretter la passivité. Cette réforme a au reste été entamée, à l'occasion du débat intervenu au Parlement lors de la discussion du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux (Rép. Min. n° 33365, JO, 17 août 2004, p. 6447).

Elle demeure à poursuivre...

**Article rédigé par le cabinet d'avocats
Goutal - Alibert**