

Conseil d'État
N° 334424
ECLI:FR:CESSR:2012:334424.20121107
Mentionné dans les tables du recueil Lebon

9ème et 10ème sous-sections réunies

M. Jacques Arrighi de Casanova, président
M. Matthieu Schlesinger, rapporteur
Mme Claire Legras, rapporteur public
SCP GADIOU, CHEVALLIER ; SCP DIDIER, PINET, avocat(s)

Lecture du mercredi 7 novembre 2012

**REPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu, 1° sous le n° 334424, le pourvoi sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 8 décembre 2009 et 8 mars 2010 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour M. et Mme Jean-Pierre B, demeurant ... ; M. et Mme B demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêt n° 07MA02537 du 9 octobre 2009 par lequel la cour administrative d'appel de Marseille a, d'une part, annulé le jugement n° 0608375 du 10 mai 2007 par lequel le tribunal administratif de Marseille avait annulé la décision du 3 octobre 2006 du maire de Grans refusant de leur délivrer un permis de construire et enjoint à la commune de procéder à un nouvel examen de leur demande et, d'autre part, rejeté leur demande ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Grans une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu, 2° sous le n° 334520, le pourvoi sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 9 décembre 2009 et 10 mars 2010 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour la commune de Grans, représentée par son maire ; la commune demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêt n° 08MA01619 du 9 octobre 2009 par lequel la cour administrative d'appel de Marseille a rejeté son appel contre le jugement n° 0705071 du 24 janvier 2008 par lequel le tribunal administratif de Marseille avait annulé l'arrêté du 2 août 2007 de son maire refusant de délivrer à M. et Mme B un permis de construire une habitation sur une parcelle située chemin des Plantades et lui a enjoint sous astreinte de prendre une nouvelle décision dans le délai de quinze jours à compter de la notification du jugement et, d'autre part, au rejet de la demande présentée par M. et Mme B devant le tribunal administratif ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à son appel ;

3°) de mettre à la charge de M. et Mme B le versement d'une somme de 2 800 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu, 3° sous le n° 346917, le pourvoi sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 22 février et 19 mai 2011 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour M. et Mme Jean-Pierre B, demeurant ... ; M. et Mme B demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêt n° 08MA03244 du 27 janvier 2011 par lequel la cour administrative d'appel de Marseille a, d'une part, annulé le jugement n° 0800702 du 12 juin 2008 par lequel le tribunal administratif de Marseille avait annulé l'arrêté du maire de Grans du 30 novembre 2007 refusant de leur délivrer un permis de construire un local à usage d'habitation et enjoint au maire, sous astreinte, de délivrer le permis sollicité dans le délai de quinze jours et, d'autre part, rejeté la demande qu'ils avaient présentée devant le tribunal administratif ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Grans le versement d'une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu le code de l'urbanisme ;

Vu la loi n° 2000-322 du 12 avril 2000 ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Matthieu Schlesinger, Auditeur,

- les observations de la SCP Didier, Pinet, avocat de M. et Mme B et de la SCP Gadiou, Chevallier, avocat de la commune de Grans,

- les conclusions de Mme Claire Legras, rapporteur public ;

La parole ayant été à nouveau donnée à la SCP Didier, Pinet, avocat de M. et Mme B et à la SCP Gadiou, Chevallier, avocat de la commune de Grans ;

1. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, le 30 décembre 2005, M. et Mme B, propriétaires d'une parcelle située en zone NC du plan d'occupation des sols de la commune de Grans, ont sollicité la délivrance d'un permis de construire une habitation qu'ils estimaient nécessaire à la culture du safran à laquelle Mme B se livrait sur ce terrain ; que, par arrêté du 3 octobre 2006, le maire de cette commune a rejeté cette demande aux motifs que, la propriété ne pouvant être regardée comme pérenne et viable et l'exploitation du safran n'exigeant pas de l'exploitant qu'il réside à titre permanent sur la propriété, l'habitation projetée ne satisfaisait pas à la condition posée par l'article NC2 du règlement du plan d'occupation des sols ;

2. Considérant qu'il ressort, également, des pièces du dossier soumis aux juges du fond qu'après l'annulation de ce premier refus par un jugement du tribunal administratif de Marseille du 10 mai 2007, le maire de Grans a, par arrêté du 2 août 2007, refusé une deuxième fois la délivrance du permis de construire, au motif, nouveau, que la superficie exploitée par Mme B étant trois à quatre fois inférieure à la surface minimale d'exploitation jugée nécessaire à une activité agricole, à titre professionnel, de culture du safran, la construction litigieuse n'était pas nécessaire à l'exploitation agricole et méconnaissait ainsi l'article NC2 du règlement du plan d'occupation des sols ; que ce deuxième refus a été annulé par un jugement du même tribunal du 24 janvier 2008 ;

3. Considérant qu'il ressort enfin des pièces du dossier soumis aux juges du fond, qu'après avoir opposé ces deux refus, le maire de Grans a, par arrêté du 30 novembre 2007, refusé, pour la troisième fois, la délivrance de ce permis, au double motif que la superficie de l'exploitation étant inférieure à la surface minimale d'exploitation exigée pour la viabilité du projet et que la construction litigieuse n'étant pas nécessaire à l'exercice de l'exploitation agricole, le projet ne satisfaisait pas les conditions posées par l'article NC2 du règlement du plan d'occupation des sols de la commune ;

4. Considérant que, sous le n° 334424, M. et Mme B se pourvoient en cassation contre l'arrêt du 9 octobre 2009 par lequel la cour administrative d'appel de Marseille a annulé le jugement du tribunal administratif de Marseille du 10 mai 2007 qui avait annulé l'arrêté en litige du 3 octobre 2006 ; que, sous le n° 334520, la commune de Grans se pourvoit contre l'arrêt du 9 octobre 2009 par lequel la même cour a confirmé le jugement du même tribunal du 24 janvier 2008 annulant l'arrêté du 2 août 2007 ; que, sous le n° 346917, M. et Mme B contestent l'arrêt du 27 janvier 2011 par lequel cette cour a annulé le jugement du 12 juin 2008 qui avait annulé l'arrêté du 30 novembre 2007 ; que, ces trois pourvois présentant à juger des questions semblables, il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

5. Considérant que si, par un arrêté du 27 juin 2008, le maire de Grans a délivré le permis de construire demandé, il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que cet arrêté a été pris en exécution du jugement du 12 juin 2008 du tribunal administratif de Marseille qui, après avoir annulé la troisième décision de refus, avait assorti cette annulation d'une injonction de

délivrance du permis sollicité ; que, dans ces conditions, la délivrance de ce permis n'a pas privé d'objet ce litige ;

Sur le pourvoi n° 334424 :

6. Considérant que lorsque le juge d'appel, saisi par le défendeur de première instance, censure le motif retenu par les premiers juges, il lui appartient, en vertu de l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner l'ensemble des moyens présentés par l'intimé en première instance, alors même qu'ils ne seraient pas repris dans les écritures produites, le cas échéant, devant lui, à la seule exception de ceux qui auraient été expressément abandonnés en appel ;

7 Considérant qu'après avoir censuré le motif du jugement du tribunal administratif de Marseille tiré de la nécessité pour l'exploitant de résider sur place, qui constituait le soutien nécessaire du dispositif du jugement, la cour administrative d'appel de Marseille a estimé qu'elle n'était saisie par l'effet dévolutif de l'appel d'aucun autre moyen ; que toutefois, il ressort des pièces du dossier qui lui était soumis que, devant le tribunal administratif, M. et Mme B avaient soulevé d'autres moyens tirés, d'une part, de la méconnaissance des dispositions de l'article 4 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations et, d'autre part, de l'erreur de droit entachant les motifs de l'arrêté, par l'ajout d'exigences non prévues par l'article NC2 ; qu'en se prononçant comme elle l'a fait, la cour a dénaturé les écritures de M. et Mme B ; que son arrêt doit, dès lors, être annulé, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi ;

8. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler l'affaire au fond en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative ;

9. Considérant que, par une ordonnance du 21 décembre 2006, le juge des référés du tribunal administratif de Marseille a suspendu l'exécution de l'arrêté litigieux, après avoir jugé, s'agissant de la condition d'urgence, que Mme B démontrait qu'en égard au coût des bulbes qui devaient être exposés en extérieur pendant toute une période de l'année, et alors qu'elle avait déjà été victime de vols, elle devait être en mesure d'en assurer la surveillance jour et nuit ; que, en égard au motif de refus retenu par le maire, qui portait sur la nécessité de la construction à l'exercice de l'exploitation, le juge des référés pouvait ainsi être regardé comme ayant préjugé l'issue du litige ; que, dès lors, il ne pouvait faire partie de la formation de jugement appelée à se prononcer sur la demande d'annulation de l'arrêté du 3 octobre 2006 sans entacher d'irrégularité le jugement rendu sur cette demande ; que, par suite et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens d'appel de la commune de Grans, le jugement attaqué doit être annulé ;

10. Considérant qu'il y a lieu d'évoquer et de statuer immédiatement sur la demande présentée par M. et Mme B devant le tribunal administratif de Marseille ;

11. Considérant qu'en vertu des dispositions de l'article NC2 du règlement du plan d'occupation des sols de la commune de Grans, sont autorisées en zone NC : " 1b- Les constructions à usage d'habitation lorsqu'elles sont nécessaires à l'exercice de l'exploitation agricole ou de l'élevage " ;

12. Considérant, d'une part, qu'il ressort des pièces du dossier que, en raison de la vigilance et de la disponibilité particulières exigées par la culture du safran, dont la fleur doit être cueillie à un moment précis de sa croissance et dont les stigmates doivent sécher à l'air libre, ainsi que de la valeur des bulbes et de l'épice issue de la fleur, imposant une surveillance permanente à certaines périodes de l'année, l'édification de la construction à usage d'habitation, d'une superficie hors oeuvre nette de 57 m², projetée par M. et Mme B, doit être regardée comme nécessaire à l'exploitation ; que, les requérants habitant un logement de fonction où il ne peut être procédé au séchage des stigmates du safran, la commune n'est pas fondée à leur opposer la relative proximité existant entre leur domicile et l'exploitation de Mme B ;

13. Considérant, d'autre part, qu'il ressort également des pièces du dossier que, malgré la petite taille de la superficie cultivée par Mme B, celle-ci y consacre l'essentiel de son activité, de mai à novembre, et est en mesure, compte tenu du prix du safran, d'en tirer un chiffre d'affaires annuel de l'ordre de 15 000 euros ; qu'ainsi, alors même que le Conseil pour l'habitat agricole en Méditerranée Provence a émis le 30 janvier 2006 un avis estimant à un niveau supérieur la superficie minimale cultivée nécessaire à la viabilité d'une exploitation, Mme B doit être regardée comme titulaire d'une exploitation agricole au sens des dispositions de l'article NC2 du règlement du plan d'occupation des sols ;

14. Considérant, dès lors, que c'est à tort que, pour refuser le permis de construire sollicité, le maire de la commune de Grans a estimé que la construction à usage d'habitation projetée n'était pas nécessaire à l'exercice de l'exploitation agricole de Mme B ;

15. Considérant que, pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, les autres moyens soulevés par M. et Mme B, et tirés de ce que l'article 4 de la loi du 12 avril 2000 avait été méconnu, eu égard au caractère tardif de ce moyen, et de ce que l'arrêté ajoutait illégalement aux exigences de l'article NC2, ne sont pas de nature à fonder l'annulation de l'arrêté qu'ils attaquent ;

16. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que M. et Mme B sont fondés à demander l'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté du 3 octobre 2006 leur refusant le permis de construire qu'ils demandaient ;

Sur le pourvoi n° 334520 :

17. Considérant, en premier lieu, qu'après avoir rappelé que la surface cultivée était au nombre des critères au vu desquels il convenait d'apprécier le caractère nécessaire à l'exploitation d'un projet de construction pour l'application de l'article NC2 du règlement du plan d'occupation des sols, la cour a analysé les différents avis et courriers, comportant des appréciations contradictoires, du Conseil pour l'habitat agricole en Méditerranée Provence et de plusieurs chambres d'agriculture, versés au dossier par les parties, et en a déduit que la surface minimale d'exploitation de 1 000 mètres carrés retenue par le maire de Grans sur le fondement de l'avis du Conseil pour l'habitat agricole en Méditerranée Provence du 20 avril 2007 n'était pas pertinente pour apprécier le caractère nécessaire à l'exploitation agricole du projet de M. et Mme B ; qu'en statuant ainsi et en en déduisant que le motif tiré de la trop faible superficie exploitée ne pouvait légalement fonder le refus de permis de construire attaqué, la cour, qui a suffisamment motivé son arrêt, n'a ni dénaturé les pièces du dossier qui lui était soumis ni commis d'erreur de droit dans l'application des dispositions de l'article NC2 ;

18. Considérant, en second lieu, que l'arrêté litigieux reposait sur ce seul motif, jugé illégal par la cour ; que la commune de Grans se bornant, dans ses écritures d'appel, à évoquer "à titre superfétatoire" l'absence de nécessité de la construction, c'est sans dénaturer les écritures dont elle était saisie que la cour a pu estimer que la commune ne demandait pas la substitution, au motif initialement indiqué, de celui tiré de l'absence de nécessité de la construction à l'exploitation agricole ; qu'il suit de là que la commune n'est pas fondée à soutenir que la cour aurait insuffisamment motivé son arrêt, faute de s'être prononcée sur la nécessité pour Mme B de disposer d'une habitation à proximité immédiate du lieu d'exploitation ; que, de même, elle ne peut utilement soutenir que la construction n'était pas nécessaire à l'exploitation pour en déduire que la cour aurait entaché son arrêt d'erreur de droit et de dénaturation en confirmant l'annulation de l'arrêté du maire de Grans rejetant la demande de permis de construire présentée par M. et Mme B ;

19. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le pourvoi de la commune Grans doit être rejeté ;

Sur le pourvoi n° 346917 :

20. Considérant que, par son jugement du 12 juin 2008, le tribunal administratif de Marseille a

annulé l'arrêté du 30 novembre 2007 par lequel le maire de Grans a, à nouveau, refusé d'accorder à M. et Mme B le permis sollicité, au triple motif que cette décision méconnaissait l'autorité de la chose jugée s'attachant à son jugement du 10 mai 2007, qu'elle était entachée de détournement de pouvoir et que le motif tiré de ce que la surface minimale d'exploitation ne permettait pas de regarder la construction litigieuse comme nécessaire à l'exploitation ne pouvait justifier légalement un refus ; que si, par l'arrêt attaqué du 27 janvier 2011, la cour administrative d'appel de Marseille a censuré la décision des premiers juges qui, pour annuler le refus litigieux, avaient jugé ce motif illégal, il résulte toutefois de ce qui a été dit aux points 12 et 13 de la présente décision que ce motif était entaché d'excès de pouvoir ; qu'eu égard à l'autorité absolue de chose jugée qui s'attache tant à l'annulation de l'arrêté du 3 octobre 2006 prononcée par la présente décision qu'au motif qui en est le soutien nécessaire, il y a lieu, sans qu'il soit besoin d'examiner les moyens du pourvoi, d'annuler l'arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille du 27 janvier 2011 ;

21. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler l'affaire au fond en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative ;

22. Considérant que, alors que le tribunal était saisi de conclusions tendant à l'annulation de l'arrêté du maire de Grans du 30 novembre 2007, l'article 1er du dispositif du jugement attaqué annule une décision en date du 11 mai 2007 ; que, par suite, la commune de Grans est fondée à soutenir que le tribunal s'est mépris sur la portée des conclusions dont il était saisi ; que son jugement doit par conséquent être annulé, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête ;

23. Considérant qu'il y a lieu d'évoquer et de statuer immédiatement sur la demande présentée par M. et Mme B devant le tribunal administratif de Marseille ;

24. Considérant, en premier lieu, qu'il résulte de ce qui précède que le maire de Grans ne pouvait légalement fonder son arrêté du 30 novembre 2007 sur la méconnaissance de l'article NC2 du règlement du plan d'occupation des sols ;

25. Considérant, en deuxième lieu, qu'en opposant à la demande de M. et Mme B un motif fondé sur ce que le projet ne respectait pas les conditions posées par l'article NC2, le maire a, en l'absence de changement des circonstances de droit ou de fait, méconnu l'obligation qui s'imposait alors à lui de respecter la chose jugée par le jugement du 10 mai 2007, alors même que ce jugement était frappé d'appel à la date à laquelle a été pris l'arrêté du 30 novembre 2007 ;

26. Considérant, en troisième lieu, qu'il ressort des pièces du dossier que l'arrêté attaqué a eu pour objet de faire échec aux effets des décisions juridictionnelles qui avaient précédemment suspendu et annulé les arrêtés antérieurs rejetant la même demande ; que, dans les circonstances de l'espèce, le moyen tiré du détournement de pouvoir doit également être regardé comme fondé ;

27. Considérant que, pour l'application des dispositions de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, aucun autre moyen n'est de nature à justifier l'annulation de l'arrêté du 30 novembre 2007 ;

28. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que M. et Mme B sont fondés à demander l'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté du 30 novembre 2007 leur refusant le permis de construire qu'ils demandaient ;

Sur les conclusions à fin d'injonction :

29. Considérant que, par un arrêté du 27 juin 2008 le maire a, ainsi qu'il a été dit au point 4, délivré à M. et Mme B le permis de construire sollicité ; que, si cet arrêté a été pris en exécution du jugement du 12 juin 2008 du tribunal administratif de Marseille qui avait annulé le refus opposé à cette demande par l'arrêté du 30 novembre 2007 et si ce jugement est annulé par la présente

décision, celle-ci prononce également l'annulation de l'arrêté du 30 novembre 2007 ; que, dans ces conditions, leurs conclusions à fin d'injonction sont devenues sans objet ;

Sur les conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

30. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Grans une somme de 8 000 euros à verser à M. et Mme B sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative au titre des frais exposés par eux dans ces trois instances, tant devant le tribunal administratif que devant la cour administrative d'appel et devant le Conseil d'Etat ; que les dispositions de cet article font en revanche obstacle à ce que soit mise à la charge de M. et Mme B, qui ne sont pas la partie perdante dans la présente instance, la somme demandée au même titre par la commune ;

DECIDE :

Article 1^{er}

Les arrêts n° 07MA02537 du 9 octobre 2009 et n° 08MA03244 du 27 janvier 2011 de la cour administrative d'appel de Marseille sont annulés.

Article 2

Les jugements du tribunal administratif de Marseille des 10 mai 2007 et 12 juin 2008 sont annulés.

Article 3

Les arrêtés du maire de la commune de Grans des 3 octobre 2006 et 30 novembre 2007 sont annulés.

Article 4

Le pourvoi n° 334520 de la commune de Grans est rejeté.

Article 5

La commune de Grans versera à M. et Mme B une somme de 8 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 6

Le surplus des conclusions présentées par M. et Mme B est rejeté.

Article 7

Les conclusions de la commune de Grans présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 8

La présente décision sera notifiée à M. et Mme Jean-Pierre B et à la commune de Grans.