



CAA de TOULOUSE, 4ème chambre, 13/07/2023, 21TL20705, Inédit au recueil Lebon

CAA de TOULOUSE - 4ème chambre

N° 21TL20705
Inédit au recueil Lebon

Lecture du jeudi 13 juillet 2023

Président

M. CHABERT

Rapporteur

M. Xavier HAÏLI

Rapporteur public

Mme MEUNIER-GARNER

Avocat(s)

CABINET MIELLET & ASSOCIES

Texte intégral

**RÉPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

M. A... C... B... a demandé au tribunal administratif de Toulouse d'annuler l'arrêté du 7 septembre 2018 n° PC08110218A0001 par lequel le maire de Garrigues a refusé de lui délivrer un permis de construire pour l'extension du bâtiment de la ferme auberge sur les parcelles cadastrées ..., pour une surface de plancher créée de 1 020 m², ensemble la décision implicite de rejet de son recours gracieux du 3 novembre 2018.

Par un jugement n° 1900692 du 18 décembre 2020, le tribunal administratif de Toulouse a rejeté sa demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête et des mémoires enregistrés les 18 février 2021, 15 septembre 2021 et 2 décembre 2021 au greffe de la cour administrative d'appel de Bordeaux sous le n° 21BX00705 et ensuite sous le n° 21TL20705 au greffe de la cour administrative de Toulouse, M. B... représenté par la SELARL Miette et Associés, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du 18 décembre 2020 ;

2°) d'annuler l'arrêté du 7 septembre 2018 et la décision implicite de rejet de son recours gracieux ;

3°) d'annuler par voie d'exception la modification simplifiée n° 3 du plan local d'urbanisme de la commune de Garrigues approuvée par délibération du 16 juillet 2013 ;

4°) d'enjoindre à la commune de Garrigues de prendre une délibération approuvant au terme d'une procédure simplifiée, la modification du règlement de la zone A du plan local d'urbanisme en instaurant sur les parcelles 000 B 670 et 671, un nouveau secteur A3 autorisant des constructions en application de l'article L. 151-13 du code de l'urbanisme, dans un délai de trois mois à compter de la notification de l'arrêt à intervenir, sous astreinte de 1 000 euros par jour de retard ;

5°) d'enjoindre à la commune de Garrigues de prendre un arrêté autorisant le projet de construction visé dans la demande du 7 février 2018, dans un délai d'un mois à compter de cette délibération modificative, sous astreinte de 1 000 euros par jour de retard ou, à titre subsidiaire, de statuer à nouveau sur sa demande de permis dans un délai d'un mois à compter de la notification de l'arrêt à intervenir, sous astreinte de 1 000 euros par jour de retard ;

6°) de mettre à la charge de la commune de Garrigues, les entiers dépens, ainsi qu'une somme de 10 000 euros à lui verser en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- le paragraphe 1.4 de l'article A2 du règlement du plan local d'urbanisme est illégal par voie d'exception ;
- la modification n° 3, telle qu'adoptée est inapplicable puisqu'elle a été réalisée au visa de l'article R. 123-7 du code de l'urbanisme - désormais codifié à l'article L. 151-11-2° du même code - et que l'application de cet article imposait d'identifier précisément les bâtiments

pouvant faire l'objet d'un changement de destination et n'autoriserait aucunement la création d'un secteur dédié ;
- or, aucun bâtiment n'existait sur les parcelles cadastrées 000B670 et 671, lors de l'adoption de la modification n° 3 du plan ;
- ladite modification n°3 n'est pas conforme aux intentions des auteurs du plan local d'urbanisme alors que la commune avait voulu instaurer un secteur de taille et de capacité d'accueil limitées au sein de la zone A, afin de permettre de manière dérogatoire, l'édification de toutes constructions, y compris non nécessaires à l'activité agricole, au sens de l'article R. 123-7 du code de l'urbanisme ;
- le projet se situe en totalité dans le secteur A3 ;
- le projet de construction situé en zone A secteur A3 ne porte pas atteinte au foncier et à l'environnement existant et est nécessaire à l'exploitation de l'activité agricole ;
- la décision est entachée d'un détournement de pouvoir.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 13 août 2021 et le 3 novembre 2021, la commune de Garrigues, représentée par la SCP Courrech et Associés, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de M. B... la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient qu'aucun des moyens soulevés n'est fondé.

La clôture d'instruction a été fixée au 3 janvier 2022 par une ordonnance du 2 décembre 2021.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :
- le code de l'urbanisme ;
- 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 :
- le rapport de M. Haïli, président-assesseur ;
- les conclusions de Mme Meunier-Garner, rapporteure publique,
- et les observations de Me Pangallo représentant l'appelant ;
- et les observations de Me Carteret, représentant la commune intimée.

Considérant ce qui suit :

1. M. B... est propriétaire au lieu-dit Mazies sur le territoire de la commune de Garrigues (Tarn) de diverses parcelles affectées à son activité professionnelle. Il a donné à bail certaines parcelles classées en zone agricole à la société ... dont il est le gérant et dont il possède la totalité des parts avec son épouse. L'activité de la société consiste dans la culture de céréales, de légumineuses, d'oléagineux et dans l'élevage de bœufs, veaux, agneaux et poulets. Le plan local d'urbanisme de la commune de Garrigues, approuvé le 10 février 2010, a fait l'objet d'une modification simplifiée n° 3, approuvée par délibération du conseil municipal du 16 juillet 2013. Cette modification a eu pour objet de créer un secteur A3 sur les parcelles 000 B 670 et 671 données à bail à ladite société en vue de permettre l'exercice d'activités liées à l'exploitation agricole utiles à l'équilibre économique de l'exploitation et M. B... a été autorisé à édifier une ferme auberge, une maison d'habitation ainsi qu'une boucherie. Le 7 février 2018, l'intéressé a déposé une demande de permis de construire pour l'extension de 1 020 m² de la ferme auberge " ... " existante de 270 m² sur la parcelle ... afin d'y développer une activité de cabaret avec restauration et aménagement d'un parking de 40 places, pouvant recevoir un effectif total de 836 personnes alors qu'initialement la ferme auberge pouvait recevoir un effectif total maximum de 225 personnes. Par un arrêté du 7 septembre 2018, le maire de Garrigues a refusé de lui délivrer le permis de construire sollicité et, par une décision implicite née du silence gardé sur sa demande, a refusé de faire droit à son recours gracieux adressé le 2 novembre 2018. Par la présente requête, M. B... relève appel du jugement du 18 décembre 2020 par lequel le tribunal administratif de Toulouse a rejeté sa demande d'annulation de cet arrêté et de la décision portant rejet de son recours gracieux. Si M. B... demande également à la cour " d'annuler par voie d'exception " la modification simplifiée n° 3 du plan local d'urbanisme de la commune de Garrigues, approuvée par délibération du 16 juillet 2013, il doit être regardé comme demandant l'annulation de l'arrêté litigieux du 7 septembre 2018 en se prévalant, par voie d'exception, de l'illégalité de la mesure réglementaire qu'il invoque.

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

En ce qui concerne la règle d'urbanisme applicable :

2. Aux termes des dispositions de l'article R. 151-23 du code de l'urbanisme : " Peuvent être autorisées, en zone A : / 1° Les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole ou au stockage et à l'entretien de matériel agricole par tes coopératives d'utilisation de matériel agricole agréées au titre de l'article L. 525-1 du code rural et de la pêche maritime ; / 2° Les constructions, installations, extensions ou annexes aux bâtiments d'habitation, changements de destination et aménagements prévus par les articles L. 151-11, L. 151-12 et L. 151-13, dans les conditions fixées par ceux ci. " . Aux termes de l'article R. 151-27 du même code : " Les destinations de constructions sont : / 1° Exploitation agricole et forestière ; / 2° Habitation ; / 3° Commerce et activités de service ; / 4° Equipements d'intérêt collectif et services publics ; / 5° Autres activités des secteurs secondaire ou tertiaire ". Aux termes de l'article A2 " Occupations et utilisations du sol soumises à des conditions particulières " du règlement du plan local d'urbanisme de la commune de Garrigues : " (...) ne sont admises que si elles respectent les conditions ci-après : / 1.1. Les constructions et installations à condition qu'elles soient directement nécessaires à l'exploitation agricole. (...) / 1.3- Le changement de destination de bâtiments présentant un intérêt architectural ou patrimonial désignés sur les documents graphiques par une étoile à condition qu'ils soient desservis par les réseaux, que le changement de destination ne compromette pas l'exploitation agricole et qu'il ne concerne que la transformation de bâtiments agricoles en habitation ou en hôtellerie. / 1.4. Dans le secteur A3 est autorisé le changement de destination de bâtiments pour permettre l'exercice d'activités liées à l'exploitation agricole utiles à l'équilibre économique de ladite exploitation. " .

3. Pour refuser par l'arrêté en litige le permis de construire sollicité par M. B..., le maire de Garrigues a relevé que le projet d'extension de la ferme auberge est situé pour partie en zone agricole A, et pour partie en secteur A3 du plan local d'urbanisme et s'est fondé, d'une part, sur le motif tiré de ce que la construction projetée ne peut, au regard de sa destination commerciale, être considérée comme directement nécessaire à l'activité agricole au sens de l'article A2 du règlement, et d'autre part, sur le motif tiré de ce que l'extension projetée de 990 m² de surface plancher n'est pas un changement de destination de bâtiments tel qu'autorisé dans le cadre du règlement du secteur A3 du plan local d'urbanisme.

4. Il ressort des pièces du dossier, en particulier du document graphique du plan local d'urbanisme de la commune de Garrigues ainsi que du plan de masse du dossier de demande de permis de construire, que le projet d'extension en litige se situe pour partie en secteur A3 et pour partie en zone A dès lors que tant la partie la plus au sud de l'extension que l'aire de stationnement dans sa partie nord-ouest sont prévues

au-delà de la limite de ce secteur en zone A. Par suite, le moyen tiré de l'erreur de fait commise par le maire de Garrigues pour avoir relevé que le projet se situe à la fois en zone A et en secteur A3 doit être écarté.

En ce qui concerne l'exception d'illégalité du paragraphe 1.4 de l'article A2 du règlement du plan local d'urbanisme de la commune de Garrigues :

5. L'article L. 600-12-1 du code de l'urbanisme dispose que : " L'annulation ou la déclaration d'illégalité d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan local d'urbanisme, d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale sont par elles-mêmes sans incidence sur les décisions relatives à l'utilisation du sol ou à l'occupation des sols régies par le présent code délivrées antérieurement à leur prononcé dès lors que ces annulations ou déclarations d'illégalité reposent sur un motif étranger aux règles d'urbanisme applicables au projet. / Le présent article n'est pas applicable aux décisions de refus de permis ou d'opposition à déclaration préalable. Pour ces décisions, l'annulation ou l'illégalité du document d'urbanisme leur ayant servi de fondement entraîne l'annulation de ladite décision. "

6. Aux termes de l'article R. 123-7 du code de l'urbanisme, alors en vigueur à la date d'approbation de la modification simplifiée n°3 du plan local d'urbanisme de Garrigues : " Les zones agricoles sont dites " zones A ". Peuvent être classés en zone agricole les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles. / En zone A peuvent seules être autorisées : / les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole ; / les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs ou à des services publics, dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière dans l'unité foncière où elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages. / Les dispositions des trois alinéas précédents ne s'appliquent pas dans les secteurs délimités en application du deuxième alinéa du 14° de l'article L. 123-1-5. / En zone A est également autorisé en application du 2° de l'article R.* 123-12, le changement de destination des bâtiments agricoles identifiés dans les documents graphiques du règlement. "

7. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier que la demande de permis de construire porte sur l'extension de 1 020 m² de la ferme auberge existante de 270 m² sur la parcelle ... afin d'y développer une activité de cabaret avec restauration et aménagement d'un parking de 40 places. Par suite, M. B... ne peut utilement se prévaloir de ce que le paragraphe 1.4 de l'article A2 du règlement du plan local d'urbanisme, issu de la modification n°3 adoptée par la délibération en date du 16 juillet 2013, méconnaît les dispositions de l'article R. 123-7 du code de l'urbanisme, qui autorise le changement de destination des bâtiments agricoles identifiés dans les documents graphiques du règlement, dès lors que les travaux sollicités par l'appelant ne consistent pas en un changement de destination du bâtiment existant mais en la réalisation d'une nouvelle construction.

8. En second lieu, il appartient aux auteurs d'un plan local d'urbanisme de déterminer le parti d'aménagement à retenir pour le territoire concerné par le plan, en tenant compte de la situation existante et des perspectives d'avenir, et de fixer en conséquence le zonage et les possibilités de construction. Leur appréciation sur ces différents points ne peut être censurée par le juge administratif qu'au cas où elle serait entachée d'une erreur manifeste ou fondée sur des faits matériellement inexacts.

9. Pour les mêmes motifs que ceux précédemment exposés, le requérant ne peut utilement soutenir que la modification n°3 " ne serait pas conforme aux intentions des auteurs du plan local d'urbanisme ", s'agissant d'une disposition qui ne s'applique qu'aux changements de destination des constructions existantes. En tout état de cause, il ressort des pièces du dossier, notamment de l'exposé des motifs de la modification simplifiée n°3 du plan local d'urbanisme, et n'est pas sérieusement contesté, que les auteurs du plan local d'urbanisme ont créé un secteur A3 en zone agricole en vue de permettre de développer un projet lié à l'activité agricole et " de rendre possible le changement de destination de constructions existantes situées dans la zone A pour permettre l'exercice d'activités liées à l'exploitation agricole utiles à l'équilibre économique de l'exploitation, particulièrement lorsqu'il s'agit d'une exploitation privilégiant l'intégration verticale (par exemple élevage dont l'alimentation est issue de la production de l'exploitation) avec transformation et vente directe aux consommateurs. ". Si l'appelant fait valoir qu'aucune construction n'existait au sein du secteur A3 à la date de la modification simplifiée n°3 du plan local d'urbanisme, il ressort des pièces du dossier, en particulier d'une vue aérienne de juillet 2013 produite par la commune en défense, qu'il existait d'ores et déjà à cette date une construction au sein du secteur A3. Compte tenu de ces éléments et de l'intention des auteurs du plan local d'urbanisme, le moyen ainsi énoncé du requérant tiré de l'erreur manifeste d'appréciation entachant un tel classement ne peut être qu'écarté.

En ce qui concerne les autres moyens :

10. Dès lors que le projet en litige ne se limite pas à un simple changement de destination mais vise à réaliser une nouvelle construction au sein du secteur A3 délimité par le plan local d'urbanisme, les dispositions du règlement applicables au sein du secteur A3 s'opposent à ce qu'un tel projet soit autorisé, à supposer même qu'il serait lié à l'exploitation agricole et participerait de son équilibre économique.

11. Il ressort des pièces du dossier que la demande de permis de construire de M. B... porte sur l'extension de 1 020 m² d'une ferme auberge existante pour l'édification d'une salle de spectacles sous licence d'entrepreneur de spectacle, avec augmentation de la capacité d'accueil portée à 836 personnes classant l'établissement recevant du public en 2ème catégorie, alors qu'initialement la ferme auberge pouvait recevoir un effectif total maximum de 225 personnes. Si M. B... fait valoir qu'il commercialisera à cette occasion les produits de l'exploitation, une telle circonstance n'est pas de nature à faire regarder le projet d'aménagement d'une salle destinée à l'organisation de spectacles comme directement nécessaire à son activité agricole. Par suite, alors que cette activité commerciale est de nature à remettre en cause la destination agricole avérée des constructions et installations existantes, c'est sans commettre d'erreur d'appréciation que le maire de Garrigues a, au regard des dispositions du paragraphe 1.1 de l'article A2 du règlement du plan local d'urbanisme rejeté la demande d'autorisation de l'appelant.

12. Enfin, l'appelant soutient à nouveau en appel que le refus de permis de construire opposé à sa demande est entaché de détournement de pouvoir dès lors que l'accès aux principaux bâtiments composant la ferme " ... " intervient au moyen d'une servitude de passage grevant des terrains dont le propriétaire était le maire de Garrigues au moment des faits, lequel aurait dû se déporter de l'instruction de sa demande en application de l'article L. 422-7 du code de l'urbanisme. Toutefois, il ne ressort d'aucune des pièces du dossier que l'arrêté en litige, fondé légalement sur l'application de la règle d'urbanisme au terrain d'assiette du projet, aurait été pris dans un but étranger à l'intérêt général par le maire, lequel ne peut être regardé comme intéressé au projet dans les circonstances de l'espèce. Par suite, le détournement de pouvoir allégué n'est pas établi.

13. Il résulte de tout ce qui précède que M. B... n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Toulouse a rejeté sa demande d'annulation de l'arrêté en litige.

Sur les conclusions aux fins d'injonction et d'astreinte :

14. Le présent arrêt qui rejette les conclusions à fin d'annulation de la requête d'appel, n'appelle aucune mesure d'exécution au sens des articles L. 911-1 et suivants du code de justice administrative. Par suite les conclusions aux fins d'injonction et d'astreinte de la requête doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

15. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative s'opposent à ce que soit mise à la charge de la commune intimées, qui n'a pas la qualité de partie perdante, la somme sollicitée par l'appelant au titre des frais non compris dans les dépens. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de mettre à la charge de M. B... la somme que demande la commune de Garrigues sur le

fondement des mêmes dispositions.

D E C I D E:

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

Article 2 : Les conclusions présentées par la commune de Garrigues au titre des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à M. A..., C... B... et à la commune de Garrigues.

Délibéré après l'audience du 29 juin 2023, à laquelle siégeaient :

M. Chabert, président,

M. Haïli, président assesseur,

M. Jazeron, premier conseiller,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 13 juillet 2023.

Le président-assesseur,

X. Haïli

Le président,

D. Chabert La greffière,

C. Lanoux

La République mande et ordonne au préfet du Tarn en ce qui le concerne ou 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.

No 21TL20705 2

Analyse

▾ Abstrats

CETAT68-03 Urbanisme et aménagement du territoire. - Permis de construire.