



HAL
open science

Pour quelques ares de safran : refus illégal d'un permis de construire par un maire, note sous CE 7 nov. 2012

Jean-Marie Pontier

► **To cite this version:**

Jean-Marie Pontier. Pour quelques ares de safran : refus illégal d'un permis de construire par un maire, note sous CE 7 nov. 2012. La Semaine Juridique. Administrations et collectivités territoriales, 2012. ⟨hal-02119474⟩

HAL Id: hal-02119474

<https://hal.science/hal-02119474v1>

Submitted on 3 May 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

Résumé : *Dans une affaire qui pourrait être banale et sans grand intérêt, celle d'un refus de permis de construire dans le cadre d'une exploitation agricole, le nombre de décisions de justice intervenues, des jugements du tribunal administratif à la décision du Conseil d'Etat, est déjà, en soi, un motif d'interrogations. L'affaire présente en outre des aspects intéressants quant à la procédure et plus encore, quant au contrôle de qualification juridique des faits, les complications intervenues tenant simplement, si l'on peut dire, à la nature de la culture en cause, le safran, dont on aurait difficilement imaginé qu'il puisse soulever de telles difficultés contentieuses.*

**POUR QUELQUES ARES DE SAFRAN :
REFUS ILLÉGAL D'UN PERMIS DE CONSTRUIRE PAR UN MAIRE**

Par

Jean-Marie Pontier

Professeur à l'Université d'Aix-Marseille

L'importance (quantitative) d'un contentieux n'est pas nécessairement proportionnelle à l'importance de l'affaire, c'est parfois l'inverse qui se vérifie. C'est un peu le sentiment que l'on peut éprouver en constatant le nombre de décisions de justice (et le temps que le juge a dû consacrer à cette affaire) intervenues dans cette histoire de culture du safran.

Le safran est une plante faisant partie des épices, peut-être originaire du Cachemire mais arrivé en Occident en venant de Perse, fort recherché en cuisine, et dont la *crocine* donne aux plats cette couleur jaune-or. Apparemment, comme le montre notre affaire, il peut également s'acclimater sous nos latitudes, et il existe donc dans notre pays des exploitants de safran, ce qui est peut-être un signe de la diversification de notre agriculture, même si cela concerne un nombre très limité d'exploitants. Cette culture du safran par un couple d'exploitants va donner lieu à un litige original par les questions qu'il fait apparaître.

L'histoire n'est pas non plus sans rappeler, par la répétition des arrêtés et l'obstination de l'autorité municipale, une affaire qui fut célèbre, et dans laquelle il s'agissait d'une vengeance personnelle du maire, ce qui ne semble pas être le cas dans notre exploitation de safran, l'affaire *Fabrègue*. Dans cette dernière un maire prit dix arrêtés successifs de suspension du garde champêtre, arrêtés qui furent eux aussi successivement annulés par le Conseil d'Etat pour détournement de pouvoir (CE 23 juill. 1909, *Fabrègue*, Rec. p. 727, S. 3. 121, note Hauriou). Pour ceux qui préfèrent les images moins contentieuses on pourrait penser, mais seulement pour l'idée que son titre suggère, à l'ouvrage *L'histoire sans fin*, de Michael Ende, ouvrage à la fois fantastique et poétique destiné aux adolescents. En l'espèce le Conseil d'Etat a mis fin, semble-t-il, au contentieux, à moins que d'autres jugements et arrêts ne soient en cours du fait d'une nouvelle décision du maire, ou que les intéressés, qui ont dû subir quelque préjudice dans cette histoire, ne décident d'introduire un recours en responsabilité contre la commune ...

I – UNE HISTOIRE À REBONDISSEMENTS

Voilà une histoire simple, qui aurait pu le rester si, du fait d'un certain acharnement du maire, elle ne s'était transformée en un écheveau contentieux avec une multiplication des

recours qui se sont terminés – du moins on peut l’espérer – avec la décision du Conseil d’Etat ici commentée.

1 – Une histoire simple d’exploitation agricole ...

L’histoire contentieuse de cette exploitation de safran et des recours qui y sont liés est tellement compliquée qu’il paraît indispensable de consacrer tout un développement à l’expliquer, pour éviter que le lecteur ne s’y perde (il y aurait quelque excuse). L’histoire est donc la suivante.

Les époux Gaigne ont une exploitation de safran et, à cette fin, demandent un permis de construire pour une construction de faible surface. Ils font valoir que cette construction est nécessaire à l’exploitation agricole consistant en la production de safran pour laquelle la présence continue de l’exploitant sur l’exploitation est, disent-ils, impérative, eu égard aux spécificités du safran. Le maire refuse le permis de construire par un arrêté en date du 3 octobre 2006, considérant que le caractère nécessaire de la construction n’est pas établi, et le refus est déféré au juge administratif. L’affaire va donner lieu à plusieurs décisions de justice – on serait même tenté de parler d’une cascade de décisions – en raison de l’entêtement du maire à refuser le permis de construire.

Le maire fondait son refus sur la méconnaissance de l’article NC2 du plan d’occupation des sols de la commune, sur le fait que la propriété ne serait ni pérenne ni viable et que la culture concernée ne nécessiterait pas la résidence permanente sur le terrain. Selon cet article NC2 du POS de la commune de Grans, qui est la disposition clé dans l’affaire : sont autorisées « 1b- Les constructions à usage d’habitation lorsqu’elles sont nécessaires à l’exercice de l’exploitation agricole ou de l’élevage ».

La construction projetée était un bâtiment à usage d’habitation d’une surface hors œuvre brute de 56 mètres carrés sur un terrain de 5834 mètres carrés, situé dans la zone NC au POS de la commune. Le terrain d’assiette du projet comportait une construction de 30 mètres carrés à laquelle le bâtiment à édifier serait accolé. L’exploitation concernée, qui existait depuis 2005, consistait en la culture de fleurs de *crocus savitus*, destinées à une production de safran.

Le juge a relevé que « les conditions spécifiques de l’exploitation (...) et notamment le coût des bulbes, la brièveté de la durée de vie des fleurs à cueillir et l’onérosité du produit final, susceptible de donner lieu à des vols, justifient la nécessité d’une présence continue de l’exploitant sur les lieux ». Ainsi, la construction projetée devait être regardée comme nécessaire à l’exploitation agricole concernée, dont elle conditionnait la pérennité et la viabilité économique. Le refus de permis de construire a donc été déclaré illégal par le juge en raison d’une erreur sur la qualification juridique des faits (TA Marseille 10 mai 2007, *M. et Mme Gaigne*, req. n° 0608375). Le juge administratif a également enjoint au maire de procéder à une nouvelle instruction de la demande de l’intéressée dans un délai d’un mois à compter de la notification du jugement.

2 – ...Transformée en un contentieux à répétition

L’affaire aurait pu en rester là, mais il n’en a rien été, le maire refusant, une nouvelle fois, le permis de construire par un arrêté en date du 2 août 2007, ce qui entraîna, logiquement, un nouveau recours des intéressés. Dans un jugement du 24 janvier 2008 le tribunal a de nouveau annulé l’arrêté du maire en date du 2 août 2007 par lequel ce dernier refusait de délivrer le permis de construire pour détournement de pouvoir et en ce que le motif tiré de ce que la surface minimale d’exploitation ne permettait pas de considérer la construction litigieuse comme nécessaire à l’exploitation du safran ne pouvait fonder la

décision attaquée et a enjoint au maire de prendre une nouvelle décision sur la demande de permis de construire dans un délai de 15 jours à compter de la notification du jugement, sous astreinte de 150 euros par jour de retard.

Par un troisième arrêté du 30 novembre 2007 le maire a à nouveau opposé un refus à la demande déposée le 30 décembre 2005 par les époux Gaigne, d'une part au motif tiré de ce que la superficie de l'exploitation du pétitionnaire était inférieure à la surface minimale d'exploitation exigée pour la viabilité du projet, d'autre part, qu'à supposer même que la culture du safran puisse donner naissance à une exploitation agricole, la construction litigieuse n'était pas nécessaire à l'exercice de l'exploitation agricole, en méconnaissance de l'article NC2 du règlement du POS.

Les époux Gaigne, persévérants, ont introduit un nouveau recours. Par un jugement du 12 juin 2008 (n° 0800702) le tribunal a annulé ce refus du maire en date du 11 mai 2007 (en fait il commet une erreur de plume car la demande d'annulation portait sur l'arrêté du 30 novembre 2007) et a enjoint au maire de délivrer le permis de construire sollicité dans un délai de 15 jours à compter de la notification du jugement, sous astreinte de 1000 euros par jour de retard passé ce délai.

Le juge a considéré qu'en prenant une telle décision sans faire état de motifs ou de faits nouveaux ni d'aucun élément d'appréciation spécifique autre que la surface minimale d'exploitation, laquelle se rattache à la nécessité du projet, à la viabilité et à la pérennité de l'exploitation, le maire de la commune de Grans, sous une formulation à peine différente de celle précédemment utilisée, avait opposé aux requérants le même motif de refus que celui tiré de l'absence de nécessité de la construction projetée pour l'exploitation agricole sur le fondement de l'article NC2 du règlement du POS, censuré par le jugement du 10 mai 2007.

Dès lors, déclare le juge, « les requérants sont fondés à soutenir que la décision de refus réitérée du 30 novembre 2007 fondée sur les mêmes motifs de fait et de droit, adressée au même pétitionnaire et relative au même projet de construction, sans qu'il soit procédé effectivement à une nouvelle instruction de la demande, et prise dans le seul but de faire échec au jugement précité, méconnaît l'autorité de la chose jugée qui s'attache audit jugement, nonobstant la circonstance que ce dernier soit frappé d'appel, lequel n'a pas d'effet suspensif ».

Le tribunal a dû de nouveau statuer, saisi par les mêmes requérants (TA 1^{er} juill. 2008, *M. et Mme Gaigne*, req. n° 0705071). Il a relevé que le maire de la commune, saisi par le greffier du tribunal, a indiqué par lettre du 4 juin 2008 qu'il n'avait pas pris de nouvelle décision sur ladite demande de permis de construire. Le tribunal déclare qu'à supposer même que le maire ait estimé que l'arrêté du 30 novembre 2007 par lequel il a refusé à nouveau de délivrer un permis de construire aux demandeurs faisait obstacle à l'exécution de ce jugement, l'arrêté du 30 novembre 2007 a lui aussi été annulé par le jugement du 12 juin 2008.

Le tribunal décide que « nonobstant la circonstance que le jugement du 24 janvier 2008 soit frappé d'appel, lequel n'a pas d'effet suspensif, et dès lors que le maire ne soutient pas avoir obtenu du juge d'appel la suspension de l'exécution du jugement du 24 janvier 2008, la commune de Grans doit, dans ces conditions, être regardée comme n'ayant pas exécuté le jugement du 24 janvier 2008 ; qu'il y a donc lieu de procéder à la liquidation définitive de l'astreinte pour la période du 11 février 2008 inclus au 12 juin 2008 inclus, date de lecture du jugement rendu sur l'instance n° 0800702, soit 123 jours, au taux de 150 euros par jour, soit la somme totale de 18 450 euros » et, compte tenu des circonstances de l'espèce, le tribunal décide de verser aux époux Gaigne la somme de 5000 euros, la part restante étant affectée au budget de l'Etat.

Etant donné la manière dont les choses se déroulaient, il était peu probable que le maire se satisfît du jugement du tribunal administratif et il était prévisible qu'il ferait appel, ce qui a été fait.

La cour administrative d'appel rend un premier arrêt sur recours de la commune de Grans qui lui demande d'annuler le jugement du TA n° 0608375 du 10 mai 2007 (CAA Marseille 9 oct. 2009, Commune de Grans, req. n° 07MA02537). La cour considère que c'est à tort que les premiers juges ont considéré que le logement sur place de Mme Gaigne était nécessaire à son activité agricole au sens des dispositions du plan d'occupation des sols, et annule le jugement du TA.

Dans un second arrêt du même jour, rendu sur appel, de nouveau, de la commune, qui demandait l'annulation du jugement du TA n° 0705071 du 24 janvier 2008, la cour censure le jugement attaqué en considérant, à la différence du tribunal administratif, comme nous allons le voir, que le motif invoqué par le maire dans son arrêté du 30 novembre 2007 n'est le même que le motif invoqué dans la décision du 3 octobre 2006.

Les arrêts rendus par la cour administrative d'appel ne pouvaient, comme l'on peut s'en douter, rester sans suite, et les deux parties, ayant chacune intérêt à intenter un pourvoi, étant donné le contenu des arrêts, ont donc saisi le Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat est saisi des trois arrêts de la cour de Marseille, par M. et Mme Gaigne contre les arrêts n° 07MA02537 et 08MA03244, par la commune de Grans représentée par son maire contre l'arrêt n° 08MA01619. Le Conseil d'Etat annule les deux arrêts de la cour administrative d'appel, les jugements du tribunal administratif des 10 mai 2007 et 12 juin 2008, les arrêtés du maire de la commune de Grans des 3 octobre 2006 et 30 novembre 2007, rejette le pourvoi n° 334520 de la commune, et condamne celle-ci à verser aux époux Gaigne une somme de 8000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

II – LES PROBLÈMES JURIDIQUES SOULEVÉS

Le problème posé au juge s'inscrit dans le cadre de la légalité externe (détournement de pouvoir) et de la légalité interne (contrôle de la qualification juridique des faits), et le juge est amené à le faire, du fait de la multiplicité des décisions et d'une divergence d'appréciation entre la juridiction de première instance et le juge d'appel, à propos de deux arrêtés. Mais, préalablement à ce contrôle, il convient de signaler les questions de procédure contentieuse réglées par le juge.

1 – Les questions de procédure contentieuse

En ce qui concerne le pourvoi n° 334424 contre l'arrêt n° 07MA02537, le Conseil d'Etat règle d'abord un problème de procédure intéressant, même si ce n'est évidemment pas le fond du débat, en déclarant 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.

Un autre point de procédure est également à relever. Le Conseil d'Etat déclare qu'en suspendant l'exécution de l'arrêté litigieux pour le motif retenu par le juge des référés, celui-ci pouvait être regardé comme ayant préjugé l'issue du litige et 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 municipal sans entacher d'irrégularité le jugement rendu sur cette demande.

S'agissant du pourvoi n° 346917 formé par les époux Gaigne contre l'arrêt n° 08MA03244 qui avait annulé le jugement du 12 juin 2008 annulant l'arrêté du 30 novembre 2007, le Conseil d'Etat annule le jugement du TA saisi de conclusions tendant à l'annulation de l'arrêté du maire du 30 novembre 2007, car l'article 1^{er} du dispositif dudit jugement

annule, comme nous l'avons vu précédemment, non l'arrêté du 30 novembre, mais l'arrêté du 11 mai 2007. *Lapsus calami* que l'on peut comprendre vu la multiplicité d'arrêtés et de recours dans cette affaire ...

2 – Les appréciations divergentes du tribunal administratif et de la cour administrative d'appel

Dans son arrêt n° 07MA02537, la cour estime qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que Mme Gaigne, qui habite à 10 minutes de son exploitation de 300 m², ne peut, sans loger sur place, exercer son activité agricole dans les meilleures conditions. Quant aux risques de vol sur le lieu de l'exploitation, la cour considère que les époux Gaigne n'établissent pas la réalité de ces risques, « ni, en tout état de cause, qu'il n'existerait pas de mesures plus compatibles avec la règle d'urbanisme applicable, pour assurer la sécurité de la production ».

Par ailleurs, dans son arrêt n° 08MA01619, la cour déclare que si le maire s'est à nouveau fondé, dans sa décision du 2 août 2007, sur les dispositions de l'article NC2 du règlement du plan d'occupation des sols, il a toutefois opposé aux pétitionnaires le caractère inexistant de l'exploitation agricole au sens des dispositions dudit règlement, au motif que la surface minimum d'installation n'était pas atteinte et non pas l'absence de nécessité de logement sur place de l'exploitante au regard de la nature de la culture et des modalités et conditions d'exploitation.

Un tel motif, déclare la cour, « ne saurait cependant être regardé comme identique à celui de l'absence de nécessité du logement sur place de l'exploitante ». La cour juge donc que la commune de Grans est fondée à soutenir que c'est à tort que les premiers juges ont considéré qu'en prenant une nouvelle décision de refus, sans avoir fait état de motifs ou de faits nouveaux ou aucun élément d'appréciation spécifique autre que la surface minimale d'installation, le maire avait opposé aux intéressés, sous une formulation à peine différente de celle précédemment utilisée, le même motif de refus que celui tiré de l'absence de nécessité de la construction projetée et, par suite, entaché son refus de détournement de pouvoir.

En revanche, la cour relève que le fait que le schéma départemental des structures agricoles défini par un arrêté préfectoral du 19 janvier 2001 n'impose pas explicitement une surface minimale d'installation pour l'application de cette règle ne dispense pas d'apprécier, au vu de ce critère, entre autres, le caractère nécessaire à l'exploitation du projet litigieux.

Or il ressort des pièces du dossier que l'avis du Conseil pour l'habitat agricole en Méditerranée Provence en date du 20 avril 2007 fixant une surface minimale d'installation de 1000 m², dont, remarque la cour, aucune disposition législative ou réglementaire n'impose au demeurant la consultation, s'est fondé lui-même sur l'avis d'experts, en culture de safran, de la chambre d'agriculture des Pyrénées orientales, mais que la chambre d'agriculture du Roussillon affirme que les techniciens de la chambre d'agriculture des Pyrénées orientales n'ont ni connaissances ni compétences spécifiques en matière de production de safran et qu'enfin la chambre d'agriculture des Bouches du Rhône, consultée sur le projet de Mme Gaigne, a indiqué le 27 juin 2007 qu'une surface de production de 300 m² permettait la viabilité de l'activité professionnelle de safranière de l'intéressée en tant que chef d'exploitation.

Dans ces conditions, la surface minimale d'installation de 1000 m² retenue par le maire de Grans, sur le fondement de l'avis précité du 20 avril 2007, ne pouvait être regardée comme pouvant être prise en compte pour apprécier le caractère nécessaire à l'exploitation agricole du projet de M. et Mme Gaigne. Le motif tiré de ce que la surface minimale d'installation ne permettait pas de considérer la construction litigieuse comme nécessaire à l'exploitation du safran ne pouvait fonder la décision attaquée.

Par ailleurs, l'arrêt rejetant les conclusions tendant à l'annulation du jugement qui avait prononcé l'astreinte et sur le fondement duquel celle-ci avait été liquidée, la cour considère qu'il n'y a pas lieu d'ordonner la restitution de l'astreinte versée par la commune, laquelle, au surplus, ne contestait pas les modalités mêmes de la liquidation. Si la commune entendait se prévaloir de la légalité d'une décision de refus de permis de construire antérieure pour contester les décisions d'injonction et d'astreinte en cause, elle ne pouvait le faire que dans le cadre d'un recours qui lui permettait d'invoquer la légalité dudit refus.

Dans son arrêt du 27 janvier 2011 sur l'appel de la commune de Grans contre le jugement du tribunal administratif n° 0800702 du 12 juin 2008, la Cour administrative d'appel de Marseille fait une analyse différente de celle du tribunal de la décision du maire du 2 août 2007, le refus étant tiré de ce que la superficie de l'exploitation du pétitionnaire étant inférieure à la surface minimale d'exploitation exigée pour la viabilité du projet, la construction litigieuse n'était pas nécessaire à l'exercice de l'exploitation agricole, en méconnaissance de l'article NC2 du règlement du POS. Le maire s'est à nouveau fondé, dans sa décision du 30 novembre 2007, sur la surface minimale d'exploitation.

Selon la cour, « un tel motif, s'il se rattache à la nécessité du projet au sens de l'article NC2 du règlement du plan d'occupation des sols, ne saurait cependant être regardé comme identique au motif de refus tiré de l'absence de nécessité du logement sur place de l'exploitante au regard des modalités d'exploitation et de la protection contre le vol, lequel a été également opposé aux pétitionnaires ».

Dans ces conditions, estime la cour, c'est à tort que les premiers juges ont considéré que le maire avait pris une nouvelle décision de refus sans avoir fait état de motifs ou de faits nouveaux ou d'aucun élément d'appréciation spécifique autre que la surface minimale d'installation et avait ainsi, en opposant aux intéressés, sous une formulation à peine différente de celle précédemment utilisée, le même motif de refus que celui tiré de l'absence de nécessité de la construction projetée, entaché son refus de détournement de pouvoir (CAA Marseille 27 janvier 2011, *Commune de Grans*, req. n° 08MA03244). Nous ne sommes pas ici dans le cadre d'un changement de circonstances, mais d'une différence, selon la cour, de motifs dans les deux décisions. La différence, à vrai dire, peu paraître quelque peu subtile, on comprend qu'elle n'ait pas été retenue par le Conseil d'Etat.

3 – L'appréciation du Conseil d'Etat

S'agissant du pourvoi n° 3344424, le Conseil d'Etat se prononce sur la notion de constructions à usage d'habitation « nécessaires à l'exercice de l'exploitation agricole ». Il considère que tel est le cas en l'espèce, parce que la culture du safran exige une vigilance et une disponibilité particulières : la fleur doit être cueillie à un moment précis de sa croissance et les stigmates doivent sécher à l'air libre, la valeur des bulbes et de l'épice issue de la fleur, imposent une surveillance permanente à certaines périodes de l'année.

Ensuite, le juge relève que malgré la petite taille de l'exploitation cultivée par l'intéressée, 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. Elle doit donc être regardée comme titulaire d'une exploitation agricole au sens des dispositions de l'article NC2 du règlement du plan d'occupation des sols.

En ce qui concerne le pourvoi n° 334520, formé par la commune contre l'arrêt n° 08MA01619, le Conseil d'Etat considère que la cour n'a pas dénaturé le dossier ni commis d'erreur de droit en jugeant que la surface minimale de 1000 m² retenue par le maire de Grans n'était pas pertinente pour apprécier le caractère nécessaire à l'exploitation agricole du projet de M. et Mme Gaigne.

Par ailleurs la cour a pu estimer que la commune ne demandait pas en appel la substitution au motif initialement invoqué celui tiré de l'absence de nécessité de la construction à l'exploitation agricole dès lors que la commune s'est bornée, dans ses écritures d'appel, à évoquer « à titre superfétatoire » l'absence de nécessité de la construction.

Enfin, s'agissant du pourvoi n° 346917 formé par les époux Gaigne contre l'arrêt n° 08MA03244 qui avait annulé le jugement du 12 juin 2008 annulant l'arrêté du 30 novembre 2007, trois points méritent d'être relevés.

En premier lieu, à propos de l'arrêté du maire en date du 3 octobre 2006, le Conseil d'Etat rappelle, en renvoyant à des points réglés dans le raisonnement fait sur le pourvoi n° 334424, que le motif retenu par l'arrêté était entaché d'excès de pouvoir car, d'une part, l'édification de la construction à usage d'habitation doit être regardée comme nécessaire à l'exploitation (point 12 de la décision), d'autre part, Mme Gaigne doit être regardée comme titulaire d'une exploitation agricole.

En deuxième lieu, le Conseil d'Etat annule, sans qu'il soit besoin d'examiner les moyens du pourvoi, l'arrêt de la cour du 27 janvier 2011, eu égard, déclare-t-il, « 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 », ce qui constitue un rappel assez solennel (autorité « absolue » de la chose jugée).

En troisième lieu, ayant évoqué, le Conseil d'Etat énonce une triple affirmation. Tout d'abord, le maire ne pouvait fonder l'arrêté du 30 novembre 2007 sur la méconnaissance de l'article NC2.

Ensuite, et c'est l'aspect le plus intéressant, le Conseil d'Etat déclare qu'en opposant à la demande de M. et Mme Gaigne 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 à lui de respecter la chose jugée par le jugement du 10 mai 2007, alors même, précise le juge, que ce jugement était frappé d'appel à la date à laquelle a été pris l'arrêté du 30 novembre 2007. L'allusion au changement de circonstances de droit ou de fait est rapide et le juge n'a pas besoin d'une grande démonstration : le règlement d'urbanisme n'avait pas été modifié entre les deux arrêts, et la situation de Mme Gaigne n'avait pas non plus changé entre temps. Le Conseil d'Etat ne reprend pas à son compte la distinction des motifs qu'avait retenue la cour administrative d'appel et qui avait conduit celle-ci à annuler le jugement du tribunal.

Enfin, en effet, le Conseil d'Etat considère que l'arrêté attaqué (celui du 30 novembre 2007) 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. Il en résulte que l'on est en présence d'un détournement de pouvoir, d'autant plus intéressant à relever ici que la plupart des auteurs estiment que ce moyen est de plus en plus rarement retenu par le juge, voire serait en voie de disparition.

La déduction que l'on pourrait être amenée à tirer de toute cette histoire est que la solution de problèmes simples passe parfois par des voies compliquées. Ironiquement, on pourrait dire que celles-ci sont source sans doute de progrès de la matière contentieuse, mais ce n'est évidemment pas le but recherché. Il ne faut pas non plus se désoler trop vite de la longueur de la procédure, qui n'est due ni aux règles, ni au droit applicable, mais à la manière dont une autorité entend les interpréter. On ne pourra jamais faire en sorte que le bon sens et l'esprit de conciliation l'emportent toujours, ce constat vaut dans ce domaine comme dans tous les autres, le facteur humain demeure essentiel et bien plus important que toutes les règles que l'on pourra édicter. La crise que nous connaissons illustre largement l'importance décisive du comportement et de la psychologie des acteurs. Il ne peut en être autrement en droit. Malgré tous les inconvénients, probablement très lourds (peut-être pourraient-ils

intenter un nouveau recours, en indemnité cette fois ...) qui en résultent pour les intéressés, une telle affaire démontre au moins que nous sommes dans un Etat de droit.

Mots clés : Astreinte, détournement de pouvoir, illégalité des motifs, permis de construire, procédure contentieuse.