Cour administrative d'appel de Bordeaux, 28 octobre 2026, n° 24BX01804

Source : https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000055052172

Cour administrative d'appel de Bordeaux, 1ère chambre, formation à 3, 28 octobre 2026, n° 24BX01804
Inédit au recueil Lebon

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

M. et Mme U... et B... ont demandé au tribunal administratif de Pau d'annuler l'arrêté du 9 septembre 2021 par lequel le maire de Bardos a délivré à M. I... C... un permis de construire, n° PC64 094 21B0022 en vue de l'édification d'un bâtiment à usage de stockage de fourrage, sur un terrain situé 0358, chemin d'Etxarte à Bardos.

Par un jugement n° 2102967 du 17 mai 2024, le tribunal administratif de Pau a rejeté leur demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête et des mémoires complémentaires enregistrés les 21 juillet 2024 et 15 octobre 2025, M. et Mme T..., représentés par la société d'avocats Tortigue- Petit-Sornique-Ribeton, demandent à la cour dans le dernier état de leurs écritures : 1°) d'ordonner une tentative de médiation ; 2°) d'annuler ce jugement du tribunal administratif de Pau du 17 mai 2024 ; 2°) d'annuler l'arrêté du 9 septembre 2021 du maire de Bardos ; 3°) de rejeter les conclusions reconventionnelles présentées par M. C... sur le fondement de l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme ; 4°) de mettre à la charge de la commune de Bardos et de M. C... le versement par chacun de la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- ils justifient d'un intérêt pour agir ;

- le dossier de demande de permis de construire est insuffisant en ce que le service instructeur n'a pas été en mesure d'apprécier la réalité de l'impact visuel du projet au regard des constructions avoisinantes et des paysages ainsi que le traitement des accès et du terrain, en méconnaissance des c) et d) de l'article R. 431-10 du code de l'urbanisme ;

- l'arrêté contesté méconnaît les dispositions de l'article 2 du plan local d'urbanisme de la commune de Bardos, dès lors que le hangar projeté n'est pas nécessaire à l'exploitation agricole ;

- il méconnaît les dispositions de l'article 9 du plan local d'urbanisme de la commune de Bardos, dès lors que l'implantation du hangar projeté est de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants ;

- il méconnait l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme, au regard notamment du principe de gestion économe de l'espace ;

- l'implantation du bâtiment est irrégulière en raison de son éloignement par rapport aux bâtiments existants et à la voirie ; en particulier, son implantation n'est pas cohérente et contraire à l'impératif, rappelé par les chambres d'agriculture, d'optimisation de l'implantation et d'amélioration de l'intégration des bâtiments avec un objectif de compacité des ensembles bâtis, de limitation de l'artificialisation des sols et d'optimisation des circulations ;

- l'arrêté contesté méconnaît l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme au regard de la défense extérieure contre l'incendie ;

- la demande présentée par M. C... sur le fondement de l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme n'est pas fondée, dès lors que leur recours ne traduit aucun comportement abusif et qu'il ne justifie pas de

l'existence d'un préjudice en lien direct, certain et exclusif avec leur recours.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 2 octobre 2024 et 8 novembre 2025, ce dernier n'ayant pas été communiqué, la commune de Bardos, représentée par Me Delhaes, conclut, à titre principal, au rejet de la requête, à titre subsidiaire, à ce qu'il soit sursis à statuer, sur le fondement de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, dans l'attente d'une mesure de régularisation, et en toute hypothèse à ce que soit mise à la charge de M. et Mme T... le versement de la somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requête est irrecevable, à défaut d'intérêt à agir ;

- les moyens soulevés par M. et Mme T... ne sont pas fondés.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 10 et 23 octobre 2024, M. C..., représenté par Me Logeais, conclut, à titre principal, au rejet de la requête, à titre subsidiaire, à ce qu'il soit sursis à statuer, sur le fondement de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, pendant un délai lui permettant d'obtenir l'édiction d'une mesure de régularisation, à titre reconventionnel, à la condamnation de M. et Mme T..., sur le fondement de l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme, à lui verser la somme totale de 36 934 euros à titre de dommages et intérêts et, en toute hypothèse, à ce que soit mis à la charge des requérants le versement de la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- à titre principal, la requête est irrecevable, à défaut d'intérêt à agir ;

- à titre subsidiaire, les moyens soulevés par M. et Mme T... ne sont pas fondés ;

- à titre reconventionnel, il sollicite par mémoire distinct, sur le fondement de l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme, l'indemnisation de ses préjudices résultant du recours abusif de M. et Mme T... ; il justifie d'un préjudice financier résultant du surcoût du hangar entre 2021 et 2024, à hauteur de 14 330 euros HT, ainsi que d'un manque à gagner, évalué à 22 064 euros.

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 Mme Molina-Andréo, - les conclusions de M. Bureau, rapporteur public, - et les observations de Me Sornique, représentant M. et Mme U... et B... et celles de Me Dauga, représentant la commune de Bardos.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 9 septembre 2021, le maire de Bardos a délivré à M. C... un permis de construire n° PC64 094 21B0022 en vue de l'édification d'un hangar à usage de stockage de fourrage sur un terrain situé 0358, chemin d'Etxarte à Bardos. M. et Mme U... et B..., voisins immédiats du projet, relèvent appel du jugement du 17 mai 2024 par lequel le tribunal administratif de Pau a rejeté leur demande tendant à l'annulation de cet arrêté.

Sur les conclusions à fin de médiation :

2. Aux termes de l'article L. 213-7 du code de justice administrative : « Lorsqu'un tribunal administratif ou une cour administrative d'appel est saisi d'un litige, le président de la formation de jugement peut, après avoir obtenu l'accord des parties, ordonner une médiation pour tenter de parvenir à un accord entre celles-ci ».

3. Ni M. C..., ni la commune de Bardos n'ont accepté la proposition de médiation formulée par M. et Mme T... dans leur mémoire complémentaire enregistré le 15 octobre 2025. Par suite, les conclusions présentées par les requérants, tendant à ce que la cour ordonne une médiation, ne peuvent qu'être rejetées.

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

4. En premier lieu, aux termes de l'article R 431-10 du code de l'urbanisme : « Le projet architectural comprend également : / (...) c) Un document graphique permettant d'apprécier l'insertion du projet de construction par rapport aux constructions avoisinantes et aux paysages, son impact visuel ainsi que le traitement des accès et du terrain ; / d) Deux documents photographiques permettant de situer le terrain respectivement dans l'environnement proche et, sauf si le demandeur justifie qu'aucune photographie de loin n'est possible, dans le paysage lointain. Les points et les angles des prises de vue sont reportés sur le plan de situation et le plan de masse ».

5. La circonstance que le dossier de demande de permis de construire ne comporterait pas l'ensemble des documents exigés par les dispositions du code de l'urbanisme, ou que les documents produits seraient insuffisants, imprécis ou comporteraient des inexactitudes, n'est susceptible d'entacher d'illégalité le permis de construire qui a été accordé que dans le cas où les omissions, inexactitudes ou insuffisances entachant le dossier ont été de nature à fausser l'appréciation portée par l'autorité administrative sur la conformité du projet à la réglementation applicable.

6. Il ressort des pièces du dossier que le dossier de demande de permis de construire en litige comporte un document graphique représentant le hangar dans son environnement ainsi que le traitement des accès, et permettant d'apprécier son insertion tant dans le paysage, que par rapport aux constructions composant l'exploitation agricole de M. C... et aux constructions voisines, dont celle des requérants. Le dossier comporte en outre deux photographies de l'environnement proche du projet et une photographie de son environnement lointain dont les points et angles de prise de vues sont reportés sur le plan de situation. Alors que ces documents sont complétés par une notice explicative qui présente l'environnement du projet, la lecture combinée de l'ensemble des pièces du dossier de demande permettait au service instructeur de porter en toute connaissance de cause une appréciation sur le projet au regard des règles d'urbanisme applicables, notamment en ce qui concerne son impact visuel sur les constructions avoisinantes et les paysages. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions précitées des c) et d) de l'article R. 431-10 du code de l'urbanisme, doit être écarté comme manquant en fait.

7. En deuxième lieu, aux termes de l'article 2-A du règlement du plan local d'urbanisme de la commune de Bardos, relatives aux occupations et utilisations du sol soumises à des conditions particulières : « (...) Les modes nécessaires à l'exercice de l'activité agricole / Toutes les constructions et aménagements nécessaires à l'exploitation agricole sont autorisés. / (...) ».

8. M. et Mme T... soutiennent que le projet de construction en litige portant sur la construction d'un hangar à usage de stockage de fourrage d'une surface de 360 mètres carrés n'est pas nécessaire à l'exploitation agricole de M. C... dès lors qu'au regard de la composition du cheptel, celui-ci n'aurait besoin que de 592,5 mètres carrés de stockage de fourrage et qu'il dispose déjà, sur son exploitation, de quatre bâtiments d'une surface totale de 2 342 mètres carrés, dont un bâtiment de 800 mètres carrés destiné au stockage de fourrage. Toutefois, et alors qu'il ressort des pièces du dossier que M. C... est affilié à la mutuelle sociale agricole (MSA) en qualité de chef d'exploitation depuis le 15 juin 2021 et que l'exploitation agricole en cause s'étend sur 28,75 hectares, l'intéressé a déclaré, dans la fiche de

renseignement accompagnant sa demande, détenir alors un cheptel de 105 ovins, 17 bovins et 13 chevaux, de sorte que la construction d'un hangar à usage de stockage de fourrage est en lien avec son activité agricole. Il ressort également des pièces du dossier que sur les quatre bâtiments implantés sur l'exploitation agricole, aucun n'est à usage exclusif de stockage de fourrage, le premier bâtiment de 530 mètres carrés servant de stockage de matériel et de bergerie, le deuxième de 800 mètres carrés servant d'étable et de stockage de fourrage, mais seulement à hauteur de 560 mètres carrés, le troisième de 900 mètres carrés servant de bergerie et de boxes à chevaux et le dernier de 112 mètres carrés servant de stockage de petit matériel et de boxes. A ce titre, compte tenu tant de l'absence de bâtiment à usage exclusif de stockage de fourrage et du manque de place dans le bâtiment jusque-là utilisé partiellement pour ce stockage, que de la composition du cheptel de M. C... à la date de la décision contestée, le projet de construction permettra de faire face, d'une part, à l'augmentation du cheptel envisagée, ainsi qu'il ressort des justificatifs produits au titre de l'année 2024, d'autre part, à l'accroissement des besoins de stockage dans un département où les épisodes de canicule et de sécheresse deviennent récurrents. Dans ces conditions, le projet de construction d'un hangar réservé au stockage du fourrage doit être regardé comme nécessaire à l'exploitation agricole exercée par M. C..., sans que la surface de stockage supplémentaire de 360 mètres carrés permise par le projet n'apparaisse disproportionnée. Par suite, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que l'arrêté contesté aurait été pris en méconnaissance des dispositions précitées de l'article 2-A du règlement du plan local d'urbanisme de la commune de Bardos.

9. En troisième lieu, aux termes de l'article 9-A du règlement du plan local d'urbanisme de la commune de Bardos relatif à l'aspect extérieur des constructions et de leurs abords : « L'autorisation peut être refusée ou n'être accordée que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions par leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier, sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains, ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales. (...) ».

10. Pour apprécier si un projet de construction porte atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales, il appartient à l'autorité administrative d'apprécier, dans un premier temps, la qualité du site sur lequel la construction est projetée et d'évaluer, dans un second temps, l'impact que cette construction, compte tenu de sa nature et de ses effets, pourrait avoir sur le site.

11. Il ressort des pièces du dossier que le terrain d'assiette du projet en litige fait partie d'un secteur agricole classé en zone A par le plan local d'urbanisme de la commune de Bardos et s'inscrit dans un paysage vallonné à caractère rural et à vocation agricole, comportant de vastes étendues agricoles, et à proximité d'autres bâtiments agricoles et d'une habitation d'architecture traditionnelle. À ce titre, ce secteur est dénué d'intérêt paysager ou urbain particulier. Par ailleurs, le projet litigieux de construction d'un hangar agricole, au regard de son volume et du choix des matériaux et des teintes qui le composent, présente une harmonie avec les bâtiments agricoles existants voisins. Dès lors, ce projet, qui s'insère dans le paysage agricole environnant, n'est pas de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants et aux paysages. Par suite, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que l'arrêté contesté aurait été pris en méconnaissance des dispositions précitées de l'article 9-A du règlement du plan local d'urbanisme de la commune de Bardos.

12. En quatrième lieu, aux termes de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme : « Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants : / 1° L'équilibre entre : / a) Les populations résidant dans les zones urbaines et rurales ; / b) Le renouvellement urbain, le développement urbain et rural maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux, la lutte contre l'étalement urbain ; / c) Une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ; / d) La sauvegarde des ensembles urbains et la protection, la conservation et la restauration

du patrimoine culturel ; e) Les besoins en matière de mobilité ; /(...). ».

13. Les dispositions de l'article L. 101-2 précitées doivent être interprétées comme imposant aux auteurs des seuls documents d'urbanisme, à l'exclusion des autorisations d'urbanisme, d'y faire figurer des mesures tendant à la réalisation des objectifs qu'elles énoncent. Par suite, M. et Mme T... ne peuvent utilement soutenir que le permis de construire contesté méconnaît, notamment en ce qui concerne le principe de l'utilisation économe des espaces, les objectifs énoncés par l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme.

14. En cinquième lieu, si les requérants relèvent l'incohérence et l'éloignement trop important du bâtiment projeté par rapport aux autres bâtiments de l'exploitation de M. C... et à la voirie, ils n'invoquent aucune disposition législative ou réglementaire que l'implantation du bâtiment projetée viendrait méconnaitre. Au demeurant, il ressort des pièces du dossier que la nouvelle construction et les bâtiments existants se situent de part et d'autre de la voie d'accès au terrain et du bâtiment faisant office de siège social de l'exploitation, à une distance d'environ 50 mètres. Par suite, le moyen ne peut qu'être écarté.

15. En dernier lieu, aux termes de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme : « Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations ».

16. Il ressort des pièces du dossier, et en particulier de l'avis du service départemental d'incendie et secours des Pyrénées-Atlantiques du 5 août 2021, que le terrain d'assiette du projet est desservi par une voie publique permettant l'accès des véhicules chargés de la lutte contre l'incendie et des secours dans des conditions satisfaisantes. Si les requérants relèvent l'absence de cheminement jusqu'à la construction qui se situe dans un champ, cette circonstance ne fait pas par elle-même obstacle à l'accès au bâtiment par les services de secours. Par ailleurs, s'ils soutiennent que le point d'eau destiné à la lutte contre l'incendie le plus proche du projet se situe à une distance de 1 000 mètres, alors que le service départemental d'incendie et secours a préconisé dans son avis du 5 août 2021 l'implantation d'un tel point à une distance inférieure à 400 mètres, le règlement départemental de défense extérieur contre l'incendie adopté par un arrêté du préfet des Pyrénées-Atlantiques du 12 septembre 2016, auquel s'est référé ce service pour la détermination de ce seuil de distance, n'est pas applicable aux permis de construire. Au demeurant, ce règlement fait état de ce que les bâtiments à usage exclusif de stockage présentent un risque courant très faible. Par ailleurs, compte tenu de la distance de plusieurs dizaines de mètres entre le bâtiment projeté, ouvert sur trois côtés, et les constructions les plus proches, supérieure à 50 mètres, le risque de propagation d'un incendie est limité. Dans ces conditions, en dépit de ce que l'arrêté attaqué ne prescrit pas la réalisation d'un point d'eau plus proche du projet que celui existant, le maire de Bardos n'a pas entaché sa décision d'une erreur manifeste d'appréciation au regard des dispositions précitées de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme.

17. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner la fin de non-recevoir opposée en défense, que M. et Mme T... ne sont pas fondés à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Pau a rejeté leur demande à fin d'annulation.

Sur les conclusions reconventionnelles indemnitaires présentées par M. C... sur le fondement de l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme :

18. Aux termes de l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme : « Lorsque le droit de former un recours pour excès de pouvoir contre un permis de construire (...) est mis en œuvre dans des conditions qui traduisent un comportement abusif de la part du requérant et qui causent un préjudice au bénéficiaire du permis, celui-ci peut demander, par un mémoire distinct, au juge administratif saisi du recours de condamner l'auteur de celui-ci à lui allouer des dommages et intérêts. La demande peut être présentée pour la première fois en appel ».

19. Malgré la réitération des moyens présentés en première instance et le caractère infondé de l'appel présenté par M. et Mme T..., il ne résulte pas de l'instruction que l'exercice de leur droit au recours contre le permis délivré à M. C..., qui autorise l'édification d'un hangar à usage de stockage de fourrage visible depuis leur maison d'habitation, traduise un comportement abusif de leur part au sens des dispositions précitées de l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme. Par suite, les conclusions indemnitaires présentées par M. C... sur le fondement de ces dispositions doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

20. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soient mises à la charge de la commune de Bardos et de M. C..., qui ne sont pas les parties perdantes dans la présente instance, les sommes que M. et Mme T... demandent au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il y a lieu, en revanche, de mettre à la charge de M. et Mme T... le versement des sommes de 1 500 euros, d'une part, à la commune de Bardos, d'autre part, à M. C... au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

DECIDE :

Article 1er : La requête de M. et Mme T... est rejetée.

Article 2 : M. et Mme T... verseront, d'une part, une somme de 1 500 euros à la commune de Bardos, et d'autre part, une somme de 1 500 euros à M. C..., au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Les conclusions reconventionnelles présentées par M. C... au titre de l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme sont rejetées.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à M. et Mme U... et B..., à la commune de Bardos et à M. I... C....

Délibéré après l'audience du 8 octobre 2026, à laquelle siégeaient :

- Mme Balzamo, présidente de chambre, - Mme Molina-Andréo, présidente-assesseure, - M. Plas, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 28 octobre 2026.

La rapporteure, B. MOLINA-ANDRÉO La présidente, E. BALZAMO Le greffier, C. PELLETIER