



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Légifrance

Le service public de la diffusion du droit



CAA de BORDEAUX, 3ème chambre, 11/07/2025, 23BX02951

CAA de BORDEAUX - 3ème chambre

Lecture du vendredi 11 juillet 2025

N° 23BX02951

Non publié au bulletin

Président
M. POUGET

Rapporteur public
M. BUREAU

Rapporteur
Mme Valérie RÉAUT

Avocat(s)
SCP CGCB & ASSOCIES BORDEAUX

Texte intégral

RÉPUBLIQUE FRANCAISE AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Le préfet de Gironde a déféré au tribunal administratif de Bordeaux la délibération du 5 juillet 2021 par laquelle le conseil municipal de Biganos a approuvé son plan local d'urbanisme ainsi que la décision du 9 novembre 2021 par laquelle le maire de la commune a implicitement rejeté le recours gracieux tendant au retrait de cet acte.

Par un jugement n° 2200091 en date du 4 octobre 2023, le tribunal administratif de Bordeaux a annulé partiellement la délibération déférée mais a rejeté certaines des demandes du préfet.

Procédure devant la cour :

Par une requête enregistrée le 1er décembre 2023, le préfet de la Gironde demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement du 4 octobre 2023 en ce qu'il n'a pas fait intégralement droit à ses demandes ;
2°) d'annuler la délibération du 5 juillet 2021 par laquelle le conseil municipal de Biganos a approuvé son document d'urbanisme en ce qu'elle permet la construction d'annexes en zones d'urbanisation diffuse et naturelles et en ce qu'il comporte des dispositions compromettant la salubrité publique.

Il soutient que :

- en tant qu'ils autorisent la construction d'annexes, l'article UO-2 et l'article N2 du règlement, respectivement applicables à la zone UO et à la zone N du plan local d'urbanisme de Biganos, sont incompatibles avec les dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme ;
- le plan local d'urbanisme approuvé par le conseil municipal de la commune de Biganos méconnaît les dispositions des articles L. 101-2, L. 131-1 et L. 131-6 du code de l'urbanisme.

Par un mémoire en défense enregistré le 8 juillet 2024, la commune de Biganos, représentée par Me Gauci, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge de l'Etat au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir qu'aucun des moyens de la requête n'est fondé.

Par une ordonnance du 9 septembre 2024, la clôture de l'instruction a été fixée, en dernier lieu, au 7 octobre 2024 à 12h00.
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 Valérie Réaut,
- les conclusions de M. Vincent Bureau, rapporteur public,
- et les observations de Me Gauci, représentant la commune de Biganos.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 5 juillet 2021, le conseil municipal de Biganos a approuvé la révision du plan local d'urbanisme de la commune. Le préfet de la Gironde a déféré cette délibération au tribunal administratif de Bordeaux, après un recours gracieux resté vain. Par un jugement du 4 octobre 2023, le tribunal a partiellement fait droit à la demande du préfet. Celui-ci relève appel de ce jugement en tant qu'il a rejeté le surplus de ses demandes, tenant à l'annulation de la délibération du 5 juillet 2021 en ce que le plan adopté permet la construction d'annexes en zones d'urbanisation diffuse et en zones naturelles de cette commune littorale, et en ce qu'il comporte des dispositions susceptibles de compromettre la salubrité publique.

Sur la légalité de la délibération du 5 juillet 2021 :

En ce qui concerne la compatibilité du règlement local d'urbanisme avec la loi littoral :

2. Il résulte des dispositions des articles L. 131-1 et L. 131-4 du code de l'urbanisme que, s'agissant d'un plan local d'urbanisme, il appartient à ses auteurs de s'assurer, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, de sa compatibilité avec les dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral.

S'agissant des secteurs classés en zone d'urbanisation diffuse UO :

3. Aux termes de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme dans sa version alors applicable : " L'extension de l'urbanisation se réalise soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement ".

4. En adoptant ces dispositions, le législateur a entendu interdire en principe toute opération de construction isolée dans les communes du littoral. Toutefois, la construction d'annexes de taille limitée, c'est-à-dire de constructions secondaires détachées des constructions existantes dont elles sont l'accessoire, implantées à faible distance de celles-ci et dont l'ampleur est réduite en proportion de ces dernières, ne peut être regardée comme une extension de l'urbanisation prohibée par ces dispositions.

5. Le premier alinéa de l'article UO-1 du règlement du plan local d'urbanisme de Biganos dispose que : " La loi Littoral interdit toute nouvelle construction, même en continuité d'autres constructions existantes au sein des zones d'urbanisation diffuse éloignées des agglomérations et des villages au sens de la loi. La zone UO délimite en conséquence les zones d'urbanisation diffuse, éloignées de l'agglomération de Biganos, au nord, ainsi que le quartier des Argentières à l'Est du territoire communal. ". Le 2) de l'article UO-2 du même règlement prévoit que " Les annexes aux constructions principales sont autorisées sous réserve d'être liées à une construction principale existante dans la zone à la date d'approbation du PLU et de ne pas dépasser, par addition de toutes les annexes isolées entre elles, une surface maximale cumulée de 50 m² de surface de plancher et d'emprise au sol (...) ".

6. Ces dispositions du règlement du plan local d'urbanisme conditionnent la construction d'annexes aux constructions existantes à la date d'approbation du plan local d'urbanisme dans les zones d'urbanisation diffuse au respect d'un critère tenant à une surface maximale cumulée de 50 m² de surface de plancher et d'emprise au sol, lequel est insuffisant pour garantir la taille limitée de ces annexes au regard de celle de la construction principale. Ainsi ces dispositions ne sont, contrairement à ce qu'a estimé le tribunal, pas compatibles avec les dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme prohibant l'extension de l'urbanisation dans les communes du littoral.

S'agissant des secteurs classés en zone N :

7. Aux termes de l'article L. 151-12 du code de l'urbanisme : " Dans les zones agricoles, naturelles ou forestières et en dehors des secteurs mentionnés à l'article L. 151-13, les bâtiments d'habitation existants peuvent faire l'objet d'extensions ou d'annexes, dès lors que ces extensions ou annexes ne compromettent pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site.

/ Le règlement précise la zone d'implantation et les conditions de hauteur, d'emprise et de densité de ces extensions ou annexes permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone. / Les dispositions du règlement prévues au présent article sont soumises à l'avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers prévue à l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime. "

8. Aux termes du 2) de l'article N-2 du règlement du plan local d'urbanisme de la commune de Biganos : " Les annexes aux constructions à usage d'habitation existantes dans la zone à la date d'approbation du PLU sont admises sous réserve de ne pas dépasser 50m² de surface de plancher et d'emprise au sol toutes annexes cumulées. "

9. Eu égard aux dispositions précitées de l'article L. 151-12 du code de l'urbanisme, le préfet de la Gironde ne saurait invoquer une incompatibilité des dispositions du 2) de l'article N-2 du règlement du plan local d'urbanisme de la commune de Biganos avec l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme. Par suite, et alors que la condition tenant à une surface maximale de plancher et d'emprise au sol cumulée de 50 m² n'est pas par elle-même de nature à compromettre l'insertion des annexes dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel de la zone N, le moyen tiré d'une illégalité du règlement du plan local d'urbanisme à cet égard doit être écarté.

En ce qui concerne le principe d'équilibre :

10. D'une part, 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 : (...) / 4° La sécurité et la salubrité publiques ; (...) 6° La protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ". Lorsqu'il est saisi d'un moyen tiré de la méconnaissance des dispositions précitées en raison des obligations imposées par les documents d'urbanisme, il appartient au juge administratif, d'exercer un simple contrôle de compatibilité entre les règles fixées par ces documents et les dispositions précitées de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme.

11. D'autre part, il résulte des dispositions combinées de l'article L. 131-6 et du 8° de l'article L. 131-1 du code de l'urbanisme que, en l'absence de schéma de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme, les documents en tenant lieu et les cartes communales sont compatibles avec les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux prévus à l'article L. 212-1 du code de l'environnement.

12. Enfin, aux termes de l'article R. 151-20 du code de l'urbanisme : " Les zones à urbaniser sont dites " zones AU ". Peuvent être classés en zone à urbaniser les secteurs destinés à être ouverts à l'urbanisation. Lorsque les voies ouvertes au public et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone et que des orientations d'aménagement et de programmation et, le cas échéant, le règlement en ont défini les conditions d'aménagement et d'équipement, les constructions y sont autorisées soit lors de la réalisation d'une opération d'aménagement d'ensemble, soit au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes à la zone prévus par les orientations d'aménagement et de programmation et, le cas échéant, le règlement (...). "

13. En premier lieu, le préfet soutient que les ressources en eau seraient insuffisantes pour répondre à la consommation de la population communale estimée à l'horizon 2030. Il résulte toutefois des pièces du dossier, notamment d'un courrier de la commission locale de l'eau du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) du 26 mai 2021 que les prélèvements en eau estimés sont d'un ordre de grandeur qui ne dépasse pas les autorisations et permettront d'approvisionner la population communale future.

14. En deuxième lieu, le préfet soutient que la station d'épuration ne serait pas en capacité de répondre à l'augmentation de la population communale à l'horizon 2030 ni à la hausse de fréquentation durant la période estivale. Toutefois, et d'une part, il ressort des pièces du dossier que les occupants des résidences secondaires sont comptabilisés tandis que le préfet n'apporte pas d'éléments permettant de démontrer que la station d'épuration ne serait pas en capacité de traiter les eaux usées des estivaliers, dont il ne donne d'ailleurs aucune estimation. D'autre part le syndicat intercommunal du bassin d'Arcachon (SIBA) a émis le 17 décembre 2021 un avis aux termes duquel il estime la capacité de l'ouvrage suffisante pour absorber l'augmentation de la population estimée.

15. En dernier lieu, le préfet de la Gironde prétend que les auteurs du plan local d'urbanisme ont classé en zone 1 AU un trop grand nombre de secteurs, en méconnaissance des dispositions de l'article R. 151-20 du code de l'urbanisme. Toutefois, dès lors que, comme il vient d'être dit au point précédent, le SIBA a estimé que l'ouvrage public est en mesure de répondre à l'augmentation de la population estimée à l'horizon 2030, le classement en zone 1 AU de secteurs du territoire communal répondant à ce besoin ne peut, en tout état de cause, être regardée comme méconnaissant le premier alinéa de

l'article R. 151-20 du code de l'urbanisme.

16. Il résulte de tout ce qui précède que le préfet de Gironde est seulement fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Bordeaux a rejeté sa demande d'annulation de la délibération du conseil municipal de Biganos du 5 juillet 2021 portant approbation du plan local d'urbanisme de la commune en tant que l'article UO-2 du règlement de ce plan autorise la construction d'annexes d'une surface maximale cumulée de 50 m² de surface de plancher et d'emprise au sol dans les zones d'urbanisation diffuse.

Sur les frais du litige :

17. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions de la commune de Biganos fondées sur les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1er : La délibération du conseil municipal de Biganos du 5 juillet 2021 portant approbation du plan local d'urbanisme de la commune est annulée en tant que l'article UO-2 du règlement de ce plan autorise la construction d'annexes d'une surface maximale cumulée de 50 m² de surface de plancher et d'emprise au sol.

Article 2 : Le jugement n° 2200091 en date du 4 octobre 2023 du tribunal administratif de Bordeaux est réformé en ce qu'il est contraire au présent arrêt.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 4 : Les conclusions présentée par la commune de Biganos sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié au ministre de l'intérieur et à la commune de Biganos.

Copie en sera adressée au préfet de la Gironde.

Délibéré après l'audience du 10 juin 2025 à laquelle siégeaient :

M. Laurent Pouget, président,
Mme Marie-Pierre Beuve Dupuy, présidente-assesseure,
Mme Valérie Réaut, première conseillère
Rendu public par mise à disposition au greffe, le 11 juillet 2025.
La rapporteure,
Valérie RéautLe président,
Laurent Pouget
Le greffier,
Christophe Pelletier

La République mande et ordonne au préfet de la Gironde, et 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 du présent arrêt.

N° 23BX02951 2

Analyse

^ Abstrats

CETAT68-001-01-02-03 URBANISME ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE. - RÈGLES GÉNÉRALES D'UTILISATION DU SOL. - RÈGLES GÉNÉRALES DE L'URBANISME. - PRESCRIPTIONS D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME. - RÉGIME ISSU DE LA LOI DU 3 JANVIER 1986 SUR LE LITTORAL. - COMPATIBILITÉ D'UN PLU AVEC LA LOI DU 3 JANVIER 1986 SUR LE LITTORAL - INTERDICTION DES CONSTRUCTIONS ISOLÉES DANS LES COMMUNES LITTORALES - EXCEPTION POUR LES ANNEXES DE TAILLE LIMITÉE - EXISTENCE.

CETAT68-01-01-02-02-01 URBANISME ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE. - PLANS D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME. - PLANS D' OCCUPATION DES SOLS (POS) ET PLANS LOCAUX D'URBANISME (PLU). - APPLICATION DES RÈGLES FIXÉES PAR LES POS OU LES PLU. - RÈGLES DE FOND. - TYPES D'OCCUPATION OU D'UTILISATION DU SOL INTERDITS. - COMPATIBILITÉ D'UN PLU AVEC LA LOI DU 3 JANVIER 1986 SUR LE LITTORAL - INTERDICTION DES CONSTRUCTIONS ISOLÉES DANS LES COMMUNES LITTORALES - EXCEPTION POUR LES ANNEXES DE TAILLE LIMITÉE - EXISTENCE.

^ Résumé

68-001-01-02-03 En adoptant les dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, le législateur a entendu interdire en principe toute opération de construction isolée dans les communes du littoral. Toutefois, la construction d'annexes de taille limitée, c'est-à-dire de constructions secondaires détachées des constructions existantes dont elles sont l'accessoire, implantées à faible distance de celles-ci et dont l'ampleur est réduite en proportion de ces dernières, ne peut être regardée comme une extension de l'urbanisation prohibée par ces dispositions.

68-01-01-02-02-01 En adoptant les dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, le législateur a entendu interdire en principe toute opération de construction isolée dans les communes du littoral. Toutefois, la construction d'annexes de taille limitée, c'est-à-dire de constructions secondaires détachées des constructions existantes dont elles sont l'accessoire, implantées à faible distance de celles-ci et dont l'ampleur est réduite en proportion de ces dernières, ne peut être regardée comme une extension de l'urbanisation prohibée par ces dispositions.

^ Renvois jurisprudentiels

Comp. : 1. CE, 3 avril 2020, M. Fontenay, n° 419139 ...2. CE, 30 avril 2024, Mme Delahaye, n° 490405...3. CE, 12 juin 2023, Min c/ SCI Mornans, n° 466725.