

URBANISME

Conclusions de M. Pierre Vennéguès, rapporteur public

Audience du 18 oct. 2024

Jugement du 8 nov. 2024 n° 2205938

M. B... a déposé une demande de certificat d'urbanisme opérationnel pour la construction d'une maison d'habitation de plain-pied de 120 m² en bois sur la parcelle cadastrée DT 153 située 17 route de Kerloret à Ploemeur.

Par l'arrêté attaqué du 10 août 2022, le maire de cette commune a certifié que cette opération n'était pas réalisable en se fondant à la fois sur les dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme et celles de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme.

Concernant le 1^{er} motif, le maire a retenu en résumé que si le SCoT du Pays de Lorient, dans sa version modifiée le 15 avril 2021 pour tenir compte de la loi ELAN, localisait un SDU autre qu'une agglomération ou un village au lieudit Kerloret, le PLU de Ploemeur n'avait pas encore délimité ce SDU, ce qui s'opposait à la réalisation du projet.

S'agissant du 2nd motif, le maire s'est appuyé sur un rapport de manquement de la DDTM 56 du 20 septembre 2021 constatant la non-conformité du système d'assainissement collectif de Ploemeur.

* * *

M. B... soutient en premier lieu que les dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme ne s'opposaient pas à son projet à la date du certificat litigieux, le terrain litigieux se situant au sein d'un espace urbanisé caractérisé par un nombre et une densité significatifs de constructions, nonobstant l'absence de délimitation par le PLU du SDU identifié par le SCoT du Pays de Lorient.

Il résulte des dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, telles que modifiées par la loi ELAN, que, sur l'ensemble du territoire des communes littorales, ne peuvent être autorisées que les extensions d'urbanisation réalisées en continuité avec les agglomérations et villages existants, c'est-à-dire avec les zones déjà urbanisées caractérisées par un nombre et une densité significatifs de constructions ou, sous certaines conditions, au sein des secteurs déjà urbanisés (SDU) autres que les agglomérations et villages identifiés par le SCoT et délimités par le PLU en application des dispositions de l'article L. 121-3 également issues de la loi ELAN, se distinguant des espaces d'urbanisation diffuse par, entre autres, la densité de l'urbanisation, sa continuité,

sa structuration par des voies de circulation et des réseaux d'accès aux services publics de distribution d'eau potable, d'électricité, d'assainissement et de collecte de déchets, ou la présence d'équipements ou de lieux collectifs.

En revanche, aucune construction ne peut être autorisée, même en continuité avec d'autres, dans les zones d'urbanisation diffuse éloignées de ces agglomérations et villages ou de ces SDU (CE, 22 avr. 2022, *OPH des Pyrénées-Atlantiques*, n° 450229, T. pp. 971, 980).

Dans son appréciation de la conformité d'un projet avec les dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral, notamment celles de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, l'autorité administrative doit tenir compte des dispositions du SCoT applicable déterminant les critères d'identification des villages, agglomérations et autres secteurs déjà urbanisés et définissant leur localisation, dès lors qu'elles sont suffisamment précises et compatibles avec les dispositions législatives particulières au littoral (CE, 9 juil. 2021, *Commune de Landéda*, n° 445118, T. pp. 960, 975 ; CE, 21 avr. 2023, *Mme Gusmini, Commune de Ploemeur*, n°s 456788, 456808, T. pp. 982, 995).

Selon le III de l'article 42 de la loi ELAN : « *Jusqu'au 31 décembre 2021, des constructions et installations qui n'ont pas pour effet d'étendre le périmètre du bâti existant, ni de modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti, peuvent être autorisées avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'État, après avis de la commission départementale de la nature des paysages et des sites, dans les [SDU autres que les agglomérations et villages existants] mentionnés au deuxième alinéa de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, (...) mais non identifiés par le schéma de cohérence territoriale ou non délimités par le plan local d'urbanisme en l'absence de modification ou de révision de ces documents initiée postérieurement à la publication de [cette] loi* ».

En résumé, après la publication de la loi ELAN en nov. 2018, les SCoT doivent être modifiés pour tenir compte de ses dispositions, en particulier l'article L. 121-3 du code de l'urbanisme leur donnant compétence pour déterminer les critères d'identification des agglomérations, villages et SDU, et les localiser, de même que les PLU, auxquels il incombe désormais de délimiter à la parcelle ces entités désignées par les SCoT.

Dans l'attente de l'actualisation des SCoT et des PLU postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi ELAN, et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2021, des constructions pouvaient être autorisées sous certaines conditions dans les secteurs pouvant être qualifiés de SDU autres que les villages et agglomération mais non encore localisés par les SCoT et/ou délimités par les PLU.

Les dispositions transitoires du III de l'article 42 de la loi ELAN donnant cette possibilité à titre temporaire résultent d'un amendement n° CE2235 dont l'exposé

sommaire montre que leurs auteurs entendaient que les SCoT et les PLU soient en tout état de cause actualisés pour permettre la réalisation de constructions au sein des SDU une fois passée la date du 31 décembre 2021.

Il paraît ainsi exclu de regarder un SCoT *ante* Loi ELAN comme ayant déjà déterminé les critères d'identification de SDU au sens du 2^{ème} alinéa de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme et localisé ces SDU. De même, il semble aussi impossible de regarder un PLU non modifié pour intégrer la loi ELAN comme délimitant un SDU, par exemple au moyen d'un zonage constructible épousant les contours d'un ensemble bâti.

Après le 31 décembre 2021, en l'absence d'actualisation du SCoT et du PLU, les constructions ne peuvent être autorisées qu'au sein ou en continuité des villages et agglomérations. Elles ne peuvent l'être ailleurs qu'à la double condition qu'à la suite d'une modification tenant compte de la loi ELAN, le SCoT y ait localisé un SDU en compatibilité avec les dispositions du 2^{ème} alinéa de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme et que le PLU ait délimité le SDU ainsi repéré par le SCoT.

En l'espèce, le secteur de Kerloret, où se situe le terrain litigieux, est composé d'une centaine de logements. Il s'agit d'un hameau agricole ancien qui s'est étoffé par des opérations pavillonnaires.

À la date à laquelle a été délivré le certificat litigieux, le SCoT du Pays de Lorient modifié en 2021 pour tenir compte de la loi ELAN, y avait localisé un SDU, selon les critères d'identification déterminés par ce document, en toute compatibilité avec la loi Littoral. En particulier, le SCoT avait regardé comme SDU tout ensemble de plus de 100 logements ne répondant pas aux critères de qualification de village ou agglomération, notamment ceux tenant à la présence de lieux de vie et d'équipements.

En revanche, lorsque le maire de Ploemeur a statué sur la demande du requérant, il est constant qu'aucune modification du PLU de cette commune n'avait été initiée pour prendre en compte les apports de la loi ELAN à la loi Littoral et, notamment, délimiter les SDU à la suite de leur localisation par le SCoT du Pays de Lorient.

La date du 31 décembre 2021 étant passée, le maire était à la fois dans l'obligation de tenir compte des dispositions du SCoT du Pays de Lorient (cf. CE, n° 445118, préc. ; CE, n°s 456788, 456808, préc.) l'empêchant de regarder les lieux comme un village et dans l'impossibilité d'accepter le projet en l'absence de délimitation par le PLU du SDU localisé par le SCoT à Kerloret (cf. pour l'hypothèse où le SDU n'a pas été localisé à temps par le SCoT : TA Toulon, 20 sept. 2024, n° 2202441), quand bien même le secteur concerné fait l'objet d'un classement en zone U constructible et le terrain d'assiette du projet se situe au cœur de ce secteur, ce qui laisse peu de doute sur le fait

qu'il fera partie du SDU de Kerloret lorsque celui-ci aura été délimité en tant que tel par le PLU de Ploemeur.

La seule erreur qu'a commise le maire a été d'écrire qu'en l'absence de délimitation du SDU par le PLU, le secteur de Kerloret devait être regardé comme une zone d'urbanisation diffuse, ce qui, en plus d'être superfétatoire, n'est pas conforme à la réalité sans quoi le SCoT n'aurait pas pu y localiser un SDU. Mais cette erreur est sans conséquence sur la légalité du certificat d'urbanisme.

Le moyen doit à notre avis être écarté.

* * *

En deuxième lieu, M. B... estime que le maire de Ploemeur a commis une erreur d'appréciation au regard des dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme.

Les dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme permettent de refuser un projet ou de ne l'accepter 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* ».

Les risques d'atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique qui, en application de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, justifient le refus d'un permis de construire ou son octroi sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales sont aussi bien les risques auxquels peuvent être exposés les occupants de la construction pour laquelle le permis est sollicité que ceux que l'opération projetée peut engendrer pour des tiers (CE 1^{er} mars 2004, *Commune de Villelaure*, n° 209942, p. 111 ; CE, 22 juin 2023, *Syndicat des copropriétaires de l'immeuble 146-146 bis quai Louis Blériot*, n° 455652, inédite au Recueil).

Il appartient à l'autorité d'urbanisme compétente et au juge de l'excès de pouvoir, pour apprécier si les risques d'atteintes à la salubrité ou à la sécurité publique justifient un refus de permis de construire sur le fondement de ces dispositions, de tenir compte tant de la probabilité de réalisation de ces risques que de la gravité de leurs conséquences, s'ils se réalisent (CE, 16 juil. 2014, *Commune de Salaise-sur-Sanne*, n° 356643, inédite au Recueil).

Lorsqu'un projet de construction est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique, le permis de construire ne peut être refusé que si l'autorité compétente estime, sous le contrôle du juge, qu'il n'est pas légalement possible, au vu du dossier et de l'instruction de la demande de permis, d'accorder le permis en l'assortissant de prescriptions spéciales qui, sans apporter au projet de modifications substantielles nécessitant la présentation d'une nouvelle demande, permettraient d'assurer la conformité de la construction aux dispositions législatives et réglementaires dont

l'administration est chargée d'assurer le respect (CE, 26 juin 2019, *M. Deville*, n° 412429, p. 245).

Le juge exerce un contrôle restreint à l'erreur manifeste d'appréciation au regard de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme sur la décision d'octroi d'un permis de construire et un contrôle normal sur la décision de refus (CE, 16 oct. 1974, *Société Coopérative du Gâtinais* ou, plus récemment, 5 mars 2014, *Commune de Rennes*, n° 362838, inédite au Recueil).

En l'espèce, il ressort notamment du rapport en manquement administratif du 20 sept. 2021 que le système d'assainissement collectif de Ploemeur est entaché de non-conformité.

Il n'apparaît pas qu'à la date de la décision attaquée la situation aurait évolué dans un sens favorable.

Le préfet du Morbihan a adressé un courrier au maire de la commune de Ploemeur l'invitant à rendre des certificats d'urbanisme opérationnel positifs assortis de délai compte tenu de la non-conformité du réseau d'assainissement collectif et à refuser de délivrer des permis de construire pour la réalisation de maisons individuelles lorsque le degré de non-conformité du système d'assainissement est de 4 à 6.

Il n'est pas contesté que le réseau d'assainissement collectif de Ploemeur présente une non-conformité de niveau 5.

La direction de l'eau et de l'assainissement de Lorient Agglomération a émis un avis défavorable sur le projet en indiquant que le système d'assainissement collectif qui dessert le projet faisait l'objet d'une non-conformité et n'était pas en mesure de recevoir des nouvelles charges d'eaux usées supplémentaires.

Le raccordement d'une nouvelle construction à usage d'habitation va nécessairement occasionner une charge supplémentaire.

Il est constant et résulte des termes mêmes du certificat d'urbanisme que la parcelle litigieuse est desservie par le réseau public d'assainissement.

Or, l'article Ua4 du règlement du PLU n'admet la mise en place de dispositif d'assainissement individuel qu'en l'absence d'un tel réseau. Il paraît difficile d'assimiler la non-conformité d'un réseau existant à une absence de réseau pour permettre la réalisation de dispositifs d'assainissement autonome dans un secteur où le réseau existe mais doit seulement faire l'objet d'une mise aux normes.

Si le requérant fait valoir que le maire aurait dû lui délivrer un certificat d'urbanisme opérationnel assorti de prescriptions, il s'abstient de préciser lesquelles alors qu'un dispositif d'assainissement individuel ne peut être admis qu'en l'absence de réseau collectif d'assainissement.

Dans ces conditions, compte tenu de la réalité du risque pour la salubrité publique qui ressort de l'avis défavorable de la direction de l'eau et de l'assainissement de Lorient Agglomération et faute de connaître le délai dans lequel la mise en conformité du réseau public d'assainissement collectif peut être réalisée, il nous semble que le maire de Ploemeur n'a pas commis d'erreur d'appréciation en se fondant sur l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme pour certifier que le projet de construction de M. Magnone n'était réalisable.

* * *

En dernier lieu, l'invocation des dispositions de l'article R. 111-4 du code de l'urbanisme, qui ont trait à l'éventuelle atteinte portée par les projets à « *la conservation ou la mise en valeur d'un site ou de vestiges archéologiques* », est inopérante dès lors que le certificat litigieux n'y fait aucune référence.

* * *

PCMNC au rejet de la requête.