

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE TOULON**

N°

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

M.  
Rapporteur

Le tribunal administratif de Toulon,

Mme  
Rapporteuse publique

(2<sup>ème</sup> chambre)

Audience du 9 février 2024  
Jugement du 23 février 2024

68-03-025-03  
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 27 juillet 2023 et le 13 novembre 2023, M. [REDACTED], représenté par Me [REDACTED] demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté en date du 3 février 2023 par lequel le maire de la commune de [REDACTED] lui a refusé un permis de construire en vue de bâtir un immeuble de 5 logements, ensemble la décision du 31 mai 2022 rejetant implicitement son recours gracieux en date du 31 mars 2022 ;

2°) d'enjoindre à la commune de [REDACTED] de lui délivrer le permis de construire ;

3°) de mettre à la charge de la commune de [REDACTED] une somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- le projet ne méconnaît pas les dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme en ce que :

\* le terrain d'assiette du projet n'est pas situé dans une zone de risque incendie, le SDIS n'a pas émis d'avis défavorable et 4 points d'eau incendie (PEI) opérationnels sont implantés à moins de 70 mètres ;

\* l'augmentation du besoin en eau et la réduction de cette ressource ne sauraient porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique ;

- il ne méconnaît pas les dispositions de l'article L. 111-11 du code de l'urbanisme en ce que le projet peut être raccordé au réseau public existant sans nécessiter d'extension du réseau de sorte que l'insuffisance de la ressource d'eau ne saurait faire obstacle au raccordement et n'est pas établie par la commune dès lors que la situation d'une insuffisance des ressources à court terme est sans incidence sur la situation actuelle ;

- il ne méconnaît pas les dispositions de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme en ce que :

\* le maire n'a pas régulièrement motivé son refus ;

\* il a commis une erreur de fait en opposant une simple recommandation de l'architecte des bâtiments de France ;

\* il a commis une erreur de droit en opposant les dispositions de l'article UC11 pour refuser la hauteur du bâtiment projeté ;

\* il a commis une erreur d'appréciation dès lors que la construction envisagée se fonde parfaitement dans le secteur ;

- le maire de la commune a méconnu le principe d'impartialité en ayant pris l'engagement de refuser systématiquement tous les permis de construire et ayant, de ce fait, préjugé sur la consommation en eau du projet litigieux.

Par un mémoire en défense, enregistré le 19 octobre 2023, la commune de \_\_\_\_\_ représentée par Me \_\_\_\_\_, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 2 000 euros soit mise à la charge de M. \_\_\_\_\_ au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- le motif tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme pourrait avoir pour base légale celles de l'article UA.11 et utilement s'y substituer ;

- aucun des moyens soulevés n'est fondé.

Un courrier a été adressé le 19 octobre 2023 aux parties en application des dispositions de l'article R. 611-11-1 du code de justice administrative, les informant de la date ou de la période à laquelle il est envisagé d'appeler l'affaire à l'audience et précisant la date à partir de laquelle l'instruction pourra être close dans les conditions prévues par le dernier alinéa de l'article R. 613-1 et le dernier alinéa de l'article R. 613-2.

Par ordonnance du 10 janvier 2024, la clôture d'instruction a été fixée le jour-même.

Un mémoire présenté par Me \_\_\_\_\_ pour la commune de \_\_\_\_\_ a été enregistré le 11 janvier 2024, postérieurement à la clôture d'instruction et non communiqué.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'urbanisme ;

- le code de justice administrative.

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience.

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 9 février 2024 :

- le rapport de M. [REDACTED] rapporteur ;
- les conclusions de Mme [REDACTED], rapporteure publique ;
- les observations de Me [REDACTED] représentant M. [REDACTED], et celles de Me [REDACTED] représentant la commune de [REDACTED]

Deux notes en délibéré, présentées par M. [REDACTED] ont été enregistrées le 14 février et le 16 février 2024.

Considérant ce qui suit :

1. Par une demande déposée le 5 décembre 2022, M. [REDACTED] a sollicité auprès de la commune de [REDACTED] l'autorisation de bâtir un immeuble à usage d'habitation de 5 logements, d'une surface de plancher du 322,22m<sup>2</sup>, sur son terrain situé à [REDACTED] ; cadastré 55 A 1272, en zone UAb. Par arrêté du 3 février 2022, le maire de [REDACTED] a refusé le permis de construire et, en l'absence de réponse au recours exercé par l'intéressé le 31 mars 2022, une décision implicite de rejet est née le 31 mai 2022. Par sa requête, M. [REDACTED] demande l'annulation de ces deux décisions.

Sur les conclusions à fin d'annulation de l'arrêté de refus de permis de construire :

En ce qui concerne la légalité du motif tiré de la méconnaissance de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme :

2. Aux termes de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme : « *Le permis de construire peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation ou leurs dimensions, sont de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique* ». En vertu de ces dispositions, 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. En outre, les risques d'atteinte à la sécurité et la salubrité publiques visés par ce texte 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.

3. En premier lieu, pour refuser le permis de construire sollicité par M. [REDACTED], le maire de la commune relève que les deux poteaux d'eau incendie (PEI) opérationnels situés à moins de 200 mètres du projet de construction sont « des poteaux privés ». Mais, d'une part, il résulte du règlement départemental de défense extérieur contre l'incendie (DECI) du Var approuvé par l'arrêté préfectoral n°2017/01-004 du 8 février 2017, visé dans la décision en litige, que le service public de la DECI est réalisé dans l'intérêt général et qu'il intéresse tous les points d'eau préalablement identifiés mis à la disposition des services d'incendie et de secours. La qualification de PEI privé ou de PEI public modifie seulement la charge des

dépenses et les responsabilités afférentes et non l'usage. D'autre part, ainsi que le soutient le requérant, deux autres PEI opérationnels se trouvent à moins de 200 mètres du terrain d'assiette du projet de sorte que, lors de l'instruction de la demande du pétitionnaire, la commune de [redacted] pouvait aisément constater que le projet bénéficiait des dispositifs suffisants pour répondre utilement au risque incendie. Par suite, le requérant est fondé à soutenir que le maire a commis une erreur d'appréciation pour refuser le projet de construction au motif du risque incendie.

4. En second lieu, pour refuser le permis de construire demandé, le maire de [redacted] relève que le projet de construction aura des effets sur les ressources en eau dont la faible capacité est de nature à avérer un risque pour la santé et la salubrité publique. Le requérant soutient que le risque d'insuffisance en eau ne saurait être regardé comme un risque pour la sécurité et la salubrité publiques mentionnées par les dispositions précitées de l'article R.111-2 du code de l'urbanisme, et qu'en toute hypothèse l'insuffisance de la ressource en eau n'est pas démontrée. Toutefois, il ressort des pièces du dossier qu'une étude portant sur les besoins en eau, menée par un bureau d'études à la demande de la communauté de communes du Pays de [redacted], et reprise dans l'avis défavorable qu'elle a rendu sur le projet, met en évidence en juillet 2021 une insuffisance des ressources en eau à très court terme, compte tenu de l'assèchement de deux forages et du faible niveau du troisième. Ainsi, le moyen tiré de l'absence de toute démonstration du caractère insuffisant de la ressource en eau manque en fait. Par suite, une telle insuffisance qui expose à la fois les futurs occupants de la construction en cause mais également tous les usagers, pourtant tiers à l'opération projetée, est de nature à porter atteinte à la salubrité publique, au sens des dispositions de l'article R. 111-2 précité du code de l'urbanisme. En outre, il ne ressort pas des pièces du dossier que le maire aurait pu valablement accorder le permis de construire sollicité en l'assortissant de prescriptions. Par conséquent, c'est à bon droit que le maire a pu s'opposer au projet au motif qu'il est de nature à porter atteinte à la salubrité publique.

En ce qui concerne la légalité du motif tiré de la méconnaissance de l'article L. 111-11 du code de l'urbanisme :

5. Aux termes de l'article L. 111-11 du code de l'urbanisme : « *Lorsque, compte tenu de la destination de la construction ou de l'aménagement projeté, des travaux portant sur les réseaux publics de distribution d'eau, d'assainissement ou de distribution d'électricité sont nécessaires pour assurer la desserte du projet, le permis de construire ou d'aménager ne peut être accordé si l'autorité compétente n'est pas en mesure d'indiquer dans quel délai et par quelle collectivité publique ou par quel concessionnaire de service public ces travaux doivent être exécutés* ». Ces dispositions poursuivent notamment le but d'intérêt général d'éviter à la collectivité publique ou au concessionnaire d'être contraints, par le seul effet d'une initiative privée, de réaliser des travaux d'extension ou de renforcement des réseaux publics de distribution d'eau, d'assainissement ou d'électricité et de garantir leur cohérence et leur bon fonctionnement, en prenant en compte les perspectives d'urbanisation et de développement de la collectivité. Il en résulte qu'un permis de construire doit être refusé lorsque, d'une part, des travaux d'extension ou de renforcement de la capacité des réseaux publics sont nécessaires à la desserte de la construction projetée et, d'autre part, lorsque l'autorité compétente n'est pas en mesure d'indiquer dans quel délai et par quelle collectivité publique ou par quel concessionnaire de service public ces travaux doivent être exécutés, après avoir, le cas échéant, accompli les diligences appropriées pour recueillir les informations nécessaires à son appréciation.

6. Il ressort des pièces du dossier que pour refuser le permis de construire sollicité, le maire de [redacted] vise l'avis de la régie des eaux intercommunale du 7 décembre 2022 qui se prononce défavorablement sur le projet en cause, compte tenu de l'insuffisance des ressources en eau, de la dégradation de cette situation consécutive aux épisodes de sécheresse en 2022 et des travaux à réaliser, afin d'assurer la sécurité de la distribution d'eau. Le maire fait également valoir qu'une telle distribution nécessite des travaux de plus grande ampleur (liaison avec le lac de [redacted] pour la recherche et exploitation de nouvelles ressources) dont la communauté de communes du Pays de [redacted] n'est pas en mesure d'indiquer des délais de réalisation. Le requérant soutient que la commune n'établit pas l'insuffisance de ressource en eau qu'elle prétend et qu'en tout état de cause, lesdits travaux sont sans incidence sur le possible raccordement au réseau public qu'il a mentionné sur le plan de masse joint à sa demande. Si, tel que dit précédemment, il ressort des pièces du dossier que la commune établit bien l'insuffisance des ressources en eau, en revanche, les travaux dont la commune fait état pour y remédier, ayant trait à la recherche et à l'exploitation de nouvelles ressources en eau, ne sont toutefois pas directement nécessaires à la desserte du terrain d'assiette du projet, dont il n'est pas contesté qu'il puisse être raccordé au réseau public d'eau potable. Par suite, le requérant est fondé à demander l'annulation de ce motif illégal.

En ce qui concerne la légalité du motif tiré de la méconnaissance de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme :

7. Aux termes de l'article UA.11 du plan local d'urbanisme : « *Les autorisations d'occuper le sol peuvent être refusées ou n'être acceptées 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 architecturales et patrimoniales (...)* ». Ces dispositions ont le même objet que celles de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme et posent des exigences qui ne sont pas moindres que celles résultant de l'article R. 111-27. Dès lors, c'est au regard des dispositions du règlement du plan local d'urbanisme que doit être appréciée la légalité d'une autorisation d'urbanisme.

8. Il résulte de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme que, si les constructions projetées portent atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ou encore à la conservation des perspectives monumentales, l'autorité administrative compétente peut refuser de délivrer le permis de construire sollicité ou l'assortir de prescriptions spéciales. Pour rechercher l'existence d'une atteinte de nature à fonder le refus de permis de construire ou les prescriptions spéciales accompagnant la délivrance de ce permis, il lui appartient 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. Les dispositions de cet article excluent qu'il soit procédé, dans le second temps du raisonnement, à une balance d'intérêts divers en présence, autres que ceux mentionnés par cet article et, le cas échéant, par le plan local d'urbanisme de la commune. Pour apprécier aussi bien la qualité du site que l'impact de la construction projetée sur ce site, il appartient à l'autorité administrative, sous le contrôle du juge, de prendre en compte l'ensemble des éléments pertinents et notamment, le cas échéant, la covisibilité du projet avec des bâtiments

remarquables, quelle que soit la protection dont ils bénéficient par ailleurs au titre d'autres législations.

9. D'une part, il est constant que le terrain de la construction projetée se situe sur un site inscrit au sens des dispositions des articles L. 341-1 et suivants du code de l'environnement de sorte que la qualité du site est établie. D'autre part, il ressort des pièces du dossier que la construction se situera dans un quartier où sont implantés plusieurs immeubles d'habitation collective, d'un style et d'une hauteur similaires de sorte qu'il n'aura qu'un impact très limité sur le site. Il s'ensuit que le requérant est fondé à soutenir que le maire de [redacted] a commis une erreur d'appréciation en refusant de lui délivrer un permis de construire au motif d'une méconnaissance des dispositions de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme.

En ce qui concerne la méconnaissance du principe d'impartialité :

10. Si le requérant soutient qu'il a été préjudicié de la décision prise par les maires de la communauté des communes du pays de [redacted] prévoyant de ne plus délivrer de permis de construire compte tenu de la consommation d'eau des projets, il ressort toutefois des pièces du dossier que le maire de la commune de [redacted] s'est livré à une analyse complète de la demande de permis de construire déposée par le requérant, n'opposant pas exclusivement des motifs liés à l'insuffisance des ressources en eau relevée notamment par ladite communauté de communes. Par suite, il convient d'écarter ce moyen comme infondé.

11. Il résulte de tout ce qui précède que le requérant est fondé à demander l'annulation du refus de permis de construire qui lui a été opposé en tant qu'il a méconnu les dispositions R. 111-2 du code de l'urbanisme, concernant exclusivement le risque incendie, ainsi que les dispositions de l'article L. 111-11 et celles de l'article R. 111-27 du même code. Toutefois, il résulte également de tout ce qui précède que le motif tiré de la violation de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme concernant l'insuffisance des ressources en eau est fondé et le maire pouvait, pour ce seul motif, s'opposer à la délivrance du permis de construire sollicité par M. [redacted].

12. Il s'ensuit que les conclusions à fin d'annulation du refus de permis de construire, et, par voie de conséquence, les conclusions à fin d'injonction, doivent être rejetées.

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

13. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la commune de [redacted] qui n'est pas partie perdante dans la présente instance, la somme que M. [redacted] demande au titre des frais qu'il a exposés et non compris dans les dépens.

14. Également, il y a lieu, dans les circonstances particulières de l'espèce, de rejeter les conclusions de la commune de [redacted] au titre de l'article précité.

DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : La requête de M. [redacted] est rejetée.

Article 2 : Les conclusions de la commune de [redacted] au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. [redacted] à la commune de [redacted].

Délibéré après l'audience du 9 février 2024, à laquelle siégeaient :

Mme [redacted] présidente,  
M. [redacted] premier conseiller,  
Mme [redacted], conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 23 février 2024.

Le rapporteur,

La présidente,

signé

signé

Le greffier,

signé

D. DÉCIDE

La République mande et ordonne au préfet du Var en ce qui le concerne 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 de la présente décision.

Pour expédition conforme,  
Le greffier,

