

# Refus de permis de construire un poulailler destiné à accueillir 29 700 volailles pour atteinte à la ressource en eau et à la salubrité et sécurité publiques

**Lire les conclusions de :**

**Nelly Ach**

Conclusions du rapporteur public

## DÉCISION DE JUSTICE

---

TA Dijon – N° 2300040 – 13 novembre 2025 – C ↗

## INDEX

---

### Mots-clés

Refus de permis de construire, Poulailler, Police de l'urbanisme, Indépendance des législations, Risques pour la salubrité publique, R. 111-2 du code de l'urbanisme

### Rubriques

Urbanisme

## TEXTES

f X in e

Résumé Conclusions du rapporteur public

### Résumé

- <sup>1</sup> Le tribunal administratif rejette le recours dirigé contre le refus du maire d'accorder un permis de construire un poulailler relevant, par ailleurs, d'un régime de déclaration au titre de la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement.
- <sup>2</sup> Ce litige donne l'occasion de rappeler les liens et limites entre la police de l'urbanisme et la police des installations classées
- <sup>3</sup> Est ainsi jugé légal, le motif de refus relatif à la méconnaissance de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme tiré des risques qu'emporterait l'activité d'élevage de volailles, envisagée dans toutes ses dimensions, sur la ressource en eau, en particulier compte tenu des tensions préexistantes en période d'étiage.
- <sup>4</sup> Il est également rappelé qu'en vertu de la jurisprudence récente du Conseil d'Etat, le maire peut refuser un projet lorsqu'il est susceptible d'entraîner un risque pour la salubrité et la sécurité publiques, sans être tenu de remédier d'office à ce type de risques par l'édition de prescriptions spéciales.

*68-03-025-02-02, Urbanisme et aménagement du territoire,  
Permis de construire, Nature de la décision, Refus de permis,  
Permis assorti de réserves ou de conditions*

# Conclusions du rapporteur public

**Nelly Ach**

rapporteure publique au tribunal administratif de Dijon

<sup>1</sup> Le 18 mars 2022, M.A. déposait une demande de permis de construire un bâtiment d'élevage de volailles de 1 495 m<sup>2</sup>, susceptible d'accueillir 29 700 poulets, soumis par ailleurs à déclaration au titre de la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement, - à Saint-Brancher dans l'Yonne. Le terrain, situé au sud de la commune, en limite du hameau de Saint Aubin, est contigu à une parcelle qui accueille une maison d'habitation et à proximité immédiate de l'exploitation agricole préexistante. Il se trouve en zone Ac correspondant à la zone agricole destinée à l'implantation des constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole. Si la plupart des instances consultées ont émis un avis favorable au projet, tel ne fut pas le cas du maire qui a émis un avis défavorable le 1er avril 2022. C'est dans ce contexte que, par un arrêté du 16 août 2022, le maire de la commune de Saint-Brancher, laquelle est couverte par le PLUi de la communauté de communes Avallon-Vézelay-Morvan, a refusé d'accorder à M.A. le permis sollicité. Le recours gracieux formé par le pétitionnaire le 7 septembre 2022 a été implicitement rejeté, d'où la requête aux fins d'annulation de ces décisions.

<sup>2</sup> Le refus de permis est motivé par les risques de nuisances sonores, olfactives et visuelles du fait de l'implantation à proximité du village, les risques de pollution issue des eaux de ruissellement de l'installation et les risques d'insuffisance de la ressource en eau, par le trafic supplémentaire issu du fonctionnement de l'exploitation mis en parallèle avec l'inadaptation des voies d'accès et par la mise en danger des usagers et des riverains. M.A. reproche au maire d'avoir principalement pris sa décision pour des motifs se rattachant davantage à la police des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) qu'à la police de l'urbanisme. Et cela alors que le directeur départemental de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations a émis un avis favorable au projet, tout en confirmant que le projet avait été régulièrement déclaré au titre de la rubrique n° 2111 de la nomenclature ICPE, respectait les distances d'éloignement prévues par la réglementation et qu'une simple haie devrait être plantée en bordure du chemin X. afin d'assurer l'insertion paysagère du bâtiment. L'argumentation du requérant vise également à contester la motivation de la décision et à soulever une erreur de fait et de qualification juridique des faits dans la mesure où le projet ne se situerait pas « à proximité immédiate » du village comme mentionné par l'arrêté et ne porterait pas atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique au sens de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme. Précisons d'emblée qu'au fil des écritures, la

commune a ajouté des motifs de refus à ceux expressément mentionnés dans l'arrêté en litige, argumentaire qui pourrait être regardé comme une demande de substitution de motifs au cas où vous jugeriez les motifs initiaux illégaux.

<sup>3</sup> Si on tente de remettre un peu d'ordre dans cette requête – ce à quoi s'attelle d'ailleurs le requérant lui-même, poussé en cela par la défense de la commune – il conviendra d'analyser d'abord le vice de forme qui semble être soulevé et serait tiré de l'insuffisance de motivation de la décision en litige. Cette obligation de motivation résulte de l'article L. 424-3 du code de l'urbanisme. En l'espèce, les considérations de droit – notamment grâce à la référence à l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme et au règlement de la zone Acm – et de fait à travers l'ensemble des motifs déjà évoqués, sont présentes. Le moyen sera certainement écarté.

<sup>4</sup> Le maire aurait-il commis une erreur de droit en se fondant, ne serait-ce que partiellement, sur des motifs tenant davantage à l'exploitation de l'installation classée pour la protection de l'environnement qu'à la construction projetée et à l'utilisation du sol ?

<sup>5</sup> La difficulté vient de ce qu'il s'agit de polices concurrentes susceptibles de poursuivre les mêmes objectifs de sécurité et de salubrité. Cependant, la jurisprudence autorise l'administration, sur le fondement de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, à édicter des prescriptions de sécurité publique susceptibles de s'ajouter à celles déjà définies au titre de la législation sur les ICPE (Voir CE, 6 décembre 2017, *M. et Mme B, n° 398537*, B éclairé par les conclusions Louis Dutheillet de Lamothe). Il faut distinguer selon le type d'objectif poursuivi. En effet, selon l'article R. 111-26 du code de l'urbanisme, « le permis doit respecter les préoccupations d'environnement définies aux articles L. 110-1 et L. 110-2 du code de l'environnement. Le projet peut n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si, par son importance, sa situation ou sa destination, il est de nature à avoir des conséquences dommageables pour l'environnement. Ces prescriptions spéciales tiennent compte, le cas échéant, des mesures mentionnées à l'article R. 181-43 du code de l'environnement ». Selon une jurisprudence constante, ces dispositions sont uniquement susceptibles de justifier l'édition de prescriptions et non de fonder un refus de permis de construire (v. par exemple CAA Bordeaux, 27 avril 2017, *Association Saint-Priest Environnement, n° 16BX03357* ; CAA Lyon, 3 janvier 2023, *Association Sauvegarde de notre cadre de vie et de notre patrimoine et a., n° 21LY00122*). En d'autres termes, l'autorité compétente en matière d'urbanisme peut, voire doit tenir compte des dispositions environnementales qui régissent telle ou telle activité ; cependant, elle ne peut refuser de délivrer un permis pour des motifs tirés de la police spéciale des ICPE ; et elle ne peut assortir un permis de construire de prescriptions que dans la mesure où celles-ci

relèvent de la police de l'urbanisme, telles que celles relatives à l'implantation ou aux caractéristiques des bâtiments et de leurs abords, au cas où le projet de construction est de nature à avoir des conséquences dommageables pour l'environnement. En l'espèce, l'administration a délivré à M.A. une preuve du dépôt de sa déclaration au titre des ICPE sans l'assortir de prescriptions particulières autres que celles qui régissent l'activité d'élevage de volailles.

<sup>6</sup> Il n'en demeure pas moins que, toujours selon le Conseil d'État, l'autorité compétente en urbanisme peut toujours se fonder sur l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme et refuser d'accorder un permis de construire s'il porte atteinte à la sécurité et à la salubrité publiques, quand bien même ces objectifs recoupent ceux poursuivis par la police des ICPE (CE, 20 mars 2000, *Société Carrefour France, n° 191418*, B ; CE, 13 juillet 2006, *Association pour la protection de l'environnement du Lunellois, n° 269720*, fiché en B sur un autre point, dans lequel le juge a contrôlé l'appréciation portée par l'autorité chargée de la délivrance du permis de construire sur les risques environnementaux d'un centre de traitement et de valorisation de résidus urbains, notamment quant aux nuisances sonores et à l'évacuation des eaux pluviales). Par conséquent, en motivant sa décision par le risque de pollution des eaux, de nuisances diverses et de sécurité compte tenu du trafic engendré par l'installation, le maire ne nous paraît pas avoir commis d'erreur de droit, de tels motifs étant classiquement invoqués en matière d'urbanisme y compris à propos de constructions qui ne constituerait pas des ICPE.

<sup>7</sup> Semble être invoquée également une erreur de fait tirée de ce que l'arrêté mentionnerait à tort l'implantation du projet « dans le village ». Certes, le tènement ne se situe pas au cœur du bourg de Saint-Brancher. Pour autant, il est bien en limite sud du hameau de Saint-Aubin, à environ 100 mètres de plusieurs maisons d'habitations. Par conséquent, l'erreur matérielle n'est pas constituée et, en toute hypothèse, il s'agirait d'une simple erreur de plume sans incidence sur la légalité de la décision dans la mesure où le service instructeur savait parfaitement où se situe le projet.

<sup>8</sup> Reste la question de savoir si le maire a fait une exacte application de l'article R. 111 2 du code de l'urbanisme, étant précisé qu'en cas de refus d'accorder une autorisation d'urbanisme, vous opérez un contrôle normal et non un contrôle distancié de l'erreur manifeste d'appréciation. Deux remarques ! Le Conseil d'État a expressément jugé que les considérations relatives à la commodité du voisinage ne relèvent pas de la salubrité publique au sens de ces dispositions (CE, 1er mars 2023, *Société Energie Ménétréols, n° 455629*, B). Par ailleurs, le maire peut refuser un projet lorsqu'il est susceptible d'entraîner un risque pour la salubrité et la sécurité publiques, sans

être tenu de remédier d'office à ce type de risques par l'édition de prescriptions spéciales (CE, 11 avril 2025, *Société AEI Promotion, n° 498803*, A revenant partiellement sur CE 26 juin 2019, *n° 412429*,

A). Pour le dire autrement, l'autorité administrative n'est jamais tenue d'exercer la faculté dont elle dispose d'assortir un permis de prescription plutôt que de le refuser. Par conséquent, le requérant ne peut utilement soutenir, comme il le fait, que le maire aurait pu lui accorder le permis sollicité tout en l'assortissant de prescriptions visant à assurer le respect de ces objectifs.

<sup>9</sup> Si on reprend les différents motifs qui fondent le refus de permis en litige, le fait que le maire ait qualifié l'activité projetée d'agroindustrielle est neutre puisque ce qualificatif ne préjuge pas, en tant que tel, d'une atteinte à la sécurité ou à la salubrité publique.

<sup>10</sup> Le premier motif véritable porte sur le risque de pollution du cours d'eau attenant, lié au ruissellement d'eaux contenant des produits antibiotiques ou vétérinaires. De prime abord, ce type de risque relève davantage de la police des ICPE (cpr. CAA Nantes, 12 septembre 2025, *Fédération des Associations de Protection de l'Environnement et du Littoral des Côtes-d'Armor* (FAPEL 22), *n° 24NT01762*). Toutefois, de nombreuses cours saisies d'un contentieux d'urbanisme exercent un véritable contrôle sur ce point, en particulier lorsque l'implantation du bâtiment, combinée à la topographie du terrain, sont susceptibles de faire craindre un risque de pollution (par ex. CAA Lyon, 22 octobre 2024, *Commune de Cholonge, n° 22LY01020*). En l'espèce, la commune tente d'étayer ce motif par référence au règlement sanitaire départemental (RSD) de l'Yonne et au PLUi. Cependant, le règlement sanitaire dispose expressément, s'agissant des prescriptions applicables aux activités d'élevage, qu'elles ne s'appliquent qu'aux activités non soumises au régime des installations classées (p. 72 du RSD). L'article A157 du PLUi interdit toute évacuation des eaux usées non traitées dans le milieu naturel ; l'article A160 dispose : « les eaux pluviales doivent être utilisées, infiltrées, régulées ou traitées suivant le cas par tous dispositifs appropriés (puits d'infiltration, drains, fossés, noues, bassins...) sur l'unité foncière où elles sont collectées ». Il s'agit là de dispositions « purement » urbanistiques prévues par les auteurs du PLUi. Dans le cas présent, les eaux pluviales seront bien infiltrées à la parcelle grâce à un puisard, comme en témoigne le plan de masse du dossier de demande de permis. Mais le motif tel qu'il est rédigé semble surtout porter sur les eaux usées, lesquelles sont les plus susceptibles de contenir des produits antibiotiques ou vétérinaires. Et là, les quelques jurisprudences relatives à des élevages de volailles donnent l'avantage au maire de Saint-Brancher. En effet, lorsqu'un permis de construire est contesté, le moyen n'est écarté que lorsque les poulaillers sont construits sur des surfaces étanches et que les opérations de nettoyage garantissent l'absorption des eaux par une

litière sèche évacuée sans versement dans le milieu naturel (voir CAA Douai, 26 octobre 2021, *M. C et autres, n° 20DA01500* éclairé par les conclusions de Stéphane Eustache ; CAA Marseille, 17 novembre 2022, *M.D., n° 20MA01803*). Or, en l'espèce, il ressort des termes de la déclaration déposée au titre de la législation sur les ICPE que le sol ne sera pas bétonné et que le lavage sera effectué avec le fumier en place qui absorbera les eaux de lavage. Ensuite, si on comprend bien, ce même fumier sera épandu ou déposé en bout de champ. En l'absence d'explication convaincante de la part du pétitionnaire sur le traitement des eaux usées, que ce soit dans le dossier de déclaration ICPE ou dans le dossier de demande de permis, nous vous invitons à juger ce premier motif légalement fondé.

<sup>11</sup> Vous pourriez presque vous en arrêter là en vertu de la jurisprudence *Société AC Promotions* qui vous permet, face à un motif à même de justifier légalement un refus de permis de construire, de vous abstenir de vous prononcer sur les autres motifs (CE, 22 mars 2024, *n° 463970*, B qui consacre une sorte de « Dame Perrot » implicite selon l'expression du rapporteur public au Conseil d'État Mathieu Le Coq).

<sup>12</sup> Quelques mots cependant sur les autres motifs de refus, surtout si nous n'étions pas suivis sur le premier d'entre eux. Selon la décision contestée, la consommation d'eau induite par le fonctionnement du poulailler risquerait d'être bien supérieure à la ressource disponible eu égard aux autres usages et aux conséquences du changement climatique. En l'espèce, selon la déclaration déposée au titre de la législation sur les ICPE, le projet nécessitera un prélèvement de 2 000 m<sup>3</sup> dans le réseau public de distribution d'eau via le raccordement préexistant au niveau de la maison d'habitation attenante. À supposer que l'estimation avancée par le pétitionnaire soit exacte – ce dont on peut douter car elle ne semble pas tenir compte des eaux de lavage mais uniquement de l'eau consommée par les volailles – la combinaison des données relatives à la consommation des poulets, en particulier en fin de bande lorsque leurs besoins sont à leur apogée, des informations fournies par le syndicat mixte du parc naturel régional du Morvan qui attestent de la baisse des cours d'eau du Morvan, en particulier en période estivale et donc d'étiage, du focus sur les besoins estimés au niveau des captages des Prés de V. et C. qui alimentent le hameau de Saint-Aubin, le tout mis en parallèle avec l'absence totale d'informations précises fournies par M. A, nous avons tendance à considérer que les craintes du maire de Saint-Brancher sont fondées. Ce motif de refus, tiré de l'approvisionnement en eau potable, en lien avec la préservation de la salubrité publique, pouvait également, à lui seul, justifier le refus de permis en litige (voir TA Toulon, 16 mai 2025, *Prefet du Var, n° 2403345* ; TA Grenoble, 10 juin 2024, *Société Compagnie Onyx, n° 2301625*), surtout si on rappelle que les

conséquences du réchauffement climatique risquent d'augmenter notamment la probabilité de réalisation du risque de sécheresse (sur la prise en compte de cette probabilité et de la gravité des conséquences (voir CE, 1er mars 2023, *Société Energie Ménétréols, n° 455629*, B, préc.).

<sup>13</sup> Quid des nuisances sonores, olfactives et visuelles pour les habitants du village et plus particulièrement du hameau de Saint-Aubin ?

<sup>14</sup> Comme nous l'avons déjà indiqué, les considérations relatives à la commodité du voisinage ne relèvent pas de la salubrité publique au sens de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme. L'éloignement des premières habitations - hormis celle de l'exploitant lui-même - est censé éviter un degré de désagréments tel qu'il en viendrait à porter atteinte à la sécurité ou à la salubrité publique. Dans ces conditions, en dépit de la prédominance de vents du sud, le maire a selon nous commis une erreur d'appréciation en retenant un tel motif. Précisons à ce stade qu'à supposer qu'au titre des nuisances visuelles, le maire ait entendu se prévaloir de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme ou des dispositions du règlement du PLUi relatives à l'insertion paysagère des constructions, vous noterez, en appliquant la grille d'analyse issue de la jurisprudence *Engoulevent*, que l'environnement est rural, certes, mais d'ores et déjà anthroposé par des bâtiments agricoles à l'esthétique pour le moins relative.

<sup>15</sup> Reste le motif tiré de l'atteinte à la sécurité publique liée au trafic supplémentaire généré par le poulailler et à l'inadaptation des voies de circulation, tant par leur largeur que par leur vulnérabilité.

Contrairement à ce que soutient M.A., les aspects relatifs à la desserte et à l'accès au projet relèvent bien du champ de l'urbanisme, comme en témoigne d'ailleurs, outre l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, son article R. 111-5. Sauf que les éléments produits par le maire ne sont pas très convaincants dans la mesure où, en dépit de l'étroitesse des voies, de l'absence de trottoirs et de la fragilité de certaines portions, la rue X. et la ruelle Y. sont très certainement déjà empruntées par des véhicules agricoles sans que la moindre difficulté ne ressorte des pièces du dossier. Dans ces conditions, ce dernier motif nous paraît également entaché d'erreur d'appréciation.

<sup>16</sup> Si vous nous suivez, vous jugerez que les deux premiers motifs liés au risque de pollution des eaux et d'atteinte à la capacité de la ressource en eau, étaient à même de justifier légalement un refus, sans que le maire soit tenu d'accorder le permis sollicité assorti de prescriptions destinées à endiguer de telles atteintes à la sécurité et à la salubrité publiques.

<sup>17</sup> Enfin, si subrepticement, dans ses dernières écritures, le requérant évoque un détournement de pouvoir tiré d'une « hostilité aveugle au projet », les précédents développements vous conduiront certainement à écarter ce dernier moyen.

18

Si vous nous suivez, vous n'aurez pas à vous pencher sur les nombreux motifs supplémentaires que vous propose la commune de Saint-Brancher en défense, lesquels n'auraient vocation à être examinés que si vous ne jugiez qu'aucun des motifs qui fondent expressément le refus de permis en litige, n'était légalement fondé.

19

Par ces motifs, nous concluons au rejet de la requête et au rejet des conclusions formées par la commune au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.