

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

Lire les commentaires de :

Kossi Schamir Assogba

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

DÉCISION DE JUSTICE

TA Dijon – N° 2300040 – 13 novembre 2025 – C [↗](#)

Jugement frappé d'appel n° 26LY00129

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 et environnement

Résumé Conclusions du rapporteur public Note universitaire

Résumé

¹ 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.

² Ce litige donne l'occasion de rappeler les liens et limites entre la police de l'urbanisme et la police des installations classées

³ 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.

⁴ Il est également rappelé qu'en vertu de la jurisprudence récente du Conseil d'État, 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'édiction 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

rapporteuse publique au tribunal administratif de Dijon

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.10134](https://doi.org/10.35562/alyoda.10134)

¹ Le 18 mars 2022, M.A. déposait une demande de permis de construire un bâtiment d'élevage de volailles de 1 495 m², 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.

² 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.

³ 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.

⁴ 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 ?

⁵ 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 ».

⁶ Selon une jurisprudence constante, ces dispositions sont uniquement susceptibles de justifier l'édiction 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 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.

⁷ 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 constitueraient pas des ICPE.

⁸ 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.

9

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.

10

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.

11

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 ou 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.

¹² 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).

¹³ 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 m³ 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, *Préfet 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 notablement 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.).

¹⁴ Quid des nuisances sonores, olfactives et visuelles pour les habitants du village et plus particulièrement du hameau de Saint-Aubin ?

¹⁵ 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 anthropisé par des bâtiments agricoles à l'esthétique pour le moins relative.

¹⁶ 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.

17 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.

18 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.

19 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.

20 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.

Note universitaire

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

Kossi Schamir Assogba

Docteur en droit public, Enseignant contractuel à l'université de Limoges

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.10310](https://doi.org/10.35562/alyoda.10310)

¹ *Ce commentaire analyse un jugement confirmant que l'autorité d'urbanisme peut refuser un permis de construire relatif à une installation classée en se fondant, en application de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, sur un risque de tension quantitative sur la ressource en eau. Le tribunal réaffirme l'indépendance des législations d'urbanisme et des installations classées, consacrant l'autonomie du pouvoir de refus du maire au titre de la salubrité publique. Il reconnaît en outre que l'insuffisance prévisible de l'alimentation en eau potable, appréciée à partir d'éléments factuels et prospectifs, constitue à elle seule un motif légal de refus.*

² La raréfaction de la ressource en eau conduit désormais le juge administratif à intégrer plus largement les enjeux quantitatifs liés à l'approvisionnement en eau potable dans l'appréciation de la légalité des autorisations d'urbanisme. C'est dans ce contexte que s'inscrit le jugement rendu le 13 novembre 2025 par le tribunal administratif de Dijon, saisi d'un recours dirigé contre un refus de permis de construire opposé à un projet de bâtiment d'élevage avicole destiné à accueillir près de 30 000 volailles.

³ Le pétitionnaire, M. A. C., soutenait que l'autorité compétente en matière d'urbanisme avait fondé sa décision sur des considérations relevant principalement de la police des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), alors que son projet avait fait l'objet d'une déclaration régulière et recueilli plusieurs avis favorables. Il contestait également la réalité des risques invoqués, estimant que l'implantation du projet ne portait atteinte ni à la salubrité ni à la sécurité publique et que l'administration aurait pu, le cas échéant, assortir l'autorisation de prescriptions plutôt que de la refuser. La commune faisait valoir, au contraire, que l'importance de la consommation d'eau induite par l'exploitation, conjuguée aux capacités limitées du réseau local et aux périodes d'étiage accentuées par le changement climatique, faisait peser un risque sur

l'alimentation en eau potable des habitants. Elle invoquait également des risques de pollution des eaux ainsi que des difficultés liées à la desserte du site.

⁴ La question posée au tribunal était dès lors la suivante : l'autorité compétente en matière d'urbanisme peut-elle refuser un permis de construire relatif à une installation classée pour la protection de l'environnement en se fondant, au titre de la salubrité publique, sur le risque de tension pesant sur la ressource en eau ? A cette question, le juge administratif répond par l'affirmative. Il estime que le maire pouvait légalement se fonder sur les dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme [1] pour refuser le projet en raison des risques qu'il faisait peser sur l'alimentation en eau potable. Il ajoute que ce motif, à lui seul, suffisait à justifier la décision contestée.

⁵ Ce jugement s'inscrit dans la ligne d'une jurisprudence constante affirmant l'indépendance des législations d'urbanisme et de protection de l'environnement, tout en illustrant la prise en compte croissante des enjeux liés à la gestion quantitative de la ressource en eau dans l'appréciation de la salubrité publique. Il invite ainsi à analyser, d'une part, l'autonomie du pouvoir de refus de l'autorité d'urbanisme face à un projet soumis à la législation des installations classées (I), et d'autre part, la consécration du risque de tension sur la ressource en eau comme motif de refus d'un permis de construire en raison des risques pour la salubrité publique (II).

I. L'autonomie du pouvoir de refus du maire fondé sur la salubrité publique face à une installation classée

⁶ Le projet litigieux relevait de la rubrique 2111 de la nomenclature des installations classées intitulée « Volailles activité d'élevage, vente, transit, etc., pour un nombre d'animaux-équivalents supérieur à 5 000 et inférieur à 30 000 » et avait fait l'objet d'une déclaration au titre de cette législation sans que l'administration ne l'assortisse de prescriptions particulières autres que celles qui régissent l'activité d'élevage de volailles. M. C., soutient dès lors que l'autorité en matière d'urbanisme, en invoquant des motifs liés aux nuisances ou aux impacts environnementaux du projet, s'est davantage fondée sur des considérations tenant à l'exploitation de l'installation classée pour la protection de l'environnement qu'à la construction projetée et à l'utilisation du sol. Il considère donc que le maire a commis une erreur de droit étant donné que la réglementation des ICPE relève de la police spéciale exercée par le préfet.

⁷ Pour écarter les arguments du pétitionnaire, le tribunal fait d'abord appel au principe de l'indépendance des législations, applicables en matière d'urbanisme et de protection de l'environnement et souvent

rappelé par le Conseil d'Etat [2]. Ce dernier précise que l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme doit apprécier la conformité du projet aux règles d'urbanisme, au nombre desquelles figurent les dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme [3]. Cette disposition permet de refuser un projet lorsqu'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 ».

⁸ En l'espèce, le tribunal souligne clairement que l'existence d'une procédure relevant de la législation sur les installations classées ne fait pas obstacle à l'exercice de ce pouvoir du maire, les prescriptions susceptibles d'être édictées au titre de l'urbanisme étant « distinctes de celles que le préfet peut spécifier en application de la législation sur la protection de l'environnement ».

⁹ Le jugement opère également une distinction nette entre l'article R. 111-26 du code de l'urbanisme [4], sur lequel M. C... fondait une partie de ses arguments et l'article R. 111-2 du même code [5]. L'article R. 111-26, selon une jurisprudence constante, ne saurait fonder un refus [6] mais permet uniquement d'assortir une autorisation de prescriptions spéciales relevant de la police de l'urbanisme si le projet est de nature à avoir des conséquences dommageables pour l'environnement. Par conséquent, l'autorité compétente en matière d'urbanisme ne peut assortir le permis de construire délivré pour une installation classée de prescriptions relatives à son exploitation et aux nuisances qu'elle est susceptible d'occasionner. En revanche, comme le souligne le tribunal,

« il lui incombe, le cas échéant, de tenir compte des prescriptions édictées au titre de la police des installations classées ou susceptibles de l'être ».

¹⁰ Or, en l'espèce, l'arrêté litigieux ne se fonde pas sur les dispositions de l'article R. 111-26 du code de l'urbanisme, mais sur celles de l'article R. 111-2 qui elles, autorisent expressément l'administration à refuser le permis de construire.

¹¹ Cette distinction est intéressante dans la mesure où elle participe de la clarification de l'étendue des pouvoirs respectifs de l'autorité d'urbanisme et de l'autorité compétente en matière de police des ICPE. Comme le soulignait le rapporteur public, la véritable difficulté dans cette affaire

« vient de ce qu'il s'agit de polices concurrentes susceptibles de poursuivre les mêmes objectifs de sécurité et de salubrité » [7].

¹² En rejetant les arguments du pétitionnaire, le tribunal administratif se conforme en réalité à la position du Conseil d'Etat qui a déjà précisé que le maire peut 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 [8]. En l'espèce, 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 n'a donc pas

« commis d'erreur de droit, de tels motifs étant classiquement invoqués en matière d'urbanisme y compris à propos de constructions qui ne constitueraient pas des ICPE » [9].

¹³ Le tribunal rappelle en outre que l'administration dispose seulement d'une faculté, et non d'une obligation, d'assortir le permis de prescriptions. Le pétitionnaire ne peut donc utilement soutenir que l'autorité aurait dû accorder le permis sous réserve de conditions destinées à prévenir les risques identifiés.

¹⁴ Ainsi, le jugement confirme l'autonomie du pouvoir de refus de l'autorité d'urbanisme, laquelle peut se fonder sur des considérations liées à la salubrité publique, indépendamment de l'existence d'une procédure au titre des installations classées. Cette autonomie ouvre la voie à une appréciation concrète des risques liés à l'implantation du projet, notamment en matière de gestion de la ressource en eau.

II. La reconnaissance du risque d'atteinte à la ressource en eau comme motif suffisant de refus du permis de construire en raison des risques pour la salubrité publique

¹⁵ La salubrité au sens de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme recouvre la protection contre les atteintes à la santé publique, voire les atteintes à la qualité de vie. Ici, il revenait donc au tribunal de déterminer si les risques d'atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique considérés par le maire sont suffisants pour justifier un refus de permis de construire. Selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, pour cette appréciation, il appartient à l'autorité d'urbanisme compétente et au juge de l'excès de pouvoir,

« de tenir compte tant de la probabilité de réalisation de ces risques que de la gravité de leurs conséquences, s'ils se réalisent » [10].

¹⁶ L'analyse scrupuleuse des motifs invoqués par le maire est d'autant plus importante qu'en matière de refus d'une autorisation d'urbanisme, le juge administratif opère un contrôle normal et non un contrôle limité à l'erreur manifeste d'appréciation. En outre, tel qu'il ressort d'un arrêt récent de la cour administrative d'appel de Lyon, de simples allégations ne suffisent pas à caractériser une atteinte à la salubrité, ce motif de refus ne pouvant être utilisé qu'en présence d'éléments factuels suffisamment convaincants [11].

¹⁷ En l'espèce, le tribunal administratif de Dijon fonde principalement sa décision sur le risque de tension sur la ressource en eau potable. Il procède à une analyse détaillée de la situation locale, prenant en compte la capacité du réservoir alimentant plusieurs communes, soit 75 m³, le débit des sources situé entre 80 et 90 m³/jour, les besoins de la population ainsi que la consommation induite par l'exploitation avicole. Il relève que le projet nécessiterait un prélèvement annuel important, susceptible d'atteindre des niveaux significatifs en « période d'étiage », notamment en fin de cycle d'élevage lorsque les besoins en eau des volailles sont les plus élevés.

¹⁸ Le juge prend également en considération les incertitudes relatives à la consommation réelle du projet, celle-ci ne se limitant pas à l'abreuvement des animaux mais incluant également les opérations de nettoyage et le fonctionnement des équipements notamment « le système de brumisation ». Il souligne l'absence d'éléments permettant d'établir que ces besoins supplémentaires seraient couverts par d'autres ressources. Selon le tribunal, le pétitionnaire ne démontre pas que

« ces besoins en eau supplémentaires seraient couverts par d'autres moyens que par des prélèvements dans le réseau public ». Or, le Conseil d'Etat avait souligné dans une décision du 1^{er} mars 2004 que « les risques d'atteinte à la sécurité publique visés par [l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme] 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 » [12].

¹⁹ C'est précisément le risque que faisaient peser les prélèvements supplémentaires d'eau dans le réseau public sur l'alimentation des autres usagers de ce réseau qui a conduit le maire de Saint-Brancher à refuser le projet de M. C. sur le fondement de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme.

20 La motivation du jugement se distingue par la prise en compte explicite du contexte climatique. Se basant sur une étude du parc national du Morvan, le tribunal relève la tendance à la baisse de la ressource en eau et les projections de diminution des débits de 30% à l'horizon 2050. Il en déduit que les tensions observées ponctuellement ont « de fortes probabilités de se reproduire régulièrement », renforçant la probabilité d'une atteinte à l'alimentation en eau des usagers. Cette approche prospective est intéressante dans la mesure où elle témoigne d'une intégration croissante des enjeux climatiques dans l'appréciation des risques au titre de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme [13].

21 Enfin, le tribunal applique la jurisprudence *Société AC Promotions* selon laquelle :

« lorsqu'il juge que l'un ou certains seulement des motifs de la décision de refus en litige sont de nature à la justifier légalement, le tribunal administratif peut rejeter la demande tendant à son annulation sans être tenu de se prononcer sur les moyens de cette demande qui ne se rapportent pas à la légalité de ces motifs de refus » [14].

22 Après avoir constaté que le risque pesant sur la ressource en eau était, à lui seul, de nature à fonder la décision, le tribunal juge inutile d'examiner en détail les autres motifs, relatifs notamment aux nuisances ou à la desserte.

23 Le jugement consacre ainsi la possibilité pour l'autorité d'urbanisme de refuser un projet en raison d'un risque de tension quantitative sur la ressource en eau, même lorsque ce risque est prospectif. Cette solution illustre l'élargissement de la notion de salubrité publique, qui intègre désormais la préservation de l'accès à l'eau potable dans un contexte de raréfaction de la ressource.

NOTES

- [1] Article [R. 111-2](#) du code de l'urbanisme. [Retour au texte](#)
- [2] Voir par exemple CE 20 mars 2000, *Société Carrefour France*, [n° 191418](#), *Constr.-Urb.* 2000, n° 153, obs. Larralde J.-M. ; *DAUH* 2001, p. 427. [Retour au texte](#)
- [3] Le Conseil d'Etat avait rappelé qu'il incombe à l'autorité compétente saisie d'une demande de permis de construire une installation classée dûment autorisée d'examiner si elle répond aux exigences de l'art. R. 111-2 du code de l'urbanisme. CE 13 juillet 2006, *Ministre des Transports, Équipement, Tourisme et de la Mer*, [n° 282937](#) [Retour au texte](#)
- [4] Article [R. 111-26](#) du code de l'urbanisme [Retour au texte](#)
- [5] Article [R. 111-2](#) du code de l'urbanisme [Retour au texte](#)
- [6] 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](#) [Retour au texte](#)
- [7] Conclusions du rapporteur public sur TA Dijon, 13 novembre 2025, [n° 2300040](#), § 5 [Retour au texte](#)
- [8] Voir CE, 20 mars 2000, *Société Carrefour France*, [n° 191418](#) ; CE, 13 juillet 2006, *Association pour la protection de l'environnement du Lunellois*, [n° 269720](#) [Retour au texte](#)
- [9] Conclusions du rapporteur public sur TA Dijon, 13 novembre 2025, [n° 2300040](#), § 6 [Retour au texte](#)
- [10] CE 16 juillet 2014, *Commune de Salaise-sur-Sanne*, [n° 356643](#), *Envir.* 2014, n° 72, obs. Gillig [Retour au texte](#)
- [11] CA Lyon, 12 novembre 2025, [n° 24LY01069](#) [Retour au texte](#)
- [12] CE, 1^{er} mars 2004, [n° 209942](#) [Retour au texte](#)
- [13] Voir cette étude qui invite à aller dans ce sens, Assogba K. S., « Urbanisme et inondations : un droit en quête de résilience climatique », *RFDA* 2025, p. 731-740 [Retour au texte](#)
- [14] CE, 22 mars 2024, *Société AC Promotions*, [n° 463970](#) [Retour au texte](#)