

Rapporteur : VR

Audience du 10 juin 2025

**CONCLUSIONS**  
**Vincent Bureau, rapporteur public**

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 qui, par un jugement du 4 octobre 2023, a annulé partiellement cette délibération. Le préfet de la Gironde relève appel de ce jugement en tant notamment qu'il a rejeté ses moyens relatifs à la loi « Littoral » et à la compatibilité avec le principe d'équilibre.

**1. En premier lieu**, s'agissant de la loi « Littoral », le préfet soutient que l'article 2 du règlement de la zone UO et l'article N2 du règlement de la zone N du PLU autorisent la construction d'annexes en méconnaissance des dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme.

**1.1 Rappelons préalablement la portée de cet article** puisque son premier alinéa prévoit, dans sa version applicable au litige que « *l'extension de l'urbanisation se réalise soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement* », c'est-à-dire les zones déjà urbanisées caractérisées par un nombre et une densité significatifs de constructions (CE, 9 novembre 2015, Commune de Porto-Vecchio, n° 372531), étant rappelé que la loi « Elan » rend désormais possible, sans extension du périmètre bâti existant, la densification des autres secteurs déjà urbanisés à des fins d'amélioration de l'offre de logement ou d'hébergement et d'implantation de services publics.

Ainsi, si une construction s'adosse à une telle zone, elle peut être autorisée mais 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* » (CE, 31 mars 2017, SARL Savoie Lac Investissements, n° 392186).

Outre la restauration des constructions existantes, la jurisprudence du Conseil d'Etat a admis un autre tempérament à ce principe : un simple agrandissement d'une construction existante ne peut être regardé comme une extension de l'urbanisation au sens de ces dispositions (CE, 28 septembre 2020, commune du Lavandou, n° 423087).

Le simple agrandissement doit alors s'entendre comme une extension présentant un caractère limité au regard de sa taille propre, de sa proportion par rapport à la construction et de la nature de la modification apportée (CE, avis, 30 avril 2024, Mme Delahaye, n° 490405).

Au titre de cette notion de nature, comme le rappelle Nicolas Agnoux, dans ses conclusions sur cet avis, il y a lieu « *notamment de vérifier les critères utilisés pour définir l'extension d'une construction existante et tenant, en particulier, à l'exigence d'une contiguïté, d'un lien fonctionnel et d'une complémentarité avec cette dernière* ».

**1.3 Rappelons aussi**, même si c'est ancien, que la jurisprudence du Conseil d'Etat distingue les notions d'extension et d'annexe : l'annexe étant définie comme une construction accessoire d'un bâtiment principal, dont il appartient au juge, pour former sa conviction, d'examiner la destination et les caractéristiques, notamment les dimensions (*CE, 4 octobre 2000, Isner, n° 193942, en A*).

Par ailleurs, dans sa *décision du 7 février 1994, M. Barber, n° 99382, en C*, le CE estime qu'un projet qui ne vise pas à étendre la surface de la construction existante à usage d'habitation, mais à lui juxtaposer un nouveau bâtiment, doit être regardé comme une construction nouvelle, et non comme une extension.

**1.4 En l'espèce**, il nous faut confronter cela aux dispositions litigieuses.

Ces dernières autorisent la construction d'annexes dans les zones diffuses en zone UO et N.

**a) S'agissant, tout d'abord de la zone UO.** L'article UO-2 du règlement du PLU prévoit que dans les zones d'urbanisation diffuse : « *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 m<sup>2</sup> de surface de plancher et d'emprise au sol. (...)* ».

Rappelons que le lexique définit une annexe comme un « *accessoire et non une extension du bâtiment principal. C'est une construction qui n'est affectée ni à l'habitation, ni à l'exploitation agricole ni à l'activité, à usage de garage, abri de jardin, remise à bois, etc. / L'annexe est séparée matériellement et ne communique pas avec le bâtiment principal. (...)* ».

Ainsi, en se fondant sur la définition littérale des annexes donnée par le PLU et lue à l'aune des critères que nous vous avons rappelé, ces dispositions, qui permettent de créer un accessoire d'une construction principale à usage d'habitation, séparée fonctionnellement et matériellement de celle-ci, autorisent donc la possibilité de construction nouvelle, et non une extension.

**Ce qui est bien prohibé par la loi « Littoral »**, vous pourrez donc censurer cette disposition pour incompatibilité avec l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, comme vous le propose le préfet.

Si vous passiez outre la définition du PLU, il faudrait alors se référer à la notion d'extension et en l'espèce, nous ne pensons pas que cela rentre également dans les critères autorisés.

Déjà sur la taille propre : en l'espèce, les annexes sont limitées à 50 m<sup>2</sup>, ce qui est un maximum assez important.

Ensuite, au regard de la proportion par rapport à la construction principale : on peut douter dès lors que cela ouvre la possibilité d'un garage de 50 m<sup>2</sup> pour un studio de 15 m<sup>2</sup>. Même si la composition des quartiers concernés, composé de maisons individuelles, limite cette éventualité.

Enfin, sur la nature des constructions possibles et notamment à l'exigence d'une contiguïté, d'un lien fonctionnel et d'une complémentarité avec la construction principale. Là aussi vous pouvez avoir des doutes dès lors que le PLU impose un lien entre l'annexe et la construction

principale mais tout en gardant une séparation matérielle. Nous pourrions donc imaginer un garage à plus de 20 mètres, donc sans aucune contiguïté.

Nous ne serions donc plus dans le simple agrandissement et ainsi ce serait bien incompatible avec l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme.

**b) Ensuite, passons à la zone N** où sont autorisées : « *Les annexes aux constructions à usage d'habitation existantes (...) à la date d'approbation du PLU (...) sous réserve de ne pas dépasser 50m<sup>2</sup> de surface de plancher et d'emprise au sol toutes annexes cumulées.* ».

Cela s'inspire de l'article L. 151-12 du code de l'urbanisme qui dispose que : « *Dans les zones agricoles, naturelles ou forestières (...), 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. (...)* ».

Cette disposition issue de la loi du 6 août 2015, dite « loi Macron », autorise donc la construction d'annexes ou extension, dans les zones naturelles.

Cette disposition a été introduite par le Sénat en séance publique à l'initiative de M. François Aubey<sup>1</sup> et il ne ressort pas des débats parlementaires que sa compatibilité avec la loi « Littoral » ait été discutée.

L'objectif des législateurs est assez clair. Pour citer la commission spéciale<sup>2</sup> : « *Les rapporteurs ont considéré qu'il était légitime et pragmatique d'autoriser la construction d'annexes tels que des garages, des piscines ou des abris de jardin autour des bâtiments existants en zone agricole ou naturelle. Ces bâtiments se situant déjà au sein de ces zones, cette disposition n'entraînera, en effet, pas de mitage supplémentaire des terres agricoles.* ».

Même si cela nous paraît contraintuitif avec les objectifs de la loi « Littoral », vous ne pouvez passer outre ces dispositions.

Ce que semble d'ailleurs acter le Conseil d'Etat dans un arrêt récent qui a censuré votre cour sur des dispositions similaires du PLU de Lanton (CE, 26 novembre 2024, commune de Lanton, n° 465732).

Vous noterez d'ailleurs que la loi du 28 décembre 2016, l'« Acte II de la loi Montagne », a ouvert une dérogation similaire au principe de continuité avec la possibilité d'annexes limitées. Cette modification avait pour objectif de permettre aux communes de montagne de bénéficier de la possibilité prévue à l'article L. 151-12 qui avait été introduite, avant l'entrée en vigueur de la recodification du livre I, par la loi « Macron » de 2015.

**c) Enfin, petite parenthèse**, vous noterez que le préfet ne vous saisit pas de la question des piscines qui sont autorisées en zone UO. Vous n'aurez donc pas à vous y intéresser. Toutefois, nous nous permettons de préciser qu'il faudrait alors aussi appliquer les critères relatifs à l'extension que nous avons rappelé tout à l'heure. En effet, le lexique précise que « *Les piscines ne constituent pas une annexe à l'habitation ; elles sont considérées comme une construction à part entière* » et l'article UO-2 dispose que : « *Les piscines sont également admises sous réserve*

---

<sup>1</sup> [N° 298](#)

<sup>2</sup> [Rapport n° 479 \(2014-2015\)](#)

*d'être liées à une construction principale existante à la date d'approbation du PLU. ». Il faudrait donc pour les autoriser une taille limitée et surtout une contiguïté.*

## **2. Fermons cette parenthèse et passons au deuxième moyen du préfet**, qui oppose la méconnaissance du principe d'équilibre garanti par l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme.

A titre liminaire, rappelons que le contrôle que vous serez amenés à exercer est seulement un contrôle de compatibilité du PLU avec ce principe (*CE, 9 novembre 2015, commune de Porto-Vecchio, n° 372531, en A*). Le contrôle de compatibilité avec le principe d'équilibre ne doit conduire le juge qu'à vérifier que le plan ne crée pas de déséquilibre manifeste entre les objectifs qu'il s'agit de concilier.

Rappelons également, qu'en l'absence de schéma de cohérence territoriale, le PLU doit être compatible 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.

**2.1** En l'espèce, le préfet soutient d'abord que les auteurs du PLU ne pouvaient pas, sans méconnaître le principe d'équilibre, ouvrir de nouvelles zones à l'urbanisation alors que le PLU n'est pas compatible avec le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) « Nappes profondes » révisé le 28 juin 2013.

Le préfet, qui se contente de se référer à son avis du 3 juillet 2019 sur le projet de PLU, se prévaut du rapport de présentation qui mentionne que les prévisions de consommation d'eau à l'horizon 2030 excèdent les prélèvements actuellement autorisés.

Toutefois, par un courrier en date du 26 mai 2021, la commission locale de l'eau du SAGE, interrogée par la commune, précise clairement que « *l'attribution d'autorisations de prélèvements d'un ordre de grandeur des volumes évoqués dans le courrier ne devrait pas poser de difficulté, d'autant plus que le volume prélevé sur chaque forage ne dépasse pas l'autorisation correspondante* » et que « *ces ordres de grandeur vous permettront d'approvisionner votre population future* ».

Ainsi, alors que les autorisations sont désormais délivrées au niveau de la communauté d'agglomération et alors qu'il est établi que les ressources en eau sont en capacité de répondre au développement de la commune, le préfet n'établit pas que le PLU serait incompatible avec les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau ou les dispositions du SAGE.

**2.2** Le préfet soutient ensuite que le dispositif d'assainissement est insuffisant pour faire face à la population touristique.

Toutefois, il ressort des pièces du dossier que le syndicat intercommunal du bassin d'Arcachon (SIBA), par un courrier du 17 décembre 2021, réaffirme que le système d'assainissement est en capacité de répondre aux évolutions d'urbanisme à l'horizon 2030, dès lors que la population abonnée a été surévaluée par la commune dans son rapport de présentation.

D'ailleurs, s'il est constant que la population touristique, notamment estivale, sera en augmentation d'ici 2030, le préfet n'établit pas qu'elle serait de nature à rendre insuffisant le dispositif d'assainissement, alors au demeurant qu'elle se substituera en partie à des foyers déjà

comptés dans les abonnés du service de l'assainissement, qu'il s'agisse de résidences secondaires, d'hôtels ou de campings.

Par suite, vous écarterez le moyen dans ses 2 branches.

**3. En troisième lieu**, le préfet soutient que l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser de la commune méconnait les dispositions de l'article R. 151-20 du code de l'urbanisme et aurait dû être différée et subordonnée à une évolution du PLU postérieure à la mise en capacité des réseaux d'assainissement.

En effet, il résulte de cet article que les secteurs de la commune, qu'ils présentent un caractère naturel ou non, peuvent être ouverts à l'urbanisation selon des modalités différentes en fonction du caractère suffisant ou insuffisant des réseaux d'assainissement existant à la périphérie immédiate de la zone à urbaniser pour desservir les constructions à planter dans l'ensemble de la zone :

- lorsque les réseaux existant ont une capacité suffisante, la zone (dite « 1AU ») est ouverte à l'urbanisation et les constructions y sont autorisées ;
- lorsque les réseaux n'ont pas la capacité suffisante, le PLU peut soit subordonner l'ouverture à l'urbanisation de la zone (dite « 2AU ») à une modification ou à une révision de ce plan, soit fixer immédiatement les règles de constructibilité applicables dans la zone mais en subordonnant la possibilité d'autoriser des constructions à la réalisation des voies et réseaux nécessaires à la périphérie immédiate de la zone.

Le caractère suffisant ou insuffisant des voies et réseaux s'apprécie uniquement au regard de l'état existant de ces infrastructures à la date à laquelle la légalité du classement est appréciée sans prendre en compte les travaux éventuellement projetés (Conseil d'Etat, 6 décembre 2023, Commune de Plaisance-du-Touch, n° 466055, B),

En l'espèce, nous avons vu précédemment que les réseaux d'assainissement sont bien en capacité de répondre aux évolutions d'urbanisme à l'horizon 2030. La circonstance que le SIBA dans un courrier du 12 janvier 2021 ait précisé qu'il s'engageait à réaliser les travaux nécessaires si le système d'assainissement des eaux usées s'avérait insuffisant est sans incidence.

Par suite, le moyen sera écarté.

**PCMNC :**

- à l'annulation du jugement du 4 octobre 2023 du tribunal administratif de Bordeaux en tant qu'il a rejeté le moyen tiré de l'incompatibilité de l'article UO 2 avec l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme ;
- à l'annulation de la délibération du conseil municipal de Biganos du 5 juillet 2021 en tant qu'elle approuve les dispositions de l'article UO 2 ;
- au rejet du surplus des conclusions des parties.