

**N° 450229**  
**Office 64 de l'Habitat**

**10<sup>ème</sup> et 9<sup>ème</sup> chambres réunies**

**Séance du 4 avril 2022**  
**Décision du 22 avril 2022**

## **CONCLUSIONS**

### **M. Laurent DOMINGO, Rapporteur public**

L'Office public de l'habitat des Pyrénées Atlantiques, « Office 64 de l'habitat », est propriétaire de deux parcelles sur le chemin Xearbaïta dans la commune d'Urrugne, sur lesquelles il envisage de faire construire des logements. Un premier projet de construction de 49 logements répartis dans dix bâtiments et représentant 3.229 m<sup>2</sup> de surface de plancher avait été autorisé en 2013, mais annulé par un jugement du tribunal administratif de Pau du 14 novembre 2014, au motif que ce projet était, par son importance et par la concentration de l'habitat qui constitue son parti pris, de nature à porter atteinte au caractère et à l'intérêt du quartier, dont l'identité consiste à regrouper un habitat pavillonnaire construit en ordre discontinu.

Après cet échec, l'Office 64 de l'habitat a sollicité, en 2019, un permis pour l'aménagement d'un lotissement de 11 lots, situés sur la partie sud des deux parcelles, et destinés à recevoir chacun une maison d'habitation. A nouveau, le tribunal administratif de Pau, par le jugement contesté, rendu le 29 décembre 2020, a annulé ce projet au motif de la méconnaissance des dispositions relatives à la protection du littoral<sup>1</sup>.

La commune d'Urrugne, située entre Saint-Jean-de-Luz et Hendaye, est une commune littorale. Le projet en litige se trouve à plusieurs kilomètres du littoral. Ne s'applique donc pas les règles d'interdiction de construire dans la bande littorale de cent mètres (article L. 121-16 du code de l'urbanisme) et d'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage (article L. 121-13), mais seulement celle de l'extension de l'urbanisation en continuité, prévue à l'article L. 121-8.

1. Cet article L. 121-8 a été modifié par la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, que le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution sur ce point (décision n° 2018-772 DC du 15 novembre 2018). La notion de « hameau nouveau intégré à l'environnement » a été supprimée (pour les demandes d'autorisation déposées à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2022)<sup>2</sup> et surtout des autorisations de

---

<sup>1</sup> Pour l'application de ces dispositions aux opérations de lotissement, v. 17 décembre 2014, M. P..., commune du Lavandou, n°s 367134 367160, B, concl. X. de Lesquen, BJDU n° 2/15, p. 90.

construire sont désormais possibles dans les « secteurs déjà urbanisés » (mais en dehors de la bande littorale des 100 m et des espaces proches du rivage). Selon deux modalités. En premier lieu, c'est le régime général (2<sup>ème</sup> alinéa de l'article L. 121-8), pourront être autorisées les constructions et installations à des fins exclusives d'amélioration de l'offre de logement ou d'hébergement et d'implantation de services publics dans les secteurs urbanisés identifiés par le schéma de cohérence territoriale et délimités par le plan local d'urbanisme. En second lieu, c'est un régime transitoire applicable jusqu'au 31 décembre 2021 (et applicable en l'espèce), peuvent être autorisées les constructions et installations, sans conditions de finalités, dans ces secteurs déjà urbanisés mais qui n'ont pas encore été identifiés par le schéma de cohérence territoriale et délimités par le plan local d'urbanisme (III de l'article 42 de la loi du 23 novembre 2018)<sup>3</sup>.

Il en résulte désormais que, dans les communes littorales, l'extension de l'urbanisation selon le principe de continuité doit s'apprécier en identifiant et en distinguant les agglomérations et villages existants, les secteurs déjà urbanisés et les espaces d'urbanisation diffuse. Elle est possible dans le premier cas ; elle l'est aussi, sous conditions, dans le second ; elle ne l'est pas dans la troisième.

Le pourvoi de l'Office 64 de l'habitat va vous conduire à vous pencher, pour la première fois à notre connaissance, sur cette notion nouvelle de « secteurs déjà urbanisés »<sup>4</sup>.

2. Le tribunal, dans son jugement, a commencé par relever que le terrain d'assiette du projet, situé dans le quartier d'Herboure, ne peut être considéré comme étant en continuité d'une agglomération ou d'un village existant.

Les agglomérations et villages existants sont des zones urbanisées caractérisées par un nombre et une densité significatifs de constructions (v. 27 septembre 2006, Commune du Lavandou, n° 275924, aux T. ; Section, 31 mars 2017, Sarl Savoie Lac Investissements, n° 392186, p. 117). Ce sont les caractéristiques et la densité de l'ensemble du secteur concerné qu'il faut apprécier (en ce sens, 17 décembre 2014, M. P..., commune du Lavandou, B, préc.), et ce sont des groupes de maisons ou des hameaux de maisons qui permettent de déterminer le niveau d'urbanisation d'une zone (en ce sens, 7 juillet 2009, Commune de Bono, n° 306946, aux T.), et non pas seulement l'état des constructions sur les parcelles immédiatement voisines.

---

<sup>2</sup> Sur ce point, le tribunal a commis une erreur d'application de la loi dans le temps, en se référant à la nouvelle version de l'article L. 121-8, alors que la demande d'autorisation est antérieure au 1<sup>er</sup> janvier 2022, mais cette erreur est sans incidence sur le sens de son jugement, la création d'un « hameau nouveau » n'étant pas en débat.

<sup>3</sup> v. P. Soler-Couteaux, « Après la loi Elan, la loi littoral plus intelligente et plus intelligible », RDI, 2019, p. 149 ; J.-F. Rouhaud, « Les modifications apportées par la loi Elan aux dispositions d'urbanisme particulières au littoral », BJD 2019 p. 79 ; O. Sut, « Loi Littoral et loi ELAN : règle de la continuité de l'urbanisation avec les agglomérations et villages existants », AJCT 2019 p. 187.

<sup>4</sup> Pour le rôle du SCOT dans la mise en œuvre de ces dispositions, v. 6/5, 9 juillet 2021, Commune de Landéda, n° 445118, aux Tables.

Le pourvoi reproche au tribunal une erreur de droit sur ce point. Mais il ne nous semble pas que le tribunal ait commis une erreur de méthodologie pour forger son appréciation. Il ressort du jugement que le tribunal a d'abord regardé les parcelles immédiatement voisines de celles en litige, soit une construction sur la parcelle à l'ouest, trois sur les parcelles à l'est, des parcelles alternativement bâties ou vierges au sud et un espace boisé au nord. Puis, même si le jugement n'est pas dépourvu d'ambiguïté car il utilise l'expression « au droit de la parcelle concernée », le tribunal a élargi son champ de vision au « compartiment » dans lequel le terrain d'assiette s'insère et il a constaté des distances importantes entre les constructions. Enfin, il a vu large, en s'intéressant à la zone agglomérée de Berrouetta, située au nord-ouest. Nous vous proposons donc d'écarter le moyen d'erreur de droit.

En outre, compte-tenu des pièces soumises aux juges du fond, nous sommes d'avis que le résultat auquel le tribunal est parvenu n'est pas entaché de dénaturation (sur ce degré de contrôle, v. par ex Bono, préc ; Section, 31 mars 2017, M. et Mme Beauvais, n° 396938). Autour des parcelles du projet, il y a une dizaine de constructions à l'est, cinq à l'ouest, puis trois autres un peu plus loin et enfin une douzaine de constructions vers le sud (et rien de significatif au nord). Ces constructions sont espacées et la zone comporte plusieurs espaces naturels. Le secteur n'est pas donc densément urbanisé, si bien que le quartier d'Herboure ne constitue pas une agglomération ou un village. Et comme l'a relevé le tribunal, ce quartier ne peut être regardé comme étant lui-même en continuité de la zone agglomérée de Berrouetta, située au nord-ouest. Et il l'est encore moins du centre-ville d'Urrugne.

3. Le tribunal a ensuite relevé, s'agissant de la nouvelle règle de constructibilité des « secteurs déjà urbanisés », que le quartier d'Herboure n'était pas identifié par le SCOT et délimité par le PLU, si bien que la règle générale du deuxième alinéa de l'article L. 121-8 n'était pas applicable, mais qu'en revanche, la règle transitoire du III de l'article 42 de la loi du 23 novembre 2018 était susceptible de l'être, pour autant donc qu'il s'agisse d'un « secteur déjà urbanisé ».

Sur ce point, le tribunal a jugé que le terrain d'assiette du projet s'inscrit, ainsi qu'il a été dit, dans un compartiment ne présentant pas une densité significative de constructions et ne relève dès lors pas d'un secteur urbanisé.

Le pourvoi y voit une erreur de droit et le moyen est cette fois fondé. En effet, le tribunal a raisonné pour les secteurs déjà urbanisés comme pour les agglomérations et villages, en recherchant la densité significative de constructions.

Mais, précisément, la nouvelle règle de construction issue de la loi ELAN a pour objet d'autoriser des projets qui ne se situent pas en continuité des agglomérations et villages, c'est-à-dire de zones avec une densité significative de constructions, mais qui se situent dans des secteurs qui sont néanmoins déjà urbanisés et suffisamment urbanisés. Les « secteurs déjà urbanisés autres que les agglomérations et villages » de la loi ELAN, c'est donc autre chose que les zones ou espaces urbanisés que vous identifiez pour l'application de la règle de l'extension en continuité des agglomérations et villages, ou même pour l'application de celles de l'extension limitée dans les espaces proches du rivage ou de l'interdiction de toute

construction sur la bande littorale des cent mètres (par ex. 7 février 2005, Société soleil d'or et commune de Menton, n°s 264315 264372, aux Tables ; 27 septembre 2006, Commune du Lavandou, n° 275924, aux Tables ; 21 juin 2018, M. et Mme Le Berre, n° 416564, aux Tables)<sup>5</sup>. Il s'agit d'un niveau intermédiaire d'urbanisation, entre ce qui est significativement urbanisé et ce qui est une urbanisation diffuse.

A l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, le législateur a indiqué que « ces secteurs déjà urbanisés se distinguent 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 ». Il faut donc, notamment, une certaine densité d'urbanisation, mais comme ce sont des secteurs « autres que les agglomérations et villages », il n'est pas exigé une densité significative d'urbanisation. Le tribunal a commis une erreur de droit en se plaçant à ce niveau d'urbanisation.

Le texte ne donne pas cependant plus de précisions sur le niveau d'urbanisation requis. Les auteurs de l'amendement à l'origine de cette disposition (n° CE2235) n'étaient pas plus précis. Ils indiquaient seulement que l'objectif est « de répondre aux demandes relatives à la possibilité de densifier les formes urbaines intermédiaires entre le village et l'urbanisation diffuse », « de consacrer un secteur "intermédiaire", entre le village/agglomération et l'urbanisation diffuse, dans lequel une certaine constructibilité est explicitement permise ».

L'article L. 121-8 indique toutefois que cette constructibilité est circonscrite car les constructions ou installations autorisées ne peuvent avoir « pour effet d'étendre le périmètre bâti existant ni de modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti ». En somme, il faut un périmètre déjà bâti, mais avec des trous à remplir. Ainsi que l'indique le professeur Soler-Couteaux, il s'agit « de permettre à des embryons de quartiers de se structurer en lieux de vie, en dehors de toute logique linéaire »<sup>6</sup>. On est donc assez proche de la notion de hameaux existants<sup>7</sup>.

En ce sens, la CAA de Nantes a par exemple jugé qu'un secteur comportant une cinquantaine de constructions regroupées les unes auprès des autres, desservi par les réseaux d'eau, d'assainissement, d'électricité et de collecte des déchets et qui forme un noyau bâti d'une densité marquée doit être regardé comme constituant, non pas une zone d'urbanisation diffuse, mais un secteur déjà urbanisé au sens de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Sur le maniement des différentes « urbanisations » dans le cadre de la loi Littoral, v. notamm. S. Ferrari, « La loi Littoral entre deux eaux », RFDA 2017 p. 1161 ; C. Malverti et C. Beaufils, « Spécial Plage », AJDA 2021 p. 1431.

<sup>6</sup> RDI, 2019 préc.

<sup>7</sup> En ce sens, v. l'article 9 A de la proposition de loi portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique (Sénat, 1<sup>ère</sup> lecture), qui entendait autoriser « la densification des hameaux lorsqu'elle respecte les proportions en hauteur et en volume du bâti existant ».

<sup>8</sup> 6 mars 2020, n° 19NT02933, v. P. Soler-Couteaux, « Loi littoral : première application de la notion des "secteurs déjà urbanisés" », RDI 2020, p. 332.

En l'espèce, du seul point de vue des constructions existantes, si le secteur en cause du quartier d'Herboure ne constitue pas une agglomération ni un village, ce n'est pas pour autant, compte-tenu de la configuration du bâti, qui est regroupé, une zone d'urbanisation diffuse. La densité d'urbanisation, sans être significative, est suffisante pour que, sous réserve des réseaux, le secteur soit considéré comme un « secteur déjà urbanisé ». En 2014, le tribunal administratif de Pau avait d'ailleurs dit de ce quartier que son « identité consiste à regrouper un habitat pavillonnaire construit en ordre discontinu ». Il y a en effet des « trous » dans cette zone, mais il s'agit bien d'un « quartier » ou d'un « hameau » et il nous semble que c'est pour répondre à ce type de situation que le législateur a adopté le nouvel alinéa de l'article L. 121-8.

Notons d'ailleurs que, sans préjudice du respect des autres règles d'urbanisme, le projet de l'Office 64 de l'habitat s'inscrit bien dans la logique de la loi ELAN, qui consiste à renforcer l'urbanisation sans l'étendre, car l'Office a pris soin de délimiter sur les deux parcelles du projet une limite de constructibilité, en concentrant les 11 lots dans la partie sud des parcelles, à hauteur des constructions existantes, et en laissant la partie nord, qui s'ouvre vers un espace naturel plus large, sans aménagements.

Nous vous proposons donc d'annuler le jugement du tribunal administratif de Pau pour erreur de droit dans l'application des dispositions combinées du III de l'article 42 de la loi du 23 novembre 2018 et l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme.

PCMNC : annulation du jugement ; renvoi de l'affaire au tribunal ; à ce qu'il soit mis à la charge conjointe de l'association des riverains d'Herboure et de M. Ercibengoa la somme de 3 000 euros à verser à l'Office public de l'habitat des Pyrénées-Atlantiques au titre des frais d'instance.