

**N° 45918**  
**SA Bouygues Immobilier**

1<sup>ère</sup> et 4<sup>ème</sup> chambres réunies

Séance du 17 mai 2023

Décision du 12 juin 2023

**CONCLUSIONS**

**M. Thomas JANICOT, Rapporteur public**

L'affaire qui vient d'être appelée vous donnera l'occasion de préciser le maniement du principe de continuité de l'urbanisation consacré par la loi « littoral » du 3 janvier 1986 et codifié à l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme depuis 2015<sup>1</sup>.

1. Le maire de la commune littorale de Roquebrune-sur-Argens (Var) a délivré le 3 avril 2019 à la société Bouygues Immobilier un permis de construire sur 3 041 mètres carrés quarante-six logements, dont vingt-trois logements locatifs sociaux, à la place d'un immeuble existant mais vétuste de deux étages. Le projet est situé à une vingtaine de kilomètres de la mer et à cinq kilomètres du centre historique de la commune, en lisière du secteur dénommé « *Le Perrussier* » et composé d'une vingtaine de logements issus d'une opération de lotissement. Ce secteur est lui-même le prolongement d'une zone accueillant une centaine de logements, des équipements sportifs et un centre de loisirs, également issue d'une telle opération.

Saisi par plusieurs voisins du projet, dont le club de golf mitoyen, d'une demande d'annulation de ce permis de construire, le tribunal administratif de Toulon a rejeté leur recours par un jugement du 7 juillet 2020 (n° 1902928, 1903147). Celui-ci a été infirmé par un arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille du 28 octobre 2021 contre lequel la société Bouygues Immobilier se pourvoit en cassation.

2. Un mot d'abord sur le sens et la portée de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme. Son premier alinéa prévoit, dans sa version applicable au litige et donc antérieure à sa modification par la loi « Elan » du 23 novembre 2018, 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* »<sup>2</sup>. Comme vous le savez, le principe de continuité de l'urbanisation qu'il instaure à vocation non seulement à s'appliquer aux deux premiers cercles concentriques identifiés par la loi « littoral » que sont la bande littorale des cent mètres et les

---

<sup>1</sup> Ce principe figurait au I de l'article L 146-4 du code de l'urbanisme avant d'être recodifié par l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre Ier du code de l'urbanisme.

<sup>2</sup> Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique. Le paragraphe V de son article 42 a maintenu l'application de la version antérieure de son premier alinéa pour les demandes de permis de construire déposées avant le 31 décembre 2021, ce qui est le cas en l'espèce.

zones proches du rivage mais aussi à l'ensemble du territoire de la commune (CE, 27 septembre 2006, *Commune du Lavandou*, n° 275924, aux T. sur un autre point.)<sup>3</sup>. Son objectif est d'éviter le mitage et de faire en sorte que l'urbanisation des communes littorales s'opère au travers d'une « *densification concentrique à partir des noyaux d'urbanisation existants* »<sup>4</sup>. Cette disposition repose toutefois « *sur des principes d'urbanisation et des notions qui n'ont reçu, à dessein, aucune définition précise et qui ne correspondent pas, le plus souvent, à des catégories juridiques existantes* », de sorte qu'il est principalement appertenu à la jurisprudence d'en préciser les conditions d'application<sup>5</sup>.

D'une part, ces dispositions s'appliquent en cas d'« *extension de l'urbanisation* », que notre collègue Laurent Touvet décrivait comme une « *transformation du paysage par des bâtiments, quel que soit leur usage* » (ccl sur CE, 15 octobre 1999, *Commune de Logonna Daoulas*, n° 198578, T.). Si tel n'est pas le cas de l'agrandissement d'une construction existante (CE, 3 avril 2020, *Fontenay*, n° 419139, T.), vous adoptez une lecture rigoureuse de cette notion, au sens et pour l'application de l'article L. 121-8, en regardant souvent toute construction comme une telle extension (pour la construction d'une éolienne, CE, 14 novembre 2012, *Société Neo Plouvien*, n° 347778, T. ; d'une antenne relais, CE, 11 juin 2021, *B... contre Commune de Plomeur*, n° 449840, T.)<sup>6</sup>.

D'autre part, vous avez défini les contours de l'exigence tirée de ce que la construction doit être réalisée « *soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement* ». Cette dernière notion<sup>7</sup> n'ayant pas été mobilisée par la cour, nous concentrerons notre propos sur celle d'« *agglomérations et villages existants* », qui vous est bien connue. Vous les définissez depuis longtemps comme des « *zones déjà urbanisées caractérisées par un nombre et une densité significatifs de constructions* ». Vous en déduisez que si la construction projetée s'adosse à une telle zone, elle peut être autorisée mais « *qu'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, 27 septembre 2006, *Commune du Lavandou*, préc. ; CE, Section, 31 mars 2017, *SARL Savoie Lac Investissements*, n° 392186, Rec.). Le nombre et la densité des constructions doivent être suffisamment significatifs pour retenir la qualification d'« *agglomérations et villages existants* », ce qui n'est pas le cas d'un ensemble de trois hameaux ou d'un lotissement composé de quelques maisons (voir respectivement CE, 27 juillet 2009, *Commune du Bono*, n° 306946, T. ; CE, 3 juillet 1996, *S.C.I. Mandelieu Maure-Vieil*, n° 137623, Rec.)<sup>8</sup>.

<sup>3</sup> Sur le détail de cette législation construite en « poupées russes », voir l'expression et les conclusions d'Edouard Crépey sur la décision *Le Berre* du 20 juin 2018, n° 416564, T.

<sup>4</sup> Aurélie Bretonneau, conclusions sur CE, 11 juillet 2018, *Préfet des Pyrénées-Atlantiques*, n° 410084, T.

<sup>5</sup> Sébastien Ferrari, « La loi Littoral entre deux eaux », RFDA 2017, p. 1161.

<sup>6</sup> Voir sur ce point notamment Clément Malverti et Cyrille Beaufils, « Spécial Plage », AJDA 2021, p. 1431. Voir pour l'application de cette condition au cas particulier de zones situées à proximité du rivage ou sur la bande littorale des cent mètres, notamment, CE, 7 février 2005, *Sté Soleil d'Or et commune de Menton*, n° 275924, T. et CE, 11 avril 2018, *Commune d'Annecy* et autres, n° 399094, T.

<sup>7</sup> Elle a été supprimée par la loi Elan. L'existence de tels hameaux était appréciée en fonction d'un faisceau d'indices (CE, 3 avril 2014, *Commune de Bonifacio*, n° 360902, T.).

<sup>8</sup> Vous avez refusé cette qualification aux pistes d'un aéroport (CE, 28 juillet 2017, *Société EARL Clos Canarelli*, n° 397783,

Notons à toutes fins utiles que vous avez récemment précisé le mode d'emploi de l'article L. 121-8 dans sa rédaction issue de la loi « Elan » dans votre décision du 22 avril 2022 *Office public de l'habitat des Pyrénées-Atlantiques* (n° 450229, T.). Vous y avez notamment légèrement remodelé le considérant de principe de *Commune du Lavandou* en évoquant non plus les « zones déjà urbanisées » mais les « secteurs déjà urbanisés caractérisés par un nombre et une densité significatifs de constructions », probablement pour faire écho à la nouvelle possibilité prévue par son deuxième alinéa de construire dans les secteurs déjà urbanisés autres que les agglomérations et villages existant.

**3.** C'est le maniement de cette notion par la cour qui concentre les critiques du pourvoi. Ce dernier cible particulièrement les motifs de sa décision par lesquels elle a fait droit au moyen tiré de la méconnaissance, par le permis litigieux, de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme et de son article L. 111-3, selon lequel, en l'absence de PLU ou de document d'urbanisme, « les constructions ne peuvent être autorisées que dans les parties urbanisées de la commune ». Ces dernières dispositions étaient bien applicables en l'espèce, Roquebrune-sur-Argens ne disposant pas de tels documents à la date du permis.

La cour a décomposé son raisonnement en trois étapes. Elle a d'abord relevé que le projet s'inscrivait « à la limite » du premier « lotissement » d'une vingtaine de logements, qu'elle a considéré comme un habitat diffus bien qu'il soit le prolongement « d'autres lotissements » beaucoup plus important en nombre de constructions et dotés de certains services publics. Elle a ensuite indiqué que ce premier lotissement était séparé du « centre de la commune (...) par une vaste zone forestière et agricole » et « bordé au sud par un golf ». Elle en a enfin déduit que le projet ne remplissait pas le critère de continuité de l'urbanisation, un lotissement ne constituant pas, selon elle, « une agglomération ou un village existant même complété, dans le cas d'espèce, d'équipements sportifs et d'un centre de loisir ». Alors que le tribunal administratif avait regardé si le premier lotissement à côté duquel le projet devait être construit constituait, par lui-même, un village ou une agglomération au sens de l'article L. 121-8, la cour a donc changé de focale. Elle a raisonné de manière plus globale en prenant comme « agglomérations et villages existants » de référence le centre historique de la commune et en niant, par principe, cette qualité à un lotissement.

Ces motifs nous paraissent entachés d'une double erreur de droit.

**3.1.** La première nous semble être d'avoir pris le centre-bourg de la commune comme village ou agglomération de référence pour apprécier le principe de continuité d'urbanisation, sans examiner, comme l'y l'invitait la société, si le lotissement à proximité duquel devait être réalisé le projet pouvait être regardé, en lui-même, comme une zone où la densité et le nombre de constructions étaient significatifs.

Il pouvait certes être tentant d'apprécier le lien de continuité du projet envisagé avec le centre de la commune, ce dernier n'étant distant que de cinq kilomètres de son terrain d'assiette. Et

---

inédite) et à l'ensemble diffus formé par une caserne de pompiers et une déchetterie (CE, 19 juin 2013, *Consorts Gaume*, n° 342061, inédite).

l'on comprend d'autant plus ce réflexe qu'au moment de l'adoption de la loi « littoral » la seule zone d'urbanisation suffisamment dense des communes concernées était généralement leur centre historique, ce qui explique que certaines de vos décisions semblent raisonner en évaluant la continuité du projet seulement vis-à-vis de celui-ci (par ex. CE, 30 décembre 2009, *L...*, n° 323069, T.).

Cette approche est toutefois contredite par la lettre de l'article L. 121-8, qui mentionne au pluriel « les agglomérations » et les « villages » existant pour identifier une zone déjà urbanisée. Ces dispositions invitent donc à tenir compte de l'éventuel polycentrisme d'une commune littorale. Si certaines d'entre elles ne disposent que d'un centre urbain, qui est souvent le centre historique, d'autres peuvent, compte-tenu de leur taille, de leur histoire ou de leur sociologie, comporter plusieurs noyaux d'urbanisation sur lesquels peuvent s'adosser des constructions nouvelles. Cette approche, que nous qualifierions de « dynamique », de la notion d'« *agglomérations et villages existants* » est d'autant plus bienvenue qu'elle permet d'épouser les évolutions urbanistiques intervenues depuis la loi « littoral », alors que le tissu urbain des communes littorales s'est parfois nettement développé depuis cette date, y compris grâce à la technique du lotissement. Elle permet également de ne pas limiter les nouvelles constructions à celles situées en continuité du centre-bourg de la commune, contrainte qui serait excessivement rigide.

La cour pouvait d'autant moins s'abstenir d'examiner si les lotissements à côté desquels se situait le projet était en eux-mêmes un village ou une agglomération existants que vous acceptez de confronter des espaces qui ne constituent pas le centre historique de la commune à cette qualification, à l'image d'un camping, d'un lieu-dit ou de trois hameaux densément urbanisés (voir respectivement CE, 11 juillet 2018, *Préfet des Pyrénées-Atlantiques*, n° 410084, T. ; *SARL Savoie Lac Investissements*, préc. et CE, 9 novembre 2015, *Commune de Porto-Vecchio*, n° 372531, Rec., cette dernière décision utilisant la notion de « *centres urbains* »).

**3.2.** Il nous semble donc que la cour devait examiner si la zone d'implantation du projet constituait à elle seule une agglomération ou un village existants au sens de l'article L. 121-8, alors en outre que rien ne fait obstacle à ce qu'un lotissement soit, par lui-même, regardé comme tels, contrairement à ce qu'elle a jugé en commettant une seconde erreur de droit.

Pour affirmer le contraire, la cour s'est probablement reposée sur le fichage de votre décision *SCI Mandelieu Maure-Vieil* déjà citée, dont la queue d'abstract semble indiquer qu'un lotissement ne peut jamais être, par principe, un village ou une agglomération existant<sup>9</sup>. Cette solution, appliquée par quelques décisions récentes (voir par exemple une décision de la 10<sup>ème</sup> jugeant seule du 13 mars 2017 *SCI Cap Esterello*, n° 395643), nous semble toutefois incompatible avec la rédaction de ces dispositions et l'interprétation que vous leur donnez.

---

<sup>9</sup> Il indique ainsi : « Extension de l'urbanisation en continuité avec les agglomérations et villages existants (article L. 146-4-I du code de l'urbanisme) – Notion d'agglomération ou de village - Absence – Lotissement ».

Ces dispositions ayant pour objet d'éviter le mitage, seul compte le point de savoir si la zone en continuité de laquelle s'insère le projet est caractérisée par un nombre et une densité significatifs de constructions, quel que soit le type d'urbanisation dont il s'agit et de l'opération foncière à son origine. Il est d'autant plus logique de ne pas interdire cette qualification par principe à un lotissement que ce dernier n'est en réalité qu'une technique d'urbanisme consistant à diviser en propriété ou en jouissance une ou plusieurs unités foncières en vue de créer un ou plusieurs lots destinés à être bâtis<sup>10</sup>. Une fois cette technique mise en œuvre, un lotissement peut tout à fait constituer un noyau d'urbanisation sur la base de laquelle des constructions nouvelles pourraient voir le jour.

Un lotissement n'est donc ni toujours, ni jamais une agglomération ou un village existant mais tout dépendra du nombre et de la densité des constructions qu'il comporte. Une lecture attentive de la décision *SCI Mandelieu* montre d'ailleurs que celle-ci dénie cette qualification au lotissement en cause dans le cas d'espèce et non à tout lotissement de manière générale. La cour a donc commis une erreur de droit en refusant, par principe, de reconnaître cette qualification à un lotissement, erreur qui l'a probablement conduite à prendre comme point de repère le seul restant aux alentours du projet, c'est-à-dire le centre historique de la commune.

Si vous nous suivez, vous pourrez donc, avant de censurer l'arrêt de la cour, expressément rappeler qu'un projet de construction situé en continuité avec un secteur urbanisé issu d'une opération de lotissement, peut être autorisé si le nombre et la densité des constructions de ce lotissement sont suffisamment significatifs pour qu'il caractérise une agglomération ou un village existant au sens de cet article L. 121-8. Une fois l'affaire renvoyée aux juges d'appels, il leur appartiendra d'examiner si le projet litigieux constitue une extension de l'urbanisation, si les zones d'implantation de logement et de services publics à proximité peuvent être regardés comme des villages et agglomérations existant et, en cas de réponse positive, si le projet porté par la société requérante peut être regardé comme étant en continuité avec eux.

5. En cas d'annulation de l'arrêt de la cour, vous pourrez vous dispenser d'examiner les autres moyens du pourvoi, qui cherchent tous, sous l'angle de la dénaturation ou de l'erreur de droit, à aboutir au même résultat que l'erreur de droit que vous sanctionnerez.

**Par ces motifs**, nous concluons à l'annulation de l'arrêt du 28 octobre 2021 de la cour administrative d'appel de Marseille, au renvoi de l'affaire devant cette même cour, à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge de la SAS Academic Golf de Roquebrune, l'ASL Les Rives du Golf, M. de Meyer, M. F... et M. P... au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ainsi qu'au rejet des conclusions présentées par la SAS Academic Golf de Roquebrune sur ce fondement.

\*\*\*

---

<sup>10</sup> Article L. 442-1 du code de l'urbanisme.