

AJ Collectivités Territoriales 2026 p.231

L'insuffisance de la ressource en eau potable, motif de refus de permis de construire au titre de la salubrité publique

Décision rendue par Conseil d'Etat

01-12-2025

n° 493556

Sommaire :

La décision fait entrer la disponibilité de la ressource en eau potable dans le champ de la « salubrité publique » au sens de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, et valide, sur ce fondement, un refus de permis de construire visant un immeuble.

 (1)

Texte intégral :

« 3. [...] l'atteinte qu'une construction nouvelle est, par la consommation d'eau qu'elle implique, susceptible de porter à la ressource en eau potable d'une commune, relève de la salubrité publique au sens des dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme ».

CE, 1^{er} décembre 2025, n° 493556 , Fayence (Cne)

Demandeur : Fayence (Cne)

Texte(s) appliqué(s) :

Code de l'urbanisme - art. R. 111-2

Mots clés :

URBANISME * Autorisation d'urbanisme * Permis de construire * Délivrance du permis de construire * Atteinte à la salubrité publique * Atteinte à la ressource en eau

ENVIRONNEMENT * Eau * Gestion de l'eau * Atteinte à la ressource en eau * Motif de refus d'un permis de construire

(1) Par cet arrêt, la salubrité ne se limite pas à la qualité sanitaire (pollution, assainissement, nuisances), mais peut inclure une dimension quantitative lorsque la raréfaction de la ressource compromet l'accès à une eau potable disponible, laquelle serait de nature à caractériser un risque pour la santé et la salubrité publiques.

Le texte de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, qui s'impose à l'autorité compétente lorsqu'elle statue sur une demande d'autorisation d'urbanisme au vu du dossier et de l'instruction, prévoit que : « le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'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 ».

Pour mémoire, cet article fait partie des dispositions du règlement national d'urbanisme et s'applique indépendamment

de l'existence d'un Plan local d'urbanisme (PLU) ou d'un document en tenant lieu. La formule « de *nature* à » qu'il comporte commande une appréciation du risque combinant probabilité et gravité des conséquences s'il venait à se réaliser. À titre d'analogie, le juge raisonne de la même manière quel que soit le risque (v. par ex. CE 16 juill. 2014, n° 356643 , *Cne de Salaise-sur-Sanne*, AJDA 2014. 2227  ; CE 10 déc. 2020, n° 432641 ) étant entendu que la « faible probabilité du risque » ne dispense pas l'autorité administrative d'en « tenir compte » (CE 20 mai 1994, n° 107878 , *Préfet du Rhône et de la région Rhône-Alpes*, Lebon  ; RDI 1994. 651, obs. Y. Gaudemet, H. Savoie et L. Touvet ).

Au cas d'espèce, le tribunal administratif a appliqué cette appréciation du risque à la contrainte hydrique (TA de Toulon, 23 févr. 2024, n° 2302433 ). À cet égard, il a justement rappelé qu'une étude (juill. 2021) attestant d'un niveau préoccupant d'insuffisance des ressources en eau, en raison de l'assèchement de deux forages et du faible niveau d'un troisième, concluait à l'impossibilité à brève échéance de couvrir l'évolution des besoins. Puis, la sécheresse de l'été 2022 a entraîné des limitations de consommation par foyer et la mise en place de rotations d'approvisionnement en eau par camion-citerne. Par suite, compte tenu de ses caractéristiques et de son importance, le projet de construction était de nature à porter une atteinte à la ressource en eau de la commune justifiant qu'un refus lui soit opposé. Ce faisant, et en cassation, le juge du Conseil d'État considère que le tribunal s'est livré à une appréciation souveraine des faits, exempte de dénaturation, insusceptible d'être remise en cause.

L'extension jurisprudentielle dont il est ici question s'inscrit dans une certaine continuité : la jurisprudence a très tôt admis que des considérations relatives à l'eau pouvaient relever de la salubrité, notamment lorsque l'implantation ou les caractéristiques d'un projet faisaient courir un risque à une nappe ou à une source. Ainsi, le Conseil d'État avait déjà sanctionné la délivrance d'un permis au regard de la protection d'une nappe alimentant une source, compte tenu des modalités d'assainissement et des risques en résultant (CE 25 juill. 1986, n° 41690  ; CE 25 sept. 1987, n° 66734 , *Min. de l'urbanisme, du logement et des transports c/ Ville de Bourg-en-Bresse*, Lebon ). La décision commentée innove donc moins quant à l'objet (l'eau) que par l'angle retenu en ce que le juge ne raisonne plus seulement en termes de qualité et de risques de pollution, mais aussi en termes de quantité disponible et de continuité de l'alimentation en eau potable.

Par ailleurs, la décision *Commune de Fayence* ici commentée doit être lue à la lumière de précisions relativement récentes apportées par le juge.

Par une décision *Déville* (CE 26 juin 2019, n° 412429, Lebon  ; AJDA 2019. 1364  ; RDI 2019. 475, obs. P. Soler-Couteaux  ; AJCT 2019. 527, obs. R. Bonnefont ), le juge a énoncé qu'en vertu des dispositions en cause, lorsqu'un projet de construction est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publiques, le permis « ne peut être refusé que si » l'autorité estime, au regard du dossier et de l'instruction, qu'il n'est pas légalement possible de l'accorder en l'assortissant de prescriptions spéciales qui, sans apporter au projet de modification substantielle nécessitant le dépôt d'une nouvelle demande, permettraient d'assurer la conformité de la construction aux dispositions législatives et réglementaires dont l'administration est chargée d'assurer le respect. En d'autres termes, la décision de 2019 subordonnait le refus de l'autorisation à l'impossibilité de neutraliser le risque même en l'assortissant de prescriptions spéciales. Cette lecture faisait du refus l'ultime option, ce qui, en période de contrainte hydrique, aurait conduit à un débat contentieux technique sur le catalogue des mesures d'économie d'eau que l'administration aurait « dû » imaginer.

Puis, l'avis de Section *Société AEI Promotion* (CE, avis, sect., 11 avr. 2025, n° 498803, Lebon avec les concl.  ; AJDA 2025. 743  ; *ibid.* 1126 , chron. A. Goin et L. Cadin  ; AJCT 2025. 415 , obs. R. Bonnefont  ; RFDA 2025. 741, note O. Le Bot ) est venu préciser à la fois l'office de l'autorité compétente et les moyens opérants devant le juge : il affirme, d'une part, que l'administration ne dispose que d'une faculté, et non d'une obligation, d'accorder une autorisation d'urbanisme en l'assortissant de prescriptions spéciales et, d'autre part, que le pétitionnaire auquel est opposé un refus ne peut utilement soutenir, devant le juge de l'excès de pouvoir, que l'autorité aurait dû lui délivrer l'autorisation sollicitée en

la complétant par de telles prescriptions. Cette position, d'abord énoncée de manière générale pour les dispositions du code de l'urbanisme prévoyant la possibilité d'assortir les autorisations de prescriptions spéciales, a ensuite été expressément appliquée à un refus fondé sur l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme par l'arrêt du 18 novembre 2025 (CE 18 nov. 2025, n° 496237 , *Cne de Meaux*), qui transpose la solution de l'avis *AEI Promotion* à la matière des risques pris en compte sur le fondement de cette disposition.

De même, un jugement du tribunal administratif de Dijon (TA Dijon, 13 nov. 2025, n° 2300040 ) a admis que le risque de tension durable sur l'alimentation en eau potable, apprécié à l'échelle du réseau desservant la population, peut justifier un refus de permis de construire au titre de l'article R. 111-2, y compris lorsque le projet relève par ailleurs du régime des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE).

Dans ce cadre, la décision *Commune de Fayence* apparaît cohérente. Le juge ne recherche pas si le projet aurait pu être « sauvé » en l'assortissant de prescriptions spéciales, mais contrôle la légalité du refus au regard du risque caractérisé pour la salubrité publique. Il en résulte que l'autorité compétente n'est pas, en principe, tenue de diligenter une expertise hydrogéologique exhaustive afin de déterminer s'il conviendrait d'accorder le permis, éventuellement sous prescriptions, mais seulement d'apprécier, au vu du dossier dont elle dispose, la probabilité de réalisation du risque et la gravité de ses conséquences en termes d'atteinte à la salubrité ou à la sécurité publiques. En l'espèce, compte tenu des éléments versés au dossier, le refus était légalement justifié, de sorte qu'il ne prêtait pas le flanc à la censure du juge de cassation.

Cette décision sera mentionnée aux tables du Lebon .

À noter

Ne pas confondre disponibilité de la ressource en eau (C. urb., art. R. 111-2 ) et desserte par les réseaux (C. urb., art. L. 111-11 ). Lorsque des travaux sur les réseaux d'eau, d'assainissement ou d'électricité sont nécessaires pour assurer la desserte d'une construction, le permis ne peut être accordé que si l'autorité peut en préciser le délai de réalisation et le maître d'ouvrage (C. urb., art. L. 111-11). L'article R. 111-2 du code de l'urbanisme permet de refuser une autorisation pour atteinte à la salubrité publique, notamment lorsque, au vu du dossier, le projet est de nature à aggraver un risque d'insuffisance ou de tension durable sur la ressource en eau potable. L'existence de réseaux suffisants au sens de l'article L. 111-11 n'exclut donc pas, en elle-même, un refus légalement fondé sur l'article R. 111-2.

Schématiquement, trois séries de situations peuvent fonder un refus :

- la desserte insuffisante par les réseaux publics (C. urb., art. L. 111-11 ) : des travaux sur les réseaux d'eau, d'assainissement ou d'électricité sont nécessaires et l'autorité n'est pas en mesure d'en préciser le délai de réalisation ni le maître d'ouvrage ;
- un risque pour la qualité sanitaire de l'eau potable (pollution, assainissement, périmètres de protection des captages), constitutif d'une atteinte à la salubrité publique (C. urb., art. R. 111-2 ) ;
- désormais, un risque d'insuffisance ou de tension durable sur la ressource en eau potable, de nature à compromettre l'alimentation des usagers, également appréhendé au titre de la salubrité publique (C. urb., art. R. 111-2 , CE 1^{er} déc. 2025, *Cne de Fayence*).

Raphaël Meyer, *Avocat, Airelle Avocats, docteur en droit public*

