

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE GRENOBLE**

N° 1801759

---

PREFET DE LA HAUTE-SAVOIE

---

M. Pierre Dufour  
Président-rapporteur

---

Mme Nathalie Portal  
Rapporteur public

---

Audience du 4 juin 2020  
Lecture du 25 juin 2020

---

68-03  
C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le Tribunal administratif de Grenoble

(2<sup>ème</sup> Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et trois mémoires enregistrés le 22 mars 2018, le 17 juin 2019, le 26 septembre 2019 et le 17 avril 2020 (ce dernier n'ayant pas été communiqué), le préfet de la Haute-Savoie défère à la censure du tribunal administratif l'arrêté du 23 septembre 2017 par lequel le maire de la commune de Nernier a délivré un permis de construire à MM. Avvenenti pour la construction de deux maisons jumelées.

Il soutient que :

- sa requête est recevable ;
- l'arrêté méconnaît l'article L. 146-4 I du code de l'urbanisme, le projet constituant une extension de l'urbanisation qui ne s'inscrit pas en continuité d'une agglomération ou d'un village existant ;
- il méconnaît l'article L. 146-4 II du code de l'urbanisme, le projet, situé dans un espace proche du rivage, constituant une extension de l'urbanisation laquelle n'est pas motivée et justifiée dans le PLU, ni conforme au SCoT, et n'a pas été autorisée par le préfet ;
- l'arrêté est illégal du fait de l'illégalité du PLU, lequel ne comporte pas la motivation et la justification de l'extension limitée de l'urbanisation exigée par l'article L. 146-4 II du code de l'urbanisme ;
- l'arrêté est illégal du fait de l'illégalité du PLU, lequel ne respecte pas les principes méthodologiques définis par le SCoT ;
- l'arrêté est illégal du fait de l'illégalité du PLU, le classement UCh de la parcelle litigieuse étant incompatible avec la coupure d'urbanisation identifiée par le SCoT ;
- l'arrêté est illégal du fait de l'illégalité du PLU, qui méconnaît le principe de l'urbanisation en continuité prévu à l'article L. 146-4 I du code de l'urbanisme.

Par quatre mémoires en défense enregistrés le 14 février 2019, le 5 avril 2019, le 1<sup>er</sup> juillet 2019 et le 20 mars 2020, MM. Miguel et Ricardo Avvenenti, représentés par Me Lacroix, concluent au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de l'État la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils font valoir que :

- la requête est irrecevable, la formalité de notification prévue à l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme n'ayant pas été correctement accomplie ;
- la requête est irrecevable pour tardiveté ;
- la requête est irrecevable, faute pour le préfet d'avoir usé de sa faculté de faire tierce-opposition à l'encontre de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon du 28 mars 2017 ;
- les moyens invoqués ne sont pas fondés.

Par deux mémoires en défense enregistrés le 2 juillet 2019 et le 29 octobre 2019, la commune de Nernier, représentée par Me Baltazard, conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir que :

- par un arrêt du 28 mars 2017 revêtu de l'autorité absolue de la chose jugée, la cour administrative d'appel de Lyon a estimé que le préfet ne pouvait opposer un refus de permis de construire fondé sur l'illégalité du PLU au regard de la loi littoral et du SCoT ; ainsi le préfet ne peut soutenir que le projet serait situé dans une zone d'urbanisation diffuse, inconstructible aux termes des prescriptions de la loi littoral ;
- les moyens invoqués ne sont pas fondés.

Vu :

- l'arrêté attaqué et les autres pièces du dossier ;
- le code de l'urbanisme ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Dufour, président,
- les conclusions de Mme Portal, rapporteur public ;
- et les observations de Me Plénet, représentant MM. Avvenenti.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 23 septembre 2017, le maire de la commune de Nernier a accordé un permis de construire à M. Miguel Avvenenti et M. Ricardo Avvenenti pour la construction de deux maisons jumelées de 237,2 m<sup>2</sup> sur la parcelle cadastrée section A n°351 sise chemin de Fénèches. Cet arrêté a été reçu en préfecture, pour le contrôle de légalité, le 28 septembre 2017. Le 28 novembre 2017, le préfet de la Haute-Savoie a exercé un recours gracieux à l'encontre de cet arrêté, rejeté explicitement le 29 janvier 2018. Par le présent recours du 22 mars 2018, il défère cet arrêté à la censure du tribunal administratif.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

Sur la fin de non-recevoir relative à la tardiveté de la requête :

2. MM. Avvenenti soutiennent qu'en exécution de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon du 28 mars 2017, qui a annulé le refus de permis de construire qui leur avait été opposé le 11 août 2014 et enjoint au maire de la commune de Nernier de statuer à nouveau sur leur demande dans les deux mois à compter de la notification de l'arrêt, ils sont devenus bénéficiaire d'un permis tacite le 29 mai 2017, les demandes de pièces complémentaires n'ayant pas pour effet de proroger le délai d'instruction dans le cadre de l'article L. 600-2 du code de l'urbanisme. Ainsi, selon les pétitionnaires le permis de construire contesté du 23 septembre 2017 ne constitue qu'une décision purement confirmative et non un nouveau permis de construire ayant eu pour effet de porter retrait du permis tacite.

3. L'annulation par le juge de l'excès de pouvoir de la décision de refus de permis de construire, impose à l'administration, qui demeure saisie de la demande, de procéder à une nouvelle instruction de celle-ci, sans que le pétitionnaire ne soit tenu de la confirmer. En revanche, un nouveau délai de nature à faire naître une autorisation tacite ne commence à courir qu'à dater du jour de la confirmation de sa demande par l'intéressé. En l'espèce, si l'injonction au réexamen de la demande de permis de construire prononcée par la cour administrative d'appel de Lyon vaut confirmation de la demande au titre de l'article L. 600-2 du code de l'urbanisme, elle n'a pas eu pour effet de déclencher un nouveau délai d'instruction. De plus, en l'absence de confirmation expresse de la demande de permis de construire par les consorts Avvenenti, le délai d'instruction n'a pas commencé à courir, et aucun permis de construire tacite n'a donc pu naître. Ainsi, le permis de construire exprès du 23 septembre 2017 n'est pas une décision confirmative d'un permis de construire tacite. Le permis de construire du 23 septembre 2017 a été reçu en préfecture le 28 septembre 2017. Le recours gracieux du préfet formé le 28 novembre 2017, prorogeant le délai de recours contentieux, a fait l'objet d'un rejet explicite le 29 janvier 2018. Le déféré formé le 22 mars 2018, soit dans le délai de recours contentieux de 2 mois à compter de ce rejet explicite, n'est donc pas tardif. La fin de non-recevoir doit être écartée.

Sur la fin de non-recevoir relative à l'absence de l'accomplissement de la formalité de notification prévue à l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme :

4. Il ressort des pièces du dossier et notamment des accusés de réception produits par le préfet que le recours gracieux du 28 novembre 2017 et le recours contentieux du 22 mars 2018 ont été correctement notifiés à l'auteur de la décision et au pétitionnaire, conformément à l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme. La fin de non-recevoir doit donc être écartée.

Sur la fin de non-recevoir relative à l'absence de tierce-opposition du préfet à l'encontre de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon du 28 mars 2017 :

5. Le fait que le préfet de la Haute-Savoie n'ait pas fait tierce-opposition à l'encontre de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon du 28 mars 2017 portant annulation du refus de permis de construire du 11 août 2014 et injonction au réexamen de la demande de permis, ne constitue pas une cause d'irrecevabilité du présent recours dirigé contre le permis de construire du 23 septembre 2017, lequel porte sur une décision différente. La fin de non-recevoir doit donc être écartée.

Sur l'autorité absolue de la chose jugée :

6. La cour administrative d'appel de Lyon, dans son arrêt du 28 mars 2017, a jugé, au vu de la demande de substitution de motifs demandée par la commune de Nernier, qu'en tout état de cause, il ne résultait pas de l'instruction que le maire aurait pris la même décision de refus de permis de construire s'il s'était fondé initialement sur les motifs tirés du caractère incomplet du dossier de demande de permis de construire et de l'illégalité qui entacherait le classement en zone urbaine du terrain d'assiette du projet de construction de MM. Avvenenti. En cela, la cour a seulement considéré que toutes les conditions pour procéder à la substitution demandée n'étaient pas remplies et ne s'est pas prononcé, sur le fond, sur la légalité du plan local d'urbanisme au regard des dispositions du SCoT et de la loi littoral. Par suite, la commune ne peut utilement se prévaloir de cet arrêt.

Sur la méconnaissance de l'article L. 146-4 I du code de l'urbanisme :

7. Aux termes de l'article L. 146-4 I, devenu l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme : « *L'extension de l'urbanisation doit se réaliser soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement* ». Il résulte de ces dispositions que les constructions peuvent être autorisées dans les communes littorales en continuité avec les agglomérations et villages existants, c'est-à-dire avec les zones déjà urbanisées caractérisées par un nombre et une densité significatifs de constructions, mais que, 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.

8. En l'espèce, le projet est situé au-delà de la partie agglomérée de la commune de Nernier, dans un secteur où l'urbanisation, composée de quelques maisons individuelles, est diffuse. Le projet s'insère au sein d'un compartiment de terrain bordé, au nord et à l'ouest, par le chemin du Moulin, au sud, par une zone boisée, et à l'est, par le chemin de Fénèches et une zone boisée. Seules trois autres maisons se trouvent dans le même compartiment de terrain que celui où est prévu le projet. De l'autre côté du chemin du Moulin, à l'ouest, se trouve une autre maison, elle-même séparée d'un ensemble de constructions par trois parcelles non bâties, un rideau d'arbres et un chemin. Dans ces conditions, le projet ne pouvait être regardé comme s'intégrant en continuité de l'agglomération de Nernier. Le moyen doit donc être accueilli.

Sur la méconnaissance de l'article L. 146-4 II du code de l'urbanisme :

9. Aux termes de l'article L. 146-4 II, devenu l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme : « *L'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage ou des rives des plans d'eau intérieurs désignés au 1° de l'article L. 321-2 du code de l'environnement est justifiée et motivée dans le plan local d'urbanisme, selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau. / Toutefois, ces critères ne sont pas applicables lorsque l'urbanisation est conforme aux dispositions d'un schéma de cohérence territoriale ou d'un schéma d'aménagement régional ou compatible avec celles d'un schéma de mise en valeur de la mer. / En l'absence de ces documents, l'urbanisation peut être réalisée avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'État après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites appréciant l'impact de l'urbanisation sur la nature. Le plan local d'urbanisme respecte les dispositions de cet accord. (...)* ».

10. En premier lieu, la qualification d'espace proche du rivage s'apprécie au regard de différents critères alternatifs tels que la distance qui sépare le terrain des rives, des caractéristiques de ce espace de séparation et de l'existence d'une co-visibilité. En l'espèce, le projet est situé à environ 200 mètres du rivage. Le terrain, au Nord, séparant le projet du rivage est vierge de toute construction. La présence d'un rideau d'arbres aux abords du rivage, de haies et de quelques arbres de part et d'autre du chemin du Moulin, ne permet pas d'exclure toute co-visibilité. La parcelle litigieuse est de plus identifiée comme faisant partie des espaces proches du rivage par la carte annexée au DOG du SCoT du Chablais. Ainsi, le terrain d'assiette du projet doit être regardé comme un espace proche du rivage.

11. En deuxième lieu, une opération qu'il est projeté de réaliser dans des espaces déjà urbanisés ne peut être regardée comme une extension de l'urbanisation que si elle conduit à étendre ou à renforcer de manière significative l'urbanisation d'un quartier périphérique ou si elle modifie de manière importante les caractéristiques d'un quartier, notamment en augmentant sensiblement la densité des constructions. En revanche la seule réalisation dans un quartier urbain d'un ou plusieurs bâtiments, qui est une simple opération de construction, ne peut être regardée comme constituant une extension au sens de la loi. En l'espèce, le projet consiste en la réalisation de deux maisons jumelées de surface importante (237,2 m<sup>2</sup>), au sein d'un quartier composé de seulement quatre maisons, bordé d'espaces boisés. Il a donc pour effet d'augmenter sensiblement la densité des constructions dans ce quartier. Le projet doit donc s'analyser comme une extension de l'urbanisation au sens de la loi littoral.

12. En troisième lieu, il est constant que l'extension limitée de l'urbanisation de cet espace proche du rivage n'est pas justifiée et motivée dans le PLU de la commune de Nernier. Par ailleurs, le DOG du SCoT du Chablais comporte une orientation visant à « *maitriser et développer stratégiquement l'urbanisation en dehors et dans les espaces proches du rivage* ». S'agissant des espaces proches du rivage, il affirme la nécessité de privilégier un développement du bâti en profondeur vers l'arrière de la commune et de freiner une extension parallèle au rivage de part et d'autre de l'urbanisation existante. La carte annexée au DOG du SCoT a ainsi ménagé des coupures d'urbanisation à l'ouest et à l'est de la commune de Nernier, précisément là où les abords immédiats du rivage sont dénués de toute construction. En revanche, des possibilités d'urbanisation ont été ménagées au centre de la commune, là où il existe d'ores et déjà un nombre important de constructions à proximité du rivage, ne permettant l'implantation de nouveaux projets qu'en profondeur, vers les terres. A l'inverse, le secteur d'implantation du projet litigieux se trouve au sein de l'une des coupures d'urbanisation identifiées par cette carte. Par suite, en permettant d'urbaniser ce secteur, les auteurs du PLU ont pris un parti qui n'est pas conforme aux orientations du SCoT du Chablais. Le moyen doit donc être accueilli.

13. Il résulte de ce qui précède que le préfet de la Haute-Savoie est fondé à demander l'annulation de l'arrêté du 23 septembre 2017 portant permis de construire.

14. Il y a lieu de préciser, pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, qu'aucun des autres moyens soulevés n'est susceptible de fonder l'annulation de la décision attaquée.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

15. L'Etat n'étant la partie perdante dans la présente instance, les conclusions des consorts Avenenti présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ne peuvent qu'être rejetées.

**D E C I D E :**

Article 1<sup>er</sup>: L'arrêté du 23 septembre 2017 est annulé.

Article 2 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 3: Le présent jugement sera notifié au préfet de la Haute-Savoie, à Me Lacroix en application de l'ordonnance n°2020-305 du 25 mars 2020, et à la commune de Nernier.

Copie en sera adressée au procureur de la république près le tribunal judiciaire de Thonon les Bains.

Délibéré après l'audience du 4 juin 2020, à laquelle siégeaient :

M. Dufour, président,  
Mme Triolet, premier conseiller,  
Mme Akoun, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 25 juin 2020.

Le président rapporteur,

L'assesseur le plus ancien  
dans l'ordre du tableau,

P. Dufour

A. Triolet

Le greffier,

C. Jasserand

La République mande et ordonne au préfet de la Haute-Savoie en ce qui le concerne et à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.