

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE GRENOBLE**

N° 1806593

PREFET DE LA HAUTE-SAVOIE

Mme Anne Triolet
Rapporteur

Mme Nathalie Portal
Rapporteur public

Audience du 2 juillet 2020
Lecture du 23 juillet 2020

68-03
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Grenoble

(2^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires enregistrés le 16 octobre 2018, le 13 mai 2019, le 26 septembre 2019, le 7 novembre 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 M. Saxod 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 trois mémoires en défense enregistrés le 7 février 2019, le 1^{er} juillet 2019 et le 20 mars 2020, M. Raymond Saxod, représenté par Me Lacroix, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Le bénéficiaire fait valoir que :

- la requête est irrecevable pour tardiveté, en ce que la décision déférée est confirmative et à défaut pour le préfet d'avoir fait 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.

La commune fait valoir que :

- la requête est irrecevable, celle-ci n'ayant pas été formée dans un délai raisonnable d'un an ;
- 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 Mme Triolet,
- les conclusions de Mme Portal, rapporteur public,
- et les observations de Me Plenet, représentant M. Saxod.

Considérant ce qui suit :

1. Propriétaire des parcelles cadastrées section A n°526, 210 et 2019, sises au 430 chemin du Moulin à Nernier, M. Raymond Saxod a déposé le 2 septembre 2014 une demande de permis afin de construire deux maisons jumelées d'une surface de plancher de 297,72 m². M. Saxod a contesté le refus opposé à ce projet ainsi que le rejet de sa demande d'abrogation de la délibération du 15 juillet 2013, qui avait classé ces parcelles en zone inconstructible sur recours gracieux du préfet. Par un arrêt du 28 mars 2017, la cour administrative d'appel de Lyon a annulé, pour un vice de l'enquête publique, la délibération classant les parcelles et, pour défaut de base légale, le refus de permis de construire et elle a enjoint au réexamen de la demande. Par arrêté du 23 septembre 2017, le maire de la commune de Nernier a accordé à M. Saxod le permis de construire « *déposé le 2 septembre 2014* » et « *complété le 2 août* ».

2017 ». Après rejet de son recours gracieux par décision du 3 août 2018, le préfet défère cet arrêté à la censure du tribunal.

Sur les fins de non-recevoir :

2. 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 vertu de l'article R. 424-1 du code de l'urbanisme, la confirmation de la demande de permis de construire par l'intéressé fait courir le délai à l'expiration duquel le silence gardé par l'administration fait naître un permis de construire tacite.

3. Ainsi, l'injonction tendant 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 mais n'a pas eu pour effet de faire courir le délai d'instruction. M. Saxod n'est donc fondé à soutenir ni qu'il bénéficiait dès le 29 mai 2017 d'un permis de construire tacite, qui serait devenu définitif, ni que la décision déférée serait confirmative.

4. Le permis de construire du 23 septembre 2017 a été reçu en préfecture le 30 avril 2018. Le recours gracieux du préfet, réceptionné le 28 juin 2018, a prorogé le délai de recours contentieux. Il a été rejeté par une décision notifiée au préfet le 17 août 2018. Dès lors, le déféré formé le 16 octobre 2018, soit dans le délai de recours contentieux de 2 mois à compter de la notification de cette décision expresse, n'est donc pas tardif.

5. Au vu de la chronologie rappelée au point précédent, dès lors qu'un recours gracieux a été valablement exercé et que le recours contentieux n'est pas tardif alors même que les délais ont couru, la commune n'est pas fondée à exciper du principe de sécurité juridique et de l'écoulement d'un délai de plus d'un an depuis la délivrance du permis pour arguer d'une quelconque irrecevabilité.

6. Enfin, la cour administrative d'appel de Lyon, dans son arrêt du 28 mars 2017, a jugé s'agissant de la substitution de motifs demandée par la commune de Nernier et tirés « *du caractère incomplet du dossier de demande de permis de construire qui lui a été soumis, de la méconnaissance par le projet des exigences de l'article UC12 du plan local d'urbanisme ainsi que de l'illégalité qui, selon elle, entache le classement en zone urbaine du terrain d'assiette* » que « *cependant et en tout état de cause, il ne résulte pas de l'instruction que le maire de Nernier aurait pris la même décision s'il avait entendu se fonder initialement sur ces motifs* ». La cour a statué sur un litige distinct, n'opposant pas les mêmes parties, et au demeurant sans se prononcer sur les moyens du présent déféré. Par suite, les défendeurs ne sont fondés à soutenir ni que le présent recours se heurte à la chose jugée ni que le préfet de la Haute-Savoie aurait dû faire tierce-opposition à l'encontre de cet arrêt afin de pouvoir valablement contester le permis de construire du 23 septembre 2017.

7. L'ensemble des fins de non-recevoir opposées en défense doit être écarté.

Sur les conclusions en annulation :

En ce qui concerne la méconnaissance de l'article L. 146-4 I du code de l'urbanisme :

8. 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.

9. En l'espèce, le projet est situé en limite est de l'agglomération de Nernier. Il s'insère dans un secteur bordé, au nord, à l'est et à l'ouest, par le chemin du Moulin qui délimite un secteur d'habitat diffus. Il n'existe aucune construction au nord et au sud des parcelles d'assiette du projet et seulement quatre constructions à l'est avant la fin de l'urbanisation. Si plusieurs maisons jumelées ont été construites à l'ouest du chemin du Moulin, les terrains d'assiette en sont séparés par un rideau d'arbres puis par le ledit chemin. A supposer même que ces maisons pourraient être regardées comme appartenant à l'agglomération de Nernier, les terrains du projet ne sont pas en continuité avec celles-ci. 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.

En ce qui concerne la méconnaissance de l'article L. 146-4 II du code de l'urbanisme :

10. 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. (...)* ».

11. 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, les caractéristiques de cet espace de séparation et 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 document d'orientations générales (DOG) du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Chablais. Ainsi, le terrain d'assiette du projet doit être regardé comme un espace proche du rivage.

12. 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 matérialisé des coupures d'urbanisation à l'ouest et à l'est de la commune de Nernier lorsque les abords immédiats du rivage sont peu construits. Le secteur d'implantation du projet litigieux se trouve au sein de l'une des coupures d'urbanisation identifiées par cette carte. Par suite, ce projet n'est pas conforme aux orientations du SCoT du Chablais. L'extension d'urbanisation, même limitée, n'étant autorisée, ni par le PLU, ni par le SCoT, qui la prohibe, ni par le préfet en présence de ces documents, ce dernier est fondé à soutenir que le permis de construire querellé méconnaît les dispositions précitées de l'article L. 146-4 II du code de l'urbanisme.

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. Partie perdante, M. Saxod ne peut prétendre à l'allocation d'une quelconque somme au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1^{er} : 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 la commune de Nernier et à M. Saxod.

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

Délibéré après l'audience du 2 juillet 2020, à laquelle siégeaient :
M. Dufour, président,
Mme Triolet, premier conseiller,
Mme Akoun, premier conseiller.

Lu en audience publique le 23 juillet 2020.

Le rapporteur,

Le président,

A. Triolet

P. Dufour

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.