

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL  
DE LYON**

**N° 20LY02605**

---

M. Raymond SAXOD

---

M. François Bodin-Hullin  
Rapporteur

---

M. Jean-Simon Laval  
Rapporteur public

---

Audience du 7 décembre 2021  
Décision du 4 janvier 2022

---

68-03

C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

La cour administrative d'appel de Lyon

(1<sup>ère</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

*Procédure contentieuse antérieure*

Le préfet de la Haute-Savoie a déféré l'arrêté du 23 septembre 2017 par lequel le maire de Nernier a accordé un permis de construire à M. Raymond Saxod pour la construction de deux maisons jumelées d'une surface de plancher de 297,72 m<sup>2</sup> sur des parcelles cadastrées section A n° 526, 210 et 2019, sises au 430 chemin du Moulin devant le tribunal administratif de Grenoble.

Par un jugement n° 1806593 du 23 juillet 2020, le tribunal administratif de Grenoble a fait droit à cette demande.

*Procédure devant la cour*

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 7 septembre 2020 et le 3 février 2021, M. Raymond Saxod, représenté par Me Lacroix, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du tribunal administratif de Grenoble du 23 juillet 2020 ;  
2°) de mettre une somme de 4 000 euros à la charge de l'Etat au titre des frais exposés en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

– la demande d'annulation formée par le déféré du préfet est irrecevable car tardive ;

– la demande 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 qui est revêtu de l’autorité de la chose jugée ;

- l’arrêt ne méconnaît pas l’article L. 146-4 I du code de l’urbanisme ;
- il ne méconnaît pas l’article L. 146-4 II du code de l’urbanisme ;
- il ne méconnaît pas le schéma de cohérence territoriale (SCOT) du Chablais ;
- le moyen relatif à l’exception d’illégalité du PLU de la commune de Nernier n’est pas fondé.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 23 décembre 2020 et le 17 mars 2021, le préfet de la Haute-Savoie conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir qu’aucun des moyens soulevés n’est fondé.

Par un mémoire en observation enregistré le 27 octobre 2021, la commune de Nernier, représentée par la SCP Mermet et associés (Me Baltazard), s’associe aux conclusions du requérant et demande à la cour d’annuler ce jugement du tribunal administratif de Grenoble du 23 juillet 2020.

Elle soutient que :

- une illégalité aurait été commise en refusant le permis de construire du fait de l’autorité de la chose jugée attachée à l’arrêt de la Cour du 28 mars 2017 ;
- le permis est légal au regard de la loi littoral.

La clôture de l’instruction a été fixée au 15 novembre 2021, par une ordonnance en date du 15 octobre 2021.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l’urbanisme ;
- le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l’audience ;

Après avoir entendu au cours de l’audience publique :

- le rapport de M. François Bodin-Hullin, premier conseiller ;
- les conclusions de M. Jean Simon Laval, rapporteur public ;
- les observations de M<sup>e</sup> Plenet, substituant M<sup>e</sup> Lacroix, pour M. Saxod ;

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 23 septembre 2017, le maire de Nernier a accordé un permis de construire à M. Raymond Saxod pour la construction de deux maisons jumelées d’une surface de plancher de 297,72 m<sup>2</sup> sur des parcelles cadastrées section A n° 526, 210 et 209, sises au 430 chemin du Moulin. Cet arrêté a été reçu en préfecture, pour le contrôle de légalité, le 28 septembre 2017. Le 27 juin 2018, le préfet de la Haute-Savoie a exercé un recours gracieux à l’encontre de cet arrêté, rejeté explicitement le 3 août 2018. Le préfet a alors demandé au tribunal administratif de Grenoble l’annulation de cet arrêté. Par un jugement du 23 juillet 2020,

le tribunal administratif de Grenoble a fait droit à cette demande. M. Raymond Saxod relève appel du jugement du tribunal administratif de Grenoble du 23 juillet 2020.

Sur le bien-fondé de l'arrête de permis de construire du 23 septembre 2017 :

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

2. 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.

3. Le projet est situé en limite Est de l'agglomération de Nernier. Il s'insère dans un secteur bordé, au nord, par le chemin du Moulin et au sud par une zone boisée qui délimite un secteur d'habitat diffus. La parcelle n° 526 est déjà bâtie et contiguë à deux parcelles bâties à l'Est. Si ces constructions sont édifiées sur de vastes parcelles elles composent néanmoins un paysage formé de résidences individuelles. L'existence d'une haie d'arbres à l'Ouest des parcelles ne constitue pas une coupure entre deux zones mais borne des terrains supportant des constructions et forme une clôture végétale. S'il n'existe aucune construction au nord et au sud des parcelles d'assiette du projet, ces dernières se situent au sein d'un espace urbanisé comprenant notamment plus à l'Ouest un lotissement de près d'une vingtaine de lots. Plusieurs maisons jumelées existent aussi à proximité des parcelles en litige. Les terrains du projet sont en continuité avec celles-ci et sont situés dans un espace interstitiel entre ces espaces construits. Dans ces conditions, le nombre et la densité des constructions alentours permettent de regarder le projet comme se situant en continuité de l'agglomération de Nernier.

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

4. 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. (...)* ».

5. Il résulte de ces dispositions qu'une opération conduisant à étendre l'urbanisation d'un espace proche du rivage ne peut être légalement autorisée que si elle est, d'une part, de caractère limité, et, d'autre part, justifiée et motivée dans le plan local d'urbanisme selon les critères qu'elles énumèrent. Cependant, lorsqu'un schéma de cohérence territoriale ou un des autres schémas mentionnés par les dispositions du II de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme

comporte des dispositions suffisamment précises et compatibles avec ces dispositions législatives qui précisent les conditions de l'extension de l'urbanisation dans l'espace proche du rivage dans lequel l'opération est envisagée, le caractère limité de l'urbanisation qui résulte de cette opération s'apprécie en tenant compte de ces dispositions du schéma concerné.

6. En premier lieu, pour déterminer si un terrain peut être qualifié d'espace proche des rives d'un plan d'eau intérieur au sens de ces dispositions, trois critères doivent être pris en compte, à savoir la distance séparant ce terrain des rives du lac, les caractéristiques des espaces l'en séparant et les conséquences à tirer de l'existence ou de l'absence d'une covisibilité entre le terrain et le lac. Il ressort des pièces du dossier que le projet est situé à environ 200 mètres du rivage. Le terrain, au nord, séparant le projet du rivage est vierge de toute construction. L'existence de quelques végétaux entre le rivage et le terrain d'assiette 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 du Chablais. Ainsi, le terrain d'assiette du projet doit être regardé comme un espace proche du rivage du lac Léman au sens des dispositions précitées de l'article L. 146-4 II du code de l'urbanisme.

7. 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. Le projet consiste en la réalisation de deux maisons jumelées d'une surface de 297,72 m<sup>2</sup>, au sein d'un quartier qui est composé de maisons individuelles, souvent bordées d'espaces boisés, et qui comprend un lotissement de près d'une vingtaine de lots. Il a donc pour effet d'augmenter sensiblement la densité des constructions dans ce quartier en limite d'agglomération. Le projet constitue ainsi une extension de l'urbanisation au sens de la loi littoral.

8. 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 alors applicable de la commune de Nernier. Toutefois, le DOG du SCOT du Chablais approuvé le 23 février 2012 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 dénués de toute construction. Il ressort de cette même carte que les parcelles en litige se situent exactement à la limite d'une coupure d'urbanisation. Le projet en litige se situant toutefois en direction du centre de la commune à l'ouest de la coupure prévue par le SCOT, et au sein d'une zone qui supporte déjà des constructions de même type ainsi qu'il a été décrit au point 3 du présent arrêt est ainsi conforme aux dispositions du SCOT suffisamment précises sur ce point. Dès lors l'extension de l'urbanisation limitée induite par le projet en litige est conforme aux dispositions du SCOT et n'a pas à être autorisée par le préfet. Il résulte de ce qui précède que M. Raymond Saxod est fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Grenoble a fait droit à la demande du préfet de la Haute-Savoie.

9. Il appartient à la cour dans le cadre de l'effet dévolutif de l'appel d'examiner les autres moyens soulevés par le préfet de la Haute-Savoie en première instance.

10. Le préfet de la Haute-Savoie soutient que 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. Toutefois, ce moyen ne peut être utilement invoqué alors qu'ainsi qu'il a été dit au point 8 du présent arrêt l'arrêté en litige est conforme aux dispositions du SCOT applicable et alors qu'il résulte des dispositions précitées de l'article L. 146-4 II, devenu l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme que l'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage peut être réalisée soit lorsque l'extension est justifiée et motivée dans le plan d'occupation des sols selon l'un ou l'autre des critères rappelés ci-dessus, soit lorsqu'elle est conforme aux dispositions d'un schéma directeur ou d'aménagement ou compatible avec celles d'un schéma de mise en valeur de la mer, une seule de ces conditions étant exigée.

11. Le préfet de la Haute-Savoie soutient que l'arrêté est illégal du fait de l'illégalité du PLU, lequel ne respecte pas les principes méthodologiques définis par le SCOT. Ce moyen ne peut être utilement invoqué alors qu'ainsi qu'il a été dit le projet autorisé par l'arrêté en litige est conforme aux dispositions du SCOT.

12. Enfin si le préfet soutient que le classement UCh de la parcelle litigieuse est incompatible avec la coupure d'urbanisation identifiée par le SCOT et que 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, il y a lieu pour les mêmes motifs que ceux développés aux points 4 à 8 du présent arrêt d'écarter ces deux moyens.

13. Il résulte de tout ce qui précède et sans qu'il soit besoin de statuer sur les fins de non-recevoir opposées en première instance, que les conclusions du préfet de la Haute-Savoie à fin d'annulation de l'arrêté du 23 septembre 2017 doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

14. En application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de l'urbanisme, l'Etat versera la somme de 2 000 euros à M. Saxod.

D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : Le jugement du tribunal administratif de Grenoble du 23 juillet 2020 est annulé.

Article 2 : La demande présentée par le préfet de la Haute-Savoie devant le tribunal administratif de Grenoble est rejetée.

Article 3 : L'Etat versera la somme de 2 000 euros à M. Saxod au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à M. Raymond Saxod et au ministre de l'intérieur.  
Copie en sera adressée au préfet de la Haute-Savoie et à la commune de Nernier.  
Copie en sera également adressée au procureur de la République près le tribunal judiciaire de Thonon les Bains.

Délibéré après l'audience du 7 décembre 2021 à laquelle siégeaient :  
Mme Danièle Déal, présidente de chambre,  
M. Thierry Besse, président-assesseur,  
M. François Bodin-Hullin, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 4 janvier 2022.

Le rapporteur,

La présidente,

François Bodin-Hullin

Danièle Déal

La greffière,

Fabienne Prouteau

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur, à la ministre de la transition écologique et à la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales en ce qui les concerne ou 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.

Pour expédition,  
La greffière,