

Précisions sur l'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage ou des rives de plans d'eau intérieurs

Lire les conclusions de :

Jean-Paul Vallecchia

Conclusions du rapporteur public

Lire les commentaires de :

Grégory Tachon

L'appréciation de la notion d'extension limitée de l'urbanisation

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Lyon, 1ère chambre – N° 12LY02144 – Commune de Talloires – 09 avril 2013 – C+



INDEX

Mots-clés

Extension de l'urbanisation, L.146-4 II du code de l'urbanisme, Permis de construire, Prescriptions d'aménagement et d'urbanisme, ABF, Champ de visibilité d'un monument historique, Loi du 3 janvier 1986 Littoral, Lac d'Annecy

Rubriques

Urbanisme et environnement

Résumé Conclusions du rapporteur public Note d'avocat

Résumé

¹ *Urbanisme, Extension limitée de l'urbanisation, Notion d'extension de l'urbanisation, Article L. 146-4 II du code de l'urbanisme, Permis de construire, Prescriptions d'aménagement et d'urbanisme, Régime issu de la loi du 3 janvier 1986 sur le littoral, Espace proche du lac d'Annecy, Qualification d'espace proche des rives d'un plan d'eau intérieur, Défaut de justification de l'extension par le POS, Défaut de consultation de l'architecte des bâtiments de France ABF, Champ de visibilité d'un monument historique, Compétence, Influence sur le sens de la décision*

² Les dispositions du II de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme encadrent l'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage ou des rives des plans d'eau intérieurs. Pour déterminer si un terrain entre dans le champ d'application de ces dispositions, trois critères doivent être pris en compte : 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 co-visibilité entre le terrain et le lac. Ces dispositions ont vocation à s'appliquer indépendamment du caractère urbanisé ou non de l'espace dans lequel se situe la construction envisagée. Par ailleurs, le caractère limité de l'urbanisation au sens de ces dispositions s'apprécie compte tenu de l'implantation, de l'importance, de la densité et de la destination des constructions envisagées ainsi que des caractéristiques topographiques de la partie concernée de la commune.

³ Le défaut de consultation de l'architecte des bâtiments de France : application de la jurisprudence Danthony

⁴ Par arrêté du 18 juin 2009, le maire de la commune de Talloires a délivré un permis de construire portant sur l'édification d'un bâtiment collectif d'habitation. Or, le défaut de consultation de l'architecte des bâtiments de France sur ce projet qui se situe dans le champ de visibilité d'une ancienne abbaye inscrite à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques, est une illégalité, affectant la compétence, de nature à avoir exercé une influence sur le sens de la décision autorisant la construction.

Conclusions du rapporteur public

Jean-Paul Vallecchia

Rapporteur public à la cour administrative d'appel de Lyon

DOI : [10.35562/alyoda.6112](https://doi.org/10.35562/alyoda.6112)

- ¹ Deux permis de construire, délivrés par le Maire de Talloires - en Haute-Savoie - sont en cause dans les trois affaires qui vous sont soumises :
- ² - le permis de construire du 8 avril 2008, délivré à la Société par Actions Simplifiée EDIFIM, représentée par M. Jean-Luc d'Aura, pour la construction, sur un terrain de 1182 m² situé Rue André Theuriet, à Talloires - terrain constitué de deux parcelles cadastrées section AK n°s 198 et n° 199 classées en zone UA du Plan Local d'Urbanisme de la Commune - d'un immeuble de 12 logements, totalisant une Surface Hors Œuvre Nette (SHON) de 1097 m² ;
- ³ - et le permis de construire du 18 juin 2009, délivré à la Société Civile Immobilière (SCI) Les Ecrins - Société EDIFIM, représentée par M. Jean-Luc d'Aura, pour la construction sur le même terrain situé Rue André Theuriet à Talloires, d'un immeuble de 12 logements totalisant une SHON de 894 m²...
- ⁴ ... deux permis de construire délivrés successivement, à une année d'intervalle, pour un projet quasiment identique, devant être réalisé sur un terrain situé à un peu plus de 100 mètres du rivage du Lac d'Annecy...
- ⁵ ... deux permis de construire successivement contestés par M. et Mme Roger G., M. et Mme Robert G. et M. et Mme Yves C...
- ⁶ ... et deux permis de construire annulés par deux jugements de la 1^{ère} chambre du Tribunal Administratif de Grenoble, deux jugements du 8 juin 2012, n° 0803635 pour le permis du 8 avril 2008 et n° 0904819 pour le permis de construire du 18 juin 2009.
- ⁷ A l'égard du permis de construire du 8 avril 2008, les premiers juges ont considéré que la demande de M. et Mme Robert G. et celle de M. et Mme Roger G. n'étaient pas tardives, contrairement à celle de M. et Mme Yves C.
- ⁸ L'intérêt à agir de M. et Mme Robert G. et de M. et Mme Roger G. a également été reconnu, ces derniers étant propriétaires indivis de parcelles directement voisines du projet cadastrées section AK n°s 196 et 197.
- ⁹ La nouvelle demande de permis de construire ayant donné lieu à la délivrance du permis de construire du 18 juin 2009 n'ayant pas été assortie d'une demande de retrait du premier permis du 8 avril 2008,

les premiers juges ont aussi considéré que le premier ne pouvait être regardé comme ayant été retiré.

¹⁰ Sur le fond, et pour l'application des dispositions de l'article L146-4 II du Code de l'Urbanisme - dispositions qui sont au centre du débat concernant les trois affaires qui vous sont soumises - les premiers juges ont en premier lieu considéré que le terrain d'assiette du projet devait être regardé comme un espace proche du rivage, du fait de sa proximité par rapport à la rive du Lac d'Annecy, du fait de sa visibilité possible depuis cette rive, et du fait de l'ensemble cohérent formé par ce terrain et la zone située en aval et s'étendant jusqu'à cette rive - zone dénommée « sous le vivier » classée en zone Nat du Règlement du PLU de la Commune de Talloires.

¹¹ En deuxième lieu, les premiers juges se sont prononcés sur la notion d'espace urbanisé, en considérant que le terrain d'assiette du projet se trouvait dans un espace déjà urbanisé au sens des dispositions de l'article L146-4 II du Code de l'Urbanisme, deux parcelles construites se trouvant à l'Est et à l'Ouest, quatre terrains de tennis et une petite construction au Nord, et une maison au Sud, de l'autre côté de la Rue André Theuriet.

¹² En troisième lieu, pour achever l'application des dispositions de l'article L146-4 II du Code de l'Urbanisme, les premiers juges ont en revanche considéré que l'opération projetée ne constituait pas une extension de l'urbanisation à caractère limité, aucune des constructions alentour n'ayant l'importance ni la densité du projet, les caractéristiques de ce projet conduisant, selon les premiers juges, à une densification sensible des constructions et modifiant ainsi, de manière importante, la structure du quartier.

¹³ Dans cette même affaire, le projet a aussi été considéré comme contraire aux dispositions de l'article U 7-1 du Règlement du PLU de la Commune de Talloires - dispositions réglant la distance minimale d'implantation des constructions par rapport aux limites séparatives (une distance minimale de 3 mètres), la terrasse du premier étage de la façade Nord-Ouest du projet étant située à moins d'un mètre de la parcelle voisine n° 0197, et cette terrasse ne pouvant entrer dans le cadre des exceptions prévues par ces dispositions.

¹⁴ Deux autres prescriptions réglementaires du PLU ont également été regardées comme méconnues, celle issue de l'article UA 11-3-2 du Règlement du PLU et concernant le format maximum des lucarnes et des jacobines (1, 80 m sur 1, 20 m) alors que les deux lucarnes de la façade Nord-Ouest du projet atteignent un format de 4, 20 m sur 3, 20 m, et celle issue de l'article UA 11-2-2 du Règlement du PLU relative à la couleur des enduits (gris, sable ou beige), l'enduit des balcons du second étage étant d'un blanc criard.

15 A l'égard du permis de construire du 18 juin 2009, les premiers juges ont considéré que les demandeurs n'avaient pas introduit leur recours tardivement et qu'ils justifiaient d'un intérêt à agir en raison de leur qualité de propriétaires de parcelles voisines du projet, M. et Mme Yves C. étant eux aussi propriétaires d'une maison sur la parcelle AK n° 0124, face au terrain d'assiette du projet de l'autre côté de la Rue André Theuriet.

16 Pour l'application des dispositions de l'article L146-4 II du Code de l'Urbanisme, les premiers juges ont repris le même raisonnement que dans la précédente affaire, en ne reconnaissant donc pas à l'opération envisagée la condition nécessaire d'urbanisation à caractère limité.

17 Dans ce second jugement, l'article UA 7-1 du Règlement du PLU sur la distance minimale par rapport aux limites séparatives a aussi été considéré comme méconnu par la sortie de ventilation des garages incorporée au bâtiment et se trouvant à moins d'un mètre de la parcelle n° 0197. Et dans ce second jugement les premiers juges ont écarté l'hypothèse d'une annulation partielle par application des dispositions de l'article L600-5 du Code de l'Urbanisme en raison de la méconnaissance de l'article L146-4 II du Code de l'Urbanisme, cette méconnaissance mettant en cause la conception de l'ensemble de l'ouvrage.

18 La société EDIFIM interjette appel du jugement n° 0803665 du 8 juin 2012 au travers de la requête n° 12LY02150.

19 Ce jugement, dont la Minute comporte les signatures du Président, du Rapporteur et du Greffier, n'est pas, comme il est soutenu, irrégulier sur le fondement de l'article R741-7 du Code de Justice Administrative.

20 Vous noterez que, dans cette affaire, es écritures en défense des intimés est irrecevable en tant qu'il émane de M. et Mme C., dont la demande de première instance avait été jugée tardive, ces écritures restant toutefois recevables au moins en tant qu'elles émanent des consorts G.

21 La Commune de Talloires et la SCI Les Ecrins font appel du jugement n° 0904819 du 8 juin 2012 au travers des requêtes n° 12LY02144 et n° 12LY02149.

22 La requête d'appel n° 012LY02144 de la Commune de Talloires ne pose pas de problème de recevabilité, le Maire de Talloires ayant été régulièrement habilité à défendre les intérêts de la Commune devant les instances juridictionnelles par délibération de l'assemblée municipale du 24 avril 2008, notamment lorsqu'il s'agit d'affaires touchant au droit d'urbanisme, une habilitation particulière n'apparaissant donc pas nécessaire.

23 Cette même délibération du 24 avril 2008 est aussi mise en cause au titre du litige de première instance, ce qui revient, pour les intimés, à critiquer la régularité du jugement du 8 juin 2012, alors que ce jugement leur a donné satisfaction.

24 Dans le cadre de cette requête vous pourrez, sans difficulté particulière, admettre l'intervention de l'association Lac d'Annecy Environnement, agréée en matière de défense de l'environnement et ayant pour objet la sauvegarde, la défense et la promotion du site du bassin du Lac d'Annecy, dont il est ici question au premier chef.

25 Dans la requête d'appel n° 12LY02149 de la SCI Les Ecrins, la régularité du jugement n° 12LY02144 du 8 juin 2012 est mise en cause sur le fondement de l'article R741-7 du Code de Justice Administrative, mais les signatures requises - celles du Président, du Rapporteur et du Greffier - figurent bien sur la Minute du jugement.

26 Le débat concernant l'application des dispositions de l'article L146-4 II du Code de l'Urbanisme - qui constitue le débat central - concerne les trois requêtes, les deux jugements du 8 juin 2012 qui sont contestés devant vous ayant tranché dans le même sens l'application de ces dispositions issues de la loi littoral.

27 Quelle que soit l'approche que votre Cour adoptera à cet égard, il y aura lieu effectivement de traiter les deux permis de construire, du 8 avril 2008 et du 18 juin 2009, de manière identique, ces deux permis de construire ayant été délivrés sur les mêmes parcelles de terrain cadastrées section AK n°s 198 et n° 0199 classées en zone UA du Plan Local d'Urbanisme de la Commune, et les opérations envisagées par l'un et l'autre de ces permis présentant des différences qui, par elles-mêmes, ne modifieront pas votre appréciation - quelle qu'elle soit - quant à l'application des dispositions de l'article L146-4 II du Code de l'Urbanisme.

28 En effet, le permis de construire du 8 avril 2008 a autorisé un immeuble d'habitation en forme de L de 12 logements devant s'implanter parallèlement à la Rue André Theuriet et remontant en partie vers l'amont du terrain ; immeuble de 11, 61 m au sommet des toitures, constitué d'un socle semi-enterré comprenant les garages, les caves et le hall d'entrée, d'un rez-de-chaussée comprenant cinq logements, d'un premier étage de cinq logements également et de combles aménagés comprenant deux grands appartements ; l'ensemble totalisant une Surface Hors Œuvre Brute (SHOB) de 2554 m² et une Surface Hors Œuvre Nette (SHON) de 1097 m².

29 Le permis de construire du 18 juin 2009, a également autorisé un immeuble collectif de 12 logements, avec 24 places de stationnement couvertes, sur le même terrain de 1182 m², pour une SHON un peu inférieure de 894 m², la SHOB n'ayant pas été précisée au titre de ce permis de construire.

30 Comme pour le permis du 8 avril 2008, la notice de présentation de l'opération précise que le terrain d'assiette du projet, qui est en légère pente descendante vers le lac, bénéficie à son sommet d'une vue sur le lac, le château de Duingt et le massif des Bauges, une situation assurément exceptionnelle.

31 Pour ce permis de construire du 18 juin 2009, la distribution des locaux par niveau est la même, mais le plan du bâtiment diffère, un plan en forme de croix, une disposition plus compacte, mais ne modifiant pas fondamentalement la volumétrie globale de ce projet.

32 Les dispositions de l'article L146-4 II du Code de l'Urbanisme prescrivent que : *« L'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage ou des rives des plans d'eau intérieurs désignés à l'article 2 de la loi n° 086-2 du 3 janvier 1986 (...) doit être 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 du représentant de l'Etat dans le département. Cet accord est donné après que la commune a motivé sa demande et après avis de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites appréciant l'impact de l'urbanisation sur la nature. (...) ».*

33 Ces dispositions impliquent, pour l'appréciation de la légalité d'une autorisation de construire dans un espace proche du rivage, l'examen successif de plusieurs questions.

34 S'agit-il véritablement d'un espace proche du rivage ? Si oui, le projet est-il constitutif d'une extension de l'urbanisation ? S'il n'y a pas d'extension de l'urbanisation le projet peut alors être autorisé.

35 S'il y a extension de l'urbanisation, il s'agit alors de savoir si cette extension est limitée, les espaces proches des rivages pouvant seulement recevoir, sous certaines conditions, des opérations constituant des extensions limitées de l'urbanisation.

36 Une extension non limitée de l'urbanisation dans un espace proche du rivage sera donc par définition illégale.

37 Une extension de l'urbanisation pouvant être qualifiée de limitée doit en outre, pour être légalement réalisée, soit être justifiée par le document d'urbanisme existant, soit, si le document d'urbanisme ne procède pas à cette justification, obtenir l'accord du représentant de l'Etat dans le Département après avis de la commission compétente en matière de nature, de paysages et de sites.

38 La question initiale de savoir si les parcelles constituant le terrain d'assiette du projet autorisé par le Maire de Talloires sont incluses dans un espace proche du rivage ne présente pas de difficulté majeure, car le critère de la distance du terrain par rapport au rivage, même s'il n'est pas le seul à considérer pour répondre à cette question, reste tout de même assez déterminant.

39 Voyez sur ce point des critères d'appréciation de la notion d'espace proche du rivage Section du Contentieux du Conseil d'Etat n° 128251 du 12 février 1993 Commune de Gassin et SA SAGIC. Il s'agissait dans cette affaire d'un terrain -reconnu comme inclus dans un espace proche du rivage - situé à une distance de 500 à 1000 mètres du rivage de la mer, et séparé de ce rivage par une zone urbanisée et une ligne de crête.

40 Dans nos affaires, le terrain en cause est situé à environ 110 mètres du rivage du Lac d'Annecy, soit une distance particulièrement courte, en bordure de la Rue André Theuriet, un secteur certes construit, mais lui-même inclus dans les espaces proches du rivage de la Commune de Talloires.

41 En outre, le co-visibilité entre le terrain et le rivage, qui peut constituer un autre critère d'appréciation de cette notion d'espace proche du rivage - sans pour autant qu'une absence de co-visibilité permette d'écarter systématiquement la notion d'espace proche du rivage - cette co-visibilité est, au cas d'espèce, affirmée par les deux notices de présentation des deux demandes de permis de construire qui avaient été présentées, ce qui vient encore renforcer l'existence de la proximité exigée par l'article L146-4 II du Code de l'Urbanisme.

42 Le débat relatif au rattachement du terrain d'assiette du projet à un espace plus vaste, qui pourrait ne pas être celui d'espaces encore plus proche du rivage, apparaît dans ce contexte inutile, la réponse à la question initiale pouvant être apportée sans avoir à se référer à d'autres espaces.

43 Ainsi, les dispositions de l'article L146-4 II du Code de l'Urbanisme sont bien applicables au projet autorisé par la Commune de Talloires.

44 Il faut donc en venir à la deuxième question, celle de l'existence d'une opération constituant une extension de l'urbanisation, extension de l'urbanisation au sens de l'article L146-4 II du Code de l'Urbanisme, à savoir une opération qui conduirait à étendre ou renforcer de manière significative l'urbanisation de quartiers périphériques ou à modifier de manière importante les caractéristiques d'un quartier, notamment en augmentant sensiblement la densité des constructions, la seule réalisation dans un quartier urbain d'un ou plusieurs bâtiments constituant une simple opération de construction ne

pouvant en revanche être regardée comme une extension au sens de la loi : Conseil d'Etat n° 264315 du 7 février 2005 Société Soleil d'Or et Commune de Menton.

45 Ici, le projet se situe, comme toutes les photographies de la Rue Theuriet le démontrent, dans une zone urbanisée de la Commune de Talloires.

46 Pour autant, par ces caractéristiques - la construction d'un immeuble collectif de 12 logements - le projet ne peut être regardé comme une opération de simple construction. La création sur un terrain de 1182 m² de 1097 m² ou 894 m² de SHON renforcera sensiblement l'urbanisation du quartier, notamment par la densité de cette création, car, pour l'essentiel, l'urbanisation du secteur est constituée de maisons individuelles, même s'il s'agit parfois de maisons importantes par leurs volumes.

47 L'extension de l'urbanisation par le projet autorisé par la Commune de Talloires nous apparaît donc, à l'instar de l'appartenance du terrain d'assiette à un espace proche du rivage, assez évidente.

48 Une troisième question s'impose en conséquence, cette extension de l'urbanisation revêt-elle, en la circonstance, le caractère limité qui permettrait son autorisation au titre de l'article L.146-4 II du Code de l'Urbanisme... ?

49 C'est probablement là la question la plus délicate qu'il vous faudra trancher dans les trois affaires qui vous sont soumises.

50 Plusieurs approches doivent être combinées pour y répondre. Elles recouvrent bien sûr le projet lui-même, son implantation, son importance, sa densité, sa destination. Elles recouvrent aussi l'environnement immédiat et proche du projet et les rapports pouvant exister entre le projet et cet environnement.

51 Sur ces approches voyez notamment Section du Contentieux du Conseil d'Etat n° 185841 du 26 mars 1999 Société d'Aménagement de Port Léman ou encore Conseil d'Etat n° 278571 du 22 novembre 2006 Société Marineland.

52 Malgré la densité évidente de l'opération en raison de la superficie relativement limitée du terrain, nous ne pensons pas qu'il faille opposer ici, de manière trop schématique, la structure du quartier, constitué pour l'essentiel de maisons individuelles, avec une opération d'habitat collectif qui, par elle-même, marquerait une rupture rédhibitoire avec l'urbanisation existante. Car le projet reste, malgré tout, un projet de petit habitat collectif de seulement 12 logements, distribués sur trois niveaux, dont un de combles aménagés, les parkings étant situés dans le sous-sol semi-enterré.

53 Les photographies de la Rue André Theuriet au voisinage immédiate et proche du projet montrent des maisons dont certaines ont des volumes que l'on peut considérer comme importants pour des maisons individuelles. La maison des conjoints Guillaud est d'ailleurs assez caractéristique à cet égard.

54 Face à cela, le projet autorisé par la Commune de Talloires ne va pas, à notre sens, apparaître comme démesuré dans son environnement immédiat et proche.

55 Certaines vues aériennes ou figurant dans les volets paysagers des demandes de permis de construire nous paraissent permettre de conclure sans beaucoup d'hésitation que, s'il s'agit à l'évidence d'une extension de l'urbanisation, cette extension restera limitée.

56 Dans l'affaire Commune de Gassin et SA SAGIC à laquelle nous faisons précédemment référence, l'opération qui avait été considérée comme ne pouvant constituer une opération d'extension limitée de l'urbanisation recouvrait une opération de construction de deux hôtels de 140 chambres, deux résidences de tourisme de 80 logements en tout, des bâtiments d'habitation collective et individuelle d'environ 300 logements, l'ensemble atteignant 44.870 m² de SHON sur un terrain boisé de 25 hectares. Nous en sommes évidemment très loin ici.

57 Pour des opérations d'ampleur beaucoup plus limitée, le Conseil d'Etat a pu, à l'occasion, se montrer favorable à leur réalisation : voyez par exemple Conseil d'Etat n° 0158178 du 20 mars 1998 Mme de la Rochefoucauld ou encore Conseil d'Etat n° 0273815 du 27 juillet 2005 Commune de Narbonne.

58 Les deux jugements de première instance rendus le 8 juin 2012 nous paraissent devoir être censurés sur ce point ; un point évidemment essentiel pour la suite de l'opération qui est envisagée.

59 Et l'effet dévolutif de l'appel vous amènera alors à répondre à une autre question, déduite, comme nous l'avons déjà dit, des dispositions de l'article L146-4 II du Code de l'Urbanisme, celle de savoir si l'extension limitée de l'urbanisation est justifiée par le document d'urbanisme existant, où, si tel n'est pas le cas, si le Préfet du Département a donné son accord à l'opération après avis de la commission compétente en matière de nature, de paysages et de sites.

60 Voyons ce point avant d'examiner les autres moyens d'annulation retenus dans les deux jugements du 8 juin 2012.

61 L'examen de cette nouvelle question, dans le cadre de l'effet dévolutif de l'appel, découle des écrits des intimés, qui invoquent, par la voie de l'exception, l'illégalité du Plan Local d'Urbanisme (PLU) de la

Commune de Talloires et citent les dispositions de l'article L146-4 II du Code de l'Urbanisme.

62 Dans le dossier concernant le permis de construire du 8 avril 2008 l'accent est surtout mis sur l'absence d'accord du Préfet. Mais il nous semble que la référence à l'absence de justification d'extension limitée de l'urbanisation peut être regardée comme implicite.

63 Or, la Commune de Talloires, en cohérence avec son analyse de la situation, n'aborde pas ce point d'une éventuelle justification par son document d'urbanisme d'une extension limitée de l'urbanisation. Et, au-delà, il n'est pas non plus contesté que le Préfet de Haute-Savoie n'a été saisi d'aucune demande d'autorisation de cette opération.

64 Il vous faudrait en conséquence, après la censure du motif tiré de l'existence d'une extension de l'urbanisation non limitée, avancer, par l'effet dévolutif de l'appel, vers un autre motif d'annulation des deux permis de construire qui sont en cause.

65 Par ailleurs, chacun des deux jugements du 8 juin 2012, comportaient d'autres motifs d'annulation de ces permis de construire.

66 Pour ce qui est du jugement ayant traité du permis de construire du 18 juin 2009 et dont la Commune de Talloires et la SCI Les Ecrins font appel, les premiers juges avaient aussi retenu la méconnaissance des dispositions de l'article UA 7-1 du Règlement du PLU imposant une distance minimale d'implantation des constructions par rapport aux limites séparatives de 3 m, alors qu'un petit édicule constituant la sortie du dispositif de ventilation des garages sous-terrain ne respecte pas cette prescription.

67 Mais les mêmes dispositions dispensent de toute règle de recul « les annexes non accolées à une construction existante », et ce petit édicule technique, qui n'est évidemment pas affecté à l'habitation et ne présente pas les caractéristiques laissant envisager une telle affectation, qui n'est pas accolé à la construction principale - laquelle est bien la construction existante au sens de ces dispositions réglementaires - paraît bien répondre à la définition d'une annexe.

68 Ainsi, dans ce jugement, les deux moyens d'annulation retenus contre le permis de construire du 18 juin 2009, nous paraissent devoir être censurés, l'un d'entre, eux, comme nous l'avons dit, conduisant vers un autre motif d'annulation, fondé sur un autre aspect de l'article L146-4 II du Code de l'Urbanisme, lequel n'entre assurément pas dans le champ des dispositions de l'article L146-4 II du Code de l'Urbanisme et ne permet pas d'envisager une annulation partielle.

69 Du reste, d'autres moyens étaient soulevés dans le cadre de ce litige : l'absence de consultation de l'Architecte des Bâtiments de France au titre de l'article R425-1 du Code de l'Urbanisme et de l'article L621-30-1 du Code du Patrimoine ; l'erreur manifeste d'appréciation du

classement du terrain d'assiette du projet en zone UA ; la méconnaissance des dispositions de l'article UA 7-1 du Règlement du PLU par le socle du projet de construction ; la méconnaissance des dispositions de l'article UA 10 du Règlement du PLU par certains éléments de la toiture du projet ; et la méconnaissance des dispositions de l'article UA 11 de ce même règlement relatives à l'aspect extérieur.

70 Sans entrer dans le détail de ces débats périphériques, vous relèverez très probablement que le projet se situe bien dans le périmètre de protection du domaine de l'Abbaye inscrite à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques et qu'en conséquence, même si le projet ne se situe pas dans le champ de visibilité de ce monument, le Préfet de Haute-Savoie aurait dû être consulté. D'autant plus que des situations de co-visibilité, du projet et du monument inscrit, semblent bien exister de certains points hauts comme le Roc de Chère et la chapelle Saint-Germain, ce qui signifie que le Maire de Talloires ne pouvait se passer de l'avis de l'ABF, lequel avis constitue en l'occurrence un véritable accord, et ce qui signifie aussi que ce défaut de consultation ne peut, s'agissant d'un problème de compétence, entrer dans le champ de la jurisprudence Danthony Assemblée du Conseil d'Etat n° 335033 du 23 décembre 2011.

71 Pour ce qui est du jugement ayant traité du permis de construire du 8 avril 2008 et dont la société EDIFIM fait appel, les premiers juges avaient aussi retenus d'autres motifs d'annulation :

72 - la méconnaissance de l'article UA 7-1 du Règlement du PLU sur la distance d'implantation par rapport aux limites séparatives par la terrasse du premier étage de la façade nord-ouest, une terrasse qui se situe effectivement à environ 1 mètre de la parcelle n° 0197 et qui n'entre pas dans le cadre de l'une des exceptions prévues par ces dispositions puisqu'il ne s'agit pas d'un ouvrage en saillie et qu'il ne s'agit pas non plus d'une construction qui jouxte un bâtiment voisin ;

73 - la méconnaissance aussi, sous différents aspects, des dispositions de l'article UA 11 du Règlement du PLU de Talloires : en raison de la taille des deux lucarnes - et non des levées de toiture - de la façade Nord-Ouest (qui semble plutôt être la façade Sud-Ouest d'ailleurs) - une taille excédant effectivement la taille maximale prescrite ; en raison aussi de la couleur blanche des balcons, cette couleur étant effectivement en désaccord avec les teintes admises pour les façades et les balcons pouvant, nous semble-t-il, être ici assimilés à ces façades pour ce qui concerne les couleurs.

74 Ainsi, les autres motifs d'annulation retenus à l'encontre du permis de construire du 8 avril 2008 nous paraissent pouvoir être confirmés. Et vous pourrez observer que ces autres motifs n'entraîneraient qu'une annulation partielle du permis de construire.

75 Quoiqu'il en soit, l'application, à laquelle nous vous invitons, des dispositions de l'article L146-4 II du Code de l'Urbanisme interdit, comme nous l'avons dit, d'envisager l'utilisation de l'article L600-5 du Code de l'Urbanisme.

76 Par ailleurs, les autres moyens qui étaient soulevés contre le permis de construire du 8 avril 2008 - le classement du terrain en zone UA - la hauteur maximale de la construction au regard de l'article UA 10-2 du Règlement du PLU - et la méconnaissance de l'article UA 11 de ce même Règlement - ces autres moyens ne nous paraissent pas pouvoir prospérer dans le cadre de ce litige.

77 Par ces motifs, nous concluons :

78 - dans la requête d'appel n° 12LY02150 présentée par la société EDIFIM, à la censure des deux motifs d'annulation retenus par le jugement n° 0803665 du 8 juin 2012, par l'effet dévolutif de l'appel à l'annulation du permis de construire du 8 avril 2008 et au rejet de la requête d'appel, et au rejet - dans les circonstances de cette affaire - des conclusions présentées par les parties sur le fondement de l'article L761-1 du Code de Justice Administrative ;

79 - dans les requêtes d'appel 12LY02144 de la Commune de Talloires et 12LY02149 de la SCI Les Ecrins, à la censure partielle du jugement n° 0904819 du 8 juin 2012, par l'effet dévolutif de l'appel à l'annulation du permis de construire du 18 juin 2009 et au rejet de la requête d'appel, et au rejet - dans les circonstances de cette affaire - des conclusions présentées par les parties sur le fondement de l'article L761-1 du Code de Justice Administrative.

Note d'avocat

L'appréciation de la notion d'extension limitée de l'urbanisation

Grégory Tachon

Avocat au Barreau de Lyon

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.6113](https://doi.org/10.35562/alyoda.6113)

¹ *Le juge d'appel annule le jugement du Tribunal administratif de Grenoble en tant que ce dernier a procédé à une inexacte application de la notion d'extension limitée de l'urbanisation. Saisi par l'effet dévolutif, la Cour aboutit néanmoins à un rejet de la requête de la commune en retenant, d'une part, la méconnaissance des dispositions de l'article L.146-4-II du code de l'urbanisme dans sa partie relative à l'absence de justification d'extension de l'urbanisation et au défaut de recueil subséquent de l'accord du Préfet et, d'autre part, à la violation des dispositions des articles L.621-30-1 du code du patrimoine et R.425-1 du code de l'urbanisme tenant au défaut de consultation de l'architecte des bâtiments de France.*

² En l'espèce, le Maire de la commune de Talloires avait délivré par arrêté du 18 juin 2009 un permis de construire à la SCI Les Ecrins en vue de la réalisation d'un bâtiment de douze logements sur un terrain proche du lac d'Annecy.

³ Le Tribunal administratif de Grenoble saisi de la légalité de l'arrêté portant délivrance du permis de construire prononçait son annulation au motif que le projet, objet du permis, méconnaissait les dispositions de l'article L.146-4-II du code de l'urbanisme.

⁴ La Cour administrative d'appel de Lyon censure le raisonnement du Tribunal administratif de Grenoble notamment au regard de l'inexacte interprétation par les juges de première instance de la notion d'extension limitée de l'urbanisation.

⁵ Cette notion définie à l'article L.146-4-II du code de l'urbanisme permet une protection des espaces proches du rivage en limitant leur densification. Cette protection repose néanmoins sur un raisonnement qui nécessite, tout d'abord, que l'espace proche du rivage soit caractérisé comme tel, puis que l'extension de l'urbanisation soit qualifiée, avant, enfin, d'en apprécier son caractère limité.

⁶ 1. S'agissant de la qualification d'espace proche du rivage, le juge d'appel rappelle les trois critères définis par l'article L.146-4 du code de l'urbanisme à savoir la distance par rapport au rivage, la visibilité,

ainsi que la configuration des lieux étant entendu qu'en la matière les juges du fond disposent d'un pouvoir souverain d'appréciation.

7 Le Conseil d'Etat a eu l'occasion d'interpréter la notion d'espace proche du rivage en estimant qu'il s'agissait d'espaces situés à faible distance du rivage, en principe visibles de la mer et non séparés par des espaces construits (cf. en ce sens C.E. ssr, 3 mai 2004, Mme Barrière, n° 251534 et C.E. ssr, 3 juin 2009, Commune de Rognac, n° 310587) .

8 Cependant, le juge se livre à une appréciation casuistique qui lui permet de s'affranchir de certains critères - et notamment de celui tenant à la visibilité - dès lors que ceux-ci demeurent non cumulatifs et procèdent *in fine* d'une démarche combinatoire. En effet, comme le relève Marie-Hélène Mitjavile dans ses conclusions sur l'arrêt précité *Mme Barrière (BJDU 2/2004, p. 86 et suivantes)*, « *il s'agit de combiner distance, co-visibilité et caractère urbanisé ou non de l'espace séparant le territoire de la mer (...) ce ne sont naturellement pas des critères cumulatifs* ».

9 Ainsi, une Cour d'appel a pu retenir que le terrain d'assiette d'un projet de lotissement situé à moins de 300 mètres du plan d'eau de Lacanau pouvait être regardé comme un espace proche du rivage alors même qu'une pinède occultait toute vue sur le plan d'eau en question (CAA Bordeaux, 12 mars 2013, Commune de Lacanau, n° 11BX02710) .

10 De même, l'absence de co-visibilité d'un terrain d'assiette d'un projet distant de 140 à 240 mètres du rivage n'exclut pas la qualification d'espace proche du rivage (CAA Nantes, 9 mars 2012, Société OCDL, req n° 11NT00985)

11 Dans l'espèce soumise à la Cour administrative d'appel de Lyon, la qualification d'espace proche du rivage n'était guère contestable dès lors que l'assiette du projet était située à une centaine de mètres des rives du Lac d'Annecy dont aucun élément n'occultait sa visibilité du rivage. De fait, le juge d'appel ne pouvait que considérer le terrain d'assiette du projet comme un espace proche du rivage au sens des dispositions de l'article L.146-4-II du code de l'urbanisme.

12 2. Cet élément acquis, il incombait à la Cour de caractériser l'extension de l'urbanisation dès lors que toute opération de construction ne constitue pas nécessairement une extension de l'urbanisation.

13 Ainsi, ne peut être regardée comme une extension de l'urbanisation, l'édification d'un immeuble de cinq étages s'intégrant dans un quartier urbanisé de la commune proche du rivage et dont l'environnement immédiat demeurerait constitué de constructions analogues de cinq à neuf étages (C.E., ssr, 9 juin 2004, Commune de Roquebrune-Cap-Martin, n° 262689) .

14 Dans son septième considérant, la Cour d'appel de Lyon reprend le motif dégagé par l'arrêt C.E., ssr 7 févr. 2005, Société Soleil d'Or et Commune de Menton (n° 264315 et n° 264372) qui définit l'extension de l'urbanisation au sens de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme soit comme un accroissement, voire un renforcement significatif de l'urbanisation de quartiers périphériques, soit comme une modification substantielle des caractéristiques d'un quartier, résultant de l'opération de construction projetée (également en ce sens CAA Nantes 9 mars 2012, Sté OCDL, préc.) .

15 Autrement dit, une extension de l'urbanisation en espace urbanisé ne s'analyse comme telle, que si elle implique une densification ou une modification sensible des caractères de la zone concernée procédant ainsi d'une analyse de l'impact sur l'environnement urbanistique.

16 En l'espèce, c'est l'hypothèse de la densification du quartier que retient le juge d'appel en estimant que le quartier dans lequel s'insérerait le projet se caractérisait par une urbanisation diffuse composée essentiellement de maisons individuelles. De fait, l'opération de construction projetée à savoir un immeuble collectif composé de douze logements demeure un vecteur significatif d'urbanisation, une évolution, aussi relative soit-elle, dans l'organisation spatiale du quartier.

17 Dès lors qu'étaient réunies les deux premières conditions exigées par les dispositions de l'article L.146-4-II du code de l'urbanisme - à savoir le fait que le terrain d'assiette du projet était un espace proche du rivage et qu'il était l'objet d'une extension de l'urbanisation - il convenait d'apprécier son caractère limité et c'est sur ce point que l'analyse de la Cour d'appel diverge de celle des premiers juges.

18 **3.** Le caractère limité de l'urbanisation s'apprécie à l'aune de l'implantation, de l'importance, de la densité, de la destination des constructions envisagées et de la topographie des lieux (en ce sens C.E. ssr, 5 avril 2006, Société les Hauts de Saint-Antoine, req. n° 272004) . En la matière, le juge utilise la technique du faisceau d'indices en exerçant un contrôle normal sur l'appréciation de l'administration.

19 Ainsi dans l'arrêt Société les Hauts de Saint-Antoine, pour considérer que le projet en question ne recouvre pas la définition d'une extension limitée, le Conseil d'Etat à l'instar de la Cour administrative d'appel, observe que l'opération représentera une surface de plancher de plus de 70.000 m² et une SHON de 35.866 m².

20 Certes des éléments plaidaient dans le sens d'une amélioration qualitative du site, notamment via la suppression d'une « *verrue urbaine* » (cf. sur ce point les conclusions Y. Struillou, BJDU 3/2006, p. 166). Mais le Commissaire du gouvernement excluait cet élément au motif que l'appréciation des critères ne procédait que d'une

appréciation quantitative et non qualitative, s'appuyant à cet effet sur une jurisprudence antérieure constante (cf. notamment C.E. Sect., 26 mars 1999, SARL Société d'aménagement du Port Léman, req. n° 185841) .

21 A titre d'illustrations, furent considérées comme ne recouvrant pas un caractère limité une opération pour une SHON représentant plus de 15.000m² (CAA Bordeaux 30 décembre 2004, n° 00BX01787), un ensemble immobilier constitué de quatre bâtiments d'habitation d'une SHON de 1571m² situé entre 80 et 150 mètres du rivage (CAA Nantes, 26 mars 2002, req n° 98NT01932), ou encore un projet de 80 logements constituant une superficie hors œuvre nette de 5527m² dans un espace situé à environ 400 m du rivage (CAA Marseille 10 février 2011, Société Elig Agla, req n° 09MA00799) .

22 Dans le cadre de l'arrêt du 9 avril 2013, les juges de la Cour administrative d'appel de Lyon se livrent à une étude assez fine et approfondie du caractère limité de l'extension.

23 D'une part, sont analysées l'importance de la construction projetée ainsi que sa destination, à savoir l'édification d'un bâtiment comportant douze logements.

24 D'autre part, l'environnement du terrain d'assiette est caractérisé et s'analyse en tant qu'espace constituant l'axe principal du village de Talloires qui se compose de plusieurs constructions dont certaines demeurent importantes.

25 Dès lors et nonobstant le fait que le projet présente une densité supérieure à l'existant - sans toutefois la préciser ou en déterminer le différentiel - l'extension est regardée comme limitée, invalidant la position du Tribunal administratif de Grenoble.

26 En effet, ce dernier avait pu estimer qu'une construction ayant une SHON de 895m² sise sur un terrain d'assiette de 1182m² s'inscrivant dans un environnement immédiat urbanisé modifiera de manière substantielle le quartier au regard de l'importance de la construction projetée, et plus particulièrement de sa SHON. De fait, le juge de première instance exclut que l'on puisse considérer cette extension comme limitée.

27 Au regard de la jurisprudence susvisée, l'appréciation retenue par les premiers juges paraissait excessive nonobstant l'importance de la construction envisagée. La Cour d'appel, en considérant l'environnement immédiat et notamment la rupture opérée par le projet retient le caractère limité de l'extension dans une formulation sommaire s'abstenant de toute analyse comparative des densités.

28 Pour autant, l'invalidation du raisonnement du premier juge n'aura que peu d'incidences sur la solution *in fine* puisque l'illégalité de l'arrêté portant délivrance du permis de construire demeurera.

29 **4.** En effet, l'extension de l'urbanisation impose le respect de conditions permettant de protéger le littoral contre une densification injustifiée.

30 Aux termes des dispositions de l'article L.146-4-II du code de l'urbanisme, cette extension n'est autorisée que dans des hypothèses strictes : soit l'extension est justifiée et motivée selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau par le plan local d'urbanisme, soit l'urbanisation est conforme au SCOT, à un schéma d'aménagement territorial ou à un schéma de mise en valeur de la mer.

31 Si ces deux hypothèses ne sont pas acquises, une troisième est prévue à savoir que l'extension de l'urbanisation peut être autorisée par le Préfet sur demande de la Commune - et non seulement du Maire (cf. C.E. ssr, 30 décembre 2009, M. Le Borgne, Commune de Sene, req. n° 323069 et 323080) -qui se matérialise par une délibération du conseil municipal et ce, après avis de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites.

32 En la matière, l'autorité administrative doit procéder à une analyse analogue à celle précédemment relatée visant à caractériser le site avant d'estimer si la construction projetée entraîne une extension tolérable au sens des dispositions de la loi littoral (cf. par exemple CE 12 mars 2007, Commune de Lancieux, req. n° 280326) .

33 Précisément, dans notre hypothèse, la Commune de Talloires se devait de saisir le Préfet puisque la Commune ne justifiait pas dans son plan local d'urbanisme de l'extension d'urbanisation. Or, le défaut de saisine impliquait nécessairement l'illégalité de l'arrêté du 18 juin 2009 portant délivrance du permis de construire et subséquemment son annulation.

34 **5.** A cette première illégalité, s'ajoutait la méconnaissance des dispositions des articles L.621-30-1 du code du patrimoine et R.425-1 du code de l'urbanisme imposant que soit consulté l'architecte des bâtiments de France (ABF) lorsque le projet est situé dans le champ de visibilité d'un monument classé ou inscrit au titre de la législation des monuments historiques (cf. sur la question de la co-visibilité CAA Nantes, 3 novembre 1999, Ministre de la Culture et de la Communication, req n° 98NT00111) .

35 La construction projetée s'inscrivant dans le champ de visibilité d'une ancienne abbaye inscrite à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques, et compte tenu du défaut de saisine de l'ABF qui s'analyse en un vice de forme (en ce sens CAA Nancy, 12 mars

2009, Commune de Boersh, req. n° 08NC00170), le juge d'appel relevait une seconde illégalité entraînant, *a fortiori*, l'annulation du permis de construire délivré par la Commune de Talloires.