



5.5.6 DÉCISIONS DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

MAÎTRE D'OEUVRE DE L'ANNEXE	URBEO URBANISME

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE GRENOBLE**

N° 1803923

SCI DU GROS CHENE

Mme Emilie Akoun
Rapporteure

Mme Emilie Beytout
Rapporteure publique

Audience du 30 août 2021
Décision du 11 octobre 2021

68-01-01

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 les 21 juin 2018, 27 septembre 2019 et 14 février 2020, la SCI du Gros Chêne, représentée par le cabinet Mermet & associés, demande au tribunal :

- 1°) d'annuler la délibération adoptant le plan local d'urbanisme de la commune de Valleiry du 21 décembre 2017 en tant qu'elle identifie sur le terrain appartenant à la SCI une zone humide au titre de l'article L. 151-23 du Code de l'urbanisme, plusieurs emplacements réservés ainsi qu'un périmètre en attente de projet d'aménagement global sur ce terrain ;
- 2°) de mettre à la charge de la commune de Valleiry une somme de 5000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- sa requête est recevable ;
- la délibération attaquée est intervenue à l'issue d'une procédure irrégulière, dès lors que les modifications effectuées à l'issue de l'enquête publique bouleversent l'économie générale du plan ;
- le classement d'une partie de son terrain en zone NZh est erroné dès lors qu'aucune zone humide ne s'y trouve n'y ne pourrait s'y trouver ;
- aucun des trois emplacements réservés créés sur le terrain n'est justifié ;
- le « périmètre en attente de projet d'aménagement global » (PAPAG) est insuffisamment justifié.

Par des mémoires en défense enregistrés les 19 mars 2019 et 17 janvier 2020, la commune de Valleiry représentée par la SELARL BG Avocats, conclut :

1°) au rejet de la requête ;

2°) de mettre à la charge de la SCI du Gros Chêne une somme de 3000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que les moyens soulevés par la requérante ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- 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 Akoun,
- les conclusions de Mme Beytout, rapporteure publique,
- et les observations de Me Gautier, représentant la commune de Valleiry.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 21 décembre 2017, le conseil municipal de la commune de Valleiry a approuvé son plan local d'urbanisme. Le recours gracieux de la SCI du Gros Chêne du 21 février 2018, notifié le jour même, a été tacitement rejeté. Par la présente requête, celle-ci demande au tribunal d'annuler la délibération contestée ensemble le rejet de son recours gracieux du 19 février 2018 en tant qu'elle identifie sur le terrain appartenant à la SCI une zone humide au titre de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme, plusieurs emplacements réservés ainsi qu'un périmètre en attente de projet d'aménagement global sur ce terrain.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne les modifications apportées au projet de plan local d'urbanisme :

2. Aux termes de l'article L. 153-21 du code de l'urbanisme : « *A l'issue de l'enquête, le plan local d'urbanisme, éventuellement modifié pour tenir compte des avis qui ont été joints au dossier, des observations du public et du rapport du commissaire ou de la commission d'enquête, est approuvé par : / (...) / 2° Le conseil municipal dans le cas prévu au 2° de l'article L. 153-8* ». Il résulte de ces dispositions que le projet de plan ne peut subir de modifications, entre la date de sa soumission à l'enquête publique et celle de son approbation, qu'à la double condition que ces modifications ne remettent pas en cause l'économie générale du projet et qu'elles procèdent de l'enquête. Doivent être regardées comme procédant de l'enquête les modifications destinées à tenir compte des avis émis par les autorités, collectivités et instances consultées et joints au dossier de l'enquête.

3. En se bornant à remarquer que le projet de plan local d'urbanisme a été modifié à la fois pour des motifs résultant de l'enquête, mais également pour des motifs de non-conformité au regard des documents opposables, tel que le SCOT du Pays du Genevois, et que deux espaces boisés classés, dont un de plus de 4000 m², ont été supprimés et que le périmètre du bâti protégé à titre patrimonial a fortement diminué, la société ne met pas le tribunal en mesure de statuer sur le moyen qu'elle entend soulever. Celui-ci est, par suite, non assorti des précisions suffisantes et ne peut qu'être écarté.

En ce qui concerne les classements :

4. Il appartient aux auteurs d'un plan local d'urbanisme de déterminer le parti d'aménagement à retenir pour le territoire concerné par ce plan, en tenant compte de la situation existante et des perspectives d'avenir, et de fixer en conséquence le zonage et les possibilités de construction. S'ils ne sont pas liés, pour déterminer l'affectation future des différents secteurs, par les modalités existantes d'occupation et d'utilisation des sols, leur appréciation peut cependant être censurée par le juge administratif au cas où elle serait fondée sur des faits matériellement inexacts ou entachée d'une erreur manifeste.

S'agissant du classement d'une partie du tènement en zone NZh :

5. D'une part, aux termes de l'article L. 211-1 du code de l'environnement : « *I.- Les dispositions des chapitres Ier à VII du présent titre ont pour objet une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau ; cette gestion prend en compte les adaptations nécessaires au changement climatique et vise à assurer : / 1° La prévention des inondations et la préservation des écosystèmes aquatiques, des sites et des zones humides ; on entend par zone humide les terrains, exploités ou non, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salée ou saumâtre de façon permanente ou temporaire ; la végétation, quand elle existe, y est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année ; / (...)* ». Il ressort de ces dispositions, telles qu'éclairées par les travaux préparatoires de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 dont elles sont issues, qu'une zone humide ne peut être caractérisée, lorsque de la végétation y existe, que par la présence simultanée de sols habituellement inondés ou gorgés d'eau et, pendant au moins une partie de l'année, de plantes hygrophiles.

6. D'autre part, aux termes de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme : « *Le règlement peut identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les sites et secteurs à protéger pour des motifs d'ordre écologique, notamment pour la préservation, le maintien ou la remise en état des continuités écologiques et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation. [...]* ». Aux termes de l'article R. 151-31 du même code : « *Dans les zones U, AU, A et N, les documents graphiques du règlement font apparaître, s'il y a lieu : / (...)* / 2° *Les secteurs où les nécessités (...) de la préservation des ressources naturelles (...) justifient que soient interdites les constructions et installations de toute nature, permanentes ou non, les plantations, dépôts, affouillements, forages et exhaussements des sols* ». Aux termes de l'article R. 151-34 du même code : « *Dans les zones U, AU, A et N les documents graphiques du règlement font apparaître, s'il y a lieu : / 1° Les secteurs où les nécessités (...) de la préservation des ressources naturelles (...) justifient que soient soumises à des conditions spéciales les constructions et installations de toute nature, permanentes ou non, les plantations, dépôts, affouillements, forages et exhaussements des sols ; / (...)* ».

7. Il ressort des pièces du dossier que les auteurs du plan local d'urbanisme de Valleiry ont décidé de délimiter, au sein des zones N, des secteurs NZh. Le rapport de présentation, qui doit être pris en compte pour interpréter les intentions des auteurs du plan local d'urbanisme, énonce que « *les zones NZh correspondent aux secteurs de la commune visant à protéger strictement les milieux naturels humides* ». Celles-ci sont identifiées dans le rapport sur la base de l'inventaire des zones humides départemental.

8. En l'espèce, les parcelles 3372 et 4937 appartenant à la société requérante sont identifiées en tant que zone humide dans la carte figurant dans le rapport de présentation établie lors de l'inventaire départementale sur la base de laquelle a été établi le document graphique. La fiche correspondant à cet emplacement, dressée en 2013, et non visité depuis ne dresse l'inventaire d'aucune plante hygrophile et note l'existence de « phragmitaies sèches ». En outre, il ressort du rapport d'analyse des conditions hydrogéologiques des parcelles en cause, élaboré à la demande de la société requérante en décembre 2017 par Y. Guerpillon, expert judiciaire en matière d'hydrologie, que « les aménagements urbains, industriels et agricoles et la déviation du ruisseau ont supprimé toute possibilité d'alimentation en eau : par ruissellement et par cours d'eau » de sorte que le terrain est devenu « une zone de treillis sans présence de plantes hydrophiles ». Il ajoute que le sol « n'a plus de caractère humide ». Ce rapport, qui peut être pris en compte dans le cadre de la présente instance alors même qu'il n'a pas été élaboré de manière contradictoire, en conclut que le diagnostic ne fait ressortir la présence d'aucune zone humide sur la parcelle d'étude. La commune n'apporte aucun élément circonstancié propre à infirmer cette étude et à établir que cette parcelle serait effectivement en zone humide ou qu'elle pourrait le redevenir. Si elle oppose la possibilité de classer cette zone en zone ZNh en raison des objectifs de préservation et de restauration des milieux humides spécifiés dans le projet d'aménagement et de développement durables, le schéma de cohérence territoriale du pays du Genevois et le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) de l'Arve, non seulement cette justification ne se retrouve ni dans le règlement ni dans le rapport de préservation, mais se trouve contredite par le rapport suscité, lequel conclut à l'impossible alimentation en eau de la zone, ce que la commune ne contredit pas. Dans ces conditions, la SCI requérante est fondée à soutenir que le classement de ces parcelles en zone ZNh est entaché d'erreur manifeste d'appréciation.

S'agissant des emplacements réservés :

9. La société requérante conteste l'existence des emplacements réservés n° 9, 21 et 22 visant à la création de liaison piétonne ou douce en bordure Est et Sud de son terrain.

10. En premier lieu, si elle fait valoir que ceux-ci ne seraient pas justifiés, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 151-8 du code de l'urbanisme imposant que le règlement fixe, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, les servitudes d'utilisation des sols, ces trois emplacements concrétisent les orientations n° 6.3 permettant de « créer une armature de liaisons douces (vélos / piétons) irriguant tout le territoire et reliant en particulier les grands pôles de la commune » et n° 6.4 ayant pour finalité de « décroïsonner les différents quartiers par l'instauration de liaisons piétonnes ».

11. En deuxième lieu, la requérante estime que ces emplacements sont dénués d'intérêt au regard de leur finalité de desserte de l'établissement privé implanté sur le tènement, de l'existence de voies douces préexistantes à proximité et du caractère infranchissable de la voie ferrée située à proximité. Néanmoins, et ainsi que dit précédemment, la raison d'être de ces servitudes dépasse la seule possibilité d'accès au

bâtiment situé sur le terrain puisqu'ils permettent le décloisonnement des différents quartiers de Valleiry par la création d'une armature de liaison douce. Ils assurent ainsi l'extension du réseau de cheminements doux préexistant, sans que leur existence apparaisse superfétatoire. La circonstance, au demeurant non établie, du caractère infranchissable de la voie ferrée bordant le tènement n'est pas de nature à remettre en cause le caractère fonctionnel de la voie cyclable projetée sur l'emplacement réservé n°22 qui longe les rails en prolongeant la « Via'Rhôna ».

12. En troisième lieu, la société fait valoir que l'adjonction d'une voie piétonne à proximité de la voie de secours du bâtiment situé sur le terrain porterait atteinte à la sécurité publique. Elle n'assortit néanmoins cette allégation d'aucune précision permettant à la juridiction d'en examiner le bien-fondé.

13. Enfin, la SCI estime que l'existence de ces emplacements réservés serait mue par la volonté d'empêcher toute construction sur le tènement. Cependant, ni le classement dans le précédent POS de l'emplacement réservé n°9 en espace boisé classé, ni l'adjonction d'une orientation d'aménagement et de programmation n°6 créée par la délibération du 18 septembre 2019 approuvant la modification simplifiée n°1 du PLU proposant un nouvel aménagement des circulations sur le terrain ne saurait caractériser le détournement de pouvoir allégué.

14. Par suite, le moyen tiré de l'illégalité affectant les emplacements réservés n° 9, 21 et 22 mérite d'être écarté.

S'agissant du périmètre en attente de projet d'aménagement global :

15. Aux termes de l'article L. 151-41 du code de l'urbanisme : « *Le règlement peut délimiter des terrains sur lesquels sont institués : (...) / 5° Dans les zones urbaines et à urbaniser, des servitudes interdisant, sous réserve d'une justification particulière, pour une durée au plus de cinq ans dans l'attente de l'approbation par la commune d'un projet d'aménagement global, les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement. Ces servitudes ne peuvent avoir pour effet d'interdire les travaux ayant pour objet l'adaptation, le changement de destination, la réfection ou l'extension limitée des constructions existantes* ».

16. En l'espèce, les auteurs du plan local d'urbanisme ont instauré un périmètre en attente de projet d'aménagement global contraignant l'urbanisation des 13,6 hectares de la zone d'activités économiques du Grand Pré, laquelle inclue les parcelles de la SCI requérante. Celle-ci en conteste la justification par le rapport de présentation en l'estimant tout à la fois insuffisante et incohérente avec la vocation du site. Il ressort néanmoins des pièces du dossier que le rapport de présentation énonce de manière détaillée la raison d'être de ce périmètre, justifié par la complexité non seulement de l'installation éventuelle d'un collège sur le site, ce qui, à la date de la délibération attaquée, n'est pas contesté, mais encore des modalités de renforcement des activités logistiques à Valleiry. Par suite, et alors même que ce périmètre est supprimé par la délibération du 18 septembre 2019 approuvant la modification simplifiée n°1 du plan local d'urbanisme, le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation doit être écarté.

17. Il résulte de tout ce qui précède que la SCI du Gros Chêne est fondée à demander au tribunal d'annuler la délibération contestée en tant seulement qu'elle classe une partie des parcelles 3372 et 4937 en zone NZh.

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

18. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Valleiry la somme que la SCI du Gros Chêne demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Les dispositions du même article font par ailleurs obstacle à ce que les sommes demandées à ce titre par la commune de Valleiry soient mises à la charge de la requérante.

D E C I D E :

Article 1 : La délibération adoptant le plan local d'urbanisme de la commune de Valleiry du 21 décembre 2017 est annulée en tant seulement qu'elle classe une partie des parcelles 3372 et 4937 en zone NZh.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 3 : Les conclusions de la commune de Valleiry tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à la SCI du Gros Chêne et à la commune de Valleiry.

Copie en sera adressée au préfet de la Haute-Savoie.

Délibéré après l'audience du 30 août 2021, à laquelle siégeaient :
Mme Jourdan, présidente,
Mme Akoun, première conseillère,
M. Fersing, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 11 octobre 2021.

La rapporteure,

La présidente,

E. Akoun

D. Jourdan

La greffière,

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.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE GRENOBLE**

N° 1803863

M. ARMAND et autres

Mme Emilie Akoun
Rapporteure

Mme Emilie Beytout
Rapporteure publique

Audience du 30 août 2021
Décision du 11 octobre 2021

68-01-01

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Grenoble

(2^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 19 juin 2018, M. Albert Armand, représenté par la société d'avocats « Droit Public Consultants », demande au tribunal :

- 1°) à titre principal, d'annuler la délibération prise par le conseil municipal de la commune de Valleiry en date du 21 décembre 2017, approuvant le plan local d'urbanisme de la commune, ensemble la décision implicite de rejet de son recours gracieux en date du 19 février 2018 ;
- 2°) à titre subsidiaire, d'enjoindre au maire de la commune de Valleiry de convoquer le conseil municipal afin que ses parcelles numérotées 4518, 2570 et 2230 soient déclassées de la zone « U-OAP » à laquelle l'OAP « E – Secteur de la Gare » s'applique (pour la parcelle 4518), et du périmètre de protection « Patrimoine Bâti des années 50 » (pour les parcelles 2230 et 2570) ;
- 3°) de mettre à la charge de la commune de Valleiry une somme de 3000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- sa requête est recevable ;
- la délibération attaquée est intervenue à l'issue d'une procédure irrégulière, dès lors que les modifications effectuées à l'issue de l'enquête publique bouleversent l'économie générale du plan ;
- les orientations d'aménagement et de programmation ont un caractère prescriptif et sont de ce fait illégales ;

- le classement de ses parcelles n° 2230 et 2570 au sein de l'orientation d'aménagement et de programmation « Patrimoine bâti des années 50 » est entaché d'erreur manifeste d'appréciation ;
- le classement de la parcelle n° 4518 au sein de l'orientation d'aménagement et de programmation « Secteur E-Quartier de la gare » est entaché d'erreur manifeste d'appréciation ;
- les classements des parcelles 2230, 2570 et 4518 sont incompatibles avec le schéma de cohérence territoriale dont elles relèvent;
- les classements des parcelles 2230, 2570 et 4518 sont incohérents au regard des dispositions du projet d'aménagement et de développement durables.

Par un mémoire en défense enregistré le 19 mars 2019, la commune de Valleiry représentée par la SELARL « BG Avocats », conclut :

- 1°) au rejet de la requête ;
- 2°) de mettre à la charge de M. Albert Armand une somme de 3000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que les moyens soulevés par le requérant ne sont pas fondés.

Par un mémoire en intervention enregistré le 13 juillet 2018, M. Christian Armand, M. Jean-Yves Armand, Mme Nadine Armand, représentés par la société d'avocats « Droit Public Consultants », demandent au tribunal :

- 1°) d'admettre leur intervention ;
- 2°) à titre principal, d'annuler la délibération prise par le conseil municipal de la commune de Valleiry en date du 21 décembre 2017, approuvant le plan local d'urbanisme de la commune, ensemble la décision implicite de rejet de son recours gracieux en date du 19 février 2018 ;
- 3°) à titre subsidiaire, d'enjoindre au maire de la commune de Valleiry de convoquer le conseil municipal afin que l'ensemble des parcelles numérotées 4518, 2570 et 2230 appartenant à Monsieur Armand soient déclassées des OAP « E – Secteur de la Gare » et « Patrimoine Bâti des années 50 », ainsi que de la zone « U-OAP » ;
- 4°) de mettre à la charge de la commune de Valleiry au profit des intervenants une somme de 3000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils font valoir que :

- leur intervention est recevable ;
- les orientations d'aménagement et de programmation ont un caractère prescriptif et sont de ce fait illégales ;
- la délibération attaquée est intervenue à l'issue d'une procédure irrégulière, dès lors que les modifications effectuées à l'issue de l'enquête publique bouleversent l'économie générale du plan ;
- le classement de la parcelle n° 4518 au sein de l'orientation d'aménagement et de programmation « Secteur E-Quartier de la gare » est entaché d'erreur manifeste d'appréciation.

Par un mémoire, enregistré le 11 décembre 2020, M. Christian Armand, M. Jean-Yves Armand, Mme Nadine Armand, agissant en qualité d'ayants-droits de M. Albert Armand, déclarent reprendre l'instance.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- 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 Akoun,
- les conclusions de Mme Beytout, rapporteure publique,
- et les observations de Me Gautier, représentant la commune de Valleiry.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 21 décembre 2017, le conseil municipal de la commune de Valleiry a approuvé son plan local d'urbanisme. Le recours gracieux de M. Albert Armand du 19 février 2018, notifié le jour même, a été tacitement rejeté. Par la présente requête, celui-ci demandait au tribunal d'annuler, à titre principal, la délibération contestée ensemble le rejet de son recours gracieux du 19 février 2018 et, à titre subsidiaire, d'enjoindre au maire de la commune de Valleiry de convoquer le conseil municipal afin que l'ensemble des parcelles numérotées 4518, 2570 et 2230 appartenant à M. Armand soient déclassées des OAP « E – Secteur de la Gare », « Patrimoine Bâti des années 50 », ainsi que de la zone « U-OAP ». M. Christian Armand, M. Jean-Yves Armand, Mme Nadine Armand, qui avaient présenté un mémoire en intervention, ont déclaré poursuivre l'instance engagée par leur père, M. Albert Armand, décédé en cours d'instance, dans tous ses éléments.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne les modifications apportées au projet de plan local d'urbanisme :

2. Aux termes de l'article L. 153-21 du code de l'urbanisme : « *A l'issue de l'enquête, le plan local d'urbanisme, éventuellement modifié pour tenir compte des avis qui ont été joints au dossier, des observations du public et du rapport du commissaire ou de la commission d'enquête, est approuvé par : / (...) / 2° Le conseil municipal dans le cas prévu au 2° de l'article L. 153-8* ». Il résulte de ces dispositions que le projet de plan ne peut subir de modifications, entre la date de sa soumission à l'enquête publique et celle de son approbation, qu'à la double condition que ces modifications ne remettent pas en cause l'économie générale du projet et qu'elles procèdent de l'enquête. Doivent être regardées comme procédant de l'enquête les modifications destinées à tenir compte des avis émis par les autorités, collectivités et instances consultées et jointes au dossier de l'enquête.

3. Il ressort des pièces du dossier que la direction départementale des territoires de la Haute-Savoie a, dans son avis du 10 juillet 2017, que : « *En préambule des OAP, il est indiqué que : "les zones d'urbanisation future (zones AU) font l'objet d'OAP valant règlement". Cette disposition semble faire référence aux orientations d'aménagement et de programmation « sans règlement » permises par l'article R. 151-8 du code de l'urbanisme. Or, les zones AU comportent bien un règlement de zones avec les règles habituelles (...) ce point mérite d'être éclairci* ». Afin de tenir compte de cette remarque, les auteurs du plan local d'urbanisme ont, notamment, créé deux nouvelles zones : la zone U-OAP et la zone AU-OAP. Ces zones sont régies par les règles fixées par les orientations d'aménagement et de programmation « valant règlement » pour les différents secteurs. Celles-ci procèdent de la combinaison des orientations initiales avec les règles qui s'appliquaient antérieurement aux différentes zones urbaines.

4. Ces modifications, qui induisent une création artificielle des zones U-OAP et AU-OAP, n'entraînent pas de modifications substantielles de nature à bouleverser l'économie générale du projet de plan local d'urbanisme dans la mesure où ces orientations et les règles qu'elles contiennent étaient déjà prévues. Le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 153-21 du code de l'urbanisme doit, par suite, être écarté.

En ce qui concerne le caractère prescriptif des orientations d'aménagement et de programmation :

5. Aux termes de l'article L. 151-9 du code de l'urbanisme : « *Le règlement délimite les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger. Il peut préciser l'affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être faits ou la nature des activités qui peuvent y être exercées et également prévoir l'interdiction de construire. / Il peut définir, en fonction des situations locales, les règles concernant la destination et la nature des constructions autorisées* ». L'article L. 151-6 du même code indique que : « *Les orientations d'aménagement et de programmation comprennent, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports, les déplacements et, en zone de montagne, sur les unités touristiques nouvelles* ». L'article L. 151-7 de ce code prévoit en outre que « *I. - Les orientations d'aménagement et de programmation peuvent notamment : (...) 4° Porter sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager* », quand l'article R. 151-7 du code précise que : « *Les orientations d'aménagement et de programmation peuvent comprendre des dispositions portant sur la conservation, la mise en valeur ou la requalification des éléments de paysage, quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs qu'elles ont identifiés et localisés pour des motifs d'ordre culturel, historique, architectural ou écologique, notamment dans les zones urbaines réglementées en application de l'article R. 151-19* ». Enfin, aux termes de l'article R. 151-8 du code : « *Les orientations d'aménagement et de programmation des secteurs de zones urbaines ou de zones à urbaniser mentionnées au deuxième alinéa du R. 151-20 dont les conditions d'aménagement et d'équipement ne sont pas définies par des dispositions réglementaires garantissent la cohérence des projets d'aménagement et de construction avec le projet d'aménagement et de développement durables. / Elles portent au moins sur : / 1° La qualité de l'insertion architecturale, urbaine et paysagère ; / 2° La mixité fonctionnelle et sociale ; / 3° La qualité environnementale et la prévention des risques ; / 4° Les besoins en matière de stationnement ; / 5° La desserte par les transports en commun ; / 6° La desserte des terrains par les voies et réseaux. / Ces orientations d'aménagement et de programmation comportent un schéma d'aménagement qui précise les principales caractéristiques d'organisation spatiale du secteur* ».

6. Le préambule des développements consacrés aux orientations d'aménagement et de programmation indique que « le plan local d'urbanisme de Valleiry comprend différents types d'OAP : / des OAP sectorielles visant à encadrer l'aménagement et les constructions sur des secteurs déterminés de la commune, / des OAP valant règlement pour des secteurs d'aménagement situés en zones urbaines (zones U) ou à urbaniser (AU), / des OAP thématiques visant à définir les modalités d'application de principes généraux édictés à l'échelle de la commune ».

7. Tout d'abord, il ne résulte d'aucune disposition législative ou réglementaire qu'une orientation d'aménagement et de programmation puisse, dans le silence du règlement, se substituer à ce texte. Par suite, les six orientations d'aménagement et de programmation « valant règlement » du plan local d'urbanisme de la commune de Valleiry contiennent des dispositions qui ne se limitent pas à celles autorisées par les articles précités, mais prescrivent des règles précises notamment d'implantation, de hauteur, de volume, d'emprise, de végétalisation, de gestion des déchets relevant du champ du règlement. Par suite, ces orientations d'aménagement et de programmation méconnaissent les dispositions précitées et doivent être annulées.

8. Ensuite, il ressort des termes des deux orientations d'aménagement et de programmation « Patrimoine », « Bâti des années 50 » et « Bâti traditionnels des XVIIIème-XIXème siècles » que celles-ci contiennent des prescriptions relatives à la réhabilitation, l'extension et la surélévation de constructions spécifiquement décrites. Le règlement indique, au titre des dispositions communes à toutes les zones, que ces travaux « doivent suivre » les orientations définies dans lesdites orientations d'aménagement et de programmation. Celles-ci n'ont néanmoins pas vocation à orienter, mais bien à prescrire le respect de règles qui, en ce qu'elles reviennent à fixer les caractéristiques d'une construction déterminée, ne sont pas au nombre de celles qui peuvent être définies dans une orientation d'aménagement et de programmation au titre des dispositions précitées. Par suite, ces deux orientations d'aménagement et de programmation relatives à la protection du patrimoine bâti méritent d'être annulées en tant qu'elles contiennent des prescriptions relatives à la réhabilitation, l'extension et la surélévation des constructions.

9. Enfin, s'agissant du contenu des autres orientations d'aménagement et de programmation, les requérants n'assortissent pas leur moyen des précisions suffisantes pour en apprécier le bien-fondé.

En ce qui concerne les classements :

10. Il appartient aux auteurs d'un plan local d'urbanisme de déterminer le parti d'aménagement à retenir pour le territoire concerné par ce plan, en tenant compte de la situation existante et des perspectives d'avenir, et de fixer en conséquence le zonage et les possibilités de construction. S'ils ne sont pas liés, pour déterminer l'affectation future des différents secteurs, par les modalités existantes d'occupation et d'utilisation des sols, leur appréciation peut cependant être censurée par le juge administratif au cas où elle serait fondée sur des faits matériellement inexacts ou entachée d'une erreur manifeste.

S'agissant des parcelles 2230 et 2570 au titre du « patrimoine bâti des années 50 » :

11. Il ressort des pièces du dossier que les parcelles 2230 et 2570 appartenant aux requérants ont fait l'objet d'une protection spéciale au titre du « patrimoine bâti des années 50 ». Les règles de l'orientation d'aménagement et de programmation afférentes leur sont ainsi applicables. Celle-ci décrit la typologie des constructions ayant vocation à recevoir une telle qualification en termes de volumétrie, de composition des façades et d'aspects des toitures « en croupe », caractérisées par d'importants débords de toit. La propriété des requérants remplit la plupart de ces critères. Par suite, aucune erreur manifeste d'appréciation n'affecte ce classement, quelles qu'aient été les remises en cause de l'architecte du CAUE et du commissaire enquêteur sur l'intérêt de cette orientation d'aménagement et de programmation, et quel qu'ait été le classement – au demeurant identique – de la parcelle n°2624.

S'agissant de la parcelle 4518 au sein du « Secteur E – Quartier de la Gare » :

12. La parcelle 4518 appartenant au requérant et accueillant une activité artisanale a été intégrée à la zone U-OAP et se trouve régie par l'orientation d'aménagement et de programmation « valant règlement », « Secteur E – Quartier de la Gare ». Les requérants contestent ce classement en faisant valoir d'une part que, contrairement aux autres parcelles de la zone, aucun aménagement n'est prévu sur ce tènement et, d'autre part, que son intégration au sein de ce projet n'est nullement justifiée. Il ressort néanmoins du document graphique que la parcelle contestée se situe dans l'îlot du secteur de la gare. Elle aura vocation à être bordée à sa gauche par un cheminement piéton et l'interdiction d'activités artisanales d'une surface de plancher supérieure à 300 m², si elle contraint fortement l'activité professionnelle en cause, est justifiée par le rapport de présentation, comme par le projet d'aménagement et de développement durables pour des motifs d'incompatibilité avec le voisinage, ce qui explique le classement contesté. Par suite, celui-ci ne se trouve entaché d'aucune erreur manifeste d'appréciation.

S'agissant de la compatibilité du classement avec les objectifs du schéma de cohérence territoriale :

13. Aux termes de l'article L. 131-4 du code de l'urbanisme : « *Les PLU et les documents en tenant lieu (...) sont compatibles avec : 1° Les schémas de cohérence territoriale prévus à l'article L. 141-1 ; / (...)* ». L'article L. 142-1 du même code dispose : « *Sont compatibles avec le document d'orientation et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale : / 1° Les plans locaux d'urbanisme prévus au titre V du présent livre ; / (...)* ».

14. À l'exception des cas limitativement prévus par la loi dans lesquels les schémas de cohérence territoriale peuvent contenir des normes prescriptives, ceux-ci doivent se borner à fixer des orientations et des objectifs. Les plans locaux d'urbanisme sont soumis à une simple obligation de compatibilité avec ces orientations et objectifs. Il appartient aux auteurs des plans locaux d'urbanisme, qui déterminent les partis d'aménagement à retenir en prenant en compte la situation existante et les perspectives d'avenir, d'assurer, ainsi qu'il a été dit, non leur conformité aux énonciations des schémas de cohérence territoriale, mais leur compatibilité avec les orientations générales et les objectifs qu'ils définissent. Pour apprécier la compatibilité d'un plan local d'urbanisme avec un schéma de cohérence territoriale, il appartient au juge administratif de rechercher, dans le cadre d'une analyse globale le conduisant à se placer à l'échelle de l'ensemble du territoire couvert en prenant en compte l'ensemble des prescriptions du document supérieur, si le plan ne contrarie pas les objectifs

qu'impose le schéma, compte tenu des orientations adoptées et de leur degré de précision, sans rechercher l'adéquation du plan à chaque disposition ou objectif particulier.

15. Les requérants estiment que les classements dont leurs parcelles font l'objet sont incompatibles avec le schéma de cohérence territoriale lequel prévoit une grande zone d'aménagement commerciale (ZACo) permettant un développement urbain assez dense, un pôle de vie, de services et une offre de proximité participant à sa centralité. Néanmoins, le schéma de cohérence territoriale entend concilier cette densification urbaine avec la protection du bâti présentant un intérêt patrimonial d'une part et autoriser les activités artisanales dans ce secteur pour autant qu'elles ne créent pas de nuisances pour le tissu urbain environnant. En outre, la circonstance, invoquée par les requérants, que le schéma de cohérence territoriale dont relève le terrain en cause inclurait les parcelles des requérants dans une ZACo, alors que ce document entend fixer des orientations et des objectifs à l'échelle de l'ensemble des communes membres de la communauté de communes du Genevois, ne suffit pas à caractériser une incompatibilité des classements litigieux par rapport au schéma de cohérence territoriale. Par suite, les classements des parcelles 2230, 2570 et 4518 ne sont pas incompatibles avec le schéma de cohérence territoriale dont elles relèvent.

S'agissant de la cohérence des classements avec le projet d'aménagement et de développement durables :

16. Aux termes de l'article L. 151-8 du code de l'urbanisme : « *Le règlement fixe, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés aux articles L. 101-1 à L. 101-3* ». Pour apprécier cette cohérence, il faut rechercher, dans le cadre d'une analyse globale conduisant à se placer à l'échelle du territoire couvert par le document d'urbanisme, si le règlement ne contrarie pas les orientations générales et objectifs que les auteurs du document ont définis dans le projet d'aménagement et de développement durables, compte tenu de leur degré de précision. Par suite, l'inadéquation d'une disposition du règlement du PLU à une orientation ou à un objectif du PADD ne suffit pas nécessairement, compte tenu de l'existence d'autres orientations ou objectifs au sein de ce projet, à caractériser une incohérence entre ce règlement et ce projet.

17. Il résulte du projet d'aménagement et de développement durables du plan local d'urbanisme que la commune de Valleiry entend « positionner le centre-bourg et l'axe de la RD 1206 comme secteurs d'accueil privilégiés des commerces et services ». Les requérants estiment ainsi que l'encadrement particulièrement restrictif du plan local d'urbanisme de la commune aux bâtis existants, aux constructions nouvelles et à l'exercice d'activités dans le secteur de la zone UA, révélerait une incohérence avec cet objectif du projet d'aménagement et de développement durables. Néanmoins, non seulement ce document ne promeut pas les activités artisanales dans ce secteur, mais il invite à « améliorer la qualité architecturale » du territoire en redonnant « une place, une visibilité, une lisibilité à ce patrimoine tout aussi vernaculaire que monumental ». Par suite, l'incohérence entre les classements contestés et le projet d'aménagement et de développement durables du plan local d'urbanisme n'est établie.

18. Il résulte de tout ce qui précède que M. Albert Armand, aux droits desquels viennent M. Christian Armand, M. Jean-Yves Armand, Mme Nadine Armand, sont seulement fondés à demander l'annulation de la délibération du conseil municipal de la commune de Valleiry du 21 décembre 2017, approuvant le PLU de la commune en tant d'une part qu'elle prévoit l'existence d'orientations d'aménagement et de programmation valant règlement et

d'autre part, s'agissant des deux orientations d'aménagement et de programmation « Patrimoine » : « Bâti des années 50 » et « Bâti traditionnels des XVIIIème-XIXème siècles », en tant qu'elles contiennent des prescriptions relatives à la réhabilitation, l'extension et la surélévation des constructions.

Sur les conclusions relatives aux frais d'instance :

19. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Valleiry la somme que les requérants demandent au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Les dispositions du même article font par ailleurs obstacle à ce que les sommes demandées à ce titre par la commune de Valleiry soient mises à la charge des requérants.

D E C I D E :

Article 1 : La délibération du conseil municipal de la commune de Valleiry du 21 décembre 2017, approuvant le PLU de la commune est annulée en tant d'une part qu'elle prévoit l'existence d'orientations d'aménagement et de programmation valant règlement et d'autre part, s'agissant des deux orientations d'aménagement et de programmation « Patrimoine » : « Bâti des années 50 » et « Bâti traditionnels des XVIIIème-XIXème siècles », en tant qu'elles contiennent des prescriptions relatives à la réhabilitation, l'extension et la surélévation des constructions.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 3 : Les conclusions de la commune de Valleiry tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié M. Jean-Yves Armand en application des dispositions de l'article R. 751-3 du code de justice administrative et à la commune de Valleiry.

Copie en sera adressée au préfet de la Haute-Savoie.

Délibéré après l'audience du 30 août 2021, à laquelle siégeaient :
Mme Jourdan, présidente,
Mme Akoun, première conseillère,
M. Fersing, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 11 octobre 2021.

La rapporteure,

La présidente,

E. Akoun

D. Jourdan

La greffière,

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.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE GRENOBLE**

N° 1803910

M. Denis FOL et M. Jean-Pierre FOL

Mme Emilie Akoun
Rapporteure

Mme Emilie Beytout
Rapporteure publique

Audience du 30 août 2021
Décision du 11 octobre 2021

68-01-01

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Grenoble

(2^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire enregistrés les 21 juin 2018 et 12 juillet 2019, M. Denis Fol et M. Jean-Pierre Fol, représentés par le cabinet Mermet & associés, doivent être regardés comme demandant au tribunal :

- 1°) d'annuler la délibération d'adoption du plan local d'urbanisme de la commune de Valleiry du 21 décembre 2017 en ce qu'elle a classé le terrain, cadastré section OA sous les numéros 5486, 5488 et 5490, en secteur de protection du patrimoine bâti ainsi qu'en espaces verts et terrains cultivés protégés, ensemble la décision implicite de rejet de leur recours gracieux ;
- 2°) de mettre à la charge de la commune de Valleiry une somme de 3000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- la délibération attaquée est intervenue à l'issue d'une procédure irrégulière, dès lors que les modifications effectuées à l'issue de l'enquête publique non seulement n'en procèdent pas, mais bouleversent l'économie générale du plan ;
- le classement de leurs parcelles en secteur de protection du patrimoine bâti n'est pas justifié ;
- le classement de leurs parcelles en tant qu'espaces verts et terrains cultivés protégés est illégal au regard de l'article R. 151-43 du code de l'urbanisme et non justifié ;

- le classement des parcelles est incohérent au regard des orientations du projet d'aménagement et de développement durables ;
- le classement des parcelles est incompatible avec les objectifs du schéma de cohérence territoriale du pays du Genevois ;
- le classement opère une rupture d'égalité avec les propriétaires de la parcelle 2280.

Par deux mémoires en défense enregistrés les 19 mars 2019 et le 4 novembre 2019, la commune de Valleiry représentée par la SELARL BG avocats, conclut :

1°) au rejet de la requête ;

2°) de mettre à la charge des consorts Fol une somme de 3000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que les moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- 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 Akoun,
- les conclusions de Mme Beytout, rapporteure publique,
- et les observations de Me Gautier, représentant la commune de Valleiry.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 21 décembre 2017, le conseil municipal de la commune de Valleiry a approuvé son plan local d'urbanisme. Le recours gracieux des consorts Fol du 19 février 2018, notifié le 21 février 2018, a été tacitement rejeté. Par la présente requête, ceux-ci doivent être regardés comme demandant au tribunal d'annuler la délibération contestée en tant qu'elle classe le terrain cadastré section OA sous les numéros 5486, 5488 et 5490, en secteur de protection du patrimoine bâti ainsi qu'en espaces verts et terrains cultivés protégés, ensemble le rejet de leur recours gracieux du 19 février 2018 tendant aux mêmes fins.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne les modifications apportées à l'issue de l'enquête publique :

2. Aux termes de l'article L. 153-21 du code de l'urbanisme : « *A l'issue de l'enquête, le plan local d'urbanisme, éventuellement modifié pour tenir compte des avis qui ont été joints au dossier, des observations du public et du rapport du commissaire ou de la commission d'enquête, est approuvé par : / (...) / 2° Le conseil municipal dans le cas prévu au 2° de l'article L. 153-8* ». Il résulte de ces dispositions que le projet de plan ne peut subir

de modifications, entre la date de sa soumission à l'enquête publique et celle de son approbation, qu'à la double condition que ces modifications ne remettent pas en cause l'économie générale du projet et qu'elles procèdent de l'enquête. Doivent être regardées comme procédant de l'enquête les modifications destinées à tenir compte des réserves et recommandations du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, des observations du public et des avis émis par les autorités, collectivités et instances consultées et joints au dossier de l'enquête.

3. Les requérants font valoir que « deux espaces boisés classés, dont un de plus de 4000 m², auraient été supprimés postérieurement à l'enquête publique et que « le périmètre du bâti protégé à titre patrimonial a fortement diminué, voire même été supprimé à certains endroits », sans que ces modifications, qui bouleversent l'économie générale du projet, ne procèdent de l'enquête publique. Ils n'identifient néanmoins pas les éléments boisés ni le bâti qui auraient fait l'objet de ces déclassements et, ce faisant, ne mettent pas le tribunal en mesure de statuer sur leur moyen.

En ce qui concerne le classement des parcelles :

4. Il appartient aux auteurs d'un plan local d'urbanisme de déterminer le parti d'aménagement à retenir pour le territoire concerné par ce plan, en tenant compte de la situation existante et des perspectives d'avenir, et de fixer en conséquence le zonage et les possibilités de construction. S'ils ne sont pas liés, pour déterminer l'affectation future des différents secteurs, par les modalités existantes d'occupation et d'utilisation des sols, leur appréciation peut cependant être censurée par le juge administratif au cas où elle serait fondée sur des faits matériellement inexacts ou entachée d'une erreur manifeste.

S'agissant du classement au titre du « patrimoine bâti » :

5. Aux termes de l'article L. 151-19 du code de l'urbanisme : « *Le règlement peut identifier et localiser les éléments de paysage et identifier, localiser et délimiter les quartiers, îlots, immeubles bâtis ou non bâtis, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à conserver, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou architectural et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation leur conservation ou leur restauration. (...)* ».

6. Les auteurs du rapport de présentation du plan local d'urbanisme ont identifié au titre du « *bâti isolé remarquable* » la villa des Iris, une maison de maître du XIX^e siècle ouvrant sur un large parc arboré dont font partie les parcelles objet du présent contentieux. Cette demeure et ses jardins bénéficient d'une protection, conférée par l'orientation d'aménagement et de programmation « patrimoine », justifiée, dans le rapport de présentation, par la nécessité de « *garantir les bonnes conditions de conservation de ce patrimoine local* ». Le parc de la demeure est décrit dans le rapport de présentation comme un « *parc du XIX^e siècle agrémenté de plusieurs grands arbres persistants, parmi lesquels deux cèdres du Liban et des arbres fruitiers* ». Il ressort des photographies produites à l'instance, comme de celles illustrant le rapport, que ce grand espace vert participe à la valorisation de ce patrimoine local. Il s'ensuit que les consorts Fol ne sont pas fondés à soutenir que la délibération contestée serait entachée d'une erreur manifeste d'appréciation en tant qu'elle inclut les parcelles en cause, alors même qu'elles ne seraient pas elles-mêmes bâties et qu'elles se situeraient à distance de la villa, au sein d'un secteur de protection du patrimoine bâti.

S'agissant du classement au titre des « espaces verts » :

7. Aux termes de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme : « *Le règlement peut identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les sites et secteurs à protéger pour des motifs d'ordre écologique, notamment pour la préservation, le maintien ou la remise en état des continuités écologiques et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation. Lorsqu'il s'agit d'espaces boisés, il est fait application du régime d'exception prévu à l'article L. 421-4 pour les coupes et abattages d'arbres. / Il peut localiser, dans les zones urbaines, les terrains cultivés et les espaces non bâtis nécessaires au maintien des continuités écologiques à protéger et inconstructibles quels que soient les équipements qui, le cas échéant, les desservent* ». L'article R. 151-43 dispose : « *Afin de contribuer à la qualité du cadre de vie, assurer un équilibre entre les espaces construits et les espaces libres et répondre aux enjeux environnementaux, le règlement peut : (...) 5° Identifier, localiser les éléments de paysage et délimiter les sites et secteurs à protéger au titre de l'article L. 151-23 pour lesquels les travaux non soumis à un permis de construire sont précédés d'une déclaration préalable et dont la démolition est subordonnée à la délivrance d'un permis de démolir, et définir, s'il y a lieu, les prescriptions nécessaires pour leur préservation ; / 6° Délimiter dans les documents graphiques les terrains et espaces inconstructibles en zone urbaine en application du second alinéa de l'article L. 151-23* ».

8. Les parcelles en cause apparaissent, dans le document graphique, au titre des « *espaces verts et terrains cultivés protégés (R. 151-43 6° du C.U.)* ». Néanmoins, le rapport de présentation, le plan d'aménagement et de développement durables comme le règlement lui-même visent ces secteurs en tant qu'« *espaces verts protégés (article R. 151-43 5° du code de l'urbanisme)* » et jamais au titre des « *espaces verts et terrains cultivés protégés* ». Par suite, et aussi regrettable que soit cette erreur de plume affectant la légende du document graphique, ces parcelles relèvent bien du régime de protection institué par le 5° et non le 6° de l'article R. 151-43 du code de l'urbanisme. Le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation affectant leur classement en tant qu'« *espaces verts et terrains cultivés protégés* » ne saurait, par suite, être utilement invoqué.

S'agissant de la cohérence du classement avec le projet d'aménagement et de développement durables :

9. Aux termes de l'article L. 151-8 du code de l'urbanisme : « *Le règlement fixe, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés aux articles L. 101-1 à L. 101-3* ». Pour apprécier cette cohérence, il faut rechercher, dans le cadre d'une analyse globale conduisant à se placer à l'échelle du territoire couvert par le document d'urbanisme, si le règlement ne contrarie pas les orientations générales et objectifs que les auteurs du document ont définis dans le projet d'aménagement et de développement durables, compte tenu de leur degré de précision. Par suite, l'inadéquation d'une disposition du règlement du PLU à une orientation ou à un objectif du PADD ne suffit pas nécessairement, compte tenu de l'existence d'autres orientations ou objectifs au sein de ce projet, à caractériser une incohérence entre ce règlement et ce projet.

10. Il résulte du projet d'aménagement et de développement durables du plan local d'urbanisme que la commune de Valleiry entend maîtriser le développement urbain, immobilier et démographique de la commune. Ainsi, le premier axe du projet d'aménagement et de développement durables invite à contenir l'urbanisation en la limitant à l'enveloppe

urbanisée actuelle et à urbaniser en priorité les dents-creuses. Il prévoit également, au sein de son deuxième axe « *Asseoir une armature paysagère, végétale et écologique au sein du territoire* », de « *développer la nature en ville* », de « *renforcer la végétalisation dans le tissu urbain, notamment dans les secteurs densifiés* » et de « *valoriser les "espaces de respiration" dans le tissu urbain existant* » en indiquant que « *les quelques espaces résiduels dans les secteurs les plus denses de la commune (jardins potagers, vergers, espaces engazonnés publics ou privés mettant en valeur des équipements...) seront strictement protégés. L'urbanisation ou la réalisation d'ouvrages et de constructions seront interdites dans ces secteurs de végétalisation stratégique* ». Or, les parcelles en cause, situées dans le centre-ville de la commune, sont enherbées et accueillent des arbres à hautes tiges et des arbres fruitiers. Par suite, l'incohérence entre les classements contestés et le projet d'aménagement et de développement durables du plan local d'urbanisme n'est établie.

S'agissant de la compatibilité du classement avec les objectifs du schéma de cohérence territoriale :

11. Aux termes de l'article L. 131-4 du code de l'urbanisme : « *Les PLU et les documents en tenant lieu (...) sont compatibles avec : 1° Les schémas de cohérence territoriale prévus à l'article L. 141-1 ; / (...)* ». L'article L. 142-1 du même code dispose : « *Sont compatibles avec le document d'orientation et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale : / 1° Les plans locaux d'urbanisme prévus au titre V du présent livre ; / (...)* ».

12. À l'exception des cas limitativement prévus par la loi dans lesquels les schémas de cohérence territoriale peuvent contenir des normes prescriptives, ceux-ci doivent se borner à fixer des orientations et des objectifs. Les plans locaux d'urbanisme sont soumis à une simple obligation de compatibilité avec ces orientations et objectifs. Il appartient aux auteurs des plans locaux d'urbanisme, qui déterminent les partis d'aménagement à retenir en prenant en compte la situation existante et les perspectives d'avenir, d'assurer, ainsi qu'il a été dit, non leur conformité aux énonciations des schémas de cohérence territoriale, mais leur compatibilité avec les orientations générales et les objectifs qu'ils définissent. Pour apprécier la compatibilité d'un plan local d'urbanisme avec un schéma de cohérence territoriale, il appartient au juge administratif de rechercher, dans le cadre d'une analyse globale le conduisant à se placer à l'échelle de l'ensemble du territoire couvert en prenant en compte l'ensemble des prescriptions du document supérieur, si le plan ne contrarie pas les objectifs qu'impose le schéma, compte tenu des orientations adoptées et de leur degré de précision, sans rechercher l'adéquation du plan à chaque disposition ou objectif particulier. La circonstance, invoquée par les requérants, que le SCOT dont relève le terrain en cause inclurait les parcelles des requérants dans une zone de développement du centre bourg, alors que ce document entend fixer des orientations et des objectifs à l'échelle de l'ensemble des communes membres de la communauté de communes du Genevois, ne suffit pas à caractériser une incompatibilité des classements litigieux par rapport au schéma de cohérence territoriale.

En ce qui concerne la rupture d'égalité opérée par le classement :

13. Les requérants font valoir, au soutien d'un moyen tiré de la rupture d'égalité, la circonstance que la commune, suite aux remarques formulées lors de l'enquête publique, est revenue sur le classement « *espaces verts protégés* » de parcelles, situées à proximité des leurs et présentant, à leurs dires, des caractéristiques ressemblantes. Néanmoins, outre le fait que lesdites parcelles ne se situent pas dans l'immédiate continuité de la villa des Iris, il est de la nature de toute réglementation d'urbanisme de distinguer des zones où les possibilités de

construire sont différentes, ainsi que des zones inconstructibles. Dès lors que cette délimitation effectuée dans un plan local d'urbanisme ne repose pas, ainsi qu'il l'a été dit, sur une appréciation manifestement erronée, elle ne porte pas d'atteinte illégale au principe d'égalité des citoyens devant la loi. Ce moyen doit donc être écarté.

14. Il résulte de tout ce qui précède que les consorts Fol ne sont pas fondés à demander au tribunal d'annuler la délibération contestée en tant qu'elle classe le terrain cadastré section OA sous les numéros 5486, 5488 et 5490, en secteur de protection du patrimoine bâti ainsi qu'en espaces verts et terrains cultivés protégés, ensemble le rejet de leur recours gracieux du 19 février 2018 tendant aux mêmes fins.

Sur les conclusions relatives aux frais d'instance :

15. Aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : « *Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation* ».

16. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que la commune de Valleiry, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, soit condamnée à verser aux consorts Fol la somme réclamée en remboursement des frais exposés et non compris dans les dépens. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de mettre à la charge de ces derniers la somme que demande la commune sur le même fondement.

DECIDE :

Article 1 : La requête des consorts Fol est rejetée.

Article 2 : Les conclusions de la commune de Valleiry tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. Jean-Pierre Fol en application des dispositions de l'article R. 751-3 et à la commune de Valleiry.

Délibéré après l'audience du 30 août 2021, à laquelle siégeaient :
Mme Jourdan, présidente,
Mme Akoun, première conseillère,
M. Fersing, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 11 octobre 2021.

La rapporteure,

La présidente,

E. Akoun

D. Jourdan

La greffière,

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.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE GRENOBLE**

N° 1803825

GAEC DE GRATTELOUP et M. FAVRE

Mme Emilie Akoun
Rapporteure

Mme Emilie Beytout
Rapporteure publique

Audience du 30 août 2021
Décision du 11 octobre 2021

68-01-01

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 les 18 juin 2018, 14 février 2020 et le 29 juillet 2020, le GAEC de Gratteloup et M. Jean-Michel Favre, représentés par CDMF Avocats, demandent au tribunal :

- 1°) à titre principal, d'annuler la délibération prise par le conseil municipal de la commune de Valleiry le 21 décembre 2017, approuvant le PLU de la commune, ensemble la décision implicite de rejet de leur recours gracieux ;
- 2°) de mettre à la charge de la commune de Valleiry une somme de 5000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- la délibération méconnaît l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales ;
- l'orientation d'aménagement et de programmation « Environnement et paysage » est incohérente avec les objectifs du projet d'aménagement et de développement durables en méconnaissance des dispositions de l'article L. 151-6 du code de l'urbanisme ;
- l'orientation d'aménagement et de programmation « Environnement et paysage » est une orientation d'aménagement et de programmation sectorielle et non thématique dont le périmètre aurait dû être délimité dans le document graphique en application de l'article R. 151-6 du code de l'urbanisme ;

- le contenu de l'orientation d'aménagement et de programmation « Environnement et paysage » est trop prescriptif, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 151-7 du code de l'urbanisme ;
- l'orientation d'aménagement et de programmation « Environnement et paysage » est entachée d'un détournement de pouvoir.

Par des mémoires en défense enregistrés les 19 mars 2019 et 17 mars 2020, la commune de Valleiry représentée par la SELARL BG avocats, demande au tribunal administratif :

1°) de rejeter la requête ;

2°) de mettre à la charge du GAEC de Gratteloup une somme de 3000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que les moyens soulevés par le requérant ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- 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 Akoun,
- les conclusions de Mme Beytout, rapporteure publique,
- et les observations de Me Vincent, représentant le GAEC de Gratteloup et de Me Gautier, représentant la commune de Valleiry.

Une note en délibéré, présentée pour les requérants, a été enregistrée le 31 août 2021.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 21 décembre 2017, le conseil municipal de la commune de Valleiry a approuvé son plan local d'urbanisme. Le GAEC de Gratteloup et M. Jean-Michel Favre ont introduit un recours gracieux le 19 février 2018, notifié le 20 février 2018, ayant été tacitement rejeté. Par la présente requête, ceux-ci demandent au tribunal d'annuler la délibération contestée, ensemble le rejet de leur recours gracieux tendant aux mêmes fins.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne la convocation des conseillers municipaux :

2. L'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales précise que : « Dans les communes de 3 500 habitants et plus, une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être adressée avec la convocation aux membres du »

conseil municipal. (...) Le délai de convocation est fixé à cinq jours francs. En cas d'urgence, le délai peut être abrégé par le maire sans pouvoir être toutefois inférieur à un jour franc. (...) » Aux termes enfin de l'article L. 2121-13 du même code : « *Tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération* ».

3. Les requérants se bornent à alléguer que la commune n'a pas mis les membres du conseil municipal en possession des éléments leur permettant de se prononcer sur l'adoption du plan local d'urbanisme. Cependant, il ressort des pièces produites par la commune que les membres du conseil ont été destinataires d'un courriel de convocation le 14 décembre 2017 pour le conseil du 21 décembre suivant. Étaient joints à cet envoi une note de synthèse, accompagnée du lien vers le diaporama du conseil municipal du 16 mars 2017 « vers l'arrêt du projet du plan local d'urbanisme », le rapport du commissaire enquêteur, ainsi qu'une notice explicative des amendements apportés au projet de plan local d'urbanisme arrêté. Ce dernier document détaille les observations des personnes publiques associées et les réponses y étant été apportées, propose une synthèse thématique et cartographique des évolutions de zonage et des servitudes ainsi que celles des différentes orientations d'aménagement et de programmation. En outre, il ne ressort d'aucun élément du dossier qu'un ou plusieurs membres du conseil municipal auraient demandé en vain à disposer d'autres éléments d'information ou fait état de réserve sur leur degré d'information. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales doit être écarté.

En ce qui concerne l'incohérence de l'orientation d'aménagement et de programmation « Environnement et paysage » avec les orientations du projet d'aménagement et de développement durables :

4. Aux termes de l'article L. 151-6 du code de l'urbanisme : « *Les orientations d'aménagement et de programmation comprennent, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements (...)* ».

5. Les requérants font valoir que le projet d'aménagement et de développement durables prévoit de « *préserver l'intégralité des terres agricoles valleiryennes en dehors de l'enveloppe urbaine* » en considérant que « le maintien de l'agriculture et de ses conditions d'exploitation » en constitue l'un des objectifs. Or, l'orientation d'aménagement et de programmation « Environnement et Paysage » ayant vocation à s'appliquer « aux espaces agricoles traversés par des corridors écologiques dans le secteur de Gratteloup » ferait peser des contraintes particulièrement importantes sur l'activité agricole, obérant toute possibilité de développement et de garantie de pérennité de l'exploitation du GAEC. Ils en déduisent que les dispositions de l'orientation d'aménagement et de programmation en cause seraient ainsi incohérentes avec cette orientation du projet d'aménagement et de développement durables.

6. Il ressort néanmoins du projet d'aménagement et de développement durables qu'il ne prévoit pas seulement la préservation de l'intégralité des terres agricoles, mais qu'il entend également « garantir les corridors écologiques ». Or, le rapport de présentation, justifiant l'édition de cette orientation d'aménagement et de programmation, indique que « pour concilier le développement agricole, la préservation des continuités écologiques et de la qualité des paysages, une OAP thématique "Environnement – Paysage" est définie. Celle-ci a vocation à s'appliquer en premier lieu sur le secteur de Gratteloup ». Cette orientation

d'aménagement et de programmation aspire ainsi à concilier ces deux objectifs du projet d'aménagement et de développement durables. La circonstance que le « secteur de préservation des corridors écologiques » délimité par le document graphique ne soit pas strictement identique au champ d'application de l'orientation d'aménagement et de programmation matérialisé par ces schémas est sans incidence sur la cohérence de cette orientation d'aménagement et de programmation avec le projet d'aménagement et de développement durables. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 151-6 du code de l'urbanisme doit être écarté.

En ce qui concerne la délimitation par quartier ou secteur de l'orientation d'aménagement et de programmation « Environnement et paysage » :

7. L'article R. 151-6 du code de l'urbanisme dispose : « *Les orientations d'aménagement et de programmation par quartier ou secteur définissent les conditions d'aménagement garantissant la prise en compte des qualités architecturales, urbaines et paysagères des espaces dans la continuité desquels s'inscrit la zone, notamment en entrée de ville. / Le périmètre des quartiers ou secteurs auxquels ces orientations sont applicables est délimité dans le ou les documents graphiques prévus à l'article R. 151-10* ». Aux termes de l'article R. 151-7 du même code : « *Les orientations d'aménagement et de programmation peuvent comprendre des dispositions portant sur la conservation, la mise en valeur ou la requalification des éléments de paysage, quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs qu'elles ont identifiés et localisés pour des motifs d'ordre culturel, historique, architectural ou écologique, notamment dans les zones urbaines réglementées en application de l'article R. 151-19* ». Il ressort de ces dispositions que si une orientation d'aménagement et de programmation sectorielle peut définir les conditions d'aménagement garantissant la prise en compte des qualités paysagères d'un site, une orientation d'aménagement et de programmation dite thématique est susceptible de prévoir des dispositions portant sur la conservation, la mise en valeur ou la requalification des éléments de paysage.

8. Les requérants estiment que l'orientation d'aménagement et de programmation « Environnement – Paysage », en tant qu'elle s'applique aux espaces agricoles traversés par des corridors écologiques dans le secteur de Gratteloup, ne relève pas du champ d'application des orientations d'aménagement et de programmation « thématiques » de l'article R. 151-7 du code de l'urbanisme, mais bien de celui des orientations d'aménagement et de programmation « sectorielles » prévues par l'article R. 151-6 susmentionné. À défaut, pour le document graphique, de délimiter son périmètre, ces dernières dispositions seraient méconnues.

9. L'orientation d'aménagement et de programmation « Environnement et Paysage » est justifiée, selon les termes du rapport de présentation, par le souci de préserver la physionomie du grand paysage sur le secteur de Gratteloup, motif entrant dans le champ d'application des orientations d'aménagement et de programmation « thématiques » relevant de l'article R. 151-7 du code de l'urbanisme. Elle identifie et localise les terrains visés par ces dispositions, soit les « espaces agricoles traversés par des corridors écologiques dans le secteur de Gratteloup », et les matérialise par plusieurs schémas. Par suite, et en tout état de cause, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article R. 151-6 du code de l'urbanisme doit être écarté.

En ce qui concerne le contenu prescriptif de l'orientation d'aménagement et de programmation « Environnement et paysage » :

10. Aux termes de l'article L. 151-7 du code de l'urbanisme, alors en vigueur et remplaçant l'ancien article L. 123-1-4 : « *I. - Les orientations d'aménagement et de programmation peuvent notamment : / 1° Définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, notamment les continuités écologiques, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune ; / (...) 4° Porter sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager ; 5° Prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics (...)* ».

11. En matière d'aménagement, une orientation d'aménagement et de programmation implique un ensemble d'orientations définissant des actions ou opérations visant, dans un souci de cohérence à l'échelle du périmètre qu'elle couvre, à mettre en valeur des éléments de l'environnement naturel ou urbain ou à réhabiliter, restructurer ou aménager un quartier ou un secteur. Si elles peuvent, en vertu de l'article L. 151-7 du code de l'urbanisme, prendre la forme de schémas d'aménagement, ces dispositions n'ont ni pour objet ni pour effet de permettre aux auteurs du plan local d'urbanisme, qui peuvent préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics, de fixer précisément, au sein de telles orientations, les caractéristiques des constructions susceptibles d'être réalisées, dont la définition relève du seul règlement.

12. Le sens d'implantation des serres (perpendiculairement à la route de Gratteloup), comme la création de fossés de recueils des eaux pluviales végétalisés permettant le passage de batraciens entre les serres, prévus par l'orientation d'aménagement et de programmation « Environnement - Paysage » relèvent de choix d'aménagement et ne fixent pas de caractéristiques précises de constructions.

13. En revanche, cette même orientation d'aménagement et de programmation contient des dispositions qui, par leur nature comme leur degré de contrainte, relèvent de règles de construction, dont la définition aurait dû être prévue par le règlement. Il est ainsi indiqué que « la largeur maximale de chaque serre ne devra pas excéder 40 mètres (soit 5 travées mitoyennes de 8m environ ou 4 de 10m). / Un espace d'au minimum 24 mètres de large devra être laissé libre entre chaque ensemble de serres (...). / Chaque fossé doit être bordé d'un espace végétalisé non cultivé représentant au moins 5 mètres de larges. Les espaces végétalisés d'accompagnement des fossés devront accueillir une variété d'espaces floristiques favorisant l'écosystème des batraciens ». Dès lors, le moyen tiré de ce que l'orientation d'aménagement et de programmation en cause excéderait sur ces points l'objet des orientations d'aménagement et de programmation tel qu'il est fixé par les dispositions de l'article L. 151-7 du code de l'urbanisme, doit être accueilli.

En ce qui concerne l'existence d'un détournement de pouvoir :

14. Les requérants estiment que l'orientation d'aménagement et de programmation « Environnement – Paysage » poursuit un but étranger à l'intérêt général que tout document d'urbanisme doit traduire et caractérise un détournement de pouvoir manifeste. L'impossible développement d'une exploitation agricole est enfreint, et ce en considération de la qualité de

son exploitant, actuel conseiller municipal d'opposition, alors que la parcelle ZA 20 sur laquelle il serait susceptible d'étendre son activité ne figure pas dans un secteur de préservation des corridors écologiques tel que déterminé par le document graphique.

15. Eu égard à tout ce qui vient d'être dit, et compte tenu du parti d'urbanisme retenu, pour ce secteur, par les auteurs du plan local d'urbanisme en litige, concernant les orientations du projet d'aménagement et de développement durables, comme de la justification de l'orientation d'aménagement et de programmation par le rapport de présentation et des schémas matérialisant l'existence d'un corridor passant bien par la parcelle ZA 20, le détournement de pouvoir allégué à l'encontre de la délibération attaquée n'est pas établi. Ce moyen doit donc être écarté.

16. Il résulte de tout ce qui précède que les requérants sont fondés à demander l'annulation de la délibération contestée, seulement en ce que l'orientation d'aménagement et de programmation « Environnement – Paysage » excéderait par certaines de ses prescriptions l'objet des orientations d'aménagement et de programmation tel qu'il est fixé par les dispositions de l'article L. 151-7 du code de l'urbanisme. Sa suppression ne remet pas en cause le plan local d'urbanisme dans son ensemble et l'annulation sera donc limitée à celle-ci, sans qu'il y ait lieu de faire application des dispositions de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme.

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

17. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Valleiry la somme que le GAEC de Gratteloup et M. Jean-Michel Favre demandent au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Les dispositions du même article font par ailleurs obstacle à ce que les sommes demandées à ce titre par la commune de Valleiry soient mises à la charge des requérants.

DECIDE :

Article 1 : La délibération du conseil municipal de la commune de Valleiry du 21 décembre 2017, approuvant le PLU de la commune est annulée en tant que l'orientation d'aménagement et de programmation « Environnement – Paysage » dispose que *« la largeur maximale de chaque serre ne devra pas excéder 40 mètres (soit 5 travées moyennes de 8m environ ou 4 de 10m). / Un espace d'au minimum 24 mètres de large devra être laissé libre entre chaque ensemble de serres (...). / Chaque fossé doit être bordé d'un espace végétalisé non cultivé représentant au moins 5 mètres de larges. Les espaces végétalisés d'accompagnement des fossés devront accueillir une variété d'espaces floristiques favorisant l'écosystème des batraciens »*.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête du GAEC de Gratteloup et M. Jean-Michel Favre est rejeté.

Article 3 : Les conclusions de la commune de Valleiry tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié au GAEC de Gratteloup et à M. Jean-Michel Favre et à la commune de Valleiry.

Copie en sera adressée au préfet de la Haute-Savoie.

Délibéré après l'audience du 30 août 2021, à laquelle siégeaient :
Mme Jourdan, présidente,
Mme Akoun, première conseillère,
M. Fersing, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 11 octobre 2021.

La rapporteure,

La présidente,

E. Akoun

D. Jourdan

La greffière,

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.

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE LYON**

N° 21LY04040

GAEC DE GRATTELOUP et M. FAVRE

Mme Monique Mehl-Schouder
Présidente-rapporteure

Mme Anne-Gaëlle Mauclair
Rapporteure publique

Audience du 19 décembre 2023
Décision du 11 janvier 2024

68-01-01-01
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La Cour administrative d'appel de Lyon

1^{ère} chambre

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure

Le GAEC de Gratteloup et M. Jean-Michel Favre ont demandé au tribunal administratif de Grenoble d'annuler la délibération du conseil municipal de la commune de Valleiry du 21 décembre 2017 approuvant le plan local d'urbanisme de la commune, ensemble la décision implicite de rejet de leur recours gracieux.

Par un jugement n° 1803825 du 11 octobre 2021, le tribunal administratif de Grenoble a annulé la délibération du conseil municipal de la commune de Valleiry du 21 décembre 2017, en tant que l'orientation d'aménagement et de programmation « environnement - paysage » comporte certaines dispositions, et a rejeté le surplus de la demande.

Procédure devant la cour

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 10 décembre 2021 et le 2 novembre 2022, le GAEC de Gratteloup et M. Favre, représentés par Me Fiat, demandent à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du 11 octobre 2021 en tant qu'il a rejeté le surplus de leur demande ;

2°) d'annuler la délibération du conseil municipal de la commune de Valleiry du 21 décembre 2017 approuvant le plan local d'urbanisme dans sa totalité, ensemble la décision implicite de rejet de leur recours gracieux ;

3°) de rejeter l'appel incident de la commune de Valleiry ;

4°) de mettre à la charge de la commune de Valleiry une somme de 5 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

– l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) « environnement - paysage » est incohérente avec les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durables (PADD) ; les parcelles du GAEC ne sont pas identifiées par les documents du plan local d'urbanisme, en particulier le règlement graphique, comme nécessaires à la préservation des continuités écologiques ;

– la commune a opéré une confusion entre OAP thématique et OAP sectorielle et l'institution d'une OAP s'avérant sectorielle révèle un détournement de pouvoir compte tenu de la qualité de l'exploitant agricole concerné par cette OAP, alors conseiller municipal de l'opposition ;

– les règles relatives au sens d'implantation des serres, contenues dans l'OAP « environnement - paysage », ont également une nature prescriptive, proscrite dans un tel outil juridique ; en tout état de cause, ce choix est entaché d'erreur manifeste d'appréciation.

Par un mémoire enregistré le 3 octobre 2022, la commune de Valleiry, représentée par Me Gautier, conclut, par un appel incident, à l'annulation du jugement en tant qu'il a partiellement fait droit aux conclusions des requérants, au rejet de leurs conclusions et à ce que la somme de 3 000 euros soit mise à leur charge au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

– l'OAP « environnement - paysage » se contente de déterminer des dimensions minimales et maximales pour garantir les continuités écologiques et ne peut être regardée comme fixant les caractéristiques des constructions et, dès lors que le règlement renvoie à l'OAP pour la fixation des normes de construction, elle ne peut être regardée comme portant, par elle-même, détermination de normes prescriptives ; c'est donc à tort que le tribunal administratif a annulé partiellement la délibération approuvant son PLU en tant qu'elle porte sur cette OAP dans la mesure où celle-ci comporte des normes prescriptives ;

– les moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés.

Par ordonnance du 3 novembre 2022, la clôture d'instruction a été fixée au 5 décembre 2022.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

– le code de l'urbanisme ;

– le code de justice administrative.

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

Après avoir entendu au cours de l'audience publique :

– le rapport de Mme Mehl-Schouder, présidente-rapporteuse,

– les conclusions de Mme Mauclair, rapporteure publique,

– et les observations de Me Fiat, représentant le GAEC de Gratteloup et M. Favre, et de Me Rourret, représentant la commune de Valleiry.

Une note en délibéré présentée pour le GAEC de Gratteloup et M. Favre a été enregistrée le 22 décembre 2023.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 21 décembre 2017, le conseil municipal de la commune de Valleiry a approuvé son plan local d'urbanisme (PLU). Le GAEC de Gratteloup et M. Favre ont introduit un recours gracieux le 19 février 2018, notifié le 20 février 2018, qui a été implicitement rejeté. Ils ont saisi le tribunal administratif de Grenoble d'une demande tendant à l'annulation de ces décisions. Par un jugement du 11 octobre 2021, le tribunal administratif de Grenoble a annulé cette délibération en tant que l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) « environnement - paysage » dispose que « *la largeur maximale de chaque serre ne devra pas excéder 40 mètres (soit 5 travées mitoyennes de 8 m environ ou 4 de 10 m). / Un espace d'au minimum 24 mètres de large devra être laissé libre entre chaque ensemble de serres (...). / Chaque fossé doit être bordé d'un espace végétalisé non cultivé représentant au moins 5 mètres de large. Les espaces végétalisés d'accompagnement des fossés devront accueillir une variété d'espaces floristiques favorisant l'écosystème des batraciens.* » Le GAEC de Gratteloup et M. Favre en relèvent appel en ce qu'il a rejeté le surplus de leurs conclusions. La commune de Valleiry relève appel incident de ce jugement, en tant qu'il a partiellement fait droit aux conclusions des demandeurs.

2. En premier lieu, aux termes de l'article L. 151-6 du code de l'urbanisme : « *Les orientations d'aménagement et de programmation comprennent, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements (...)* ».

3. Les requérants font valoir que le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) prévoit de « préserver l'intégralité des terres agricoles valleiryennes en dehors de l'enveloppe urbaine » en considérant que « le maintien de l'agriculture et de ses conditions d'exploitation » en constitue l'un des objectifs. Ils soutiennent que l'OAP « environnement - paysage », ayant vocation à s'appliquer « aux espaces agricoles traversés par des corridors écologiques dans le secteur de Gratteloup » (également dénommé « Gratteloup »), fait peser des contraintes particulièrement importantes sur l'activité agricole, obérant toute possibilité de développement et de garantie de pérennité de l'exploitation du GAEC. Ils soutiennent en outre que leurs parcelles ne sont pas identifiées dans le diagnostic territorial comme présentant un enjeu en termes d'environnement. Ils en déduisent que les dispositions de l'OAP en cause sont incohérentes avec cette orientation du PADD.

4. Il ressort toutefois du rapport de présentation, s'agissant du diagnostic de l'existant, que les parcelles des requérants sont identifiées comme constituant une zone humide, et le bassin de rétention est décrit comme reconnu pour son importance écologique majeure pour la faune et objet d'actions « dans le cadre du contrat corridor ». Ce même rapport de présentation indique que les zones humides de la commune constituent des éléments structurants de la trame bleue communale. Il fait aussi état d'une trame jaune (espaces agricoles), en y intégrant précisément les terres agricoles du secteur de Gratteloup, ainsi que l'ensemble des prairies permanentes, qui peuvent être considérées comme des « *zones nodales réservoirs de biodiversité, des couloirs biologiques ou des zones de repos pour les oiseaux migrateurs* ». Elles y sont identifiées plus précisément ensuite

comme étant traversées par un corridor écologique. Si le rapport de présentation précise vouloir, dans son objectif 1.4, préserver l'espace agricole et ses conditions d'exploitation, soumis à une forte pression foncière, il entend parallèlement, dans ses objectifs 2.2. et 2.3., « restaurer les milieux naturels fragilisés et fragmentés (zones humides, ripisylves...) » et « garantir les corridors écologiques » terrestres et aquatiques en interdisant les ouvrages et constructions visant à altérer le fonctionnement de ces liaisons essentielles pour les espèces végétales ou animales, mais surtout en y précisant les principes d'aménagement et mesures concrètes permettant d'y parvenir et qui sont insérées dans l'OAP thématique « environnement - paysage », qui couvre le secteur de Gratteloup. Ces mêmes objectifs se retrouvent dans les objectifs du PADD. Par suite, en l'absence de toute incohérence de l'OAP en cause avec ces objectifs, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 151-6 du code de l'urbanisme doit être écarté.

5. En deuxième lieu, les requérants reprennent en appel les moyens, déjà soulevés en première instance, tirés de ce que l'OAP « environnement - paysage » ne serait pas une OAP dite « thématique », mais une OAP dite « sectorielle », qui nécessitait sa représentation dans le document graphique du PLU en application de l'article R. 151-6 du code de l'urbanisme et de ce que la délibération en litige serait entachée d'un détournement de pouvoir. Il y a lieu d'écarter ces moyens par adoption des motifs retenus par les premiers juges.

6. En troisième lieu, d'une part, aux termes de l'article L. 151-7 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction alors en vigueur : « *I. - Les orientations d'aménagement et de programmation peuvent notamment : / 1° Définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, notamment les continuités écologiques, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune ; / (...) 4° Porter sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager ; 5° Prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics (...)* ». D'autre part, aux termes du chapitre 2 « *Dispositions communes à toutes les zones* » du règlement du PLU, s'agissant des secteurs de préservations des corridors écologiques : « (...) *Les constructions, installations ou ouvrages agricoles sont autorisés s'ils respectent les orientations définies dans l'OAP thématique « environnement et paysage »* ».

7. En matière d'aménagement, une OAP implique un ensemble d'orientations définissant des actions ou opérations visant, dans un souci de cohérence à l'échelle du périmètre qu'elle couvre, à mettre en valeur des éléments de l'environnement naturel ou urbain ou à réhabiliter, restructurer ou aménager un quartier ou un secteur. Elles peuvent, en vertu de l'article L. 151-7 du code de l'urbanisme, prendre la forme de schémas d'aménagement. Si les auteurs du PLU précisent, en principe, dans le règlement du PLU, les principales caractéristiques des voies et espaces publics, ils peuvent aussi renvoyer le soin à une OAP de fixer précisément les caractéristiques des constructions susceptibles d'être réalisées, à condition que le règlement y renvoie expressément, conférant alors aux dispositions de l'OAP une valeur réglementaire.

8. En l'espèce, l'OAP « environnement – paysage » en cause définit notamment le sens d'implantation des serres comme devant être perpendiculaire à la route de Gratteloup, impose la création de fossés de recueils végétalisés des eaux pluviales permettant le passage de batraciens entre les serres, précise que « la largeur maximale de chaque serre ne devra pas excéder 40 mètres (soit 5 travées mitoyennes de 8m environ ou 4 de 10m). », qu'un « espace d'au minimum 24 mètres de large devra être laissé libre entre chaque ensemble de serres » et que « chaque fossé doit être bordé d'un espace végétalisé non cultivé représentant au moins 5 mètres de large ». Toutefois, ainsi qu'il a été dit au point 6 ci-dessus, le règlement du PLU, en son chapitre 2, a, ainsi qu'il le pouvait, expressément renvoyé à cette OAP « environnement - paysage » le soin de définir les

caractéristiques des installations ou ouvrages agricoles pouvant être construits dans les secteurs de préservation des corridors écologiques. Dans ces conditions, la commune de Valleiry est fondée à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif a partiellement fait droit aux conclusions du GAEC de Gratteloup et de M. Favre en annulant partiellement cette OAP au motif qu'elle comportait des prescriptions qui ne pouvaient se trouver que dans le règlement du PLU, et que, pour les mêmes raisons, les requérants ne sont pas fondés à demander son annulation totale.

9. Il résulte de ce qui précède, d'une part, que le GAEC de Gratteloup et M. Favre ne sont pas fondés à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Grenoble a rejeté le surplus de leurs conclusions et, d'autre part, que la commune de Valleiry est fondée à demander l'annulation du jugement en tant qu'il a partiellement fait droit aux conclusions des requérants.

Sur les frais liés à l'instance :

10. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que la commune de Valleiry, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, verse quelque somme que ce soit à M. Gratteloup et à M. Favre au titre des frais de l'instance.

11. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge du GAEC de Gratteloup et de M. Favre la somme de 2 000 euros à verser à la commune de Valleiry au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête du GAEC de Gratteloup et de M. Favre est rejetée.

Article 2 : Le jugement du tribunal administratif de Grenoble du 11 octobre 2021 est annulé en tant qu'il fait partiellement droit aux conclusions du GAEC de Gratteloup et de M. Favre. Les conclusions correspondantes présentées en première instance par ces derniers sont rejetées.

Article 3 : Le GAEC de Gratteloup et M. Favre verseront la somme de 2 000 euros à la commune de Valleiry au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié au GAEC de Gratteloup, à M. Jean-Michel Favre et à la commune de Valleiry.

Délibéré après l'audience du 19 décembre 2023, à laquelle siégeaient :

Mme Monique Mehl-Schouder, présidente-rapporteur,
Mme Christine Djebiri, première conseillère,
Mme Claire Burnichon, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 11 janvier 2024.

La présidente-rapporteure,

La première conseillère la plus
ancienne,

M. Mehl-Schouder

C. Djebiri

La greffière,

F. Prouteau

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur et des outre-mer et au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires en ce qui les concerne ou à tous commissaires 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,