

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE LYON**

N^{os} 17LY02966, 17LY02972, 17LY03240

COMMUNE NOUVELLE D'ANNECY
COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION
GRAND ANNECY
MINISTRE DE L'INTERIEUR

Mme Céline Michel
Rapporteur

Mme Geneviève Gondouin
Rapporteur public

Audience du 16 mai 2019
Lecture du 6 juin 2019

68-001-01-02-03

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Lyon
(4^e chambre)

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure

La Fédération Rhône-Alpes de protection de la nature de la Haute-Savoie d'une part et les associations Les amis de la terre en Haute-Savoie et Lac d'Annecy environnement d'autre part ont demandé au tribunal administratif de Grenoble d'annuler l'arrêté du 12 septembre 2016 et l'arrêté complémentaire du 19 septembre 2016 du préfet de la Haute-Savoie déclarant d'utilité publique au bénéfice de la communauté d'agglomération d'Annecy le projet de création d'un centre d'expositions, de séminaires et de congrès sur le territoire des communes d'Annecy et d'Annecy-le-Vieux et emportant mise en compatibilité des plans locaux d'urbanisme de ces communes, ensemble la décision implicite par laquelle le Premier ministre a rejeté le recours hiérarchique formé contre ces arrêtés par les associations Les amis de la terre en Haute-Savoie et Lac d'Annecy environnement.

Par un jugement n^{os} 1606341, 1700643 du 27 juin 2017, le tribunal a annulé ces arrêtés et décision.

Procédure devant la cour

I. Par une requête enregistrée le 31 juillet 2017 sous le n^o 17LY02966 et des mémoires enregistrés les 28 juillet 2018 et 1^{er} janvier 2019, la commune nouvelle d'Annecy, représentée par Me Gaucher, demande à la cour :

1^o) d'annuler le jugement ou, subsidiairement, de faire application des dispositions de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme ;

2^o) de mettre à la charge des intimées la somme globale de 6 000 euros au titre des frais du litige.

Elle soutient que :

– le jugement attaqué omet de répondre au moyen, fondé, qu'elle avait soulevé et tiré de ce que compte tenu de l'existence du SCOT du bassin annecien, l'importance de l'urbanisation créée par le projet ne peut être appréciée qu'au regard de l'ensemble du territoire couvert par ce SCOT ;

– la presqu'île d'Albigny où serait implanté le futur palais des congrès n'est pas située en continuité de l'agglomération mais en son sein même ; or, il n'y a pas d'extension dans une agglomération ; la presqu'île ne peut être considérée comme une zone d'urbanisation diffuse éloignée de l'agglomération ; son urbanisation n'est pas isolée de celle du reste du quartier, comme l'ont jugé à tort les premiers juges ;

– c'est également à tort qu'ils ont considéré que seule la surface bâtie caractérise l'urbanisation d'un site ;

– l'extension linéaire de l'urbanisation des espaces proches du rivage ou des rives n'est pas limitée dès lors qu'elle est conforme aux dispositions d'un SCOT ;

– les premiers juges n'ont pas correctement apprécié la portée des dispositions du SCOT du bassin annecien qui ne limite pas l'extension de l'urbanisation dans les secteurs destinés à la fonction d'accueil du tourisme situés dans les espaces proches des rives et dont les dispositions combinées permettent une adaptation aux particularités géographiques locales, de sorte que l'extension doit s'apprécier de manière différenciée selon les catégories d'espaces ;

– apprécié à l'échelle du territoire qu'il couvre et compte tenu de l'ensemble de ses orientations et prescriptions combinées, le SCOT du bassin annecien est compatible avec les dispositions particulières au littoral ;

– le caractère limité de l'extension de l'urbanisation ne s'apprécie pas selon les caractéristiques chiffrées des constructions autorisées mais selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau ;

– le projet de CESC est une simple opération de construction qui ne peut être qualifiée d'extension de l'urbanisation ;

– en tout état de cause le raisonnement en termes de surface des premiers juges est incompréhensible et erroné ;

– la destination du projet est essentielle ;

– les éléments du plan local d'urbanisme d'Annecy antérieurs aux arrêtés justifiaient et motivaient déjà l'extension de l'urbanisation du secteur « Presqu'île de l'Impérial » selon des critères liés à la configuration des lieux ;

– le cas échéant la cour devra surseoir à statuer en vue de la régularisation des arrêtés dans les conditions fixées par l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme ;

– elle s'en rapporte à ses écritures de première instance s'agissant des autres moyens soulevés par les associations, qui ne sont cependant pas fondés.

Par un mémoire en défense enregistré le 8 février 2018, l'association Les amis de la terre en Haute-Savoie, l'association Lac d'Annecy environnement et la Fédération Rhône-Alpes de protection de la nature de la Haute-Savoie, représentées par Me Cofflard, concluent au rejet de la requête et à ce que la somme de 3 000 euros soit mise à la charge solidaire de la commune nouvelle d'Annecy et de la communauté d'agglomération le Grand Annecy au titre des frais du litige.

Elles font valoir que :

- le moyen tiré de ce que le projet ne s'implanterait pas dans une zone d'urbanisation diffuse est inopérant ;
- les autres moyens soulevés par la commune nouvelle d'Annecy ne sont pas fondés ;
- les autres moyens soulevés en première instance tirés de la méconnaissance de l'article L. 122-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et du IV de l'article L. 121-1 du code de l'environnement et du défaut d'utilité publique du projet sont également fondés.

Par une ordonnance du 8 janvier 2019, l'instruction a été close au 31 janvier 2019.

Un mémoire enregistré le 14 mars 2019 présenté pour la commune nouvelle d'Annecy n'a pas été communiqué.

II. Par une requête enregistrée le 31 juillet 2017 sous le n^o 17LY02972 et des mémoires enregistrés les 28 juillet 2018 et 1^{er} janvier 2019, la communauté d'agglomération le Grand Annecy, représentée par Me Gaucher, demande à la cour :

1^o) d'annuler le jugement ou, subsidiairement, de faire application des dispositions de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme ;

2^o) de mettre à la charge des intimées la somme globale de 6 000 euros au titre des frais du litige.

Elle soutient que :

- le jugement attaqué omet de répondre au moyen, fondé, qu'elle avait soulevé et tiré de ce que compte tenu de l'existence du SCOT du bassin annecien, l'importance de l'urbanisation créée par le projet ne peut être appréciée qu'au regard de l'ensemble du territoire couvert par ce SCOT ;

- la presqu'île d'Albigny où serait implanté le futur palais des congrès n'est pas située en continuité de l'agglomération mais en son sein même ; or, il n'y a pas d'extension dans une agglomération ; le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 121-13 est donc inopérant ;

- elle ne peut être considérée comme une zone d'urbanisation diffuse éloignée de l'agglomération ; son urbanisation n'est pas isolée de celle du reste du quartier, comme l'ont jugé à tort les premiers juges ;

- c'est également à tort qu'ils ont considéré que seule la surface bâtie caractérise l'urbanisation d'un site ;

- l'extension linéaire de l'urbanisation des espaces proches du rivage ou des rives n'est pas limitée dès lors qu'elle est conforme aux dispositions d'un SCOT ;

– les premiers juges n'ont pas correctement apprécié la portée des dispositions du SCOT du bassin annecien qui ne limite pas l'extension de l'urbanisation dans les secteurs destinés à la fonction d'accueil du tourisme situés dans les espaces proches des rives et dont les dispositions combinées permettent une adaptation aux particularités géographiques locales, de sorte que l'extension doit s'apprécier de manière différenciée selon les catégories d'espaces ;

– apprécié à l'échelle du territoire qu'il couvre et compte tenu de l'ensemble de ses orientations et prescriptions combinées, le SCOT du bassin annecien est compatible avec les dispositions particulières au littoral ;

– le caractère limité de l'extension de l'urbanisation ne s'apprécie pas selon les caractéristiques chiffrées des constructions autorisées mais selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau ;

– le projet de CESC est une simple opération de construction qui ne peut être qualifiée d'extension de l'urbanisation ;

– en tout état de cause le raisonnement en termes de surface des premiers juges est incompréhensible et erroné ;

– la destination du projet est essentielle ;

– les éléments du plan local d'urbanisme d'Annecy antérieurs aux arrêtés justifiaient et motivaient déjà l'extension de l'urbanisation du secteur « Presqu'île de l'Impérial » selon des critères liés à la configuration des lieux ;

– le cas échéant la cour devra surseoir à statuer en vue de la régularisation des arrêtés dans les conditions fixées par l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme ;

– elle s'en rapporte à ses écritures de première instance s'agissant des autres moyens soulevés, qui ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense enregistré le 8 février 2018, l'association Les amis de la terre en Haute-Savoie, l'association Lac d'Annecy Environnement et la Fédération Rhône-Alpes de protection de la nature de la Haute-Savoie, représentées par Me Cofflard, concluent au rejet de la requête et à ce que la somme de 3 000 euros soit mise à la charge solidaire de la commune nouvelle d'Annecy et de la communauté d'agglomération le Grand Annecy au titre des frais du litige.

Elles font valoir que :

– le moyen tiré de ce que le projet ne s'implanterait pas dans une zone d'urbanisation diffuse est inopérant ;

– les autres moyens soulevés par la communauté d'agglomération le Grand Annecy ne sont pas fondés ;

– les autres moyens soulevés en première instance tirés de la méconnaissance de l'article L. 122-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et du IV de l'article L. 121-1 du code de l'environnement et du défaut d'utilité publique du projet sont également fondés.

Par une ordonnance du 8 janvier 2019, l'instruction a été close au 31 janvier 2019.

Un mémoire enregistré le 14 mars 2019 présenté pour la communauté d'agglomération le Grand Annecy n'a pas été communiqué.

III. Par une requête enregistrée le 24 août 2017 sous le n^o 17LY03240, le ministre de l'intérieur demande à la cour d'annuler le jugement.

Il soutient que :

- le jugement est irrégulier au regard de l'article R. 741-2 du code de justice administrative car il applique sans les viser et sans les citer les articles L. 123-54 et suivants du code de l'urbanisme qui conditionnent l'application de l'article L. 121-13 du même code qui sert de fondement juridique aux actes contestés ;
- il l'est également en ce qu'il a insuffisamment analysé les conclusions et moyens du préfet ;
- c'est à tort que le tribunal a tenu compte de la surface bâtie non visible dans le cadre de son appréciation du caractère limité de l'extension de l'urbanisation dès lors que les dispositions de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme ont vocation à protéger le caractère paysager des espaces proches du rivage et d'en préserver toute modification significative ;
- il s'en rapporte pour le surplus à ses écritures de première instance.

Par un mémoire en défense enregistré le 26 avril 2018, l'association Les amis de la terre en Haute-Savoie, l'association Lac d'Annecy Environnement et la Fédération Rhône-Alpes de protection de la nature de la Haute-Savoie, représentées par Me Cofflard, concluent au rejet de la requête et à ce que la somme de 3 000 euros soit mise à la charge de l'Etat au titre des frais du litige.

Elles font valoir que :

- les moyens soulevés par le ministre de l'intérieur ne sont pas fondés ;
- les autres moyens soulevés en première instance tirés de la méconnaissance de l'article L. 122-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et du IV de l'article L. 121-1 du code de l'environnement et du défaut d'utilité publique du projet sont également fondés.

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- le code de l'environnement,
- le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;
- le code de l'urbanisme ;
- le code de justice administrative ;

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

Après avoir entendu au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Michel,
- les conclusions de Mme Gondouin,
- et les observations de Me Gaucher pour la commune nouvelle d'Annecy et la communauté d'agglomération le Grand Annecy, celles de Me Cofflard pour la Fédération Rhône-Alpes de protection de la nature de la Haute-Savoie et les associations Les amis de la terre en Haute-Savoie et Lac d'Annecy environnement et celles de M. Vignoud pour le ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

Des notes en délibéré présentées par la commune nouvelle d'Annecy et la communauté d'agglomération le Grand Annecy ont été enregistrées le 20 mai 2019.

Considérant ce qui suit :

Il y a lieu de joindre les trois requêtes visées ci-dessus qui sont dirigées contre le même jugement pour qu'elles fassent l'objet d'un seul arrêt.

1. La commune nouvelle d'Annecy, la communauté d'agglomération le Grand Annecy et le ministre de l'intérieur relèvent chacun appel du jugement du 27 juin 2017 par lequel le tribunal administratif de Grenoble a annulé, à la demande de la Fédération Rhône-Alpes de protection de la nature (FRAPNA) de la Haute-Savoie et des associations Les amis de la terre en Haute-Savoie et Lac d'Annecy environnement, l'arrêté du 12 septembre 2016 et l'arrêté complémentaire du 19 septembre 2016 du préfet de la Haute-Savoie déclarant d'utilité publique au bénéfice de la communauté d'agglomération d'Annecy le projet de création d'un centre d'expositions, de séminaires et de congrès sur le territoire des communes d'Annecy et d'Annecy-le-Vieux et emportant mise en compatibilité des plans locaux d'urbanisme de ces communes, ensemble la décision implicite de rejet du recours hiérarchique formé contre ces arrêtés par les associations Les amis de la terre en Haute-Savoie et Lac d'Annecy environnement.

Sur la régularité du jugement attaqué :

2. D'une part, la commune nouvelle d'Annecy et la communauté d'agglomération le Grand Annecy soutiennent que le jugement attaqué a omis de répondre au moyen qu'elles avaient soulevé tiré de ce que compte tenu de l'existence du schéma de cohérence territoriale (SCOT) du bassin annecien, l'importance de l'urbanisation induite par le projet ne peut être appréciée qu'au regard de l'ensemble du territoire couvert par ce SCOT. Toutefois la question de savoir si la mesure de l'appréciation, par le juge, du caractère limité de l'extension de l'urbanisation dans les zones proches du rivage doit être faite en se référant au quartier ou à l'ensemble du territoire constituait un argument en défense auquel le tribunal administratif n'était donc pas tenu de répondre expressément.

3. D'autre part, le jugement attaqué, qui vise le code de l'urbanisme, n'était pas tenu de citer de façon exhaustive tous les textes issus de ce code applicables au litige. Par ailleurs, les dispositions de l'article R. 741-2 du code de justice administrative n'imposent pas de viser distinctement les productions des parties. Les mémoires en défense du préfet de la Haute-Savoie ont été visés globalement dans le jugement et il ne ressort pas des pièces du dossier et il n'est pas même soutenu que le tribunal administratif, qui n'a pas communiqué le mémoire enregistré le 9 juin 2017, aurait omis de répondre à un moyen en défense. Par suite, le ministre de l'intérieur n'est pas fondé à soutenir que le jugement est entaché d'irrégularité au regard de l'article R. 741-2 du code de justice administrative.

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

4. Aux termes de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme : « L'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage ou des rives des plans d'eau intérieurs désignés au 1^o de l'article L. 321-2 du code de l'environnement est justifiée et motivée dans le plan local d'urbanisme, selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau. / Toutefois, ces critères ne sont pas applicables lorsque l'urbanisation est conforme aux dispositions d'un schéma de cohérence territoriale ou d'un schéma d'aménagement régional ou compatible avec celles d'un schéma de mise en valeur de la mer. ». Aux termes de l'article L. 321-2 du code de l'environnement :

« Sont considérées comme communes littorales, au sens du présent chapitre, les communes de métropole et des départements d'outre-mer : / 1^o Riveraines des mers et océans, des étangs salés, des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares (...) ».

5. Une opération qu'il est projeté de réaliser en agglomération ou, de manière générale, dans des espaces déjà urbanisés ne peut être regardée comme une "extension de l'urbanisation" au sens de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme que si elle conduit à étendre ou à renforcer de manière significative l'urbanisation de quartiers périphériques ou si elle modifie de manière importante les caractéristiques d'un quartier, notamment en augmentant sensiblement la densité des constructions. Le caractère limité de l'extension de l'urbanisation dans un espace proche du rivage, au sens de ces dispositions, s'apprécie eu égard à l'implantation, à l'importance, à la densité, à la destination des constructions envisagées et à la topographie des lieux.

6. Il ressort des énonciations de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon du 18 janvier 2018 n° 16LY00338 que la presqu'île d'Albigny, située sur le territoire de l'agglomération formée par les anciennes communes d'Annecy et d'Annecy-le-Vieux, s'étend, au sud des avenues d'Albigny et du Petit Port, sur une dizaine d'hectares au bord du lac d'Annecy dans lequel elle s'avance, et qu'y sont présents outre un parc public arboré, de nombreux aménagements et constructions destinés à l'accueil des activités touristiques et de loisirs, notamment un hôtel d'une centaine de chambres, un casino et un centre de congrès, une plage municipale aménagée à proximité de laquelle sont implantés un restaurant et une discothèque, un vaste espace pour le stationnement des véhicules, un mini-golf ainsi que, dans sa partie nord-est desservie par l'avenue de la Maveria, des immeubles d'habitation. Il ressort des pièces du dossier que l'opération déclarée d'utilité publique en litige devrait conduire à la construction au lieu et place de ces immeubles d'habitation, qui développent une surface globale de plancher d'environ 2 500 m², d'un bâtiment d'une plus grande ampleur dont la surface de plancher à construire est d'environ 10 000 m² répartis sur quatre niveaux. Eu égard à l'importance de ce bâtiment, même s'il doit être en partie enterré et végétalisé, et à sa localisation dans un espace de la presqu'île d'Albigny demeuré peu urbanisé et nettement isolé par l'avenue de la Maveria des autres constructions déjà présentes sur le site, une telle opération ne peut, eu égard à l'importance des modifications apportées à ce secteur dont l'identité naturelle est accentuée par sa configuration géographique, être regardée comme une extension limitée de l'urbanisation au sens des dispositions précitées et ne satisfait donc pas à l'exigence posée par l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme qui concerne toute urbanisation affectant un espace proche du rivage.

7. La circonstance que la cour ait jugé dans l'arrêt du 18 janvier 2018 n° 16LY00338 que le SCOT du bassin annécien qui a entendu, en permettant la réalisation d'un centre d'expositions, de séminaires et de congrès, autoriser l'extension de l'urbanisation, n'apparaît pas incompatible avec les dispositions du II de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme, reprises à l'article L. 121-13, ne permet cependant pas eu égard à l'objet de ce document qui n'a pas à déterminer précisément les caractéristiques d'un tel projet qu'il appartient à d'autres collectivités de mettre en œuvre, de déroger en l'espèce aux prescriptions de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme.

8. Il résulte de ce qui précède que la commune nouvelle d'Annecy, la communauté d'agglomération le Grand Annecy et le ministre de l'intérieur ne sont pas fondés à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Grenoble a annulé les arrêtés des 12 et 19 septembre 2016 ensemble la décision implicite de rejet du recours hiérarchique formé contre ces arrêtés. Leurs requêtes doivent être rejetées, y compris les conclusions

subsidiaires à fin de régularisation des arrêtés dans les conditions fixées par l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme, qui sont sans objet compte tenu de ce qui est dit au point 7, et les conclusions présentées au titre des frais du litige. Il y a lieu en revanche, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune nouvelle d'Annecy, la communauté d'agglomération le Grand Annecy et l'Etat une somme globale de 3 000 euros à verser aux associations Les amis de la terre en Haute-Savoie, Lac d'Annecy environnement et à la Fédération Rhône-Alpes de protection de la nature de la Haute-Savoie au titre des frais du litige.

DECIDE :

Article 1^{er} : Les requêtes de la commune nouvelle d'Annecy, de la communauté d'agglomération le Grand Annecy et du ministre de l'intérieur sont rejetées.

Article 2 : La commune nouvelle d'Annecy, la communauté d'agglomération le Grand Annecy et l'Etat verseront la somme globale de 3 000 euros à l'association Les amis de la terre en Haute-Savoie, à l'association Lac d'Annecy environnement et à la Fédération Rhône-Alpes de protection de la nature de la Haute-Savoie au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à la commune nouvelle d'Annecy, à la communauté d'agglomération le Grand Annecy, au ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, à l'association Les amis de la terre en Haute-Savoie, à l'association Lac d'Annecy environnement et à la Fédération Rhône-Alpes de protection de la nature de la Haute-Savoie.

Délibéré après l'audience du 16 mai 2019, à laquelle siégeaient :

M. d'Hervé, président,
Mme Michel, président assesseur,
Mme Lesieux, premier conseiller.

Lu en audience publique le 6 juin 2019.

Le rapporteur,

Le président,

C. Michel

J.-L. d'Hervé

Le greffier,

J. Billot

La République mande et ordonne au ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, en ce qui le concerne, ou à tous huissiers de justice à ce requis, en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition,
Le greffier,