

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE GRENOBLE**

**N°s 1606341, 1700643**

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

FÉDÉRATION RHÔNE-ALPES DE PROTECTION  
DE LA NATURE DE LA HAUTE-SAVOIE et autres

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Mme Y  
Rapporteur

Le Tribunal administratif de Grenoble

(5<sup>ème</sup> chambre)

M. W  
Rapporteur public

Audience du 13 juin 2017  
Lecture du 27 juin 2017

68-03  
C

Vu la procédure suivante :

I°) Par une requête, enregistrée le 8 novembre 2016, sous le numéro 1606341, la fédération Rhône-Alpes de protection de la nature de la Haute-Savoie, représentée par Me H..., demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 12 septembre 2016 et l'arrêté completif du 19 septembre 2016 par lesquelles le préfet de la Haute-Savoie a déclaré d'utilité publique le projet de création d'un centre d'expositions, de séminaires et de congrès sur les communes d'Annecy et d'Annecy-le-Vieux et emportant mise en compatibilité des plans locaux d'urbanisme de ces communes ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- ces arrêtés méconnaissent l'article L. 122-2 du code de l'expropriation et le IV de l'article L. 122-1 du code de l'environnement pour ne pas avoir fixé les mesures à la charge du pétitionnaire ou du maître d'ouvrage destinées à éviter, réduire et, lorsque c'est possible, compenser les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine ainsi que les modalités de leur suivi : 1) l'omission de cette formalité ne peut être suppléée par les mesures prévues au titre 7 de l'étude d'impact, 2) le fait que le maître d'ouvrage se serait volontairement soumis à une étude d'impact ne dispensait pas le préfet de fixer les mesures compensatoires, 3) le préfet n'a pas fixé ces mesures ;

- la déclaration d'utilité publique méconnaît l'alinéa 1 de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme dès lors que le préfet a omis de justifier des critères liés à la configuration des lieux alors même que les dispositions du schéma de cohérence territoriale du bassin annecien, telles

que déjà interprétées par le tribunal administratif de Grenoble, n'étaient pas suffisamment précises pour autoriser l'auteur de la mise en compatibilité à ne pas justifier des critères liés à la configuration des lieux ;

- elle méconnaît l'alinéa 2 de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme dès lors que l'arrêté autorise une extension de l'urbanisation qui n'est pas limitée et qui bouleverse les caractéristiques du quartier de la presqu'île d'Albigny et ce quelque soit la conformité du projet avec le schéma de cohérence territoriale du bassin annecien ;

- le projet est dépourvu d'utilité publique eu égard à l'avis défavorable de la commission d'enquête et au défaut de sincérité des motifs et considérations justifiant l'utilité publique.

Par un mémoire en défense, enregistré le 9 février 2017, le préfet de la Haute-Savoie conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Par des mémoires, enregistrés le 26 février 2017, le 30 mars 2017 et le 12 avril 2017, la nouvelle commune d'Annecy, représentée par Me E..., conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de la requérante la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requérante est dépourvue d'intérêt pour agir ;
- les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Par des mémoires, enregistrés le 26 février 2017, le 4 avril 2017 et le 12 avril 2017, la communauté d'agglomération Grand Annecy, représentée par Me E...et Me D..., conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de la requérante la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requérante est dépourvue d'intérêt pour agir ;
- les moyens de la requête ne sont pas fondés.

II°) Par une requête et un mémoire, enregistrés le 31 janvier 2017 et le 6 juin 2017, sous le numéro 1700643, les amis de la terre en Haute-Savoie et l'association « Lac d'Annecy environnement », représentés par Me H..., demandent au tribunal :

1°) d'annuler la décision implicite de rejet de leur recours hiérarchique du 14 octobre 2016 dirigé contre l'arrêté du 12 septembre 2016 portant déclaration d'utilité publique du projet de création d'un centre d'expositions, de séminaires et de congrès sur les communes d'Annecy et d'Annecy-le-Vieux et emportant mise en compatibilité des plan local d'urbanisme desdites communes ainsi que son arrêté complétif du 19 septembre 2016, ensemble les deux arrêtés préfectoraux ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent :

- qu'ils ont intérêt pour agir ;

- ces arrêtés méconnaissent l'article L. 122-2 du code de l'expropriation et le IV de l'article L. 122-1 du code de l'environnement pour ne pas avoir fixé les mesures à la charge du pétitionnaire ou du maître d'ouvrage destinées à éviter, réduire et, lorsque c'est possible, compenser les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine ainsi que les modalités de leur suivi : 1) l'omission de cette formalité ne peut être suppléée par les mesures prévues au titre 7 de l'étude d'impact, 2) le fait que le maître d'ouvrage se serait volontairement soumis à une étude d'impact ne dispensait pas le préfet de fixer les mesures compensatoires, 3) le préfet n'a pas fixé ces mesures ;

- la déclaration d'utilité publique méconnaît l'alinéa 1 de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme dès lors que le préfet a omis de justifier des critères liés à la configuration des lieux alors mêmes que les dispositions du schéma de cohérence territoriale du bassin annecien, telles que déjà interprétées par le tribunal administratif de Grenoble, n'étaient pas suffisamment précises pour autoriser l'auteur de la mise en compatibilité à ne pas justifier des critères liés à la configuration des lieux ;

- elle méconnaît l'alinéa 2 de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme dès lors que l'arrêté autorise une extension de l'urbanisation qui n'est pas limitée et qui bouleverse les caractéristiques du quartier de la presqu'île d'Albigny et ce quelque soit la conformité du projet avec le schéma de cohérence territoriale du bassin annecien ;

- le projet est dépourvu d'utilité publique eu égard à l'avis défavorable de la commission d'enquête et au défaut de sincérité des motifs et considérations justifiant l'utilité publique.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 2 mai 2017 et le 9 juin 2017 (non communiqué), le préfet de la Haute-Savoie conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Par un mémoire, enregistré le 9 juin 2017, la communauté d'agglomération Grand Anancy, représentée par Me E...et Me D..., conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge des requérantes la somme de 4000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- les associations sont dépourvues d'intérêt pour agir ;
- les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Par un mémoire, enregistré le 9 juin 2017, la nouvelle commune d'Annecy, représentée par Me E..., conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge des requérantes la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- les associations sont dépourvues d'intérêt pour agir ;
- les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Vu :

- les décisions attaquées ;
- les autres pièces du dossier.

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 ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme C... ;
- les conclusions de M. I... ;
- et les observations de Me H..., représentant la FRAPNA 74, les amis de la terre en Haute-Savoie et l'association « Lac d'Annecy environnement », M.G..., M. A...et Mme F..., représentant le préfet de la Haute-Savoie, Me E..., représentant la commune d'Annecy et Me D..., représentant la communauté d'agglomération Grand Annecy ;

1. Considérant que, par une délibération du 18 novembre 2010, le conseil de communauté de l'agglomération d'Annecy, devenue la communauté d'agglomération Grand Annecy, a décidé de retenir la presqu'île d'Albigny pour l'implantation d'un centre des congrès ; que, par une délibération du 9 avril 2015, ce même conseil a approuvé les dossiers d'enquête publique et a demandé l'ouverture d'une enquête publique unique relative notamment à la demande de déclaration d'utilité publique, de l'enquête parcellaire et de mise en compatibilité des plans locaux d'urbanisme des communes d'Annecy et d'Annecy-le-Vieux, qui s'est déroulée du 11 au 24 février 2016 ; que, par un arrêté du 12 septembre 2016 complété par un arrêté 19 septembre 2016, le préfet de la Haute-Savoie a déclaré d'utilité publique le projet de création d'un centre d'expositions, de séminaires et de congrès sur les communes d'Annecy et d'Annecy-le-Vieux et emportant mise en compatibilité des plans locaux d'urbanisme de ces communes ; que l'association fédération Rhône-Alpes de protection de la nature de la Haute-Savoie (FRAPNA 74), les amis de la terre en Haute-Savoie et l'association « Lac d'Annecy environnement » demandent l'annulation de ces deux arrêtés ; que les amis de la terre en Haute-Savoie et l'association « Lac d'Annecy environnement » demandent également l'annulation de la décision implicite de rejet de leur recours hiérarchique du 14 octobre 2016 dirigé contre ces deux arrêtés ;

Sur les fins de non recevoir opposées par la nouvelle commune d'Annecy et la communauté d'agglomération Grand Annecy :

2. Considérant, en premier lieu, d'une part, que la FRAPNA 74, association agréée pour la protection de l'environnement dans le cadre départemental a pour but, selon l'article 2 de ses statuts, « la défense et la protection des sites, la sauvegarde de l'environnement, et de manière générale du milieu naturel et de la flore et de la faune qu'il abrite en Haute-Savoie » ; que, dès lors, elle justifie ainsi d'un intérêt pour agir pour demander l'annulation des arrêtés en litige qui s'inscrivent dans le cadre de la réalisation d'un projet d'aménagement d'un complexe de près de 10 000 m<sup>2</sup> sur la presqu'île d'Albigny, à proximité immédiate des rives du lac d'Annecy ; que, d'autre part, le président de la FRAPNA 74 a été mandaté par une délibération du conseil d'administration du 3 novembre 2016 pour représenter l'association en justice ; qu'en tout état de cause, l'article 9 de ses statuts prévoit que le président a compétence de façon permanente pour représenter l'association en justice tant en demande qu'en défense ;

3. Considérant, en deuxième lieu, que l'association lac d'Annecy environnement a notamment pour objet statutaire la sauvegarde du site du bassin du lac d'Annecy et de son environnement ; qu'elle a été agréée, par arrêté du préfet de la Haute-Savoie en date du 23 mars 1987, au titre de l'article 40 de la loi du 10 juillet 1976 dont les dispositions sont aujourd'hui reprises par les articles L. 141-1 et suivants du code de l'environnement ; que, dès lors, elle justifie ainsi d'un intérêt pour agir pour demander l'annulation des décisions contestées relatives au projet dont les caractéristiques ont été exposées au point 3 ;

4. Considérant, en troisième lieu, que l'association les amis de la terre en Haute-Savoie a pour objet selon l'article 2 de ses statuts la protection et la défense de l'environnement sur l'ensemble du territoire de la Haute-Savoie ; que ce même article indique que l'association entend aider et veiller à la défense, la préservation, la prise en compte et la valorisation de son patrimoine naturel, architectural et de la qualité de la vie de ses habitants et entend mener toute étude et toute action, y compris judiciaire, de nature à permettre la sensibilisation, la promotion et le respect de la législation et de la réglementation en matière d'urbanisme et d'environnement ; que cet objet social est suffisamment précis pour justifier de son intérêt à agir dans le présent recours ;

5. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les fins de non-recevoir opposées en défense doivent être écartées ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

6. Considérant qu'aux termes de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable au litige : « *L'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage ou des rives des plans d'eau intérieurs désignés au 1° de l'article L. 321-2 du code de l'environnement est justifiée et motivée dans le plan local d'urbanisme, selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau. Toutefois, ces critères ne sont pas applicables lorsque l'urbanisation est conforme aux dispositions d'un schéma de cohérence territoriale ou d'un schéma d'aménagement régional ou compatible avec celles d'un schéma de mise en valeur de la mer* » ; que l'article L. 321-2 du code de l'environnement dispose que : « *Sont considérées comme communes littorales, au sens du présent chapitre, les communes de métropole et des départements d'outre-mer : / 1° Riveraines des mers et océans, des étangs salés, des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares (...)* » ;

7. Considérant, d'une part, qu'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 ; que, d'autre part, le caractère limité de l'extension de l'urbanisation dans un espace proche du rivage 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 ; qu'enfin, il résulte des dispositions des articles L. 153-54 et suivants du code de l'urbanisme que ces prescriptions s'appliquent à une déclaration d'utilité publique emportant mise en compatibilité des plans locaux d'urbanisme ;

8. Considérant que la presqu'île d'Albigny où est prévue l'implantation du futur centre des congrès, se situe en bordure du lac d'Annecy, plan d'eau d'une superficie supérieure à 1 000

hectares, et doit, en conséquence, être regardée comme un espace proche du rivage au sens des dispositions de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme précitées ;

9. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le projet déclaré d'utilité publique par les arrêtés litigieux consiste en la réalisation d'un centre d'expositions, de séminaires et de congrès d'une surface d'environ 10 000 m<sup>2</sup> sur trois niveaux comportant un grand auditorium, un hall, une salle de réception et terrasse, des salles de commissions, une salle d'exposition, une zone de livraison et des bureaux administratifs ; que l'implantation de ce projet est située sur la presqu'île d'Albigny dans le prolongement immédiat des rives du Lac d'Annecy, peu densément aménagées, où la seule construction importante est constituée par l'hôtel dénommé l'Imperial Palace, et isolée du reste de l'agglomération par l'avenue du Petit Port ; qu'ainsi cette opération est susceptible de modifier très significativement le caractère de cette presqu'île sur une surface importante alors même qu'une partie conséquente du bâtiment sera enterrée et qu'il sera doté d'une toiture végétalisée ; que, dès lors, ce projet doit être regardé, contrairement à ce que font valoir en défense le préfet de la Haute-Savoie, la nouvelle commune d'Annecy et la communauté d'agglomération Grand Annecy et nonobstant l'avis de l'autorité environnementale du 18 septembre 2015 sur ce point, comme une extension de l'urbanisation des rives du lac d'Annecy ;

10. Considérant, d'autre part, que la circonstance que la déclaration d'utilité publique litigieuse valant mise en compatibilité des plans locaux d'urbanisme de la commune d'Annecy et d'Annecy-le-Vieux serait compatible avec le schéma de cohérence territoriale du bassin annecien, dès lors que ce document d'urbanisme prévoit la construction de ce centre des congrès, si elle permettait, le cas échéant, de ne pas justifier l'urbanisation de la zone par des critères tenant à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités exigeant la proximité immédiate de l'eau, ne dispense pas de l'obligation prescrite par l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme de ne prévoir dans la zone qu'une extension limitée de l'urbanisation ;

11. Considérant que l'opération projetée a pour objet la construction d'un bâtiment d'une superficie de 10 000 m<sup>2</sup>, d'une hauteur d'environ 12 mètres dont deux étages enterrés avec une partie de toiture accessible au public appelée « Le Belvédère » ; qu'il ressort des pièces du dossier et notamment du plan des surfaces de la presqu'île d'Albigny à l'échelle 1/1500<sup>ème</sup> que la surface bâtie actuelle sur cette presqu'île est d'environ 6 200 m<sup>2</sup> pour une superficie totale d'environ 90 000 m<sup>2</sup> soit un site très peu urbanisé ; que l'opération projetée aura une emprise de 10 000 m<sup>2</sup> dont 3 000 m<sup>2</sup> de surface bâtie visible soit une augmentation de près de 48 % de la surface bâtie en tenant compte uniquement de la partie visible du bâtiment et de 161 % pour la totalité de l'emprise du projet ; qu'eu égard à l'implantation, à la densité et aux caractéristiques de l'opération, celle-ci ne peut être regardée comme une extension limitée de l'urbanisation et ce quelle que soit la qualité architecturale du bâtiment et son insertion dans l'environnement qui sont sans incidence sur cette appréciation ; que, dès lors, le projet litigieux, par son ampleur, ne satisfait donc pas à l'exigence posée à l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme précité ;

12. Considérant qu'il résulte de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, que les associations requérantes sont fondées à demander l'annulation de l'arrêté du 12 septembre 2016 complété par l'arrêté 19 septembre 2016, ensemble la décision implicite du rejet du recours hiérarchique formulé par les amis de la terre en Haute-Savoie et l'association « Lac d'Annecy environnement » ;

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

13. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge des associations qui ne sont pas, dans la présente instance, les parties perdantes, une somme quelconque au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ; qu'il y a lieu, en revanche de faire application de ces dispositions et, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat, qui est, dans la présente instance, la partie perdante, une somme globale de 1 500 euros au même titre à verser aux associations requérantes ;

D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : L'arrêté du 12 septembre 2016 complété par l'arrêté du 19 septembre 2016, ensemble la décision implicite de rejet du recours hiérarchique sont annulés.

Article 2 : L'Etat versera à la fédération Rhône-Alpes de protection de la nature de la Haute-Savoie, aux amis de la terre en Haute-Savoie et à l'association « Lac d'Annecy environnement » la somme globale de 1 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Les conclusions de la nouvelle commune d'Annecy et de la communauté d'agglomération Grand Annecy présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à la fédération Rhône-Alpes de protection de la nature de la Haute-Savoie, à l'association les amis de la terre en Haute-Savoie, à l'association « Lac d'Annecy environnement », au ministre de l'intérieur, à la nouvelle commune d'Annecy et à la communauté d'agglomération Grand Annecy.

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

Délibéré après l'audience du 13 juin 2017, à laquelle siégeaient :

M. Z, président,  
Mme B...et Mme Y..., assesseurs,

Lu en audience publique le 27 juin 2017.

Le rapporteur,

Le président,

M. Y...

M. Z

Le greffier,

M. R

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur 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.