

Droit public
Contrats et marchés publics
Droit de la fonction publique
Droit de l'environnement

Droit de l'urbanisme
Droit de l'expropriation
Propriété immobilière
Servitudes

TEL: 04.76.48.89.89 - FAX: 04.76.48.89.99
cdmf@cdmf-avocats.com
www.cdmf-avocats-affaires-publiques.com - www.cdmf-avocats.fr



Droit public
Droit immobilier

CDMF-AVOCATS
AFFAIRES PUBLIQUES

SANDRINE FIAT
FREDERIC PONCIN
SARAH TISSOT
Avocats associés
JULIE VINCENT
EMMA SANSIQUET
MANON LEROY
SOPHIE BENSMAINE
SARAH BURLET

Avocats

LENA MATHON
MAXENCE ROCCARO
CECILIA BLUNDETTO

Juristes

ROMAIN RAMBAUD
Professeur agrégé des Universités
Consultant

CDMF-AVOCATS

DENIS DREYFUS
JEAN-LUC MEDINA
Anciens Bâtonniers
ROMAIN JAY

MOHAMED DJERBI
Avocats Associés

FREDERIC LETANG
VINCENT DELHOMME
ALEXIS BANDOSZ

REBECCA BRAZZOLOTTO
JULIETTE LINDRON
APOLLINE PAQUEZ

Avocats

MARIEN MASSON
SYLVIE DURAND

Juristes

Membres du GIE
«GROUPE-CDMF-AVOCATS»

HUBERT CAILLAT
Ancien Bâtonnier

JACQUES DAY
MICHEL DALMAS
Avocats fondateurs



Monsieur le Président de la
Commission d'enquête du PLUi-HM
Thonon Agglomération
Service Urbanisme
Domaine de Thénieres
74140 BALLAISON

Envoi par mail :
urbanisme@thononagglo.fr
+ LRAR n° 1A 210 694 7747 3
+ dépôt registre : <https://www.registre-dematerialise.fr/6215/>

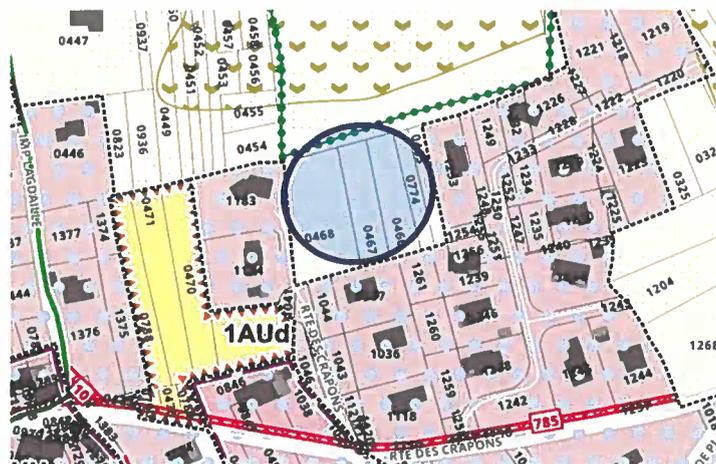
GRENOBLE, le 11 juillet 2025

N/Réf. : GERDIL / COMMUNE DE BALLAISON ET COMMUNE DE
CRANVES-SALES
FP24216 – SF/JV

Monsieur le Président, Madame, Monsieur les membres de la Commission,

Je prends attache auprès de vous en ma qualité de Conseil de Madame et Messieurs GERDIL, propriétaires, sur le territoire de la Commune de BALLAISON, des parcelles cadastrées à la section B, sous les n° 465, 466, 468, 714, et 1185.

Au projet de PLUi arrêté et actuellement soumis à votre enquête, les parcelles B 465, 466, 468 et 714 sont classés en zone agricole « A » :



Il m'apparaît que ce classement envisagé est entaché d'illégalité.

Aussi, je souhaite vous faire part des éléments d'analyse suivants :

1- En application des dispositions de l'article R. 151-22 du Code de l'Urbanisme,

« Les zones agricoles sont dites "zones A". Peuvent être classés en zone agricole les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles ».

Aussi, la légalité d'un classement en zone agricole dépend tout autant de la richesse naturelle, intrinsèque, des lieux que du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres qu'il conviendrait de valoriser ; impliquant que les terrains classés en zone agricole puissent effectivement participer à la vocation protectrice de ce zonage.

Au demeurant, le Conseil d'Etat a pu censurer le classement opéré d'un terrain en zone agricole alors qu'il n'était notamment pas établi que celui-ci présentait un potentiel particulier pour un tel usage. Il a été jugé à cette occasion que,

« (...) 12. En dernier lieu, aux termes de l'article R. 123-7 du code de l'urbanisme, alors en vigueur : " Les zones agricoles sont dites "zones A". Peuvent être classés en zone agricole les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles (...) ».

13. Il ressort des pièces du dossier et notamment des documents graphiques du PLU que la parcelle n° DT 130 d'une surface de 680 mètres carrés appartenant à M. et Mme B... se situe, à la différence de leur autre parcelle n° DT 131, à l'intérieur d'une partie urbanisée de la commune. Il n'est pas établi, ni même allégué, que cette parcelle qui supporte déjà une construction et ne faisait pas l'objet d'une exploitation agricole, présente un potentiel particulier pour un tel usage. Dans ces conditions, et alors même que la commune a entendu préserver la vocation agricole de la plaine de Saint-Pierre environnant la parcelle en cause, le classement de cette parcelle en zone agricole est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation (...) » (CE, 04-03-2016, n°384795).

En d'autres termes, le classement en zone agricole ne peut se déduire de la seule proximité du terrain intéressé à des terres agricoles ou uniquement résulter d'un parti d'aménagement qui serait défini par la Collectivité ; encore

faut-il que l'espace concerné présente des caractéristiques effectives de nature à justifier un tel classement.

Aussi, s'agissant de la traduction réglementaire du parti d'urbanisme d'une Collectivité, il importe de rappeler qu'il appartient aux auteurs du Plan Local d'Urbanisme de déterminer le parti d'aménagement à retenir « *pour le territoire concerné par le 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* » (Voir pour exemple CAA Lyon, 12-04-2018, Commune d'Estrablin : n° 16LY04127) ; « *que s'ils ne sont pas liés, pour déterminer l'affectation future des différents secteurs, par les modalités existantes d'utilisation des sols, dont ils peuvent prévoir la modification dans l'intérêt de l'urbanisme, leur appréciation peut cependant être censurée par le juge administratif au cas où elle serait entachée d'une erreur manifeste ou fondée sur des faits matériellement inexacts* » (CE 8-10-2008 : n° 293496 ; CAA Marseille, 20-04-2018 : n° 16MA03226 ; CAA Versailles 29-03-2012 : n° 10VE03132 ; CAA Paris 4-12-2014 : n° 13PA01049).

Partant, il appartient aux Juridictions Administratives de vérifier, de manière concrète, la réalité des caractéristiques des parcelles et de censurer tout document d'urbanisme qui classerait en zone agricole des parcelles dépourvues de toute potentialité.

Dans le cadre de ce contrôle, à l'occasion d'une décision pour le moins récente, intervenue le 24 novembre 2021, le Conseil d'Etat a eu l'occasion de préciser qu'il importe, pour autant, pour le Juge administratif, d'apprécier la justification du classement opéré par la préservation du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles de la Collectivité concernée, en exposant que,

« (...) 4. Si, pour apprécier la légalité du classement d'une parcelle en zone A, le juge n'a pas à vérifier que la parcelle en cause présente, par elle-même, le caractère d'une terre agricole et peut se fonder sur la vocation du secteur auquel cette parcelle peut être rattachée, en tenant compte du parti urbanistique retenu ainsi que, le cas échéant, de la nature et de l'ampleur des aménagements ou constructions qu'elle supporte, ce classement doit cependant être justifié par la préservation du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles de la collectivité concernée, à plus forte raison lorsque les parcelles en cause comportent des habitations voire présentent un caractère urbanisé.

5. Pour juger que le classement en zone A de l'ensemble du secteur du hameau du Bois-Vieux, situé à environ un kilomètre du centre-bourg, dont il ressort de l'arrêt attaqué qu'il comporte notamment une trentaine d'habitations et présente un caractère urbanisé, n'était pas entaché d'une erreur manifeste d'appréciation, la cour, en relevant que les auteurs du PLU avaient entendu préserver les ressources agricoles de la commune et rechercher un équilibre entre le développement résidentiel et le maintien du " caractère rural " du hameau, situé au cœur d'une vaste plaine agricole de bonne valeur agronomique et facilement exploitable, alors qu'il ne ressort

pas des pièces du dossier que ce classement permet d'assurer la préservation du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles de cette commune, a dénaturé les pièces du dossier et les faits de l'espèce (...)» (CE, 24-11-2021, Commune de Lapeyrouse-Mornay : n° 435178).

Dans le cadre de cet office déterminé, la Cour Administrative d'Appel de MARSEILLE a pu retenir l'erreur manifeste d'appréciation du classement en zone agricole, avec mention de la prise en compte de l'inclusion de parcelle au sein d'un compartiment urbanisé et sans qu'une pièce au dossier ne permettent d'établir son potentiel agricole :

« (...) En outre, aucune pièce du dossier ne permet d'établir le potentiel agricole de cette parcelle située dans une zone urbanisée, à l'état naturel et non cultivée. Dans ces conditions, quand bien même le classement en litige répond à la volonté de la commune de maintenir l'enveloppe foncière agricole en conservant notamment le classement en zone agricole de parcelles non cultivées, le classement en zone agricole de la parcelle B 2705 est, en raison de son inclusion au sein d'un compartiment urbanisé et de ses caractéristiques, entaché d'erreur manifeste d'appréciation (...) » (CAA Marseille, 4-02-2021 : n° 20MA00197).

Dans le même sens,

« (...) 5. Considérant, d'une part, qu'il ressort des pièces du dossier que le secteur Ah litigieux épouse au plus près les contours du hameau dit de Lesteno, et prend la forme d'un secteur urbanisé constitué autour des différentes constructions qui y sont déjà édifiées, au nombre d'une trentaine, révélant un hameau s'étant développé de part et d'autre de la route qui le traverse ;

6. Considérant, d'autre part, que, en soutenant que le secteur correspondant au hameau de Lesteno ne présentait aucun potentiel agricole et que ce hameau présentait au contraire un caractère urbanisé, M. F... doit être regardé comme soulevant le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions précitées de l'article R.123-7 du code de l'urbanisme commise par la commune en procédant au classement de la parcelle lui appartenant située dans le bourg de Lesteno en zone agricole ;

7. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que les auteurs de la révision du plan local d'urbanisme ont entendu préserver de toute densification le hameau de Lesteno, tout comme en ce qui concerne les parcelles de terrain dénommées « écarts » présentant les mêmes caractéristiques, en y excluant totalement la possibilité d'y édifier toute construction nouvelle ; que la commune a ainsi entendu définir en réalité non pas un espace agricole à protéger relevant des dispositions de l'article R. 123-

7 du code de l'urbanisme relatives aux zones agricoles mais un espace urbanisé de faibles dimensions où toute possibilité de construction nouvelle serait interdite sans qu'il ne soit aucunement fait référence au potentiel agronomique, biologique ou économique de cet espace ; qu'en procédant à un tel classement en zone agricole de la parcelle cadastrée section AL n° 105 dont M. F... est propriétaire dans la seule perspective d'y interdire toute possibilité de construction nouvelle, la commune de Saint Nolff a ainsi méconnu les dispositions de l'article R.123-7 du code de l'urbanisme ; que M. F... est par suite fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Rennes a rejeté sa demande d'annulation du document local d'urbanisme communal en tant qu'il classe son terrain en zone agricole (...) » (CAA Nantes, 18-09-2017 : n° 16NT02772).

Faisant application de cet office, le Tribunal Administratif de GRENOBLE a pu rappeler, à l'occasion d'un Jugement rendu le 26 novembre 2020 (n° 1806036-1), que :

« (...) Il ne ressort pas des pièces du dossier que ces parcelles, d'une superficie totale inférieure à 1500 m² et qui ne font pas l'objet d'une exploitation agricole, présentent en elles-mêmes un potentiel particulier pour un tel usage compte tenu de leur configuration et de leurs caractéristiques. Si la parcelle n°140 est voisine à l'Ouest, sur une de ses extrémités, de la parcelle n°40 qui est classée en zone agricole comme les parcelles adjacentes n° 32 et 39, elles ne forment qu'un espace d'une surface totale inférieure à 2500 m² et d'une valeur agricole limitée en raison de leur enclavement entre la route et les zones urbaines. Il ne ressort pas des pièces produites et notamment de la carte figurant en pièce 4 du plan d'aménagement et de développement durables que les parcelles constituent un lieu de passage de la faune selon un axe Est-Ouest. Compte tenu de ces éléments, l'ensemble formé par les parcelles numéros 140 et 141 apparaît non comme une véritable extension d'urbanisation mais comme marquant, à cet endroit, la limite de la partie urbanisée du hameau du Mas du Montacol avant la route départementale (...)».

Dans le même sens, il a pu juger, par une décision rendue le 3 octobre 2023, que,

« (...) 4. Si les parcelles des requérants sont vierges de toute construction, elles sont entourées à l'ouest et à l'est ainsi qu'au sud, au-delà de la route départementale 36, par des parcelles classées en zone Ua, de sorte qu'elles forment une dent creuse au sein de l'enveloppe urbanisée du lieu-dit « Chef-lieu ». La seule circonstance qu'elles sont bornées au nord par des parcelles agricoles identifiées par le plan local d'urbanisme comme des prairies permanentes, et qu'elles présentent elles-mêmes un enjeu agricole, n'est pas de nature à remettre en cause leur classement en zone urbaine, alors même qu'elles sont intégrées dans l'enveloppe bâtie du bourg par le rapport de présentation dans sa partie dédiée à l'analyse de la consommation de l'espace. Par suite, le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation relative au classement des parcelles en litige doit être accueilli (...) » (TA Grenoble, 3-10-2023 : n° 2003639).

2- Par ailleurs, en application des dispositions 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* ».

À l'occasion d'une décision intervenue le 2 octobre 2017, le Conseil d'Etat est venu utilement préciser ce que recouvrait cette notion de cohérence entre ces différentes composantes d'un même Plan Local d'Urbanisme, indiquant que celle-ci ne supposait pas un simple rapport de compatibilité entre le Règlement et le Projet d'Aménagement et de Développement Durables, mais révélait la constitution d'une erreur de droit dès lors qu'un classement retenu au-dit Règlement n'était retenu sans qu'aucune Orientation Générale contenue dans le Projet d'Aménagement et de Développement Durables ne vienne justifier le parti retenu.

La Haute Juridiction a ainsi confirmé l'annulation prononcée par la Cour Administrative d'Appel qui, sans pour autant exiger la conformité du Règlement au Projet d'Aménagement et de Développement Durables, avait jugé que le classement opéré était illégal en l'absence de justification du parti urbanisme qu'il incarnait (CE, 02-10-2017, *Commune de Lattes* : n°398322).

La Cour Administrative d'Appel de LYON a, à ce titre, pu retenir, que,

« 4. (...) Par ailleurs, si le rapport de présentation comporte une justification des zonages urbains et des zones agricoles ou naturelles, la traduction dans le document graphique de ces zonages manque en cohérence, dès lors que le commissaire enquêteur a relevé dans son rapport un nombre important de discordances d'une part, dans une annexe 4 traitant de la « corrélation étonnante entre variations du zonage et qualités des élus » et d'autre part, dans une annexe 3 traitant des « arbitrages discutables entre zone A et zone U », et il ne ressort pas des pièces du dossier que ces zonages ainsi critiqués et pour certains desquels la commune a admis leur caractère inadapté dans ses réponses aux remarques du commissaire enquêteur, aient été entièrement modifiés lors de l'adoption du PLU. Enfin, ainsi que l'a relevé le commissaire enquêteur dans ses conclusions (page 5/12), le projet de PLU est entaché de multiples contradictions entre documents écrits et documents graphiques, incohérences toujours apparentes dans le PLU finalement adopté comme ce qui vient d'être dit s'agissant des surfaces des gisements fonciers et du choix des zonages.

(...) 8. Les vices entachant la délibération en litige et rappelés aux points 4 et 6, eu égard à leur portée, impliquent que la commune reprenne la rédaction d'un projet de PLU. Sa régularisation ne saurait ainsi entrer dans

le champ des dispositions de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme. »
(CAA Lyon, 9-11-2021 : n° 19LY03589).

Ainsi, la Jurisprudence Administrative retient que le contrôle de cette cohérence implique un examen de la légalité des dispositions réglementaires à l'échelle de l'entier territoire et non à la parcelle :

« (...) 4. Pour apprécier la cohérence ainsi exigée au sein du plan local d'urbanisme entre le règlement et le projet d'aménagement et de développement durables, il appartient au juge administratif de rechercher, dans le cadre d'une analyse globale le 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 plan local d'urbanisme à une orientation ou un objectif du projet d'aménagement et de développement durables 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 (...) » (CE 30-05-2018, Commune de Sète : n° 408068).

Au cas présent :

Il appartient aux auteurs d'un tel document d'urbanisme de prendre en considération, aux fins d'établir le classement retenu des différents secteurs composant son territoire, l'ensemble des caractéristiques urbanistiques et des circonstances de fait du secteur pour déterminer, en cohérence, le classement à appliquer sur ce dernier.

Il ne saurait, en effet, pouvoir être efficacement établi le caractère agricole d'un espace, du fait de sa seule nature non-bâtie ; en ce que, notamment, et dans les circonstances particulières de l'espèce :

Aucune exploitation agricole ne peut sérieusement s'envisager sur ce tènement que compose la propriété GERDIL du fait de l'antériorité, à proximité tout à fait immédiate, de nombreuses constructions à usage d'habitation ; comme de sa configuration (superficie résiduelle et close).

Ainsi aucun potentiel agronomique ne peut être retenu du fait des conflits d'usage qu'une quelconque exploitation aurait vocation à générer.

Il n'a d'ailleurs jamais été renseigné au registre parcellaire graphique, et pour cause.

Aussi, le tènement situe dans un secteur intégré de l'urbanisation dense qui se développe de part en part, et avec laquelle il compose une unité à vocation urbaine :



Il est possible d'observer que la haie d'arbres qui se situe au nord (et qui est d'ailleurs renseignée au règlement graphique) matérialise, en effet, une rupture fonctionnelle avec la plaine qui s'ouvre ensuite et délimite une séparation physique prégnante de l'espace, rattachant ces parcelles à l'espace urbanisé dans lequel elles sont enchâssées.

Leur dimension comme leur imbrication au sein d'un environnement bâti composé de trois fronts ouest, sud et est m'apparaissent les rendre insusceptibles d'être effectivement exploitées et donc de présenter quelque potentialité agricole qu'il s'agirait de préserver, puisqu'elles sont complètement circonscrites dans un environnement bâti et que la haie d'arbres qui les borde au Nord les isole complètement de la plaine qui s'ouvre ensuite.

Entachée résolument d'erreur manifeste d'appréciation, ce classement réservé indûment aux parcelles B 465, 466, 468 et 714 commande la modification du projet de Plan arrêté, et leur reclassement en zone urbaine.

En effet, ce classement apparaît avoir été motivé davantage par une logique comptable de réduction des espaces urbanisables en dehors de toute prise en considération de la réalité et des caractéristiques effectives des espaces

intéressés, plutôt que la reconnaissance d'une vocation agricole qui est manifestement inexistante.

Je tenais à vous alerter sur ce point et à vous faire part de ces observations.

Je vous remercie par avance de leur consignation dans votre rapport d'enquête publique.

Restant attentive à votre avis,

Je vous prie de croire, Monsieur le Président de la Commission d'enquête, Madame, Monsieur les membres de la Commission, à l'assurance de mes sentiments distingués.

Sandrine FIAT
Avocat Associé
Bâtonnier élu

Julie VINCENT
Avocat

