

Julie GARRIGUES

DEA Droit Public Interne
DESS Droit de l'homme et droit
international humanitaire
Institut de Droit Public des Affaires
Ancienne Chargée d'enseignement à
l'Université de Rouen

Laurent BEAULAC

Docteur en Droit Public
Spécialiste en Droit Public
Chargé d'enseignement à l'Université
Paris Dauphine

Avocats associés

Mathilde HERAL

Master 2 Droit du développement durable

Stéphanie BOUKILA

Master 2 Droit public des affaires
Master 2 Droit des contentieux publics
Institut de Droit Public des Affaires

Avocats

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

Paris, le 17 juillet 2025

AFF. : Association des riverains du lac Léman / Lac Léman
N. REF. : 25-11-132

Objet : Observations sur le PLUi-HM

Monsieur le Président,
Madame, Messieurs les membres de la commission
d'enquête,

Urbanisme et Aménagement
Collectivités locales et intercommunalité
Préemption & Expropriation
Droit de la fonction publique
Droit de l'environnement
Droit immobilier et droit de la
construction
Urbanisme commercial
Droit des contrats publics
Domaine public et droit administratif
des biens
Droit de la responsabilité
Droit électoral
Conseil et contentieux en droit public

Je suis le conseil de l'Association des Riverains du Léman
représentée par son Président en exercice domicilié en cette
qualité 4, impasse des trembles à Anthy sur Léman (74200).

L'Association a été fondée au début des années 70 dans le
but de protéger les rives et les habitants du Léman.

Depuis l'origine, elle lutte pour la qualité de vie au bord du
lac, tant du point de vue de la protection de l'environnement
(interdiction des déversements de produits nocifs comme
les lessives au phosphate dans les années 80) que de
l'urbanisme, avec l'objectif de défendre la qualité de vie de
ceux qui font vivre le lac et vivent autour de lui.

Ayant pris connaissance du projet de Plan Local
d'Urbanisme intercommunal valant Programme Local de
l'Habitat et Plan De Mobilité de Thonon Agglomération mis
à l'enquête publique, l'association se félicite que, pour
l'essentiel, le projet soit de nature à assurer la protection du
lac et de ses habitants.

www.garrigues-beaulac.fr
7, rue Ernest Cresson - 75014 Paris
Tél. 01.83.62.85.75/76
Fax. 01.83.62.85.77
contact@garrigues-beaulac.fr

Toque D0323

Néanmoins, après une lecture attentive, plusieurs observations s'imposent concernant la zone NL.

Cette zone est en effet qualifiée de « *Zone naturelle littorale* » et « *concerne la bande de 100 m dans ses parties considérées non urbanisées* ».

Le règlement qui y est associé précise d'emblée que :

« Sont uniquement listées les destinations/occupations autorisées, par conséquent, tout ce qui n'est pas listé ci-dessous est interdit. »

Selon le principe classique, tout ce qui n'est pas spécifiquement autorisé est donc interdit.

De manière générale, en zone N, seules les trois catégories d'occupations suivantes sont autorisées :

« - Les constructions, installations, aménagements et occupations listées ci-après dans chaque sous zone sont autorisés dans la mesure où ils ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière du terrain sur lequel ils sont implantées et ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages, et que toutes les dispositions sont prises pour limiter la gêne qui pourrait en découler et pour assurer une bonne intégration dans le site.

- Les affouillements et exhaussements dès lors qu'ils sont nécessaires et liés à l'assise des constructions et aménagements autorisés dans la zone.

- Les locaux techniques et industriels des administrations publiques ou de leurs délégataires dans la mesure où l'implantation dans la zone est justifiée par des impératifs techniques de fonctionnement du service. »

S'agissant plus spécifiquement de la zone NL, il est indiqué que sont autorisés :

« - Les habitations existantes présentant une surface de plancher supérieure ou égale à 50 m² pourront bénéficier, sans modification de volume de la réfection, de la réhabilitation et de l'aménagement.

- La réhabilitation des annexes existantes est autorisée, sans modification de volume.

- La réfection, la réhabilitation, l'aménagement, l'extension, la réalisation d'annexes des constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau sont autorisés.

- Le changement de destination des bâtiments repérés sur le règlement graphique au titre de l'article L151-11 du code de l'urbanisme est autorisé, à condition que la nouvelle destination soit nécessaire à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau. [...] »

Ces dispositions méritent d'être ajustées afin d'en assurer, outre la cohérence, la légalité.

En premier lieu, l'association a pris bonne note de ce que les habitations existantes présentant une surface de plancher supérieure ou égale à 50 m² peuvent bénéficier « *sans modification de volume de la réfection, de la réhabilitation et de l'aménagement* ».

En revanche, elle ne comprend pas pour quelle raison – non explicitée, sauf erreur de notre part, dans le dossier – les habitations qui sont plus petites ne pourraient pas, quant à elles, bénéficier d'un traitement identique.

Or, en droit, ce traitement différencié se heurte à trois principes.

D'une part, le juge administratif a précisé que les travaux confortatifs ne pouvaient légalement être interdits dans les POS et les PLU au motif de l'application de la loi littoral (Conseil d'Etat 30 septembre 1988, Req. n° 70.904 ; Rép. min. n° 31116, JOAN Q., 29 janvier 1996, p. 525).

D'autre part, le caractère limitatif et impératif de la distinction en destinations (et aujourd'hui sous-destinations) est un principe auquel le Conseil d'Etat est fortement attaché (Conseil d'Etat 30 décembre 2014, Req. n° 360.850, Société Groupe Patrice Pichet, Lebon T. p. 898).

Il en résulte que sont illégales les dispositions d'un plan local d'urbanisme qui prévoient des règles différentes pour des constructions relevant de la même destination.

En ce sens, le Conseil d'Etat a souligné que « *s'il est loisible aux auteurs des [PLU] de préciser, pour des motifs d'urbanisme et sous le contrôle du juge, le contenu des catégories énumérées à l'article R. 123-9 [du code de l'urbanisme, dans sa rédaction en vigueur au 31 décembre 2015]* », ces dispositions « *ne leur permettent, toutefois, **ni de créer de nouvelles catégories de destination pour lesquelles seraient prévues des règles spécifiques, ni de soumettre certains des locaux relevant de l'une des catégories qu'il énumère aux règles applicables à une autre catégorie*** » (Conseil d'Etat 30 décembre 2014, précité).

Enfin, « *le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que l'autorité investie du pouvoir réglementaire règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'elle déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un comme l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit et ne soit pas manifestement disproportionnée au regard des motifs susceptibles de la justifier. **En vertu du principe d'égalité, des situations identiques doivent être traitées de manière identique*** » (C.A.A. Nantes 6 octobre 2020, Req. n° 19NT03666).

Dans le cas présent, le règlement interdit purement et simplement les travaux de nature à assurer la conservation des habitations de moins de 50 m² ce qui est déjà en soi illégal.

Au-delà, la distinction opérée entre les habitations préexistantes de plus de 50 m² de surface de plancher et celles qui en feraient moins se heurtent aux deux principes susvisés.

D'une part, cette distinction entre les habitations de plus de 50 m² et les autres n'est pas envisagée dans le code de l'urbanisme ce qui la rend, en tant que telle, illégale.

D'autre part, cette distinction n'est pas justifiée, dans les faits, par la poursuite d'un intérêt général.

Concrètement, rien ne justifie que les constructions plus grandes puissent être réhabilitées quand les petites ne le pourraient pas.

Ce traitement inéquitable est d'autant moins compréhensible que la réhabilitation des annexes existantes est quant à elle autorisée.

En conséquence, une annexe de 40 m² pourrait être réhabilitée quand une construction principale de 40 m² serait privée de ce droit.

Cette différence de traitement est, au surplus, incohérente avec le souci de mise en valeur et d'entretien de la bande littorale qui est sous-tendue par les dispositions de la loi littoral dans la bande des 100 m.

Pour cette raison, l'association demande à ce que la mention « *présentant une surface de plancher supérieure ou égale à 50 m²* » soit supprimée de telle manière que l'alinéa susvisé soit libellé comme suit :

« - *Les habitations existantes pourront bénéficier, sans modification de volume de la réfection, de la réhabilitation et de l'aménagement.* »

En deuxième lieu, le règlement, dans sa forme arrêtée, prévoit que tout ce qui n'est pas autorisé en NL est interdit.

Il en résulte que sont *de facto* interdits d'une part, la pose de clôture, d'autre part, les aménagements paysagers des jardins.

De telle interdiction sont illégales.

D'une part, en matière de clôture, il est constant que le droit de se clore est protégé par l'article 647 du code civil (dans la limite des servitudes applicables, dont le marchepied).

Pour cette raison, la Cour administrative d'appel de Nantes a rappelé que la loi littoral n'implique aucune interdiction de l'aménagement et du prolongement d'une clôture de camping dans la bande littorale (C.A.A. Nantes 30 avril 2014, Req. n° 12NT02766).

D'autre part, les aménagements paysagers doivent pouvoir être autorisés, y compris lorsqu'ils impliquent des mouvements du sol.

En ce sens, il a été rappelé qu'une interdiction serait par principe incohérente dans la mesure où de tels travaux contribuent dans les faits à la mise en valeur et à l'entretien de la bande littorale (Rép. min. n° 49242 : JOAN Q, 20 sept. 2005, p. 8815).

L'association des riverains du Léman demande, par voie de conséquence, à ce qu'il soit ajouté, au titre des usages du sol autorisés :

- **La mise en place et la réfection des clôtures,**
- **Les aménagements paysagers.**

En troisième et dernier lieu, les adhérents ont relevé que la construction des annexes en zone N n'est autorisée qu'à condition qu'elles soient implantées à moins de 10 mètres d'un point de la construction principale.

Cette exigence s'inspire certainement de la définition de l'annexe telle qu'elle figure dans le lexique et qui indique que cette construction secondaire « *doit être implantée selon un éloignement restreint par rapport à la construction principale afin de marquer un lien d'usage* ».

Néanmoins, dans le cas particulier de la zone N et de la configuration des parcelles qui y sont situées, la distance de 10 m prévue au règlement ne paraît pas adéquate.

En effet, la présence d'arbres monumentaux sur de nombreuses parcelles et la disposition des lieux peuvent conduire à une impossibilité de fait de réaliser des annexes.

Dans ces conditions, l'association demande à ce que la distance de 10 mètres prévue dans le règlement soit purement et simplement supprimée de telle manière que perdurera simplement l'exigence d'un « *éloignement restreint par rapport à la construction principale* » déjà prévu au lexique ce qui permettra au pétitionnaire d'implanter son annexe de la manière la plus pertinente au regard des caractéristiques du terrain.

Telles sont les observations que l'association des riverains du Léman tenaient à formuler après avoir pris connaissance du projet de PLUi-HM mis à l'enquête publique.

Je vous remercie de l'attention que vous voudrez bien porter à la présente.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, Madame, Messieurs les membres de la commission d'enquête, l'expression de ma considération distinguée et bien dévouée.

A handwritten signature in black ink, consisting of a long horizontal stroke with a small loop at the end, and a vertical stroke intersecting it near the right end.

Julie GARRIGUES