

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE GRENOBLE**

N°2207309 ; 2207755 ; 2300212 ; 2305737

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT
AUVERGNE RHÔNE ALPES
FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT SAVOIE
ASSOCIATION VIVRE ET AGIR EN MAURIENNE
PREFET DE LA SAVOIE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Grenoble

Mme Julie Holzem
Rapporteure

(5^{ème} chambre)

Mme Anne-Sibylle Vaillant
Rapporteure publique

Audience du 14 mai 2024
Décision du 28 mai 2024

C+

Vu la procédure suivante :

I. Par une requête, enregistrée le 7 novembre 2022 sous le n°**2207309**, et des mémoires enregistrés le 7 juin 2023 et le 2 octobre 2023, France nature environnement Auvergne Rhône-Alpes (FNE), France nature environnement Savoie (FNE 73) et l'association vivre et agir en Maurienne (VAM), représentées par Me Cohendet, demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 10 juin 2022 par lequel le maire de la commune de Saint-François-Longchamp a accordé à la société Mial MV résidences un permis d'aménager pour la création d'un lotissement de 30 lots au lieu-dit Colora, ensemble la décision de rejet de leur recours gracieux ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Saint-François-Longchamp la somme de 4 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Les associations requérantes soutiennent que :

- l'arrêté méconnaît l'article A. 424-10 du code de l'urbanisme ;
- l'étude d'impact est insuffisante au regard des exigences de l'article R. 122-5 du code de l'environnement ;
- l'unité touristique nouvelle autorisée par arrêté du préfet coordonnateur de massif du 18 juillet 2011 est caduque dès lors qu'en vertu des dispositions de l'article 71 de la loi du 28 décembre 2016, la prorogation de sa validité ne pouvait être prononcée par le conseil

municipal et qu'en tout état de cause les travaux réalisés en 2015 sont insuffisants pour avoir empêché la caducité en application de l'article L. 145-11 du code de l'urbanisme ;

- l'arrêté est entaché d'erreur manifeste d'appréciation au regard des dispositions de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme ;
- le plan local d'urbanisme est illégal par exception d'illégalité au regard des articles L. 101-2 et L. 122-15 du code de l'urbanisme ; une unité touristique nouvelle structurante ne pouvait être mise en œuvre par le plan local d'urbanisme en vertu de l'article R. 122-10 du code de l'urbanisme ; les dispositions antérieures du plan d'occupation des sols remises en vigueur pas l'effet de cette illégalité s'oppose à la délivrance du permis d'aménager ;
- l'arrêté est incompatible avec l'orientation d'aménagement et de programmation applicable au sens de l'article L. 123-5 du code de l'urbanisme compte tenu du nombre de places de stationnement prévu ;
- en application des articles R. 424-6, L. 425-15 et R. 441-1 du code de l'urbanisme, l'arrêté devait mentionner la nécessité de différer les travaux dans l'attente d'une autorisation délivrée sur le fondement de l'article L. 411-2 du code de l'environnement ; la formule utilisée par l'arrêté, relative aux espèces protégées, est ambiguë ; les mesures ERC sont insuffisantes ;
- l'arrêté méconnaît l'article AU1 du plan local d'urbanisme compte tenu des terrassements relatifs à la voirie qu'il autorise ;
- l'arrêté est illégal faute d'avoir réalisé les études de sol complémentaires préconisées par le bureau d'étude diligenté alors que la zone est concernée par un risque fort d'écoulement des eaux au Plan d'indexation en Z ;
- l'arrêté méconnaît l'article AU 10 du plan local d'urbanisme ;
- subsidiairement, l'arrêté ne respecte pas les prescriptions de l'arrêté autorisant l'unité touristique nouvelle.

Par un mémoire en défense, enregistrés le 7 avril 2023, la commune de Saint-François-Longchamp, représentée par Me Margaroli, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge des requérantes une somme de 5 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

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

Par un mémoire enregistré le 13 avril 2023, la sociétés Mial MV Résidences, représentée par Me Richard, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge des requérantes une somme de 2 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

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

II. Par une requête, enregistrée le 26 novembre 2022 sous le n°2207755 et un mémoire, enregistré le 27 juin 2023, France nature environnement Auvergne Rhône-Alpes (FNE), France nature environnement Savoie (FNE 73) et l'association vivre et agir en Maurienne (VAM), représentées par Me Cohendet, demandent au tribunal, dans le dernier état de leurs écritures :

1°) d'annuler l'arrêté du 26 septembre 2022 par lequel le maire de la commune de Saint-François-Longchamp a prorogé le permis d'aménager délivré le 9 décembre 2019 à la société Mial MV Résidences ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Saint-François-Longchamp la somme de 4 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Les associations requérantes soutiennent que :

- le pétitionnaire n'a pas attesté qu'il continuait de remplir les conditions de l'article R. 423-1 du code de l'urbanisme ;
- l'arrêté ne pouvait pas légalement proroger le permis d'aménager du 9 décembre 2019 qui avait fait l'objet d'un retrait préalable ;
- les prescriptions d'urbanisme ont évolué de manière défavorable dans la mesure où :
 - * l'autorisation de créer une unité touristique nouvelle est caduque dès lors qu'en vertu des dispositions de l'article 71 de la loi du 28 décembre 2016, la prorogation de sa validité ne pouvait être prononcée par le conseil municipal et qu'en tout état de cause les travaux réalisés en 2015 sont insuffisants pour avoir empêché la caducité en application de l'article L. 145-11 du code de l'urbanisme ; le principe d'urbanisation en continuité de l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme est donc de nouveau applicable et défavorable au projet ;
 - * l'opération est incompatible avec le document d'orientations et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale.

Par un mémoire enregistré le 28 avril 2023, la société Mial MV Résidences, représentée par Me Richard, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge des associations requérantes la somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

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

III. Par une requête, enregistrée le 13 janvier 2023 sous le n°2300212 et des mémoires, enregistrés le 30 janvier 2023 et le 13 novembre 2023, France nature environnement Auvergne Rhône-Alpes (FNE), France nature environnement Savoie (FNE 73) et l'association vivre et agir en Maurienne (VAM), représentées par Me Cohendet, demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 18 juillet 2022 par lequel le maire de la commune de Saint-François-Longchamp a accordé un permis de construire un immeuble collectif sur le lot B5 à la société Mial MV Résidences, ensemble la décision de rejet de leur recours gracieux ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Saint-François-Longchamp la somme de 5 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Les associations requérantes soutiennent que :

- le permis de construire est entaché de l'illégalité du permis d'aménager par la voie de l'exception dès lors que ce dernier méconnaît l'article A 424-10 du code de l'urbanisme, que son étude d'impact est insuffisante au regard des exigences de l'article R. 122-5 du code de l'environnement, que le maire a commis une erreur manifeste d'appréciation au regard des dispositions de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme ;
- le dossier de permis de construire est incomplet faute de comporter les certificats exigés par les dispositions des articles R. 431-22, R. 442-11 et R. 431-22-1 du code de l'urbanisme ;
- l'arrêté est illégal faute de comporter la mention de l'exécution différé des travaux et les délais dans lesquels ils pourront commencer en méconnaissance des articles R. 424-6 et A. 424-6 du code de l'urbanisme ;
- le maire a entaché son arrêté d'une erreur manifeste d'appréciation au regard des dispositions de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme ;

- compte tenu de la caducité de l'unité touristique nouvelle, le permis de construire méconnaît l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme ;
- l'arrêté est entaché de l'illégalité du plan local d'urbanisme par la voie de l'exception dès lors qu'il ne pouvait créer une unité touristique nouvelle structurante au sens de l'article R. 122-10 du code de l'urbanisme, qu'il méconnaît l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme, qu'il est entaché d'erreur manifeste d'appréciation au regard de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme ; le plan d'occupation des sols antérieur ne permettait pas de réaliser le projet objet du permis de construire en litige.

La requête a été communiquée à la commune de Saint-François-Longchamp et à la société Mial MV Résidences, qui n'ont pas produit de mémoire. Une mise en demeure leur a été adressée le 28 février 2023, non suivie d'effet.

IV. Par un déféré, enregistré le 7 septembre 2023 sous le n°2305737, le préfet de la Savoie demande au tribunal d'annuler l'arrêté du 12 avril 2023 par lequel le maire de Saint-François-Longchamp a délivré à la société Mial MV Résidences un permis d'aménager modificatif.

Le préfet de la Savoie soutient que les modifications apportées au projet initial en bouleversent sa nature et ne pouvaient donner lieu à la délivrance d'un permis d'aménager modificatif.

Par un mémoire en défense, enregistré le 1^{er} décembre 2023, la commune de Saint-François-Longchamp, représentée par Me Margaroli, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de l'Etat une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- les conclusions du préfet sont « inopérantes » compte tenu de la suspension de l'arrêté de prorogation par le juge des référés ;
- le moyen soulevé par le préfet de la Savoie n'est pas fondé.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- le code de l'environnement ;
- 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 Holzem,
- les conclusions de Mme Vaillant,
- et les observations de Me Cohendet, représentant les associations FNE, FNE73 et VAM, de Me Zerbib et M. Provost, représentant la commune de Saint-François-Longchamp et de Me Legendre, représentant la société Mial MV Résidences.

Une note en délibéré présentée pour la commune de Saint-François-Longchamp a été enregistrée le 21 mai 2024 dans l'instance n° 2207309.

Une note en délibéré présentée pour la société Mial MV résidences a été enregistrée le 23 mai 2024 dans l'instance n° 2207755.

Considérant ce qui suit :

1. Par arrêté préfectoral du 18 juillet 2011, le préfet coordonnateur du massif des Alpes, a autorisé la création d'une unité touristique nouvelle au lieu-dit Colora à Saint-François-Longchamp. Une révision simplifiée du plan local d'urbanisme a été adoptée par le conseil municipal de la commune le 2 juillet 2012 pour intégrer cette unité touristique nouvelle. Un premier permis d'aménager a été délivré le 9 décembre 2019 à la SAS Mial MV résidences pour l'aménagement de la zone et la création de lots. La validité de ce permis d'aménager a été prorogée par arrêté du 26 septembre 2022 du maire de la commune, contesté dans l'instance n°2207755. Le maire a délivré un permis d'aménager modificatif par arrêté du 12 avril 2023, déféré par le préfet dans l'instance n°2305737. Le 10 juin 2022, le maire de Saint-François-Longchamp a délivré un nouvel arrêté de permis d'aménager à la société Mial MV Résidences autorisant la création de 30 lots et une surface de plancher maximale constructible de 25 000 m², contesté dans l'instance n°2207309. Enfin, par arrêté du 18 juillet 2022, le maire a délivré à la société Mial MV Résidences un permis de construire un immeuble sur le lot B5, contesté par la requête n°2300212.

2. Les requêtes visées ont toutes trait à l'aménagement et la construction du lieu-dit Colora, présentent donc à juger des questions semblables et ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement.

Sur la recevabilité du déféré n°2305737 :

3. La circonstance que l'exécution de l'arrêté de prorogation du permis d'aménager en date du 26 septembre 2021 a été suspendue par le juge des référés du tribunal ne rend pas « inopérant » et encore moins irrecevable le déféré du préfet dirigé contre l'arrêté du 23 janvier 2023 valant permis d'aménager modificatif. La fin de non-recevoir soulevée à ce titre doit être écartée.

Sur la caducité de l'unité touristique nouvelle autorisée par arrêté du préfet de région du 18 juillet 2011 :

4. L'unité touristique nouvelle sur le secteur Colora a été autorisée par arrêté du 18 juillet 2011 du préfet coordonnateur de massif et cette autorisation a été prorogée par délibération du conseil municipal le 11 avril 2019 en vertu des dispositions de l'article L. 145-11 du code de l'urbanisme, dans leur version applicable aux unités touristiques nouvelles autorisées avant le 1^{er} août 2017, en vertu de l'article 71 de la loi n°2016-1888 du 28 décembre 2016.

5. Cependant, ce même article L. 145-11 dans sa version applicable prévoit en son point IV que l'autorisation de création d'une unité touristique nouvelle « *devient caduque si, dans un délai de quatre ans à compter de la notification au bénéficiaire, les équipements et les constructions autorisés n'ont pas été entrepris. (...) / L'autorisation devient également caduque, à l'égard des équipements et constructions qui n'ont pas été engagés, lorsque les travaux d'aménagement ou de construction ont été interrompus pendant un délai supérieur à quatre ans. Ce délai peut être prorogé de quatre ans renouvelables, par délibération du conseil municipal (...)* ».

6. En défense, le pétitionnaire et la commune se prévalent d'un commencement d'exécution de l'aménagement de l'unité touristique nouvelle autorisée le 18 juillet 2011 par le terrassement de la voie d'accès à la zone début juillet 2015, constaté par huissier. Eu égard à l'importance du projet et aux nombreux aménagements par ailleurs nécessaires à sa réalisation, le

seul terrassement très partiel de la voie de desserte, sans revêtement, effectué dans le seul but, selon les termes mêmes des défendeurs « de faire obstacle à la caducité de l'unité touristique nouvelle », ne suffit pas à considérer que ce commencement de travaux a pu légalement s'opposer à la caducité de l'unité touristique nouvelle intervenue en juillet 2015. Ainsi et par voie de conséquence le conseil municipal n'a pu légalement proroger la validité de l'unité touristique nouvelle par sa délibération du 11 avril 2019 puisqu'elle était caduque à cette date.

Sur l'illégalité du plan local d'urbanisme :

7. Le plan d'occupation des sols de la commune a, dès le 6 août 2007, créé une zone AU dans le secteur Colora. Puis ce document a fait l'objet d'une révision simplifiée le 2 juillet 2012, à la suite de l'arrêté autorisant la création de l'unité touristique nouvelle puis d'une déclaration de projet approuvée le 20 novembre 2015 et révisée en dernier lieu le 25 janvier 2022. La zone considérée a été classée AULs et une orientation d'aménagement et de programmation a été dédiée à son aménagement.

8. En premier lieu, aux termes de l'article L. 122-20 du code de l'urbanisme : « *La création et l'extension d'unités touristiques nouvelles structurantes sont prévues par le schéma de cohérence territoriale qui en définit les caractéristiques conformément à l'article L. 141-23 (...)* ». Aux termes de l'article R. 122-8 du code de l'urbanisme : « *Constituent des unités touristiques nouvelles structurantes (...) les opérations suivantes : (...) 3° Les opérations de construction ou d'extension d'hébergements et d'équipements touristiques d'une surface de plancher totale supérieure à 12 000 mètres carrés, à l'exclusion des logements à destination des personnels saisonniers ou permanents des équipements et hébergements touristiques (...)* ». Il ressort des pièces du dossier que les permis d'aménager délivrés l'ont été pour un projet de création de 30 lots pour une surface de plancher totale allant de 25 000 m² à 30 000 m². Ainsi cette création relevait de la procédure d'unité touristique nouvelle structurante et ne pouvait être décidée par le plan local d'urbanisme. Compte tenu de la caducité de l'arrêté du 18 juillet 2011 du préfet coordonnateur de massif évoqué au point 5, les auteurs du plan local d'urbanisme ne pouvaient légalement créer une zone AULs et une orientation d'aménagement et de programmation au lieu-dit Colora en discontinuité de l'urbanisation existante au sens de l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme. Pour ce motif, les documents antérieurs, remis en vigueur par le constat de l'illégalité du plan local d'urbanisme et créant une zone constructible dans ce secteur en discontinuité de l'urbanisation, sont entachés de la même illégalité.

9. En second lieu, aux termes de l'article L. 122-15 du code de l'urbanisme : « *Le développement touristique et, en particulier, la création ou l'extension des unités touristiques nouvelles prennent en compte les communautés d'intérêt des collectivités territoriales concernées et la vulnérabilité de l'espace montagnard au changement climatique. Ils contribuent à l'équilibre des activités économiques et de loisirs, notamment en favorisant la diversification des activités touristiques ainsi que l'utilisation rationnelle du patrimoine bâti existant et des formules de gestion locative des constructions nouvelles. La localisation, la conception et la réalisation d'une unité touristique nouvelle doivent respecter la qualité des sites et les grands équilibres naturels* ». Le juge de l'excès de pouvoir exerce un contrôle entier sur le respect de ces conditions.

10. Il ressort des pièces du dossier que l'unité touristique nouvelle autorisée par l'arrêté du préfet coordonnateur de massif et transcrite dans le plan local d'urbanisme de la commune de Saint-François-Longchamp est projetée afin de permettre la création de deux bâtiments collectifs et 27 chalets individuels comprenant 1200 à 1400 lits sur un pan de montagne en amont de la station haute de Saint-François-Longchamp. Ce site de 3,35 hectares vierge de toute construction est classé en ZNIEFF et se situe à proximité de la zone Natura 2000 du site de la Lauzière. Le site

est caractérisé par la présence de trois grandes zones humides mais également par la présence de nombreuses espèces végétales et animales protégées pour lesquelles les impacts directs sont considérés par l'étude d'impact comme fort à très fort (destruction potentielle d'individus, de nichées de l'avifaune au sol et destructions d'habitats). Cette unité touristique nouvelle, le zonage du plan local d'urbanisme et l'orientation d'aménagement et de programmation applicable portent donc à cette zone dépourvue de construction et comprenant de nombreuses espèces protégées une atteinte grave, compte tenu du dimensionnement du projet, et irrémédiable aux milieux naturels. Ainsi, cette unité touristique nouvelle est entachée d'erreur d'appréciation. Partant, le classement par le plan local d'urbanisme de la commune de la zone en AULs et l'orientation d'aménagement et de programmation qui en découle sont entachés d'erreur d'appréciation.

Sur les conséquences des illégalités sur l'arrêté de prorogation du 26 septembre 2022 et l'arrêté de permis d'aménager modificatif du 23 janvier 2023 :

11. Aux termes de l'article R. 424-21 du code de l'urbanisme : « *Le permis (...) d'aménager ou de démolir ou la décision de non-opposition à une déclaration préalable peut être prorogé deux fois pour une durée d'un an, sur demande de son bénéficiaire si les prescriptions d'urbanisme et les servitudes administratives de tous ordres auxquelles est soumis le projet n'ont pas évolué de façon défavorable à son égard* ». Ainsi qu'il a été dit, la caducité en 2015 de l'autorisation d'implantation d'une unité touristique nouvelle en vue de la réalisation de ce projet, a eu pour effet de mettre fin à l'inapplicabilité, au secteur concerné, des dispositions de l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme relatives au principe de continuité de l'urbanisation et a ainsi constitué une évolution défavorable des prescriptions d'urbanisme applicables au projet que le plan local d'urbanisme de la commune n'a pu légalement modifier. Par suite l'arrêté de prorogation du 26 septembre 2022 doit être annulé et l'arrêté portant permis d'aménager modificatif délivré par arrêté du 12 avril 2023, déféré par le préfet, doit être annulé par voie de conséquence.

Sur les conséquences des illégalités sur les autres arrêtés :

12. Ainsi que le font valoir les associations requérantes, qui ne sont d'ailleurs pas contredites sur ce point, l'illégalité des plans locaux d'urbanisme adoptés depuis 2007, et évoquée au point 8, a pour effet de remettre en vigueur le dernier plan d'occupation des sols qui ne classait pas le secteur considéré en zone constructible ou le règlement national d'urbanisme. Dans cette mesure, l'arrêté du 10 juin 2022, délivrant un permis d'aménager et l'arrêté du 18 juillet 2022 délivrant un permis de construire doivent être annulés.

Sur les frais de procès :

13. En vertu des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, le tribunal ne peut pas faire bénéficier la partie tenue aux dépens ou la partie perdante du paiement par l'autre partie des frais qu'elle a exposés à l'occasion du litige soumis au juge. Les conclusions présentées à ce titre par la commune de Saint-François-Longchamp et la société Mial MV Résidences doivent dès lors être rejetées. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Saint-François-Longchamp une somme de 4 000 euros à verser aux associations requérantes au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

- Article 1^{er} : Les arrêtés du 10 juin 2022, du 18 juillet 2022, du 26 septembre 2022 et du 12 avril 2023 du maire de la commune de Saint-François Longchamp sont annulés, ainsi que les décisions de rejet des recours gracieux.
- Article 2 : La commune de Saint-François-Longchamp versera aux associations requérantes une somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.
- Article 3 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.
- Article 4 : Le présent jugement sera notifié à France nature environnement Auvergne Rhône Alpes, à la commune de Saint-François-Longchamp, au préfet de la Savoie et à la société Mial MV résidences.

Délibéré après l'audience du 14 mai 2024, à laquelle siégeaient :

M. Sogno, président,
Mme Holzem, première conseillère,
Mme Portal, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 28 mai 2024.

La rapporteure,

Le président,

J. Holzem

C. Sogno

Le greffier,

P. Muller

La République mande et ordonne au préfet de la Savoie en ce qui le 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.