Conseil d'État, 27 mai 2026, n° 496474

Conseil d'État | 1ère et 4ème chambres réunies | 27 mai 2026

Sujets abordés dans les motifs

#1 tribunal administratif

#2 plan local d urbanisme

Chronologie de l’affaire

Tribunal administratif - Grenoble
5ème Chambre
28/05/2024
N° 2207309

Conseil d'État
1ère et 4ème chambres réunies
27/05/2026
N° 496474

Exposé des faits

Vu la procédure suivante :

D’une part, les associations France Nature Environnement Auvergne-Rhône-Alpes, France Nature Environnement Savoie et Vivre et agir en Maurienne ont demandé au tribunal administratif de Grenoble d’annuler pour excès de pouvoir :

- l’arrêté du 10 juin 2022 par lequel le maire de Saint-François-Longchamp (Savoie) a accordé à la société Mial MV Résidences un permis d’aménager pour la création d’un lotissement de trente lots au lieu-dit Colora, ainsi que la décision rejetant leur recours gracieux contre cet arrêté ;

- l’arrêté du 18 juillet 2022 par lequel le maire de la même commune a accordé un permis de construire un immeuble collectif sur le lot B5 à la société Mial MV Résidences, ainsi que la décision rejetant leur recours gracieux contre cet arrêté ;

- l’arrêté du 26 septembre 2022 par lequel le maire de la même commune a prorogé le permis d’aménager délivré le 9 décembre 2019 à la société Mial MV Résidences.

D’autre part, le préfet de la Savoie a déféré au même tribunal administratif 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.

Par un jugement nos 2207309, 2207755, 2300212, 2305737 du 28 mai 2024, le tribunal administratif de Grenoble a annulé les arrêtés des 10 juin 2022, 18 juillet 2022, 26 septembre 2022 et 12 avril 2023 et les décisions de rejet des recours gracieux formés contre ces arrêtés.

Par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 29 juillet et 29 octobre 2024 au secrétariat du contentieux du Conseil d’Etat, la commune de Saint-François-Longchamp demande au Conseil d’Etat :

1°) d’annuler ce jugement ;

2°) réglant l’affaire au fond, de rejeter les demandes de première instance ;

3°) de mettre à la charge des associations France Nature Environnement Auvergne Rhône-Alpes, France Nature Environnement Savoie et Vivre et agir en Maurienne et de l’État la somme de 4 000 euros au titre de l’article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l’urbanisme ;

- la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Anne Laude, conseillère d’Etat,

- les conclusions de M. Thomas Janicot, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SARL Gury, Maître, avocat de la commune de Saint-François-Longchamp et à la SAS Hannotin Avocats, avocat de l’associations France Nature Environnement Auvergne-Rhône-Alpes et autres ;

Motifs

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces des dossiers soumis aux juges du fond que, par un arrêté du 18 juillet 2011, le préfet de la région Provence-Alpes-Côte d’Azur, préfet coordonnateur du massif des Alpes, a autorisé la création d’une unité touristique nouvelle au lieu-dit Colora sur le territoire de la commune de Saint-François-Longchamp (Savoie). Par une délibération du 11 avril 2019, le conseil municipal de cette commune a prorogé cette autorisation pour une durée de quatre ans. Par un arrêté du 9 décembre 2019, le maire de Saint-François-Longchamp a délivré un premier permis

d'aménager à la société Mial MV Résidences en vue de la réalisation de cette unité touristique nouvelle. Ce permis a fait l'objet d'une prorogation par arrêté municipal du 26 septembre 2022 et un permis d'aménager modificatif a été délivré par arrêté du 12 avril 2023. Par un arrêté du 10 juin 2022, le maire a délivré à la société Mial MV Résidences un second permis d'aménager. Enfin, par un arrêté du 18 juillet 2022, le maire a délivré à la même société un permis de construire ayant pour objet la réalisation d'un immeuble collectif sur le lot B5. Par un jugement du 28 mai 2024, contre lequel la commune se pourvoit en cassation, le tribunal administratif de Grenoble a annulé les arrêtés des 10 juin 2022, 18 juillet 2022, 26 septembre 2022 et 12 avril 2023 ainsi que les décisions de rejet des recours gracieux formés contre ces arrêtés.

Sur le jugement, en tant qu'il statue sur la légalité de la prorogation de l'autorisation préfectorale du 18 juillet 2011 et sur ses conséquences quant à la légalité du plan local d'urbanisme de Saint-François-Longchamp :

2. Aux termes du IV de l'article L. 145-3 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable à la date de l'arrêté préfectoral du 18 juillet 2011 : « Le développement touristique et, en particulier, la création d'une unité touristique nouvelle doivent prendre en compte les communautés d'intérêt des collectivités locales concernées et contribuer à l'équilibre des activités économiques et de loisirs, notamment en favorisant l'utilisation rationnelle du patrimoine bâti existant et des formules de gestion locative pour les constructions nouvelles. / Leur localisation, leur conception et leur réalisation doivent respecter la qualité des sites et les grands équilibres naturels. » Aux termes de l'article L. 145-9 du même code, alors applicable : « Est considérée comme unité touristique nouvelle toute opération de développement touristique, en zone de montagne, ayant pour objet ou pour effet, en une ou plusieurs tranches : / 1° (…) de construire des surfaces destinées à l'hébergement touristique ou de créer un équipement touristique comprenant des surfaces de plancher ; (…) ». L'article L. 145-10 du même code, alors applicable, prévoit, quant à lui, que sont applicables aux unités touristiques nouvelles, notamment, les dispositions du code de l'urbanisme particulières aux zones de montagne, à l'exception toutefois du III de l'article L. 145-3, en vertu duquel l'urbanisation doit, en principe, se réaliser en continuité avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 145-11 du même code, alors applicable : « Dans les communes qui ne sont pas couvertes par un schéma de cohérence territoriale, la création et l'extension d'unités touristiques nouvelles sont soumises à autorisation. (…) ». Cette autorisation doit être demandée, en vertu de l'article R. 145-5 alors applicable, par la ou les communes ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme sur le territoire desquels s'étend l'emprise du projet. Le I de l'article L. 145-11 prévoit que l'autorisation est délivrée par le préfet coordonnateur de massif, après avis de la commission spécialisée du comité de massif, notamment lorsqu'elle porte sur une opération qui présente un intérêt régional ou interrégional en raison de sa surface ou de sa capacité d'accueil. Le IV prévoit quant à lui, en son deuxième alinéa, que l'autorisation « 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 » et, en son troisième alinéa, que : « 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. » Enfin, le quatrième alinéa précise que : « Les autorisations d'occupation du sol nécessaires à la réalisation de l'une des unités touristiques nouvelles prévues au I ne peuvent être délivrées que dans les communes dotées d'un plan local d'urbanisme. »

#1 tribunal administratif

3. En premier lieu, pour juger que le conseil municipal de Saint-François-Longchamp n'avait pu légalement, par sa délibération du 11 avril 2019, proroger l'arrêté du 18 juillet 2011 par lequel le préfet a autorisé la création d'une unité touristique nouvelle sur le territoire de cette commune, le tribunal administratif s'est fondé sur ce qu'eu égard à l'importance du projet et aux nombreux aménagements par ailleurs nécessaires à sa réalisation, les travaux réalisés au début du mois de juillet 2015, dont il a relevé qu'ils consistaient dans le seul terrassement très partiel de la voie de

desserte de l'unité touristique nouvelle ainsi autorisée, n'avaient pu faire obstacle à la caducité de cette autorisation à l'expiration du délai de quatre ans prévu par le deuxième alinéa du IV de l'article L. 145-11 du code de l'urbanisme. En statuant ainsi, le tribunal administratif, qui n'a pas dénaturé les pièces du dossier qui lui était soumis, n'a pas commis d'erreur de droit.

#2 plan local d urbanisme

4. En second lieu, il résulte des dispositions mentionnées au point 2 que les autorisations d'occupation du sol nécessaires à la réalisation d'une unité touristique nouvelle prévue au I de l'article L. 145-11 du code de l'urbanisme dans une commune qui n'est pas couverte par un schéma de cohérence territoriale ne peuvent être légalement délivrées que si, d'une part, la création ou l'extension de cette unité touristique nouvelle a été autorisée par le préfet, saisi d'une demande en ce sens par la ou les communes ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme sur le territoire desquels s'étend l'emprise du projet, au regard des conditions fixées par le IV de l'article L. 145-3 du même code, et, d'autre part, la commune concernée est dotée d'un plan local d'urbanisme, lequel peut, une fois obtenue l'autorisation préfectorale, comporter des dispositions dérogeant, pour les seuls besoins de la réalisation de l'unité touristique nouvelle ainsi autorisée, au principe d'urbanisation en continuité énoncé par le III du même article L. 145-3. Eu égard aux liens existant ainsi entre ces actes, la décision par laquelle le préfet autorise la création ou l'extension d'une unité touristique nouvelle et les dispositions du plan local d'urbanisme spécialement adoptées pour en permettre la réalisation, le cas échéant en dérogeant au principe d'urbanisation en continuité, doivent être regardées comme constituant les éléments d'une même opération complexe. Ainsi, alors même que la délibération du 11 avril 2019 par laquelle le conseil municipal de Saint-François-Longchamp a prorogé pour une durée de quatre ans l'autorisation préfectorale de création d'une unité touristique nouvelle sur le territoire de cette commune délivrée le 18 juillet 2011 ne revêt, pas davantage que cette autorisation, un caractère réglementaire, la commune requérante n'est pas fondée à soutenir que le tribunal administratif aurait commis une erreur de droit en se fondant notamment, pour déclarer illégales les dispositions successives de son plan local d'urbanisme destinées à permettre la réalisation de cette unité touristique nouvelle, sur l'illégalité de cette délibération, sans rechercher si celle-ci était devenue définitive.

Sur le jugement, en tant qu'il statue sur la méconnaissance, par les dispositions du plan local d'urbanisme de Saint-François-Longchamp relatives à l'unité touristique nouvelle, des dispositions de l'article L. 122-15 du code de l'urbanisme :

5. Aux termes de l'article L. 122-15 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue de la loi du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne : « 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. » Les articles L. 122-17 et L. 122-18 du même code distinguent, respectivement, les « unités touristiques nouvelles structurantes » et les « unités touristiques nouvelles locales ». En vertu de l'article L. 122-20, la création ou l'extension d'une unité touristique nouvelle structurante est prévue par le schéma de cohérence territoriale ou, si cette unité est située dans une commune qui n'est pas couverte par un tel schéma, autorisée par l'autorité administrative après avis de la commission spécialisée du comité de massif. En vertu de l'article L. 122-21, la création ou l'extension d'une unité touristique nouvelle locale est, quant à elle, prévue par le plan local d'urbanisme ou, si cette unité est située dans une commune qui n'est pas couverte par un tel plan, autorisée par l'autorité administrative.

6. Pour juger que le plan local d'urbanisme de la commune de Saint-François-Longchamp n'avait pu, à défaut que l'autorisation initialement délivrée par le préfet ait été légalement prorogée, prévoir lui-même, sous l'empire des dispositions du code de l'urbanisme issues de la loi du 28 décembre 2016, la création de l'unité touristique nouvelle en litige, le tribunal administratif s'est fondé, d'une part, sur la circonstance, non contestée par le pourvoi, que l'unité projetée avait le caractère d'une unité touristique nouvelle structurante, dont la création ne relevait pas du plan local d'urbanisme en vertu des dispositions du code de l'urbanisme citées au point 5, et, d'autre part, sur la méconnaissance, par le projet, tel que prévu par le plan, des dispositions de l'article L. 122-15 du même code. Sur ce dernier point, il a relevé que le projet comportait la création de deux immeubles collectifs et de vingt-sept chalets individuels comprenant mille deux cents à mille quatre cents lits sur un site vierge de toute construction, classé en zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique et situé à proximité d'une zone Natura 2000, et que ce site était caractérisé par la présence de trois grandes zones humides et de nombreuses espèces végétales et animales protégées sur lesquelles les impacts du projet avaient été évalués comme forts à très forts. En statuant ainsi, le tribunal administratif, qui n'a pas relevé d'office ce moyen et ne s'est pas mépris sur la portée des écritures dont il était saisi, a porté sur les faits de l'espèce une appréciation souveraine exempte de dénaturation.

Sur le jugement, en tant qu'il statue sur la légalité de la prorogation du permis d'aménager du 9 décembre 2019 et de son modificatif :

7. Il résulte des termes mêmes du jugement attaqué que le tribunal administratif a, sur le déféré formé par le préfet de la Savoie, annulé l'arrêté du 12 avril 2023 portant permis d'aménager modificatif par voie de conséquence de l'annulation de l'arrêté du 26 septembre 2022 par lequel le maire avait précédemment prorogé ce permis d'aménager, prononcée au motif, répondant à un moyen soulevé devant lui par les associations France Nature Environnement Auvergne-Rhône-Alpes, France Nature Environnement Savoie et Vivre et agir en Maurienne dans leur recours contre ce dernier arrêté, que cette prorogation méconnaissait les dispositions de l'article R. 424-21 du code de l'urbanisme selon lesquelles : « Le permis de construire, 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, les moyens tirés de ce que le tribunal administratif se serait mépris sur la portée des écritures du préfet de la Savoie, aurait relevé d'office un moyen qui n'était pas d'ordre public et commis une erreur de droit en opposant ces dispositions à un permis d'aménager modificatif doivent être écartés.

8. Il résulte de tout ce qui précède que la commune de Saint-François Longchamp n'est pas fondée à demander l'annulation du jugement attaqué.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

9. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge des associations France Nature Environnement Auvergne-Rhône-Alpes, France Nature Environnement Savoie, Vivre et agir en Maurienne et de l'État, qui ne sont pas, dans la présente instance, les parties perdantes. Il y a lieu, en revanche, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Saint-François-Longchamp le versement aux associations France Nature Environnement Auvergne-Rhône-Alpes, France Nature Environnement Savoie et Vivre et agir en Maurienne d'une somme de 1 000 euros chacune au titre des mêmes dispositions.

Dispositif

D E C I D E :

Article 1er : Le pourvoi de la commune de Saint-François-Longchamp est rejeté.

Article 2 : La commune de Saint-François-Longchamp versera aux associations France Nature Environnement Auvergne-Rhône-Alpes, France Nature Environnement Savoie et Vivre et agir en Maurienne une somme de 1 000 euros chacune au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à la commune de Saint-François-Longchamp, au ministre de la ville et du logement et aux associations France Nature Environnement Auvergne-Rhône-Alpes, France Nature Environnement Savoie, Vivre et agir en Maurienne.

Copie en sera adressée à la société Mial MV Résidences.

Délibéré à l'issue de la séance du 8 avril 2026 où siégeaient : M. Pierre Collin, président adjoint de la section du contentieux, présidant ; Mme Gaëlle Dumortier, Mme Anne Courrèges, présidentes de chambre ; M. Jean-Luc Nevache, M. Raphaël Chambon, M. Julien Boucher, Mme Aurélie Bretonneau, M. Jean-Dominique Langlais, conseillers d'Etat et Mme Anne Laude, conseillère d'Etat-rapporteure.

Rendu le 27 mai 2026.

Le président :

Signé : M. Pierre Collin

La rapporteure :

Signé : Mme Anne Laude

La secrétaire :

Signé : Mme Paule Troly