

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE GRENOBLE**

**N°2004840**

---

FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT SAVOIE et  
FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT  
AUVERGNE RHONE ALPES

---

Mme Julie Holzem  
Rapporteure

---

Mme Viviane André  
Rapporteure publique

---

Audience du 30 mai 2023  
Décision du 13 juin 2023

---

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Grenoble  
(5<sup>ème</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 22 août 2020, les associations France nature environnement Savoie (FNE) et France nature environnement Auvergne Rhône Alpes (FNE-AURA), représentées par Me Cohendet, demandent au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 7 mars 2020 par laquelle le conseil municipal de la commune de Bonneval-sur-Arc a approuvé le plan local d'urbanisme ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Bonneval-sur-Arc la somme de 3 000 euros à chacune des associations requérantes en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Les associations requérantes soutiennent que :

- le rapport de présentation est insuffisant au regard de l'article L. 151-4 du code de l'urbanisme dès lors qu'il n'est fondé sur aucun diagnostic préalable au regard des besoins en matière de réhabilitation de l'immobilier de loisir et d'unité touristique nouvelle ;
- la délibération attaquée n'est pas signée en méconnaissance de l'article L. 2121-23 du code général des collectivités territoriales ;
- la CDNPS n'a pas été consultée en méconnaissance des articles L. 153-16 et R. 153-8 du code de l'urbanisme ;

- l'évaluation environnementale est insuffisante au regard de l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme dès lors que aucune évaluation des incidences de l'unité touristique nouvelle du Vallonnet n'a été effectuée ;
- le plan local d'urbanisme a été adopté alors que le schéma de cohérence territoriale n'était pas encore exécutoire en application de l'article L. 143-24 du code de l'urbanisme ;
- la création de l'unité touristique nouvelle du Vallonnet procède d'une erreur d'appréciation au sens de l'article L. 122-15 du code de l'urbanisme ;
- le plan local d'urbanisme méconnaît l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme ;
- le plan local d'urbanisme est incompatible avec la charte du parc national de la Vanoise, en méconnaissance de l'article L. 131-1 du code de l'urbanisme et de l'article L. 131-7 du code de l'urbanisme dès lors que les secteurs à protéger identifiés par le plan local d'urbanisme sont insuffisants pour assurer une protection du parc national compte tenu de l'imprécision des prescriptions ; l'intégration de certains secteurs dans le domaine skiable méconnaît les articles 2.4.1 et 3.2.1 de la charte du parc national ; l'unité touristique nouvelle du Vallonnet méconnaît l'article 3.2.1 de la charte du parc national ;
- les zones AI méconnaissent l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme dans la mesure où sont autorisés par le règlement l'installation des ouvrages techniques nécessaires au fonctionnement des services publics ou d'intérêt collectif ;
- le classement en zone 1AU des terrains relevant de l'orientation d'aménagement et de programmation du Vallonnet méconnaît l'article R. 123-6 du code de l'urbanisme et est entaché d'erreur manifeste d'appréciation ;
- le plan local d'urbanisme est illégal par exception d'illégalité du schéma de cohérence territoriale.

Par un mémoire en défense, enregistré le 13 février 2023, la commune de Bonneval-sur-Arc, représentée par Me Poncin, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge des associations requérantes la somme de 5 000 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.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- 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 André,
- et les observations de Me Cohendet, représentant les associations requérantes et de Me Vincent, représentant la commune de Bonneval-sur-Arc.

Une note en délibéré présentée pour les associations requérantes a été enregistrée le 3 juin 2023.

Considérant ce qui suit :

1. Par deux délibérations des 5 mars 2009 et 8 juillet 2014, le conseil municipal de Bonneval-sur-Arc a prescrit l'élaboration de son plan local d'urbanisme et fixé les modalités de la concertation. Par arrêté du 9 juillet 2018, le préfet coordonnateur de massif a autorisé la création d'une unité touristique nouvelle au lieu-dit du Vallonnet. Le projet de plan local d'urbanisme a été arrêté le 17 décembre 2018 et à l'issue de l'enquête publique, le plan local d'urbanisme a été approuvé par la délibération contestée.

Sur les conclusions d'annulation :

En ce qui concerne la régularité formelle de la délibération :

2. Les dispositions de L. 2121-23 du code général des collectivités territoriales, qui prévoyaient dans leur version applicable la signature de tous les membres présents à la séance du conseil municipal, ne sont pas prescrites à peine de nullité de ces délibérations. Le moyen soulevé doit donc être écarté.

En ce qui concerne la suffisance du rapport de présentation :

3. Aux termes de l'article L. 151-4 du code de l'urbanisme, dans sa version applicable : « *Le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement. Il s'appuie sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, de surfaces et de développement agricoles, de développement forestier, d'aménagement de l'espace, d'environnement, notamment en matière de biodiversité, d'équilibre social de l'habitat, de transports, de commerce, d'équipements et de services. En zone de montagne, ce diagnostic est établi également au regard des besoins en matière de réhabilitation de l'immobilier de loisir et d'unités touristiques nouvelles (...)* ».

4. Il apparaît à la lecture du rapport de présentation qu'un diagnostic a été réalisé et le rapport de présentation complété de celui-ci, contrairement à ce qu'affirment les requérantes qui se bornent à citer in extenso l'avis de la MRAE du 16 avril 2019 rédigé avant les compléments apportés. En effet, le rapport de présentation présente la répartition des logements existants à Bonneval en page 36 et précise s'ils sont affectés à la résidence principale ou secondaire ou s'ils sont vacants, présente un état des lieux précis, en page 47 et suivantes et la structuration des offres d'hébergement pour l'immobilier de loisir. Par conséquent, le moyen doit être écarté.

En ce qui concerne la suffisance de l'évaluation environnementale contenue dans le rapport de présentation :

5. D'une part, aux termes de l'article R. 104-9 du code de l'urbanisme, dans sa version alors en vigueur : « *Les plans locaux d'urbanisme, dont le territoire comprend en tout ou partie un site Natura 2000, font l'objet d'une évaluation environnementale à l'occasion : 1° De leur élaboration (...)* ». Aux termes de l'article R. 104-12 de ce code, dans sa version applicable : « *Les plans locaux d'urbanisme situés dans les zones de montagne (...)* font l'objet d'une évaluation environnementale à l'occasion de leur élaboration (...), lorsque ces procédures portent sur la réalisation d'une unité touristique nouvelle soumise à autorisation en application de l'article L. 122-19 ».

6. D'autre part, aux termes de l'article R. 123-2-1 du code, dans sa version alors en vigueur : « *Lorsque le plan local d'urbanisme doit faire l'objet d'une évaluation environnementale (...) le rapport de présentation : 1° Expose le diagnostic prévu au deuxième alinéa de l'article L. 123-1-2 et décrit l'articulation du plan avec les autres documents d'urbanisme et les plans ou programmes mentionnés à l'article L. 122-4 du code de l'environnement avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en considération ; / 2° Analyse l'état initial de l'environnement et les perspectives de son évolution en exposant, notamment, les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du plan ; / 3° Analyse les incidences notables prévisibles de la mise en œuvre du plan sur l'environnement et expose les conséquences éventuelles de l'adoption du plan sur la protection des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement, en particulier l'évaluation des incidences Natura 2000 mentionnée à l'article L. 414-4 du code de l'environnement ; / 4° Explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national, et, le cas échéant, les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan. Il expose les motifs de la délimitation des zones, des règles qui y sont applicables et des orientations d'aménagement. Il justifie l'institution des secteurs des zones urbaines où les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement sont interdites en application du a de l'article L. 123-2 ; / 5° Présente les mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser, s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du plan sur l'environnement ; / 6° Définit les critères, indicateurs et modalités retenus pour l'analyse des résultats de l'application du plan prévue par l'article L. 123-12-2. Ils doivent permettre notamment de suivre les effets du plan sur l'environnement afin d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées ; / 7° Comprend un résumé non technique des éléments précédents et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée. / Le rapport de présentation est proportionné à l'importance du plan local d'urbanisme, aux effets de sa mise en œuvre ainsi qu'aux enjeux environnementaux de la zone considérée. »*

7. Il convient de noter qu'en vertu de l'article 12 du décret n°2015-1783 du 28 décembre 2015, les dispositions des articles R. 123-1 à R. 123-14 du code de l'urbanisme dans leur rédaction en vigueur au 31 décembre 2015 restent applicables aux plans locaux d'urbanisme dont l'élaboration, a été engagée avant le 1<sup>er</sup> janvier 2016 sauf si le conseil municipal décide par une délibération expresse que sera applicable au document l'ensemble des articles R. 151-1 à R. 151-55 du code de l'urbanisme dans leur rédaction en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016. En l'espèce, alors que l'élaboration du plan local d'urbanisme a été engagée avant le 1<sup>er</sup> janvier 2016, le conseil municipal n'a pas expressément opté pour l'application des R. 151-1 à R. 151-55 du code de l'urbanisme dans leur rédaction en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, de sorte qu'il convient d'appliquer les dispositions antérieures des articles R. 123-1 à R. 123-14.

8. En application des dispositions précitées de l'article R. 104-12 du code alors applicable, la circonstance que l'unité touristique nouvelle dite du Vallonnet ait été autorisée par le préfet coordonnateur de massif ne dispensait en aucun cas les auteurs du plan local d'urbanisme d'élaborer un tel document pour cette unité touristique nouvelle. Or il apparaît que l'évaluation environnementale s'agissant de cette unité touristique nouvelle (p. 221 et suivantes du rapport de présentation) se borne à des considérations très générales quant à l'analyse de l'état initial de l'environnement du secteur et sur les mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser, s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du plan

sur l'environnement. Il résulte à ce titre du dossier UTN présenté au préfet coordonnateur de massif que le site du Vallonnet comprend un certain nombre d'espèces protégées et de potentielles zones humides qui ne font l'objet d'aucune référence dans l'évaluation environnementale. Au demeurant, il convient de noter que l'arrêté du préfet du 9 juillet 2008 du préfet coordonnateur de massif avait déjà été annulé par le tribunal de céans en raison de l'absence d'évaluation environnementale. Dans ces conditions, les requérantes sont fondées à soutenir que l'évaluation environnementale est insuffisante s'agissant de la mise en œuvre de l'unité touristique nouvelle du site du Vallonnet.

En ce qui concerne la saisine des personnes publiques associées :

9. Aux termes de l'article L. 153-16 du code de l'urbanisme : « *Le projet de plan arrêté est soumis pour avis : (...) 4° A la formation spécialisée de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites, lorsque le projet de plan local d'urbanisme prévoit la réalisation d'une ou plusieurs unités touristiques nouvelles locales dans les conditions prévues au II de l'article L. 151-7 du présent code. L'avis porte uniquement sur les unités touristiques locales* ». Il apparaît que le projet de plan local d'urbanisme ne comportait qu'une unité touristique nouvelle structurante et pas d'unité touristique nouvelle locale. Dans cette mesure, le plan n'avait pas à être soumis pour avis à la formation spécialisée de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites.

En ce qui concerne la prise en compte du schéma de cohérence territoriale :

10. D'une part, les requérantes font valoir sans contestation sur ce point que le schéma de cohérence territoriale du pays de Maurienne, approuvé le 25 février 2020, n'était pas exécutoire lors de l'approbation du plan local d'urbanisme en litige. Cependant, alors que le schéma de cohérence territoriale n'institue aucune unité touristique nouvelle structurante sur le territoire de la commune de Bonneval-sur-Arc, ce document ne constitue aucunement la base légale du plan local d'urbanisme approuvé et n'entretient avec lui que des rapports de compatibilité, de sorte qu'il était loisible aux auteurs du plan local d'urbanisme de prendre en compte les éléments contenus dans ce schéma de cohérence territoriale. Le moyen doit, par suite, être écarté.

11. D'autre part, le moyen tiré de l'exception d'illégalité du schéma de cohérence territoriale, qui ne constitue pas la base légale du plan local d'urbanisme, doit être écarté comme inopérant.

En ce qui concerne la légalité de l'unité touristique nouvelle dite du Vallonnet :

12. En vertu 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* ». Il résulte des termes mêmes de cet article que le respect des principes qu'il institue doit être assuré à tous stades de la procédure de création et de mise en œuvre des unités touristiques nouvelles. Le juge de l'excès de pouvoir exerce un contrôle entier sur le respect de ces conditions.

13. L'unité touristique nouvelle du Vallonnet est projetée afin de permettre la création de résidences de tourisme comprenant 1 500 lits au pied de la pointe des Arses, pour 18 000 m<sup>2</sup> de surface de plancher, dans un secteur de pâtures et de forêts ainsi que d'une piste de ski permettant aux résidents de rejoindre le domaine skiable au sein d'un espace entièrement boisé. Le dossier initial de demande d'unité touristique nouvelle fait état d'un site vierge de toute construction, situé en ZNIEFF II et comprenant potentiellement des zones humides. Plusieurs espèces végétales et animales protégées ont, par ailleurs, été identifiées. Cette unité touristique nouvelle porte donc à une zone dépourvue de construction, boisée et comprenant des espèces protégées une atteinte grave, compte tenu du dimensionnement du projet, et irrémédiable aux milieux naturels. Ainsi, la mise en oeuvre de cette unité touristique nouvelle est entachée d'erreur d'appréciation.

En ce qui concerne le principe d'équilibre :

14. Contrairement à ce que soutiennent les associations requérantes, le plan local d'urbanisme n'a pas seulement pour objet de mettre en oeuvre l'unité touristique nouvelle du Vallonnet. En se bornant à des considérations très vagues et peu argumentées, les requérantes n'établissent pas que ce plan local d'urbanisme méconnaîtrait le principe d'équilibre affirmé par l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme.

En ce qui concerne la compatibilité du plan local d'urbanisme avec la charte du parc national de la Vanoise :

15. En vertu de l'article L. 131-7 du code de l'urbanisme, les plans locaux d'urbanisme, en l'absence de schéma de cohérence territoriale – ce qui est le cas en l'espèce faute de caractère exécutoire du schéma de cohérence territoriale du pays de Maurienne – doivent être compatibles avec, notamment, les chartes des parcs nationaux.

16. D'une part, il apparaît que les zones A et N situées dans le périmètre du parc font l'objet d'une protection spécifique au titre de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme dont les prescriptions n'apparaissent pas insuffisantes. Les zones N font en outre l'objet d'une protection supplémentaire puisqu'elles sont indicées p et que sont seuls autorisés dans ces zones les travaux et mouvements du sol liés à des opérations de valorisation biologiques et les ouvrages techniques nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectifs à condition d'être justifiés par des impératifs techniques et ne pas porter atteinte à la vocation principale de la zone. Le plan local d'urbanisme n'est donc pas incompatible avec la Charte du parc national de la Vanoise sur ce point.

17. D'autre part si les requérantes font valoir que certains secteurs du domaine skiable sont situés dans le périmètre du parc national de la Vanoise, elles ne l'établissent pas alors que la commune fait valoir que le projet de plan local d'urbanisme a été modifié sur ce point à la suite de l'avis du comité du parc.

18. Enfin, s'il est soutenu que l'unité touristique nouvelle du Vallonnet est incompatible avec la charte, il ressort des pièces du dossier qu'elle n'est pas localisée au sein du parc national.

En ce qui concerne les zones A1 :

19. Aux termes de l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme : « *L'urbanisation est réalisée en continuité avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions*

*traditionnelles ou d'habitations existants, sous réserve de l'adaptation, du changement de destination, de la réfection ou de l'extension limitée des constructions existantes, ainsi que de la construction d'annexes, de taille limitée, à ces constructions, et de la réalisation d'installations ou d'équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées ».* S'agissant d'un plan local d'urbanisme, il appartient à ses auteurs de s'assurer, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, de sa compatibilité avec les dispositions du code de l'urbanisme particulières à la montagne.

20. S'il est exact que le secteur AI en cause, séparé de la zone urbaine au Nord et au nord-ouest par le Drac, n'est pas en continuité avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants, il apparaît que ne sont autorisés en zone AI que les ouvrages techniques nécessaires au fonctionnement des services publics ou d'intérêt collectif dont l'implantation est justifiée par des impératifs techniques de fonctionnement. Dans cette mesure, la création des AI ne peut être regardée comme incompatible avec le principe d'urbanisation en continuité.

En ce qui concerne la zone 1AU relevant de l'orientation d'aménagement et de programmation du Vallonnet

21. Aux termes de l'article R. 123-6 du code de l'urbanisme, dans sa version alors en vigueur et applicable au plan local d'urbanisme en litige ainsi qu'il a été dit au point 7 : *« Les zones à urbaniser sont dites " zones AU ". Peuvent être classés en zone à urbaniser les secteurs à caractère naturel de la commune destinés à être ouverts à l'urbanisation. / Lorsque les voies publiques et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement définissent les conditions d'aménagement et d'équipement de la zone. Les constructions y sont autorisées soit lors de la réalisation d'une opération d'aménagement d'ensemble, soit au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes à la zone prévus par les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement. / Lorsque les voies publiques et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU n'ont pas une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone, son ouverture à l'urbanisation peut être subordonnée à une modification ou à une révision du plan local d'urbanisme ».*

22. Les auteurs du plan local d'urbanisme ont défini les zones 1AU comme celles correspondant aux secteurs d'urbanisation futures faisant l'objet d'orientation d'aménagement et de programmation. Dans mesure, alors que cette dénomination n'est pas liée à la présence ou non de réseaux sur site et que l'unité touristique nouvelle du Vallonnet est au demeurant illégale pour un autre motif rappelé au point 13, il n'apparaît pas que les auteurs du plan local d'urbanisme aient sur ce point commis une erreur de droit.

23. Il résulte de tout ce qui précède que la délibération attaquée approuvant le plan local d'urbanisme de la commune de Bonneval-sur-Arc doit être annulé seulement en tant qu'elle met en œuvre l'unité touristique nouvelle dite du Vallonnet.

Sur les frais de procès :

24. 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 Bonneval-sur-Arc doivent dès lors être rejetées. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de la commune de Bonneval-sur-Arc une somme de 1 500 euros à verser à aux associations requérantes au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

- Article 1<sup>er</sup> : La délibération du 7 mars 2020 approuvant le plan local d'urbanisme de la commune de Bonneval-sur-Arc est annulée en tant qu'elle met en œuvre l'unité touristique nouvelle dite du Vallonnet.
- Article 2 : La commune de Bonneval-sur-Arc versera aux associations requérantes une somme de 1 500 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 Savoie, à France nature environnement Auvergne Rhône Alpes et à la commune de Bonneval-sur-Arc.

Délibéré après l'audience du 30 mai 2023, à laquelle siégeaient :

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

Rendu public par mise à disposition au greffe le 13 juin 2023.

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.