

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE GRENOBLE**

N°2002020

SARL RESIDECO

M. Christian Sogno
Rapporteur

Mme Viviane André
Rapporteuse publique

Audience du 6 septembre 2022
Décision du 20 septembre 2022

68-01-01-02-01-02
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Grenoble

(5^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire enregistrés le 23 mars 2020 et le 13 décembre 2021, la SARL Resideco, représentée par Me Cannel, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 12 décembre 2019 par lequel le maire de la commune de Valloire a opposé un sursis à statuer à sa déclaration préalable du 15 octobre 2019 portant sur un changement de destination d'un hôtel et sa transformation en logements ainsi que celle de la décision implicite de rejet de son recours gracieux ;

2°) à titre principal, d'enjoindre à la commune de Valloire de prendre une décision de non-opposition dans un délai de 15 jours à compter de la notification du jugement à intervenir ; à titre subsidiaire, d'enjoindre à la commune de Valloire de réexaminer sa demande dans ce même délai ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Valloire une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le futur plan local d'urbanisme qui fonde la décision est illégal :
- l'OAP n°2, en fixant une interdiction de changement de destination des hôtels, excède son champ d'application et empiète sur le domaine du règlement du plan local d'urbanisme ;
- le règlement du plan local d'urbanisme et l'OAP n°2 ne pouvaient interdire le changement de destination des hôtels en zones UA, UB et UC, et l'autoriser en

- zones UH et AUts, alors même que les constructions concernées relèvent de la même catégorie de destination ;
- l'interdiction de changement de destination des hôtels n'est pas justifiée et méconnaît le droit de propriété, la liberté d'entreprendre des hôteliers, l'article 25 de la directive « services » et le principe d'égalité entre les hôtels ;
 - en interdisant le changement de destination des hôtels, l'objectif affiché par le maire était la reprise démographique, ce qui ne correspond pas à l'objectif de maintien de l'offre hôtelière énoncé dans le plan local d'urbanisme ;
 - en tout état de cause, la décision :
 - est insuffisamment motivée ;
 - est entachée d'une erreur d'appréciation dans l'application de l'article L. 153-11 du code de l'urbanisme ;

Par deux mémoires en défense enregistrés le 30 novembre 2021 et le 26 avril 2022, la commune de Valloire, représentée par Me Defaux, conclut, dans le dernier état de ses écritures, au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de la société requérante une somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- les moyens invoqués ne sont pas fondés ;
- une substitution de motifs peut être opérée, la méconnaissance de l'OAP n°2 et du règlement du plan local d'urbanisme pouvant également fonder le sursis à statuer.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- 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 M. Sogno ;
- les conclusions de Mme André ;
- et les observations de Me Defaux pour la commune de Valloire.

Considérant ce qui suit :

1. La SARL Resideco est propriétaire de l'hôtel des Gentianes, situé place de l'Eglise, à Valloire. Le 15 octobre 2019, elle a déposé une demande de déclaration préalable pour le changement de destination de cet hôtel et sa transformation en logements destinés à la location. Le 12 décembre 2019, le maire de Valloire a sursis à statuer sur ce projet, au motif qu'il est situé dans un périmètre graphique identifié par le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) où doivent se développer de préférence les lits professionnels hôteliers ou touristiques. La SARL a formé, le 11 janvier 2020, un recours gracieux contre cette décision. Par sa requête, elle sollicite l'annulation de la décision de sursis à statuer du 12 décembre 2019 et de la décision implicite de rejet de son recours gracieux.

Sur la décision de sursis à statuer du 12 décembre 2019 :

2. Aux termes de l'article L. 153-11 du code de l'urbanisme : « (...) *L'autorité compétente peut décider de surseoir à statuer, dans les conditions et délai prévus à l'article L. 424-1, sur les demandes d'autorisation concernant des constructions, installations ou opérations qui seraient de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan dès lors qu'a eu lieu le débat sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durable* ».

En ce qui concerne la légalité du plan local d'urbanisme en cours d'élaboration :

3. Il résulte des dispositions citées au point précédent qu'un sursis à statuer ne peut être opposé à une d'autorisation d'urbanisme qu'en vertu d'orientations ou de règles que le futur plan local d'urbanisme pourrait légalement prévoir. Pour l'application de ce principe, la société requérante peut utilement invoquer l'illégalité du futur plan local d'urbanisme tel qu'il était prévu à la date du sursis à statuer qui lui a été opposé, mais non celle du plan ultérieurement approuvé.

4. En premier lieu, aux termes de l'article L. 151-6 du code de l'urbanisme : « *Les orientations d'aménagement et de programmation comprennent, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements.* » L'article L. 151-7 du même code dispose : « *Les orientations d'aménagement et de programmation peuvent notamment : 1° Définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, notamment les continuités écologiques, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune ; 2° Favoriser la mixité fonctionnelle en prévoyant qu'en cas de réalisation d'opérations d'aménagement, de construction ou de réhabilitation un pourcentage de ces opérations est destiné à la réalisation de commerces ; 3° Comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants ; 4° Porter sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager ; 5° Prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics ; 6° Adapter la délimitation des périmètres, en fonction de la qualité de la desserte (...)* ».

5. En matière d'aménagement, une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) implique un ensemble d'orientations définissant des actions ou opérations visant, dans un souci de cohérence à l'échelle du périmètre qu'elle couvre, à mettre en valeur des éléments de l'environnement naturel ou urbain, ou à réhabiliter, restructurer ou aménager un quartier ou un secteur. Si les OAP peuvent, en vertu de l'article L. 151-7 du code de l'urbanisme, prendre la forme de schémas d'aménagement, ces dispositions n'ont ni pour objet ni pour effet de permettre aux auteurs du plan local d'urbanisme, qui peuvent y préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics, de fixer précisément, au sein de telles orientations, les caractéristiques des constructions susceptibles d'être réalisées.

6. En l'espèce, l'article 1.2 du projet de règlement du plan local d'urbanisme élaboré à la date de la décision attaquée, applicable à la zone UA, rappelle que « *tout projet doit être compatible avec les orientations d'aménagement et de programmation* ». L'OAP n°2 élaborée à la même date interdisait le changement de destination des hôtels. Compte tenu du degré d'élaboration du plan local d'urbanisme, la société requérante n'est pas fondée à soutenir que cette OAP empièterait sur le domaine du règlement du plan local d'urbanisme et serait illégalement prescriptive.

7. En deuxième lieu, compte tenu de ce qui a été dit au point 3, la société requérante ne peut utilement soutenir que le changement de destination des hôtels ne serait interdit qu'en zones UA, UB et UC, et non en zone UH et 2 AUts, ou qu'il en résulterait une rupture d'égalité ou encore atteinte au droit de propriété et à la liberté d'entreprendre, faute d'établir que ces règles étaient déjà prévues lorsque le sursis à statuer lui a été opposé. En tout état de cause, il est loisible à toute réglementation d'urbanisme de prévoir des règles différentes dans les diverses zones identifiées au sein du territoire communal, alors même que les constructions concernées relèveraient de la même destination. Quant à la directive 2006/123/CE dite « services » elle a été transposée en droit interne par la loi, de sorte que sa méconnaissance ne peut être utilement invoquée. Les moyens afférents doivent donc être écartés.

8. En troisième lieu, contrairement à ce que soutient la société requérante, l'interdiction de changement de destination des hôtels pouvait trouver sa justification par la volonté de pérenniser les lits marchands. L'invocation du document d'orientations et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale du Pays de Maurienne, à caractère très général et avec lequel le plan local d'urbanisme n'entretient qu'un rapport de compatibilité, n'est pas de nature à remettre en cause les justifications alors apportées. Enfin, l'affirmation selon laquelle la commune aurait préempté et transformé en logements l'hôtel « le Plein Sud », en méconnaissance des propres règles qu'elle a édictées, n'est nullement établie et, en tout état de cause, est sans incidence sur la légalité des règles d'urbanisme alors prévues.

9. En quatrième lieu, si le maire a ultérieurement indiqué dans la presse qu'il était hostile aux rachats d'hôtels et à leur transformation en logements, rien ne faisait obstacle à la traduction dans le plan local d'urbanisme en cours d'élaboration de cette volonté politique.

10. En cinquième et dernier lieu, la société requérante n'est pas fondée à soutenir que les dispositions interdisant le changement de destination des hôtels sont contradictoires avec l'objectif de reprise démographique, qui se retrouve dans l'OAP n°1 du plan local d'urbanisme relative à la densification du chef-lieu, réalisée en parallèle du maintien des hôtels.

11. Il résulte de ce qui précède que la SAS Resideco n'est pas fondée à soutenir que le plan local d'urbanisme en cours d'élaboration sur lequel est fondé le sursis à statuer est illégal.

En ce qui concerne les autres moyens :

12. Aux termes de l'article L. 424-3 du code de l'urbanisme : « *Lorsque la décision rejette la demande ou s'oppose à la déclaration préalable, elle doit être motivée. Cette motivation doit indiquer l'intégralité des motifs justifiant la décision de rejet ou d'opposition, notamment l'ensemble des absences de conformité des travaux aux dispositions législatives et réglementaires mentionnées à l'article L. 421-6. Il en est de même lorsqu'elle est assortie de prescriptions, oppose un sursis à statuer (...)* ».

13. La décision de sursis à statuer du 12 décembre 2019 vise le plan local d'urbanisme dont l'élaboration a été prescrite le 29 décembre 2015. Elle rappelle la nature du projet, qui consiste en un changement de destination d'un hôtel et sa transformation en cinq logements locatifs. Elle indique ensuite que le projet est situé dans le périmètre graphique identifié par la carte annexée au PADD où doivent se développer de préférence les lits professionnels, de type hôtelier ou touristique. Par suite, la décision mentionne bien les prescriptions du plan local d'urbanisme susceptibles d'être méconnues par le projet, et ainsi les raisons pour lesquelles les travaux seraient de nature à compromettre ou rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan. Elle doit donc être regardée comme suffisamment motivée.

14. En l'espèce, le débat sur les orientations du PADD s'est tenu le 13 février 2018. Une réunion consacrée aux OAP, dont l'OAP n°2 consacrée à l'hébergement touristique, a eu lieu le 10 août 2018. Un projet de règlement a été adopté le 30 août 2018, lequel renvoie au projet d'OAP n°2 s'agissant de la zone UA, au sein de laquelle est situé l'hôtel des Gentianes. Ces éléments traduisent ainsi un état suffisamment avancé du projet de plan local d'urbanisme, permettant d'apprécier les incidences du projet de changement de destination de l'hôtel des Gentianes sur celui-ci.

15. Le troisième axe du PADD consiste en la pérennisation du modèle économique de la station de Valloire. La première orientation porte ainsi sur le renforcement de l'attractivité touristique par une montée en gamme de l'offre. Il s'agit notamment, dans un périmètre défini, au sein duquel se trouve l'hôtel des Gentianes, de développer de préférence des lits professionnels de type hôteliers ou touristiques pour les opérations nouvelles. Cette orientation a été traduite et précisée par une OAP n°2. Celle-ci prévoit une pérennisation de l'offre hôtelière actuelle d'une part, et une diversification des hébergements touristiques par une montée en gamme, d'autre part. S'agissant du maintien de l'offre hôtelière actuelle, l'OAP précise que les hôtels ne peuvent subir de changement de destination, afin de garantir les lits marchands. L'hôtel des Gentianes n'a donc pas vocation à faire l'objet d'un changement de destination. S'agissant de la diversification des hébergements touristiques, deux sites, au sein desquels ne figure pas l'hôtel des Gentianes, ont été identifiés et doivent être privilégiés. En tout état de cause, le projet de transformation de l'hôtel des Gentianes en appartements locatifs, lesquels ne correspondent pas à des hébergements touristiques mais à des logements, n'aurait pas été susceptible de pourvoir au développement d'une offre de nature touristique. Ainsi, le projet de changement de destination de l'hôtel des Gentianes ne correspond pas au parti d'aménagement retenu par la commune. Compte tenu du nombre limité d'hôtels existants dans le secteur considéré, c'est donc sans erreur d'appréciation au regard de l'article L. 153-11 du code de l'urbanisme que le maire a estimé qu'un tel projet était de nature à porter atteinte aux objectifs poursuivis par le plan local d'urbanisme et, par suite, à en compromettre l'exécution.

16. Il résulte de ce qui précède, que la SAS Resideco n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêté de sursis à statuer du 12 décembre 2019 et de la décision implicite de rejet de son recours gracieux. Par voie de conséquence, ses conclusions à fin d'injonction doivent être rejetées.

Sur les frais de procès :

17. 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 société requérante doivent dès lors être rejetées.

18. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de la société Resideco une somme de 1 500 euros à verser à la commune de Valloire à ce même titre.

DECIDE :

Article 1^{er}: La requête de la SARL Resideco est rejetée.

Article 2 : La SARL Resideco versera une somme de 1 500 euros à la commune de Valloire au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la SARL Resideco et à la commune de Valloire.

Délibéré après l'audience du 6 septembre 2022, à laquelle siégeaient :
M. Sogno, président,
Mme Bedelet, première conseillère,
Mme Holzem, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 20 septembre 2022.

Le président,

La première assesseure,

C. Sogno

A. Bedelet

Le greffier,

G. Morand

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.