

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE GRENOBLE**

N°1707080

UNION RÉGIONALE FÉDÉRATION RHÔNE-
ALPES DE LA PROTECTION DE LA NATURE
(FRAPNA région)

Mme Emilie C...
Rapporteur

Mme Nathalie Portal
Rapporteur public

Audience du 12 décembre 2019
Lecture du 31 décembre 2019

68-001-01-02-01
C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Grenoble

(2ème Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 18 décembre 2017, le 5 avril 2019 et le 5 juillet 2019, la Fédération Rhône-Alpes de la protection de la nature (FRAPNA région) demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 20 juillet 2017 par lequel le préfet coordonnateur du massif des Alpes a autorisé l'aménagement d'une unité touristique nouvelle présentée par les communes de Sixt-Fer-à-Cheval et Samoëns ;

2°) à défaut, et avant dire droit, de saisir la Cour de justice de l'Union européenne de la question préjudicielle relative au champ d'application de la directive n° 2001/42/CE afin de déterminer si une unité touristique nouvelle constitue « un plan ou programme » susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement au sens de cette directive ;

3°) de mettre à la charge de l'État la somme de 3000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- sa requête est recevable,
- une évaluation environnementale était requise au regard des dispositions tant de la directive 2001/42/CE, qu'à celles de l'article L. 122-4 I. 1° du code de l'environnement,
- le dossier est insuffisant au regard des dispositions de l'article R. 122-11 du code de l'urbanisme en ce que le rapport d'incidences ne couvre pas le périmètre du domaine skiable des Vagnys,

- le dossier est insuffisant au regard des dispositions de l'article R. 122-11 du code de l'urbanisme en ce que le rapport d'incidences ne porte que sur une partie du projet global d'ensemble de développement touristique du Grand Massif en ne prenant pas en compte les effets de l'aménagement de la combe de Coulouvrier,

- le dossier est insuffisant au regard des dispositions de l'article R. 122-11 du code de l'urbanisme en ce que le rapport d'incidences ne prévoit pas de mesures d'évitement, de réduction et de compensation,

- la décision est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation au regard de l'impact environnemental et de l'opportunité socio-économique du projet,

- le dossier est insuffisant au regard des dispositions de l'article R. 122-11 du code de l'urbanisme en ce que le rapport d'incidences présente des mesures compensatoires qui ne peuvent être considérées comme telles au regard notamment des dispositions de l'article L.163-1 du code de l'environnement,

- le projet ne respecte pas la qualité du site et les grands équilibres, en violation de l'article L. 122-15 du code de l'urbanisme.

Par un mémoire en défense, enregistré le 17 octobre 2018, le préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir qu'aucun des moyens soulevés n'est fondé.

Par des mémoires enregistrés les 20 décembre 2018 et 13 juin 2019, ainsi que le 16 juillet 2019, ce dernier n'ayant pas été communiqué, la commune de Sixt-Fer-à-Cheval, représentée par Me E... conclut au rejet de la requête et à la condamnation de la FRAPNA à lui verser une somme de 5000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La commune fait valoir que :

- la requête est irrecevable,

- les moyens soulevés par l'association requérante ne sont pas fondés.

Par un mémoire enregistré le 15 janvier 2019, la commune de Samoëns, représentée par Me G..., conclut au rejet de la requête, à ce qu'il soit fait application de l'article R. 611-7-1 du code de justice administrative et à la condamnation de la FRAPNA à lui verser une somme de 3000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

En application de l'article R. 613-1-1 du code de justice administrative, une demande de communication de pièces a été faite à la FRAPNA le 7 novembre 2019. Ces pièces ont été produites le 13 novembre 2019 et communiquées à toutes les parties.

Vu :

- les autres pièces du dossier,

- la directive n° 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement,

- le code de l'environnement,

- le code de l'urbanisme,

- la décision c-474/10 de la Cour de justice de l'Union européenne statuant sur une demande préjudicielle le 20 octobre 2011,

- la décision n° 414931 du Conseil d'État statuant au contentieux le 26 juin 2019,

- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement convoquées à l'audience 28 novembre 2019. L'audience a été renvoyée au 12 décembre 2019.

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 12 décembre 2019 :

- le rapport de Mme C...,
- les conclusions de Mme Portal, rapporteur public,
- et les observations de Me H..., dans les intérêts de la FRAPNA, de M. B..., représentant le préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, de Me E..., représentant la commune de Sixt-Fer-à-Cheval, de M. D..., maire de Sixt-Fer-à-Cheval et de M. F..., adjoint au maire de la commune de Samoëns.

Considérant ce qui suit :

1. Par arrêté du 20 juillet 2017, le préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, préfet coordonnateur du massif des Alpes, a autorisé une unité touristique nouvelle sur les communes de Sixt-Fer-à-Cheval et de Samoëns. Le projet consiste d'une part, à réaliser des hébergements pour une surface de plancher projetée de 20 000 m² correspondant à 1 700 lits et, d'autre part, à restructurer les domaines skiables de ces stations. L'arrêté autorise ainsi le démontage de la partie haute du domaine skiable des Vagnys, la construction de deux remontées mécaniques, le remplacement d'un télésiège et l'aménagement de 12,6 hectares de pistes de ski. L'association requérante demande l'annulation de cet arrêté, ensemble la décision de rejet de son recours gracieux en date du 24 octobre 2017.

Sur les fins de non-recevoir :

En ce qui concerne la capacité à agir de l'association requérante :

2. Il ressort des pièces du dossier que la requête a été introduite par l'association « Fédération Rhône-Alpes de la protection de la nature (FRAPNA région) », dénomination courante de l'« Union régionale FRAPNA », dont les statuts ont été arrêtés le 25 juillet 1995 et dont l'agrément au titre de la protection de l'environnement a été renouvelé le 25 août 2017. La circonstance que les mémoires postérieurs aient été produits par la FNE-AURA est sans incidence sur la recevabilité du recours dès lors que ce changement de dénomination résulte d'une évolution des statuts de l'association, décidée le 24 juin 2017. Par suite, la fin de non-recevoir tirée de son défaut de capacité à agir en justice doit être écartée.

En ce qui concerne son intérêt à agir :

3. L'association requérante, agréée pour la protection de l'environnement dans le cadre régional, s'est donnée pour objet, selon l'article 1^{er} de ses statuts, « la défense, la sauvegarde, la protection, la valorisation de l'environnement, des sites et paysages des écosystèmes, des milieux naturels, de la faune et de la flore qu'ils abritent ainsi que la préservation, la restauration et la gestion des écosystèmes auxquels ils participent ». Compte tenu du projet en litige, qui autorise la création de 1 700 lits répartis sur une surface de plancher d'hébergements de 20 000 m², ainsi que la restructuration des domaines skiables des communes de Sixt-Fer-à-Cheval et Samoëns par la création de nouvelles pistes et la mise en place de trois remontées mécaniques dans la combe de Gers, l'association requérante dispose d'un intérêt suffisant pour agir. Cette fin de non-recevoir, opposée par la commune de Sixt-Fer-à-Cheval, doit également être écartée.

En ce qui concerne la qualité pour agir de M. A... I... :

4. Si la commune de Sixt-Fer-à-Cheval oppose encore que l'association n'établit pas la qualité pour agir de son président, l'article 10 de ses statuts indique que « l'initiative de toute action en justice appartient au Bureau ou au Conseil d'administration qui statue par décision spéciale ». En l'espèce, M. E. I... a été habilité par le Bureau, le 13 septembre 2017, à accomplir des recours tant gracieux que contentieux contre l'arrêté en cause. Cette fin de non-recevoir ne peut pas, elle non plus, prospérer.

En ce qui concerne le contenu de la requête :

5. La requête énonce le nom et le domicile de l'association requérante. Elle répond en cela aux prescriptions de l'article R. 411-1 du code de justice administrative. Il convient d'écarter, pour ce motif encore, la fin de non-recevoir soulevée par la commune de Sixt-Fer-à-Cheval.

En ce qui concerne le respect des délais de recours :

6. Aux termes de l'article R. 421-1 du code de justice administrative : « *La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée* ». L'article R. 122-14 du code de l'urbanisme alors en vigueur prévoit à cet égard que « *Le préfet de département procède à la publication de la décision au recueil des actes administratifs de l'État dans le département. Il en fait, en outre, inscrire mention dans un journal diffusé dans le département* ».

7. Aucune pièce du dossier ne révèle que ces formalités auraient été accomplies. Il s'ensuit qu'en l'absence de preuve d'une publicité régulière de l'acte contesté, le délai de recours contentieux ouvert pour contester l'arrêté n'a pas couru à l'encontre des tiers. Dans ces circonstances, le moyen tiré de ce que la requête serait tardive, faute pour l'association d'apporter la preuve de la date de réception de son recours gracieux par la préfecture ne peut qu'être écarté.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne la nécessité d'une évaluation environnementale :

8. Aux termes de l'article L. 122-16 du code de l'urbanisme, dans sa version applicable au jour de l'arrêté attaqué, « *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° Soit de construire des surfaces destinées à l'hébergement touristique ou de créer un équipement touristique comprenant des surfaces de plancher ; / 2° Soit de créer des remontées mécaniques ; / 3° Soit de réaliser des aménagements touristiques ne comprenant pas de surfaces de plancher dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État* ». En vertu des articles L. 122-18 et L. 122-19 du même code, la création et l'extension d'unités touristiques nouvelles sont prévues, respectivement, par le schéma de cohérence territoriale dans les communes qui sont couvertes par ce document, et pour celles qui ne le sont pas, par l'autorité administrative selon des modalités définies par décret en Conseil d'État. Pour ces dernières, l'article R. 122-6 de ce code, tel que modifié par décret du 11 août 2016, dispose que « *Sont soumises à autorisation du préfet coordonnateur de massif, après avis de la commission spécialisée du comité de massif, les unités touristiques nouvelles ayant pour objet : / 1° La création, l'extension ou le remplacement de remontées mécaniques, lorsque ces travaux ont pour*

effet : (...) / b) L'augmentation de la superficie totale d'un domaine skiable alpin existant, dès lors que cette augmentation est supérieure ou égale à 100 hectares ; / 2° Des 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 ».

9. D'après l'article 3 de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement : « Une évaluation environnementale est effectuée, conformément aux articles 4 à 9, pour les plans et programmes visés aux paragraphes 2, 3 et 4 susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ». Aux termes de l'article L. 122-4 du code de l'environnement, dans sa version applicable au jour de la décision attaquée, transposant l'article 3 de la directive 2001/42/CE : « II. - Font l'objet d'une évaluation environnementale systématique : / 1° Les plans et programmes qui sont élaborés dans les domaines de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de l'énergie, de l'industrie, des transports, de la gestion des déchets, de la gestion de l'eau, des télécommunications, du tourisme ou de l'aménagement du territoire et qui définissent le cadre dans lequel les projets mentionnés à l'article L. 122-1 pourront être autorisés ; (...) / III. - Font l'objet d'une évaluation environnementale systématique ou après examen au cas par cas par l'autorité environnementale : / 1° Les plans et programmes mentionnés au II qui portent sur des territoires de faible superficie s'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ».

10. Si la création d'unités touristiques nouvelles par leur inscription dans le schéma de cohérence territoriale est prise en compte par l'évaluation environnementale réalisée dans le cadre de l'élaboration de ce document d'urbanisme, tel n'est pas le cas pour celles qui sont autorisées par l'autorité administrative dans les communes non couvertes par un tel document. Eu égard à sa nature et à sa portée, la décision préfectorale créant une telle unité touristique nouvelle constitue, non un projet, mais un plan ou programme au sens de la directive du 27 juin 2001 et de l'article L. 122-4 du code de l'environnement cités au point précédent.

11. En l'espèce, l'unité touristique nouvelle en cause, visant à la construction de 20 000 m² de surfaces habitables et à la restructuration profonde du domaine skiable de la combe de Gers, est susceptible, de par son objet, d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Il est par ailleurs constant que cette opération, présentée par les communes de Sixt-Fer-à-Cheval et de Samoëns, lesquelles ne sont pas couvertes par un schéma de cohérence territoriale, n'a fait l'objet d'aucune évaluation environnementale. Cette carence, au regard de l'importance des opérations autorisées, est nécessairement susceptible d'avoir eu une influence sur le sens de la décision contestée. Par suite, l'association requérante est fondée à invoquer le vice de procédure tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 122-4 du code de l'environnement.

En ce qui concerne l'erreur d'appréciation quant au respect de la qualité des sites et des grands équilibres :

12. Aux termes de l'article L. 122-15 du code de l'urbanisme : « Le développement touristique et, en particulier, la création d'une unité touristique nouvelle doivent prendre en compte les communautés d'intérêt des collectivités territoriales 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. / 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.

13. La combe de Gers, dont l'aménagement est prévu par la création de pistes et l'installation d'un téléphérique et de deux télésièges, fait l'objet de nombreux classements renseignant sur la qualité du site et la sensibilité des grands équilibres en place. Le secteur envisagé se localise dans une zone inscrite en réservoir de biodiversité au schéma régional de cohérence écologique. Ce territoire fait l'objet de deux classements en zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF). Celui-ci est ainsi couvert, dans sa quasi intégralité, par la ZNIEFF II du « Haut Faucigny » et, pour une large partie, par la ZNIEFF I de la « Combe de Sales ». Treize zones humides sont par ailleurs recensées à l'intérieur du périmètre des opérations. Il s'agit d'autant d'habitats abritant, sur le site, des espèces protégées, considérées pour un nombre important d'entre elles comme patrimoniales ou d'intérêt communautaire, certaines étant qualifiées de « vulnérable » tels l'aigle royal ou la chouette chevechette, voire « en danger » ou « en danger grave » à l'instar du lynx d'Europe, de la caille des bois ou du gypaète barbu. Ce secteur est encore caractérisé par ses espaces de « perméabilité » assurant un rôle de corridor entre les réservoirs de biodiversité. Aux alentours immédiats des opérations se trouve une zone Natura 2000 et la zone d'importance pour la conservation des oiseaux (ZICO) du Haut-Giffre ainsi qu'une importante réserve naturelle. Le site apparaît ainsi d'une qualité remarquable et les équilibres en place d'une grande sensibilité.

14. Le dossier, au vu duquel a été pris l'arrêté, retient lui-même dans son quatrième volet que l'UTN engendre une perte importante de surfaces forestières dont l'effet est permanent et élevé du fait de l'implantation des gares de départ ainsi que du passage des câbles de remontée mécanique. Les effets de cette restructuration du domaine skiable pour les mammifères terrestres sont qualifiés de permanents et d'élevés en raison du déboisement et de l'exploitation du secteur. Les oiseaux, l'aigle royal spécifiquement visé dans le dossier, mais aussi le tétras-lyre et le lagopède, sont exposés à des risques décrits à la fois comme permanents et élevés. Ces dangers résultent non seulement, en phase de travaux, de la destruction de nichées, mais encore, pendant l'exploitation du site, des déclenchements d'avalanches et d'éventuelles collisions avec les câbles, qualifiés de sources de « dérangement voire de mortalité ». Il procède de ces constats que l'atteinte à la qualité du site et à la sensibilité des grands équilibres naturels est avérée.

15. Si les atteintes au site doivent être compensées, seules celles explicitement énoncées dans l'autorisation peuvent être prises en compte dans l'appréciation de la conformité du projet aux dispositions de l'article L. 122-15 du code de l'urbanisme. En l'espèce, l'arrêté retient, au titre des prescriptions conditionnant la réalisation des opérations, tout d'abord un suivi « particulièrement attentif », par un comité, du démontage du domaine des Vagnys et du télésiège existant dans la combe de Gers et son remplacement par un télésiège à pinces fixes, ensuite la mise en place de procédures visant à assurer la pérennité des « lits chauds », également que soient uniquement créées les trois pistes nécessaires au fonctionnement de la liaison entre les domaines skiables de Sixt-Fer-à-Cheval et Samoëns, associé à « un travail poussé d'intégration paysagère des remontées mécaniques » et enfin « que les compensations agricoles et forestières soient mises en place ». Ces mesures, qui ne sont définies ni dans leur étendue, ni dans leur calendrier d'application, ne sont pas de nature à compenser l'atteinte recensée au point précédent. Par suite, le préfet de la région Provence-Alpes-Côte-D'azur n'a pu estimer que le projet respectait, conformément à l'article L. 122-15 du code de l'urbanisme, la qualité du site dans lequel il s'inscrit et les grands équilibres naturels en place.

En ce qui concerne le surplus des moyens :

16. Il y a lieu de préciser, en application des dispositions de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, que les autres moyens de la requête ne sont pas susceptibles, en l'état de l'instruction, de fonder une annulation.

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

17. Il y a lieu de condamner l'État à verser à l'association requérante une somme de 1 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. En revanche, les dispositions précitées font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'association requérante, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que les communes de Sixt-Fer-à-Cheval et Samoëns réclament à titre des frais liés au litige.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La décision du préfet coordonnateur du massif des Alpes du 20 juillet 2017 est annulée.

Article 2 : L'État versera une somme de 1 000 euros à la Union régionale FRAPNA au titre des dispositions 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 l'Union régionale FRAPNA, au ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et aux communes de Sixt-Fer-à-Cheval et Samoëns.

Copie en sera adressée au préfet de la Haute-Savoie et au préfet coordonnateur du massif des Alpes.

Délibéré après l'audience du 12 décembre 2019, à laquelle siégeaient :
M. Dufour, président,
Mme Triolet, premier conseiller,
Mme C..., premier conseiller.

Lu en audience publique le 31 décembre 2019.

Le rapporteur,

Le président,

E. C...

P. Dufour

Le greffier,

C. Jasserand

La République mande et ordonne au ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales en ce qui le concerne et à tous huissiers 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.