

N° 414931

REPUBLIQUE FRANÇAISE

FRANCE NATURE
ENVIRONNEMENT

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Laure Durand-Viel
Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies)

M. Stéphane Hoynck
Rapporteur public

Sur le rapport de la 6^{ème} chambre
de la Section du contentieux

Séance du 5 juin 2019
Lecture du 26 juin 2019

Vu la procédure suivante :

Par une requête et quatre mémoires en réplique, enregistrés les 9 octobre 2017, 23 avril et 7 juin 2018, 24 mai et 3 juin 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association France Nature Environnement demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir, d'une part, le décret n° 2017-1039 du 10 mai 2017 relatif à la procédure de création ou d'extension des unités touristiques nouvelles, d'autre part, la décision implicite du ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire du 29 août 2017 rejetant sa demande tendant à l'abrogation des articles R. 104-1 à R. 104-17 du code de l'urbanisme et des articles R. 122-17 et R. 122-2 du code de l'environnement dans leur rédaction antérieure au décret attaqué en tant qu'ils ne prévoient pas d'évaluation environnementale pour les unités touristiques nouvelles mentionnées à l'article R. 122-5 du code de l'urbanisme, et à l'abrogation des dispositions des articles R. 122-6 et R. 122-7 dans leur rédaction antérieure au décret attaqué en ce qu'ils excluent les systèmes d'enneigement artificiel du champ d'application de la procédure d'unité touristique nouvelle, et enfin, le refus de mettre en œuvre sans délai les dispositions du III de l'article R. 122-17 du code de l'environnement pour que les unités touristiques nouvelles soient soumises à évaluation environnementale systématique ou après examen au cas par cas ;

2°) à titre subsidiaire, de surseoir à statuer et de saisir la Cour de justice de l'Union européenne à titre préjudiciel ;

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

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;
- la directive n° 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 ;
- la directive n° 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011, modifiée par la directive n° 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 ;
- le code de l'environnement ;
- le code de l'urbanisme ;
- le code du tourisme ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Laure Durand-Viel, auditeur,
- les conclusions de M. Stéphane Hoyneck, rapporteur public ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 6 juin 2019 présentée par l'association France Nature Environnement ;

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 122-16 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 : « *Toute opération de développement touristique effectuée en zone de montagne et contribuant aux performances socio-économiques de l'espace montagnard constitue une "unité touristique nouvelle", au sens de la présente sous-section* ». Les articles L. 122-17 et L. 122-18 du même code distinguent les unités touristiques dites « structurantes » et « locales », dont les caractéristiques sont définies par décret en Conseil d'Etat. L'article L. 122-19 du même code prévoit que les unités touristiques nouvelles ne sont pas soumises au principe de l'extension de l'urbanisation en continuité avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants, prévu aux articles L. 122-5 à L. 122-7 du même code. En vertu des articles L. 122-20 et L. 122-21 du même code, la création et l'extension d'unités touristiques nouvelles structurantes et locales sont prévues, respectivement, par le schéma de cohérence territoriale et par le plan local d'urbanisme dans les communes qui sont couvertes par ces documents, et pour celles qui ne le sont pas, par l'autorité administrative selon des modalités définies par décret en Conseil d'Etat.

2. Aux termes de l'article R. 122-8 du même code, dans sa rédaction issue du décret attaqué : « Constituent des unités touristiques nouvelles structurantes pour l'application du 1° de l'article L. 122-17 les opérations suivantes : / 1° La création, l'extension ou le remplacement de remontées mécaniques, lorsque ces travaux ont pour effet : / a) La création d'un nouveau domaine skiable alpin ; / 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° Les liaisons entre domaines skiabls alpins existants ; / 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 ; / 4° L'aménagement, la création et l'extension de terrains de golf d'une superficie supérieure à 15 hectares ; / 5° L'aménagement de terrains de camping d'une superficie supérieure à 5 hectares ; / 6° L'aménagement de terrains pour la pratique de sports ou de loisirs motorisés d'une superficie supérieure à 4 hectares ; / 7° Les travaux d'aménagement de pistes pour la pratique des sports d'hiver alpins, situés en site vierge au sens du tableau annexé à l'article R. 122-2 du code de l'environnement d'une superficie supérieure à 4 hectares ; / 8° La création d'une remontée mécanique n'ayant pas pour objet principal de desservir un domaine skiable, pouvant transporter plus de dix mille voyageurs par jour sur un dénivelé supérieur à 300 mètres. » Aux termes de l'article R. 122-9 du même code, dans sa rédaction issue du décret attaqué : « Constituent des unités touristiques nouvelles locales, pour l'application du 1° de l'article L. 122-18 : / 1° La création, l'extension ou le remplacement de remontées mécaniques, lorsqu'ils ont pour effet l'augmentation de plus de 10 hectares et de moins de 100 hectares d'un domaine skiable alpin existant ; / 2° L'aménagement, la création et l'extension de terrains de golf d'une superficie inférieure ou égale à 15 hectares ; / 3° Les opérations suivantes, lorsqu'elles ne sont pas situées dans un secteur urbanisé ou dans un secteur constructible situé en continuité de l'urbanisation : / a) La création ou l'extension, sur une surface de plancher totale supérieure à 500 mètres carrés, d'hébergements touristiques ou d'équipements touristiques ; / b) L'aménagement de terrains de camping d'une superficie comprise entre 1 et 5 hectares ; / c) La création de refuges de montagne mentionnés à l'article L. 326-1 du code du tourisme, ainsi que leur extension pour une surface de plancher totale supérieure à 200 mètres carrés ». Les articles R. 122-10 et R. 122-11 du code de l'urbanisme, dans leur rédaction issue du décret attaqué, prévoient que les unités touristiques nouvelles structurantes et locales peuvent être autorisées, respectivement, par le préfet coordonnateur de massif ou par le préfet de département lorsque les communes concernées ne sont pas couvertes, respectivement, par un schéma de cohérence territoriale ou par un plan local d'urbanisme.

3. En premier lieu, en vertu de 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.* »

4. Si la création d'unités touristiques nouvelles structurantes ou locales par leur inscription dans le schéma de cohérence territoriale ou le plan local d'urbanisme est prise en compte par l'évaluation environnementale réalisée dans le cadre de l'élaboration de ces documents d'urbanisme, imposée respectivement par le 47° et le 54° du I de l'article R. 122-17 du code de l'environnement, tel n'est pas le cas pour celles qui sont autorisées par l'autorité administrative dans les communes non couvertes par ces documents. Eu égard à sa nature et à sa portée, la décision préfectorale créant une telle unité touristique nouvelle doit être regardée, non comme statuant sur une demande relative à un projet, mais comme constituant un plan ou programme au sens de la directive du 27 juin 2001 citée au point précédent. Si l'article R. 122-14

du même code, dans sa rédaction issue du décret attaqué, précise que pour la création d'unités touristiques nouvelles hors du cadre d'un schéma de cohérence territoriale ou d'un plan local d'urbanisme, le dossier de demande d'autorisation comporte des éléments relatifs notamment à l'état des milieux naturels, aux caractéristiques principales du projet, à ses effets prévisibles sur les milieux naturels, aux mesures pour éviter, réduire et en dernier lieu compenser les incidences négatives notables sur l'environnement qui n'auront pu être ni évitées ni réduites ainsi qu'à l'estimation de leur coût, les dispositions du décret attaqué, qui ne prévoient notamment pas de consultation de l'autorité environnementale, ne peuvent être regardées comme instituant, pour ce type d'unités touristiques nouvelles, une procédure d'évaluation environnementale conforme aux objectifs de la directive du 27 juin 2001.

5. En second lieu, il ne ressort pas des pièces du dossier, eu égard aux caractéristiques des systèmes d'enneigement artificiel, qui visent à améliorer les performances des installations touristiques existantes sans entraîner une extension significative de la consommation d'espace naturel en zone de montagne, que ces installations constitueraient des opérations de développement touristique au sens des dispositions précitées de l'article L. 122-16 du code de l'urbanisme. Par suite, le moyen tiré de ce que les auteurs du décret attaqué, en ne prévoyant pas que la mise en place de systèmes d'enneigement artificiel soit systématiquement soumise à la procédure d'autorisation des unités touristiques nouvelles, auraient méconnu les dispositions précitées de l'article L. 122-16 du code de l'urbanisme doit être écarté.

6. Il résulte de tout ce qui précède que l'association requérante n'est fondée à demander l'annulation du décret attaqué qu'en tant qu'il ne soumet pas à évaluation environnementale la création ou l'extension d'unités touristiques nouvelles soumises à autorisation de l'autorité administrative, dès lors qu'elle est susceptible d'avoir une incidence notable sur l'environnement, ainsi que l'annulation du refus de prendre les mesures réglementaires en ce sens. En conséquence de ces annulations, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions de la requête tendant à l'annulation du refus du ministre de prendre, dans le cadre de la procédure prévue au III de l'article R. 122-17 du code de l'environnement, un arrêté pour soumettre les unités touristiques nouvelles à évaluation environnementale systématique ou à examen au cas par cas à titre temporaire jusqu'à l'entrée en vigueur de la révision des listes figurant au I et II du même article.

7. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions de la requête présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : Sont annulés :

- le décret n° 2017-1039 du 10 mai 2017 en tant qu'il ne soumet pas à évaluation environnementale la création ou l'extension d'unités touristiques nouvelles soumises à autorisation de l'autorité administrative en application du deuxième alinéa des articles L. 122-20 et L. 122-21 du code de l'urbanisme ;

- le refus de prendre les mesures réglementaires pour soumettre ces unités touristiques nouvelles à évaluation environnementale.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à l'association France Nature Environnement, au ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire et à la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités.

Copie en sera adressée au Premier ministre.