

Le contrôle du juge sur la création d'unités touristiques nouvelles

Tribunal administratif de Grenoble

12-02-2013

n° 1101160

Sommaire :

Se prononçant sur trois décisions autorisant le remplacement d'un télésiège et l'aménagement d'une piste de ski, le tribunal administratif de Grenoble se livre à un contrôle normal de la réalisation de l'équipement constituant une unité touristique nouvelle au sens de l'article L. 145-9 du code de l'urbanisme.

Texte intégral :

Tribunal administratif de Grenoble 12-02-2013 N° 1101160

Vu, l°, la requête enregistrée le 7 mars 2011 sous le n° 1101160, présentée par la FEDERATION RHONE ALPES DE PROTECTION DE LA NATURE DE L'ISERE (FRAPNA) ; la FRAPNA demande au tribunal :

d'annuler l'autorisation d'exécution de travaux et l'autorisation d'aménagement du domaine skiable accordées au SIVOM du Collet d'Allevard par le maire de la commune de la Chapelle du Bard, au nom de l'Etat, le 7 janvier 2011 dans le cadre du projet « télésiège du Clapier » ;

de mettre à la charge de la commune de la Chapelle du Bard une somme de 1 500 € au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu la mise en demeure adressée le 13 mai 2011 au préfet de l'Isère, en application de l'article R. 612-3 du code de justice administrative, et l'avis de réception de cette mise en demeure ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 14 juin 2011, présenté par le préfet de l'Isère, qui conclut à l'irrecevabilité de la requête, et subsidiairement à son rejet au fond ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 7 septembre 2011, présenté par le syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) de la station du Collet d'Allevard, qui conclut par les mêmes moyens que le préfet au rejet de la requête et à la mise à la charge de la FRAPNA d'une somme de 3000 € au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu l'ordonnance en date du 20 mars 2012 fixant la clôture d'instruction au 26 avril 2012, en application des articles R. 613-1 et R. 613-3 du code de justice administrative ;

Vu le mémoire, enregistré le 5 avril 2012, présenté par la FRAPNA, qui conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens ;

Vu le mémoire, enregistré le 26 avril 2012, présenté par le préfet de l'Isère, qui conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens ;

Vu le mémoire, enregistré le 26 avril 2012, présenté pour le SIVOM du Collet d'Allevard, qui conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens ;

Vu le mémoire, enregistré le 5 septembre 2012, présenté par la FRAPNA, qui conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens ;

Vu, II°, la requête enregistrée le 7 mars 2011 sous le n° 1101158, présentée par la FEDERATION RHONE ALPES DE PROTECTION DE LA NATURE DE L'ISERE (FRAPNA) ; la FRAPNA demande au tribunal :

d'annuler l'autorisation d'exécution de travaux accordée au SIVOM du Collet d'Allevard par le maire de la commune d'Allevard le 7 janvier 2011 dans le cadre du projet « télésiège du Clapier » ;

de mettre à la charge de la commune d'Allevard une somme de 1 500 € au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu la mise en demeure adressée le 13 mai 2011 à Me Fiat, en application de l'article R. 612-3 du code de justice administrative, et l'avis de réception de cette mise en demeure ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 27 juillet 2011, présenté pour la commune d'Allevard, qui conclut à l'irrecevabilité de la requête, subsidiairement à son rejet au fond, et à la mise à la charge de la FRAPNA d'une somme de 1500 € au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu l'ordonnance en date du 20 mars 2012 fixant la clôture d'instruction au 26 avril 2012, en application des articles R. 613-1 et R. 613-3 du code de justice administrative ;

Vu le mémoire, enregistré le 5 avril 2012, présenté par la FRAPNA, qui conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens ;

Vu le mémoire, enregistré le 25 avril 2012, présenté pour la commune d'Allevard, qui conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens ;

Vu le mémoire, enregistré le 26 avril 2012, présenté pour le SIVOM du Collet d'Allevard, qui conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens ;

Vu le mémoire, enregistré le 5 septembre 2012, présenté par la FRAPNA, qui conclut aux mêmes fins par les mêmes

moyens ;

Vu les décisions attaquées ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la directive européenne 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement ;

Vu la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement ;

Vu le code de l'urbanisme ;

Vu le code de l'environnement ;

Vu le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 24 janvier 2013 :

- le rapport de M. Dufour ;
- les conclusions de Mme Bailleul, rapporteur public ;
- les observations de M. Meneu, représentant la FRAPNA ;
- les observations de Me Fiat, représentant la commune d'Allevard ;
- les observations de Me Mollion, représentant le SIVOM du Collet d'Allevard ;
- les observations de Mme Thomas, représentant le préfet de l'Isère ;
- et les observations de M. Zanardi, représentant la commune de la Chapelle du Bard ;

Considérant que les requêtes nos 1101160 et 1101158 susvisées présentent à juger des questions identiques, concernent le même projet d'aménagement et ont fait l'objet d'une instruction commune ; qu'il y a lieu de les joindre pour qu'il y soit statué par un seul jugement ;

Considérant que par décisions du 7 janvier 2011, les maires des communes d'Allevard et de la Chapelle du Bard ont accordé au SIVOM du Collet d'Allevard les permis de construire et d'aménager le domaine skiable nécessaires pour la réalisation du projet dit « du télésiège du Clapier » ;

Sur les fins de non-recevoir :

Considérant qu'en vertu des dispositions de l'article L. 142-1 du code de l'environnement, « toute association ayant pour objet la protection de la nature et de l'environnement peut engager des instances devant les juridictions administratives pour tout grief se rapportant à celle-ci. Toute association de protection de l'environnement agréée au titre de l'article L. 141-1 ainsi que les associations mentionnées à l'article L. 433-2 justifient d'un intérêt pour agir contre toute décision administrative ayant un rapport direct avec leur objet et leurs activités statutaires et produisant des effets dommageables pour l'environnement sur tout ou partie du territoire pour lequel elles bénéficient de l'agrément dès lors que cette décision est intervenue après la date de leur agrément » ; que dès lors, la FRAPNA Isère, agréée au titre de l'article L. 141-1 du code de l'environnement depuis 1978, a intérêt à agir contre les décisions administratives litigieuses, qui permettent la réalisation d'un projet d'un télésiège dans un secteur vierge en Isère alors que l'article 2 des statuts de la FRAPNA dispose que : « Cette association a pour but la défense et la protection de la nature, de la faune, de la flore, des sites, paysages, espaces naturels [...], principalement dans le département de l'Isère » ;

Considérant que par une délibération du 27 septembre 2011, le conseil d'administration de la FRAPNA Isère, régulièrement réuni, a autorisé « expressément le Président à engager devant le tribunal administratif de Grenoble, conformément à l'article 2 des statuts, un recours en annulation contre l'autorisation d'exécution des travaux du télésiège du Clapier [...] accordée par le maire de la commune d'Allevard [...] ainsi qu'un recours en annulation contre l'autorisation d'exécution des travaux accordée [...] par le maire de la commune de la Chapelle du Bard et l'autorisation d'aménagement de domaine accordée [...] par le maire de la commune de la Chapelle du Bard » ; que M. Francis Meneu, président du conseil d'administration de la FRAPNA Isère, a donc qualité pour agir au nom de cette association ;

Considérant qu'il ressort des dispositions de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme qu'« en cas de déféré du préfet ou de recours contentieux à l'encontre d'un certificat d'urbanisme, d'une décision de non-opposition à une déclaration préalable ou d'un permis de construire, d'aménager ou de démolir, le préfet ou l'auteur du recours est tenu, à peine d'irrecevabilité, de notifier son recours à l'auteur de la décision et au titulaire de l'autorisation » ; qu'il ressort des pièces du dossier que les recours exercés par la FRAPNA ont bien été notifiés par recommandés avec avis de réception au président du SIVOM du Collet d'Allevard, au maire d'Allevard et au maire de la Chapelle du Bard, qui doit être considéré comme l'auteur d'une décision prise au nom de l'Etat ;

Considérant que selon les dispositions de l'article R. 412-1 du code de justice administrative, « la requête doit, à peine d'irrecevabilité, être accompagnée, sauf impossibilité justifiée, de la décision attaquée » ; que l'absence d'une telle production lors du dépôt de la requête est régularisable en cours d'instance ; que la FRAPNA a produit l'ensemble des décisions attaquées et de leurs copies, ainsi que l'exigent les dispositions précitées ;

Considérant qu'il ressort de tout ce qui précède que les requêtes en annulation présentées par la FRAPNA contre les autorisations litigieuses sont recevables ;

Sur l'insuffisance de l'étude d'impact :

Considérant qu'en vertu des dispositions de l'article R. 122-3 du code de l'environnement, « I. Le contenu de l'étude d'impact doit être en relation avec l'importance des travaux et aménagements projetés et avec leurs incidences prévisibles sur l'environnement. II. L'étude d'impact présente successivement : 1° Une analyse de l'état initial du site et de son environnement, portant notamment sur les richesses naturelles et les espaces naturels agricoles, forestiers,

maritimes ou de loisirs, affectés par les aménagements ou ouvrages ; 2° Une analyse des effets directs et indirects, temporaires et permanents du projet sur l'environnement, et en particulier sur la faune et la flore, les sites et paysages, le sol, l'eau, l'air, le climat, les milieux naturels et les équilibres biologiques, sur la protection des biens et du patrimoine culturel et, le cas échéant, sur la commodité du voisinage (bruits, vibrations, odeurs, émissions lumineuses) ou sur l'hygiène, la santé, la sécurité et la salubrité publique ; 3° Les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue des préoccupations d'environnement, parmi les partis envisagés qui font l'objet d'une description, le projet présenté a été retenu ; 4° Les mesures envisagées par le maître de l'ouvrage ou le pétitionnaire pour supprimer, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables du projet sur l'environnement et la santé, ainsi que l'estimation des dépenses correspondantes » ;

Considérant qu'en regard à la finalité des dispositions imposant la réalisation d'une étude d'impact, dont la qualité conditionne la bonne information du public et de l'autorité administrative sur les conséquences du projet envisagé, l'insuffisance du contenu d'une étude d'impact imposée par le code de l'environnement est susceptible d'entacher d'illégalité les autorisations fondées pour partie sur le résultat de cette étude ; que le contenu de l'étude d'impact réalisé doit être apprécié, à cet effet, à la date de l'enquête publique, la réalisation d'enquêtes complémentaires étant insusceptible de combler d'éventuelles insuffisances à ce stade ;

Considérant en premier lieu, s'agissant de l'analyse de l'état initial, que selon l'avis de l'autorité environnementale « l'état initial ne présente pas tous les éléments requis, ne permettant pas une analyse complète des impacts du projet sur le milieu environnant. L'état initial n'est pas suffisamment argumenté pour déterminer avec certitude l'absence d'impact sur des espèces patrimoniales, et qui plus est sur des espèces protégées. Il doit être actualisé par des prospections de terrain complémentaires afin de localiser précisément toutes les espèces susceptibles d'être impactées. Si la présence d'espèces protégées était mise en évidence lors des prospections, un dossier spécifique de demande de dérogation pour destruction d'espèce devrait alors être réalisé. Au-delà de la présentation des données disponibles, l'analyse de l'état initial doit dégager et hiérarchiser les enjeux » ;

Considérant, s'agissant de l'analyse des impacts, que selon ce même avis, n'ont pas été suffisamment étudiés « l'impact sur les zones humides de taille variable qui se développent à la faveur des arrivées d'eau et de conditions topographiques variables », « l'impact sur les captages d'eau potable », « l'impact sur la faune et la flore indiqué comme "moyen" sans que cette évaluation ne soit argumentée », « l'impact sur d'éventuelles espèces protégées » étant donné la mauvaise qualité des inventaires, l'autorité environnementale concluant que « l'analyse des impacts sur les zones humides et le Tétrás se présente comme insuffisante. La fonctionnalité des milieux et des espèces impactées n'est pas étudiée, notamment en ce qui concerne leur rôle dans la pérennité des populations animales et de la petite faune, plus particulièrement le Tétrás. Le dossier en l'état ne démontre pas que la fonctionnalité écologique globale n'est pas remise en cause par le projet, ainsi que le prétend le dossier sans aucune argumentation » ; que le commissaire enquêteur a également reconnu l'insuffisance de l'analyse des impacts contenue dans le dossier soumis à enquête publique ;

Considérant par ailleurs que cette analyse d'impacts ne précise pas l'impact du projet sur les deux espèces de libellule de la « tourbière du col de l'Occiput » (ZNIEFF type 1) ni sur les espèces végétales protégées de la tourbière en partie basse du télésiège de Plagnes, mentionnées dans la fiche ZNIEFF type I « le Collet d'Alleverd » ; qu'enfin elle ne mentionne pas l'existence d'un bas marais alcalin d'une surface supérieure à 1 000 m², susceptible d'être coupé par la future piste d'après le service environnement de la direction départementale des territoires, alors qu'il s'agit d'un habitat d'intérêt communautaire qui, d'après les cahiers d'habitat Natura 2000 « compte aujourd'hui parmi les plus menacés de notre territoire [...] malgré son immense valeur patrimoniale, mais aussi fonctionnelle », et que les zones

humides sont protégées par le code de l'environnement qui prévoit l'obligation, au titre de la loi sur l'eau, de déposer une déclaration préalable pour toute destruction de zone humide d'une superficie supérieure à 1 000 m² ;

Considérant, s'agissant de la justification du projet retenu, que les considérations avancées par le SIVOM sont affectées par l'omission d'options moins coûteuses telles que le choix d'un télésiège à pinces fixes avec tapis roulant sur l'ancien tracé, ou la construction d'un télésiège sur celui-ci en décalant la gare de départ vers l'amont ;

Considérant, s'agissant des mesures de réduction et de compensation des impacts, que les mesures proposées ne concernent que le tétras et, même dans ce cas, prévoient principalement la recréation d'habitats pour la faune alors que les problèmes majeurs sont liés au dérangement et à la fragmentation de l'espace qu'elle utilise ; qu'aucune évaluation globale des projets à l'échelle de la station du Collet d'Allevard n'est proposée ; que la compensation à 200% de la destruction de zones humides imposée par l'article L. 211-1-1 du code de l'environnement n'est pas prévue ;

Considérant qu'il ressort de tout ce qui précède que si la totalité des rubriques visée par le code de l'environnement sont reprises par l'étude d'impact, celle-ci présente une insuffisance manifeste, ainsi d'ailleurs que le commissaire enquêteur l'avait envisagé, qui concluait que le dossier était « fragilisé » par la faiblesse de cette étude, et sans que les études complémentaires, effectuées après l'enquête publique, aient pu régulariser la procédure ; que le moyen présenté par la FRAPNA doit dès lors être accueilli ;

Sur la violation de l'article L. 123-16 du code de l'environnement :

Considérant que, selon l'article L. 123-16 du code de l'environnement, « tout projet d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale ayant donné lieu à des conclusions défavorables du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête doit faire l'objet d'une délibération motivée réitérant la demande d'autorisation ou de déclaration d'utilité publique de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement de coopération concerné » ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le commissaire enquêteur avait rendu un avis favorable au projet sous réserve de « mettre en œuvre des mesures significatives de protection du tétras-lyre après consultation de la fédération départementale des chasseurs de l'Isère et des organisations de protection de la nature qui se sont manifestés au cours de l'enquête. Ces mesures devront faire l'objet d'une convention pour la réduction et la compensation des impacts sur la faune dans le cadre de l'aménagement du secteur du Clapier » ; qu'en l'absence de la mise en œuvre de telles mesures, cet avis doit être regardé comme défavorable ; que la circonstance, alléguée en défense, que la convention envisagée avec le conservatoire AVENIR n'aurait pas été signée en raison des recours exercés par la FRAPNA ne saurait conduire à renverser cette appréciation ;

Considérant dès lors que le projet de télésiège en cause aurait dû faire l'objet d'une délibération spéciale conformément aux dispositions de l'article L. 123-16 précité ; que l'absence d'une telle délibération entache les décisions attaquées d'un vice de procédure, lequel entraîne leur illégalité ;

Sur la violation de l'article L. 145-3 du code de l'urbanisme :

Considérant qu'aux termes du IV de l'article L. 145-3 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 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 » ; que l'article L. 145-9 du même code dispose qu'« 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 : [...] 2° Soit de créer des remontées mécaniques » ; que le projet de télésiège du Clapier, qui contrairement à ce qu'affirme le SIVOM du Collet d'Allevard, ne constitue nullement un simple remplacement du télésiège des Plagnes eu égard à l'implantation de la gare de départ sur un versant totalement distinct et à la création d'une piste qui l'accompagne, doit se voir appliquer les dispositions de cet article quand bien même aucune procédure spécifique à la création d'unités touristiques nouvelles n'aurait été suivie ;

Considérant qu'il ressort de l'ensemble des pièces du dossier, notamment des avis du service environnement de la direction départementale des territoires, que la réalisation du projet du télésiège du Clapier, dans un site vierge de tout aménagement et qui présente un grand intérêt écologique, aura une incidence négative sur la faune, la flore et les paysages ; qu'en particulier, tant les travaux nécessaires à la réalisation du projet que ses conséquences quant à la fréquentation du site en hiver, sur et en dehors de la piste, sont susceptibles de porter atteinte à un bas marais alcalin classé d'intérêt communautaire, à des zones humides abritant notamment deux espèces de libellules mentionnées dans la fiche ZNIEFF « Tourbière du col de l'Occiput », ainsi que plusieurs espèces d'amphibiens et de reptiles, à des espèces végétales protégées régionalement comme la grassette à grandes fleurs (*Pinguicula grandiflora*), à une importante zone de reproduction du tétras-lyre, espèce patrimoniale, sans préjuger d'impacts éventuels sur des espèces protégées qui n'auraient pas été identifiées en raison de l'insuffisance des études d'impact ; que les mesures compensatoires prévues dans le dossier de demande d'autorisation n'apparaissent pas suffisantes pour limiter, voire neutraliser ces effets négatifs du projet ; qu'ainsi, le projet tel qu'il a été autorisé par les décisions en litige porte à la qualité des sites et aux grands équilibres naturels une atteinte telle qu'il contrevient aux dispositions du IV de l'article L. 145-3 du code de l'urbanisme ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la FRAPNA est fondée à demander l'annulation des décisions attaquées ;

Considérant que, pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, il n'y a pas lieu de retenir, en l'état du dossier, d'autres moyens susceptibles de fonder l'annulation des décisions attaquées ;

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

Considérant qu'aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : « Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation » ;

Considérant que ces dispositions font obstacle aux conclusions de la commune d'Allevard et du SIVOM du Collet d'Allevard, dirigées contre la FRAPNA qui n'est pas la partie perdante ;

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de condamner la commune d'Allevard à payer la somme de mille euros à la FRAPNA ;

Décide :

Article 1er : Les décisions du 7 janvier 2011 des maires des communes de Allevard et de la Chapelle du Bard, accordant au SIVOM du Collet d'Allevard permis de construire le télésiège du Clapier et permis d'aménager le domaine skiable, sont annulées.

Article 2 : La commune d'Allevard est condamnée à verser à la FEDERATION RHONE ALPES DE PROTECTION DE LA NATURE DE L'ISERE la somme de mille euros.

Article 3 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à la FEDERATION RHONE ALPES DE PROTECTION DE LA NATURE DE L'ISERE, au ministre de l'écologie du développement durable et de l'énergie, au SIVOM du Collet d'Allevard et à la commune d'Allevard.

Décision attaquée :

Texte(s) appliqué(s) :