



HAL
open science

Enneigement artificiel, évaluation environnementale des projets d'aménagements touristiques en montagne. Le point après l'annulation partielle du décret UTN.

Jean-François Joye

► To cite this version:

Jean-François Joye. Enneigement artificiel, évaluation environnementale des projets d'aménagements touristiques en montagne. Le point après l'annulation partielle du décret UTN.. Journal des sociétés : mensuel du juriste et de l'entreprise, 2019, 94, pp.3-4. hal-02455682

HAL Id: hal-02455682

<https://hal.science/hal-02455682v1>

Submitted on 29 Jan 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Enneigement artificiel, évaluation environnementale des projets d'aménagements touristiques en montagne : le point après l'annulation partielle du décret UTN

Jean-François Joye

Professeur de droit public, Université Savoie Mont Blanc, Centre de Recherche en Droit Antoine Favre

Par un arrêt du 26 juin 2019, le Conseil d'Etat¹ a partiellement annulé le décret n° 2017-1039 du 10 mai 2017 relatif à la procédure de création ou d'extension des unités touristiques nouvelles (UTN). Ce décret avait été pris en application de l'article 71 de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 relative à la modernisation, au développement et à la protection des territoires de montagne (dite « loi Montagne 2 »). La Haute Juridiction s'est exprimée sur deux sujets qui intéresseront les acteurs de l'aménagement des stations de ski.

1. Le refus de soumettre systématiquement la création des installations d'enneigement artificiel à la procédure UTN

Le déploiement des réseaux d'enneigeurs est désormais important dans les régions de montagne, notamment dans les Alpes françaises. Le but est de permettre la pratique du ski sur la plus longue période possible et de rattraper le niveau d'équipement que l'on peut connaître en d'autres pays de ski concurrents (Autriche notamment). Ce déploiement est souvent contesté car la technologie utilisée nécessite de l'eau pour produire la neige et l'implantation des tuyaux et canons ainsi que la réalisation des terrassements conduisent à accentuer l'artificialisation des sols. Par ailleurs, ces investissements, largement subventionnés par des fonds publics, interviennent en contexte de réchauffement climatique. Celui-ci menace la pérennité des stations, *a fortiori* leur modèle économique². Le droit positif encadre certes déjà, bien qu'imparfaitement, la réalisation des systèmes d'enneigement artificiel³. Mais le décret n° 2017-1039 du 10 mai 2017 ne les a cependant pas désignés explicitement comme étant des opérations à classer soit dans la famille des UTN « structurantes » (UTNS) soit dans celle des UTN « locales » (UTNL)⁴. La question était donc de savoir si cet encadrement devait être renforcé ou non au regard des enjeux précédemment mentionnés. Selon le Conseil d'État les enneigeurs « visent à améliorer les performances des installations touristiques existantes sans entraîner une extension significative de la consommation d'espace naturel en zone de montagne ». Toujours selon la Haute juridiction, ce but n'en fait pas « des opérations de développement touristique au sens de l'article L. 122-16 du code de l'urbanisme ». Le Conseil estime en conséquence qu'il n'est pas obligatoire de prévoir que la mise en place des installations d'enneigement artificiel soit systématiquement soumise à la procédure UTN.

2. L'obligation de soumettre à évaluation environnementale les projets d'UTN que l'Etat doit autoriser

Pour mémoire, la loi Montagne 2 a renforcé le principe de programmation des projets par les documents d'urbanisme locaux (schémas de cohérence territoriale ou plans locaux d'urbanisme

¹ CE, 26 juin 2019, *France Nature Environnement*, n° 414931, *Constr.-urb.*, 11/2019, étude J.-F. Joye, p. 9-13.

² Cour des comptes, Rapport public annuel, Tome II, Chap. V, 3 : *Les stations de ski des Alpes du nord face au réchauffement climatique : une vulnérabilité croissante, le besoin d'un nouveau modèle de développement*, 2018.

³ Par exemple, une évaluation environnementale est requise (rubrique 43 de l'annexe de l'article R. 122-22 du code de l'environnement). S'ils sont prévus dès l'origine d'un projet de création ou d'extension d'une piste de ski, ils peuvent aussi être des éléments d'une UTN v. 7° de l'article R. 122-8 (UTNS).

⁴ C. urb., art. R. 122-8, R. 122-9.

selon l'importance des projets)⁵. Toutefois, le législateur n'est pas allé au bout de la logique, sous la pression de stations peu enclines à devoir exposer puis à faire encadrer leurs projets à l'échelle intercommunale. Ainsi, la loi de 2016 a laissé subsister une exception. En effet, l'Etat peut toujours autoriser certains projets d'UTN dans les communes non pourvues de documents d'urbanisme⁶. C'est cette procédure qui était contestée devant le Conseil d'Etat.

Tout d'abord, le Conseil a admis que les UTN relèvent de la notion de « plan » ou de « programme » eu égard à leur nature (constructions et aménagements souvent envisagés sur plusieurs sites et par phases) et au pouvoir dérogatoire de la décision les approuvant (non-respect du principe de construction en continuité de l'urbanisation existante)⁷. Les UTN doivent être en conséquence soumises à évaluation environnementale en application de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. Cette question tranchée, il fallait savoir si le volet environnemental actuel des dossiers UTN valait évaluation environnementale (article R. 122-14 du Code de l'urbanisme). Or, bien que son contenu fasse l'objet d'un contrôle poussé du juge administratif⁸, il n'avait jamais été assimilé à une évaluation environnementale au sens du code de l'environnement: il pouvait être plus succinct et il ne prévoyait pas de consultation de l'autorité environnementale⁹. Ainsi, le décret du 10 mai 2017 a été partiellement annulé, les dispositions jugées illégales étant divisibles du reste du décret, lequel demeure en vigueur pour ses autres dispositions. La décision du 26 juin 2016 s'applique aux projets en cours d'instruction et fragilise aussi les autorisations délivrées par les préfets. Par ricochet, les projets non susceptibles de retrait ou de contestation par voie d'action pourront également être contestés par voie d'exception à l'occasion d'un recours déposé contre un acte d'application de l'UTN (permis de construire, etc.), laquelle est une opération complexe. Il revient au Gouvernement d'édicter un nouveau décret afin de préciser les modalités de l'évaluation environnementale à mener tout en évitant les « doublons » d'évaluations, ce que permet le droit de l'Union européenne¹⁰.

A la lumière des deux sujets évoqués ici, il ne fait aucun doute que le débat relatif à l'orientation que l'on souhaite donner au développement des stations va s'amplifier nonobstant l'intention de la filière du ski de prendre résolument en compte l'impact du réchauffement climatique¹¹. Il convient de faire en sorte que l'article L. 122-15 du code de l'urbanisme, qui impose en particulier que la création des UTN prennent en compte « *la vulnérabilité de l'espace montagnard au changement climatique* », ne relève pas purement du discours. Passé le temps de la minimisation des effets du réchauffement climatique et du « *greenwashing* », il est nécessaire de mener des réflexions tendant à la réduction effective de l'empreinte environnementale des projets et de réaliser l'objectif de « *zéro artificialisation nette* » fixé en 2019 par le Gouvernement. Cela conduit à s'interroger sur la pertinence de poursuivre certains types de projets : investissements immobiliers consommant toujours plus de foncier, gigantisme des domaines skiables, complexes nautiques d'altitude énergivores...

⁵ Notamment C. urb., art. L. 122-20, L. 141-23 (SCOT), art. L. 122-21, L. 151-6 et L. 151-7 (PLU).

⁶ C. urb., art. L. 122-20 et L. 122-21. - R. 122-10 et s.

⁷ L'UTN remplit ainsi les conditions fixées par la Cour de Justice de l'Union européenne pour qualifier un acte de plan ou programme : CJUE, 7 juin 2018, *aff. Raoul Thybaut et a. contre Région wallonne*, C. 160/17. - CJUE, 27 oct. 2016, *Patrice d'Oultremont et autres c/ région Wallone*, n° C290-15 : *AJDA*, n° 37-2016, 2071 obs. L. Genty.

⁸ CAA Lyon, 15 nov. 2016, *Cne de Tignes*, n° 14LY03771.

⁹ CAA Lyon, 16 juill. 1999, *Puy-de-Dôme Nature Environnement*, n° 98LY01475 : *RJE*, 1/2000, p. 120, concl. Vesclin. - CAA Bordeaux, 1^{er} mars 2012, *Assoc. Nature Comminges*, n° 10BX02516.

¹⁰ CJUE, 7 juin 2018, *aff. Raoul Thybaut et a. contre Région wallonne*, C. 160/17.

¹¹ V. DSF, Communiqué de presse du 7 novembre 2019, « Changement climatique et activités de montagne ».