

Après l'annulation du Scot du Pays de Maurienne : quelle évaluation environnementale pour les UTN ?

Le 30 mai 2023, le tribunal administratif de Grenoble a intégralement annulé pour la première fois un schéma de cohérence territoriale de montagne, jugeant principalement l'évaluation environnementale insuffisante.

À la demande de plusieurs associations de protection de l'environnement, le tribunal administratif de Grenoble, après avoir suspendu partiellement le schéma de cohérence territoriale (Scot) du Pays de Maurienne, le 9 avril 2021, a annulé le Scot dans son entièreté par jugement du 30 mai 2023. L'affaire est exemplaire, du fait déjà que l'annulation de la totalité d'un Scot est plutôt exceptionnelle, mais surtout en raison des incidences immédiates sur de lourds projets d'aménagement dans le cadre de nombreuses unités touristiques nouvelles (UTN). Si plusieurs Scot ont déjà été annulés, la plupart le furent partiellement et souvent pour incompatibilité avec la loi Littoral. Dans notre affaire, l'annulation totale a porté non seulement sur un Scot en région de montagne, mais aussi, et surtout, sur toutes les UTN qu'il contenait.



Gabriel Ullmann
Docteur en droit de
l'environnement

I. Caractéristiques du territoire du Scot du Pays de Maurienne

Le territoire du Scot s'inscrit dans l'une des plus longues vallées des Alpes (120 km) et concerne 53 communes au sein de 5 intercommunalités. Il se caractérise par de forts contrastes. Pour une population permanente d'environ 42 000 habitants, il en accueille en période touristique près de 200 000. Les massifs qui encadrent cette vallée sont fragmentés par 22 stations de sports d'hiver avec plus de 300 remontées mécaniques et 1 000 kilomètres de pistes de ski.

Des espaces naturels et paysagers conservent une extrême richesse qui s'explique par les fortes contraintes de relief et de climat qui s'imposent à la flore et à la faune. Le territoire du Scot abrite ainsi huit sites Natura 2000, cinq arrêtés de protection de biotope, une inscription en cœur du parc national de la Vanoise, cinq sites classés et 26 sites inscrits. On recense aussi 82 zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (Znieff) de type I et neuf de type II. Ce territoire symbolise parfaitement la difficulté de coexistence entre une économie fondée essentiellement sur des aménagements lourds et récurrents et la préservation d'un patrimoine naturel, agricole et forestier remarquable. Les UTN concernées sont au cœur de cette question.

II. Particularités des UTN : le régime dérogatoire en question

La procédure de création des UTN a été créée en 1977 pour faciliter la construction d'équipements touristiques en zone de montagne. Sa principale caractéristique est de permettre de déroger au principe d'urbanisation en continuité.

Depuis la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, l'UTN est définie comme « *toute opération de développement touristique effectuée en zone de montagne et contribuant aux performances socio-économiques de l'espace montagnard* ».

Les UTN doivent respecter la qualité des sites et les grands équilibres naturels. La jurisprudence a précisé ces notions, en fonction, d'une part, de la qualité du site et de la sensibilité des équilibres naturels, et, d'autre part, de l'importance des atteintes portées au site et à ses équilibres naturels, ainsi que des mesures prises en conséquence dans le projet. Le jugement précité du tribunal administratif de Grenoble s'inscrit dans ce cadre.

Le Conseil d'État avait par exemple validé une UTN bien intégrée dans le site, avec peu d'impacts sur le milieu : « *Partie très limitée de massif du Mont Salève, parti adopté en ce qui concerne la nature des constructions et leur insertion dans le site et des mesures prises pour sauvegarder le régime d'écoulement des eaux et de la faible importance des déboisements et des suppressions de prairies naturelles qu'elle entraîne* ». Mais, il avait confirmé l'annulation d'une UTN en raison de « *l'impact très important sur un site sensible "des plus pittoresques du massif des Grandes Rousses"* », de « *l'atteinte de manière irréversible les paysages, la flore et la faune qui comporte des espèces rares* », ainsi que des « *risques d'avalanches d'une "importance inhabituelle"* ». Il convient de relever que le Conseil d'État évoque la présence d'espèces rares et non forcément protégées.

On différencie les UTN structurantes dont la création et l'extension sont planifiées par le Scot, et les UTN locales dont la création et l'extension sont prévues par le plan local d'urbanisme (PLU). Chacune comprend une sous-catégorie d'UTN, dites « résiduelles », créées par autorisation préfectorale dans les communes non couvertes par un Scot ou par un PLU. Ces UTN sont listées selon leur catégorie. Le sort juridique des UTN structurantes dépend donc de celui du Scot qui les contient. Dès lors, se pose la question de savoir le degré de précision du Scot comprenant des UTN, notamment de son évaluation environnementale (pièce maîtresse).

III. Contenu du Scot du pays de Maurienne : la fuite en avant des aménagements

L'élaboration du Scot, de 2014 à 2019, comportait dix UTN, prévoyant, pour sept d'entre elles, une extension très importante des domaines skiables (150 ha de pistes nouvelles) dans des sites naturels jusqu'alors non équipés. Une unité portait sur la liaison entre les stations de Valfréjus et Valmeinier, en versant nord du mont Thabor, soit un des plus grands projets de ce type dans les Alpes, dénommé « Croix du Sud ». Le Scot prévoyait en outre la création de 22 800 lits touristiques, alors qu'il en existait déjà 166 400, dont 89 500 sont considérés comme des « lits froids ».

Le Syndicat du Pays de Maurienne (SPM) arrêta le projet de Scot le 30 avril 2019, saisissant aussitôt l'autorité environnementale, la Mrae AuRA, puis le tribunal administratif de Grenoble pour la désignation d'une commission d'enquête. La Mrae rendit, le 22 août, un avis très critique sur l'évaluation environnementale du Scot et de ses UTN. Dès le 26 août, le président du SPM prenait son arrêté d'enquête publique, dont les modalités avaient été fixées dès le 12 juillet. L'enquête s'est déroulée du 16 septembre au 19 octobre 2019. La commission rendait ses conclusions le 12 décembre 2019. Le 25 février 2020, le SPM approuvait le Scot.

Au travers du Scot, la Mrae critiquait vertement l'impact des projets d'UTN : « *Le projet de Scot définit des UTN dont les impacts écologiques et paysager prévisibles seront considérables sans pour autant qu'ils fassent l'objet d'une analyse détaillée. Les mesures de dérogation, que prévoit le document d'orientations et d'objectifs (DOO), qui permettent d'exonérer les UTN des obligations d'inconstructibilité s'appliquant aux sites et espaces paysagers remarquables sont exorbitantes et traduisent l'absence totale d'attention du Scot à la grande qualité des paysages remarquables qui constituent pourtant l'un des facteurs majeurs d'attractivité du Pays de Maurienne* ».

La commission d'enquête, quant à elle, émit un avis favorable pour l'ensemble du Scot, à l'exception du projet UTN de « Croix du sud » (avis défavorable) et de deux autres UTN (avis favorables avec des réserves).

IV. Les enseignements tirés du contentieux contre le Scot du Pays de Maurienne

L'évaluation environnementale du Scot a été réalisée sur le mode « plans/programmes », conformément au cadre législatif. Si, dans le rapport de présentation, elle présentait une évaluation sous forme de zooms pour chaque UTN structurante, l'objectif du Scot se limitait à identifier les sensibilités à traiter dans des études ultérieures (PLU et permis de construire notamment). Plusieurs modifications ou élaborations de PLU avaient ainsi été initiées dès l'approbation du Scot. Or, il s'agissait d'UTN structurantes et non pas d'UTN locales, donc du ressort du Scot.

En vertu de l'article R. 104-19 du code de l'urbanisme : « *Le rapport de présentation, ou le rapport environnemental (...) est proportionné à l'importance du document d'urbanisme, aux effets de sa mise en œuvre ainsi qu'aux enjeux environnementaux de la zone considérée* ». Ce principe, qui s'applique dans les deux sens, nécessite que les Scot, qui définissent des orientations et objectifs de portée générale, des principes ou règles qui orientent et encadrent les possibilités d'aménagement, précisent avec soin une localisation et une évaluation des zones de développement s'agissant d'UTN structurantes. Plus les UTN identifiées dans un Scot sont précises, ce qui est le cas ici, plus l'évaluation environnementale devra être approfondie, pouvant aller jusqu'au degré de précision propre à l'évaluation environnementale relative à un projet. Ce qui d'évidence n'a pas été fait pour le Scot du Pays de Maurienne.

- Ordonnance de suspension du 9 avril 2021 : importance des avis de l'autorité environnementale et du commissaire enquêteur

Les associations requérantes ont demandé au tribunal administratif de Grenoble la suspension de la délibération d'approbation du Scot du 25 février 2020. Compte-tenu du fait que la condition d'urgence n'est pas acquise pour une délibération de ce type, le juge des référés a cherché à savoir si des conclusions de la commission d'enquête pouvaient être considérées comme défavorables, de sorte à s'affranchir de cette condition, en vertu de l'article L. 554-12 du code de justice administrative, qui renvoie à l'article L. 123-16 du code de l'environnement : « *Le juge administratif des référés, saisi d'une demande de suspension d'une décision prise après des conclusions défavorables du commissaire enquêteur, fait droit à cette demande si elle comporte un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de celle-ci.* ».

Pour ce faire, il a procédé à une analyse fine au cas par cas pour chacune des recommandations portant sur les UTN. Celles qui se présentaient sous une forme binaire ont été requalifiées en réserves. Comme elles n'avaient pas été levées par le promoteur, elles ressortaient comme autant d'avis défavorables.

Pour les UTN ainsi concernées, le juge des référés a notamment repris « *l'avis extrêmement critique* » de la Mrae pour conclure que les moyens tirés de la méconnaissance des articles L. 122-15 et L. 101-2 du code de l'urbanisme étaient de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée. Il a donc prononcé la suspension de l'exécution de la délibération du SPM du 25 février 2020 pour quatre UTN et une suspension partielle pour une autre. Le SPM ne s'est pas pourvu en cassation.

Pour le reste, pour les parties du Scot n'ayant pas fait l'objet d'un avis défavorable du commissaire enquêteur, le juge des référés a appliqué les dispositions classiques de l'article L. 521-1 du code de justice administrative. Après avoir rappelé que « *ce n'est pas la délibération approuvant le Scot, qui n'autorise pas elle-même la réalisation d'aucuns travaux, ni l'édification d'aucune installation ou construction, qui est susceptible de créer une atteinte grave et immédiate aux intérêts défendus par les l'association requérantes* », il a relevé que la condition d'urgence n'était pas remplie pour « *pour le surplus des conclusions à fins de suspension* ».

- Jugement d'annulation du 30 mai 2023 : importance de l'évaluation environnementale et de l'expertise associative

Le tribunal administratif de Grenoble a annulé la délibération du SPM trois ans après l'enregistrement des requêtes des associations. En présence de travaux aussi impactants et irréversibles, la procédure en référé prend ici toute son importance. Le juge du fond a rappelé que « *si un Scot, compte tenu de sa portée et du fait qu'il n'est pas un instrument avancé de planification urbaine, peut contenir une analyse globale moins fine qu'un autre document de planification, en revanche tel n'est pas le cas des schémas de cohérence territoriale qui prévoient la création d'UTN structurantes en vertu de l'article L. 122-20 du code de l'urbanisme* ». En conséquence, elles doivent « *comporter une évaluation environnementale plus spécifique, même si elle est formellement incluse à l'évaluation environnementale globale du rapport de présentation* ». Aussi, le tribunal, après avoir relevé notamment que l'analyse des UTN ne contenait aucune solution de substitution raisonnable ou de justification des choix opérés, a considéré que l'évaluation environnementale était « *insuffisante au regard du 3° de l'article R. 141-2 du code de l'urbanisme et que cette insuffisance a été de nature à exercer une influence sur la décision contestée* ».

Ensuite, le tribunal a retenu la contradiction du DOO et du rapport de présentation avec les objectifs du projet d'aménagement et de développement durables (PADD), en méconnaissance de l'article L. 141-5 du code de l'urbanisme. Le DOO fixait à 11 567 la réhabilitation des lits touristiques, « *sans accompagner cette réhabilitation de quelque mesure, planification ou incitation et de création de 22 800 nouveaux lits touristiques sans entourer ces créations d'aucune garantie de préservation des espaces non urbanisés ou de maintien de ces lits en lits chauds* ».

Le tribunal a relevé la création de dix UTN, dont sept dédiées à l'extension en altitude des domaines skiabiles ou à l'extension par liaison entre eux, et une pour la création de 1 050 nouveaux lits (Club Med), « *sans égard pour les incitations claires du projet d'aménagement et de développement durables de développement d'un tourisme raisonné, respectueux des espaces naturels et tendant au développement touristique en dehors de la seule saison hivernale* ».

Le tribunal a également considéré que le principe d'équilibre de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme n'était pas respecté. Le rapport de présentation du Scot montrait « *une absence de maîtrise de l'étalement urbain sur des zones de montagne aux intérêts environnementaux et patrimoniaux importants, ainsi que l'absence de solution pérenne pour garantir l'effectivité de l'activité touristique et plus largement économique des stations dans la durée* ». Les juges ont remis en cause l'absence de réflexion des collectivités « *afin de réhabiliter les cœurs de stations dans l'enveloppe existante et gérer le problème récurrent des lits froids ou tièdes* ».

Après une analyse au cas par cas, les juges ont considéré que les sept UTN les plus structurantes étaient entachées d'erreur d'appréciation par les graves atteintes au milieu et, pour certaines, à des espèces protégées. Ce constat s'est appuyé, en bonne part, sur une étude détaillée de FNE. Enfin, après avoir considéré que les illégalités constatées ne pouvaient être régularisées que par une révision du SCoT, le tribunal a rejeté les conclusions du SPM en vue qu'il soit dérogé au principe de l'effet rétroactif des annulations contentieuses, au motif cinglant que « *la circonstance invoquée que des plans locaux d'urbanisme soient en cours d'élaboration sur le fondement du SCoT adopté ne justifie aucunement, et au contraire compte tenu des moyens retenus, la modulation des effets de l'annulation prononcée* ». Cette décision, qui vient après d'autres montre que le juge administratif peut jouer un rôle considérable pour préserver notre biodiversité et notre environnement. Face à l'urgence des défis écologiques, qui sont décidément loin d'être intégrés par les élus^[15], le juge saura-t-il en conséquence se montrer de plus en plus exigeant ?

04/09/2023 – Actu Environnement – Gabriel Ullmann