

Création d'une UTN pour une " liaison téléportée" et viabilité économique du projet

Lire les conclusions de :

Jean-Simon Laval

Conclusions du rapporteur public

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Lyon, 1ère chambre – N° 19LY03596 – 16 mars 2021 – C+ [↗](#)

INDEX

Rubriques

Urbanisme et environnement

Résumé Conclusions du rapporteur public

Résumé

¹ Par un arrêté du 17 novembre 2016, le préfet de l'Isère a autorisé, à la demande des communes d'Allemont et d'Oz-en-Oisans, la création d'une unité touristique nouvelle (UTN) en vue de réaliser une liaison téléportée pouvant à terme accueillir un débit de 2 000 personnes par heure, sur un dénivelé supérieur à 600 mètres. Le requérant avait demandé l'annulation de cet arrêté et relève appel du jugement du 18 juillet 2019 par lequel le tribunal administratif de Grenoble a rejeté sa demande. Il soulève deux moyens : d'une part la complétude du dossier de demande d'autorisation qu'il estime insuffisante s'agissant de la définition de la demande à satisfaire et de l'analyse des conditions de l'équilibre économique et financier du projet et d'autre part l'illégalité du projet au regard de son intérêt public, dès lors que les coûts excèderont les recettes attendues.

² Le premier moyen est classique et la jurisprudence reste constante : par exemple, *CE, 28 juillet 2004, n° 0246750, association fédération pour les espaces naturels et l'environnement catalan et association Cerdagne Notre Terre*. Le juge administratif vérifie que le rapport de présentation de l'opération en cause énonce les conditions générales de l'équilibre économique et financier du projet et vérifie que : « *il ne ressort pas des pièces du dossier que les données relatives au montant des dépenses et des recettes de l'opération doivent être regardées comme erronées, insincères ou à ce point irréalistes que, de ce fait, elles entachent d'irrégularité le dossier au vu duquel la décision d'autorisation a été prise.* »

Ce moyen est un moyen de légalité interne car dans le contentieux de l'excès de pouvoir, le caractère complet du dossier soumis par le pétitionnaire ne relève pas de la procédure suivie par l'autorité administrative mais des règles de fond qui s'imposent à elle. (voir les conclusions de Xavier de Lesquen sous *CE, 15 mai 2013, Société ARF, n° 0353010*).

C'est le contrôle porté par le juge administratif sur le second moyen que la cour administrative d'appel de Lyon a précisé dans ce dossier.

³ En effet s'agissant d'une autorisation d'urbanisme, l'autorité administrative ne porte pas une appréciation sur la viabilité économique du projet d'unité touristique nouvelle et le moyen tiré de l'erreur manifeste qu'aurait commise le préfet en ne contrôlant pas ce point est inopérant. [1]

⁴ *68-001-01-02-01, UTN, Loi du 9 janvier 1985 sur la montagne, Unités touristiques nouvelles, UTN, Liaison téléportée, Liaison entre la vallée d'Allemont et la station d'Oz-en-Oisans, Stations de ski du*

*massif de l'Oisans, Analyse de fréquentation, Etude de marché,
Viabilité économique et financière*

NOTES

[1] Voir en ce sens CAA de Bordeaux, 2 juillet 2007, n° 004BX01267, ADPACE -
Contraire à TA Grenoble, 5ème chambre - N° 01605918 - *FRAPNA Savoie et autres*
- 5 mars 2019 - C+ [Retour au texte](#)

Conclusions du rapporteur public

Jean-Simon Laval

rapporteur public à la cour administrative d'appel de Lyon

DOI : [10.35562/alyoda.6686](https://doi.org/10.35562/alyoda.6686)

Les faits et la procédure antérieure

Les époux F. et M L. vous demandent d'annuler l'arrêté par lequel le préfet de l'Isère a le 17 novembre 2016 autorisé la création d'une UTN censurant ainsi le jugement du tribunal administratif de Grenoble qui a rejeté leur requête et intervention, le 18 juillet 2019. Bien entendu vous n'êtes pas au Kansas mais bien sur la commune d'Oz en O. encore que la création d'une unité touristique nouvelle (UTN) présente bien le caractère de l'apparition d'un équipement sportif dans une zone de montagne qui autrement ne pourrait se concevoir qu'en continuité avec l'urbanisation existante. Elle n'a rien de magique et c'est en grande partie des conditions de l'instruction du projet que nous allons parler ici au travers de conclusions communes. Vous n'êtes pas, d'ailleurs, dans le cas d'une installation en pleine zone montagne de l'UTN car quoique s'agissant d'une téléportation, elle se réfère à une liaison téléphérique entre la vallée d'Allemont et la station de ski d'Oz en O. La gare de départ est située dans le village d'A, dans la vallée vers la station d'Oz en O, située 658, 5 mètres plus haut, le domaine skiable d'Oz en O étant lui-même relié aux domaines de V. et l'Alpe d'H.. Cette liaison devrait permettre de transporter à terme 2000 personnes par heure dont on espère d'une part qu'elle puisse s'intéresser au village de départ sur le plan de la consommation touristique au sens large tout en évitant la montée par la voie routière longue et sinueuse en direction de la station d'Oz en Oisans.

La saisine de la Cour

1) Nous avons peu de doute sur l'IAA des époux Ferrero qui sont propriétaires d'une maison située juste à côté de la future gare de départ à Allemont dans la première requête. L'IAA en appel, dans la seconde requête, qui découle de ce qu'un intervenant aurait eu qualité pour agir en première instance nous parait plus douteuse, car M V. ne subit qu'un survol de sa propriété sans qu'on puisse trouver de véritable débat sur les atteintes à cette dernière. Mais il est vrai qu'il n'y a pas de contestation sérieuse sur ce point de l'IAA et vous pouvez sans doute admettre l'IAA.

2) En revanche, ce qui est en cause, est la FNR tiré de la tardiveté de la demande initiale des époux Ferrero qui contamine si elle est irrecevable l'intervention de M V..

6 2.1 En effet a supposer même que vous puissiez statuer SQSBS sur la recevabilité pour les requérants de première instance, nous doutons que cette faculté puisse bénéficier à l'intervenant rapp. de CE n° 0366109 du 28 novembre 2014. Le RG formé par les premiers est daté du 27 mars 2017 alors que l'arrêté en litige a été publié le 25 novembre 2016 au RAA de la préfecture de l'Isère.

7 Vous pouvez donc penser que la demande de première instance formée le 26 juin 2017 est tardive alors du reste qu'il n'est pas même démontré que la réponse au recours gracieux adressé au conseil des requérants aurait bien été reçue le 26 avril 2017.

8 2.2 Toutefois nous ne vous proposons pas de relever cette tardiveté. En effet le texte de l'article R 122-4 du CU prévoit 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.*

9 2.2.1 Dans une configuration différente mais proche nous vous avons proposé de minorer le poids de la notion de « mention » dans un journal prévue par le CDE pour un PPRN qui avait été publié au RAA en confirmant le tribunal administratif de Grenoble qui l'avait déclaré opposable sans que soit connue la date de publication dans les journaux. Vous avez pris la position inverse voyez votre arrêt n° 019LY01521 du 7 janvier 2021 et nous pensons, en définitive, que votre solution était fondée. En effet, lorsque les textes applicables prévoient explicitement la formalité de deux publications, l'opposabilité de l'acte et par suite la recevabilité du recours suppose que les deux formalités soient accomplies rapp pour les mentions dans les journaux pour une DPU *CE n° 0407826 du 19 juin 2017*. Lorsque des dates de publication sont différentes la jurisprudence admet que les DRC sont décomptés à *compter de la plus tardive des deux dates correspondant l'une au premier jour de la période d'affichage en mairie et l'autre à la seconde des insertions dans la presse locale ou régionale* voyez s'agissant d'un POS CE n° 0160434 du 28 juin 1996 ou pour une autorisation d'urbanisme commercial CE n° 0186124, du 28 janvier 1998.

10 2.2.2 Il est vrai qu'on vous indique que le CE a entendu désormais privilégier la publication au RAA sur les autres formalité de publication suivant une jurisprudence récente dès lors que la *mise en ligne sur le site internet de la préfecture, dans la rubrique "Recueil des actes administratifs", dans des conditions garantissant la fiabilité et la date de la mise en ligne de tout nouvel acte* fait courir les délais alors même par exemple qu'un arrêté préfectoral interdisant la circulation sur une route forestière n'est pas affiché en mairie voyez CE n° 0435277 du 27 mars 2020. Mais il nous parait délicat dans le cas d'une formalité spécifique d'étendre cette jurisprudence à l'ensemble du contentieux administratif.

11 2.2.3 Pour plusieurs raisons. La première est que ce que le CE n'a entendu explicitement dans cette jurisprudence qu'essentiellement pallier un train de jurisprudence ancienne qui faisait de la publication au RAA un acte de publication insuffisamment informatif pour valablement déclencher les DRC voyez CE n° 0119191 du 10 mai 1995 Il fallait alors en quelque sorte « doubler » cette publication.

12 La sécurisation de la mise en ligne sur internet et la facilité de publication imposait sans doute et c'est ce qu'a relevé la doctrine que cette jurisprudence fût abjurée. C'est le sens des clc de la RaPu devant le CE dans la décision du 27 mars 2020 que nous venons de citer.

13 Pour autant, et c'est notre seconde observation, la RaPu cite également une jurisprudence qui établissait même dans les conditions de relative « confidentialité » du RAA des années 1970 que les DRC courraient déjà à l'égard de la publication du RAA lorsqu'elle était prescrite par un texte voyez CE n° 076243 du 9 décembre 1970.

14 2.2.4 Au-delà donc de l'étendue de l'information dispensée, le critère de la rigueur textuellement imposée aux publications ne nous paraît pas abjurée. Il n'est selon nous pas incompatible avec ce que juge le CE désormais que lorsque la publication dans des journaux locaux est prévue par un texte, elle doivent rester considérée comme une publication distincte valable par elle-même et apte selon les principes de décompte traditionnels à constituer le point de départ des DRC, à compter de la date la plus tardive voyez par opposition avec les conditions de publication au RAA, la publication dans les journaux locaux CE n° 049016 du 24 juillet 1987. Vous avez comme nous vous le rappelions plus haut donné une véritable force juridique à la notion de mention s'agissant de la publication dans les journaux locaux, il y a un peu plus d'un mois et nous vous proposons de persister dans cette voie. Nous pensons donc que les deux requêtes sont recevables.

15 ...

16 **La solution**

17 Nous allons vous proposer d'examiner les moyens des deux requêtes en les répartissant par cause juridiques en distinguant au sein de ces chapitres ce qui concerne plus spécifiquement une requête de l'autre. Mais nous vous proposons d'abord un point sur la version des textes applicables.

18 1) Vous êtes en deçà de la version la plus récente des textes celle issue du décret du 10 mai 2017 entrée en vigueur le 1^{er} aout 2017. Aussi n'avez-vous pas à appliquer directement la jurisprudence du CE qui a censuré ledit décret au motif que si *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 ainsi que sur les 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 que 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'UTN, une procédure d'évaluation environnementale conforme aux objectifs de la directive du 27 juin 2001 voyez [CE n° 0414931 du 26 juin 2019](#). L'annulation du décret porte sur la procédure applicable au UTN mise en œuvre en dehors des SCOT et des PLU. Elle est donc sans incidence sur votre affaire alors que vous appliquez la version antérieure du régime des UTN selon l'article L.122-19 du code de l'urbanisme et l'article R. 122-7 du même code dans leur rédaction alors applicable. Vous pouvez toutefois largement douter que la version antérieure des dispositions précitées, applicable également en l'absence de couverture du territoire concerné par un SCOT, ne puisse être justiciable du moyen tiré de l'incompatibilité du régime national avec les objectifs de la directive du 27 juin 2001. Mais alors que vous n'êtes pas dans un régime où s'applique directement le droit de l'Union nous pensons que vous ne pouvez invoquer le caractère d'ordre public des moyens tirés de la méconnaissance d'une norme de droit international, en l'espèce une directive communautaire voyez par exemple dans le droit fiscal [CE n° 090995 du 11 janvier 1991](#). Vous ne pourrez donc vous saisir du moyen tiré de ce que la procédure aurait dû être précédée d'une évaluation de l'autorité environnementale.

19

2) Ces considérations procédurales n'entraînent pas toutefois qu'une évaluation environnementale ne soit pas conduite en amont en application de l'article R 122-11 du code de l'urbanisme et cela particulièrement en dehors de la couverture d'un SCOT compte tenu de ce que la réglementation appelle désormais des UTN structurante voyez [CE n° 0118573 du 15 mai 1992](#) et en aval lors de la mise en œuvre des autorisations d'urbanisme ou environnementale comme par exemple celles afférentes à l'exploitation selon l'article R 122-2 du code de l'environnement; l'UTN n'étant pas en tant que telle une autorisation d'urbanisme voyez [CE n° 0384804 du 9 octobre 2015](#) *Commune de Lauzet-sur-Ubaye* (sol implicite)

20

2.1 L'analyse impose prendre en compte au titre de l'existant l'état des milieux naturels, des paysages, du site et de son environnement, les risques naturels auxquels le projet peut être exposé ainsi que les mesures nécessaires pour les prévenir ainsi que les principales caractéristiques de l'économie locale et au titre des perspectives les caractéristiques principales du projet notamment, de la demande à satisfaire, ainsi que les caractéristiques du domaine skiable, faisant apparaître les pistes nouvelles susceptibles d'être créées, les conditions générales de l'équilibre économique et financier du projet ainsi que les effets prévisibles du projet sur le trafic et la circulation

locale, l'économie agricole, les peuplements forestiers, les terres agricoles, pastorales et forestières, les milieux naturels, les paysages et l'environnement, notamment la ressource en eau et la qualité des eaux, ainsi que les mesures de suppression, compensation et réhabilitation à prévoir, et l'estimation de leur coût. Il nous semble donc que les procédures aient ici une portée non tant formelle que finaliste ; les requérants font du reste grand cas de l'instruction menée par le services de l'Etat qui ne lient pas le préfet bien entendu, mais révèlent une étude approfondie du dossier voyez CE n° 0246750 du 28 juillet 2004 .

21

2.2 Dans cette configuration nous aurions tendance à vous proposer de prendre en compte les moyens de procédure sous l'angle de la jurisprudence du CE n° 0345174 du 3 juin 2013, Commune de Noisy le Grand, suivant laquelle la méconnaissance de ces dispositions procédurales n'est de nature à vicier la procédure et donc à entraîner l'illégalité de la décision [à l'issue de l'instruction CE n° 0246750 du 28 juillet 2004 . Vous n'atteignez pas ici des telles extrémités, contrairement à ce que vous pouvez lire des écritures de la seconde requête de M L.. Aucun élément ne vient vous convaincre que le dossier serait erroné notamment s'agissant de la prise en compte de la demande car il existe bien au dossier une étude de la demande en particulier des stations de ski locales et départementales et en particulier de la station d'Oz. De la même manière il n'apparaît pas que ces prévisions de recettes soient en discordance insincère avec les coûts du projet qui intègrent la réalisation de la voie de desserte de la gare aval et de son parc de stationnement ainsi que les servitudes de survol (du moins le contraire n'est pas établi). En revanche, le projet n'avait pas à intégrer l'acquisition du foncier qui est sur une propriété communale.

22

Là encore le bien-fondé du projet se discute sans doute mais pas dans les termes de la de la procédure suivie pour laquelle nous vous proposons d'écarter les moyens des deux requêtes.

23

3) Les moyens de fond développés par les requête pose à rebours la même question que précédemment. Si vous nous avez suivi, vous ne pouvez déduire des moyens tirés de l'insuffisance de l'instruction, qu'à partir des lacunes de la décision au fond et non pas faire au stade de l'instruction le procès du bien-fondé de la décision. Mais à présent que vous en êtes au stade de l'examen du bien-fondé de cette dernière vous ne devez pas davantage tomber dans l'excès inverse et statuer sur l'opportunité du projet.

24

3.1 C'est sans doute ce qu'entendaient opposer les premiers juges en précisant qu'aucun texte ne subordonnait la création d'UTN à un intérêt public ou une utilité publique. Nous pensons toutefois que ces motifs sont un peu contre-intuitifs, car ils introduisent une opposition avec le régime des DUP qui n'est pas en cause ici, et qui du reste, lui

non plus, ne statue pas sur l'opportunité du projet. Nous pensons plutôt que l'examen des conditions générales de l'équilibre économique et financier du projet n'aurait aucun sens s'il se limitait à un contrôle formel dont nous venons de voir qu'il a été conduit. Il suffit que le projet ne repose pas sur des données erronées ou insincères. Vous restez ici pensons-nous dans le cadre de l'analyse où les lacunes de la décision ressortissent de l'insuffisance de l'analyse. En revanche lorsque vous analysez si les données sont à ce point irréalistes que, de ce fait, elles entachent d'irrégularité le dossier au vu duquel la décision d'autorisation a été prise vous êtes au stade de la légalité interne voyez à nouveau CE n° 0246750 du 28 juillet 2004 Par contre, ce contrôle qui porte sur une projection initiale n'a pas, à ce stade, à vérifier la viabilité économique du projet pour l'avenir ce qui pour le coup relève de l'opportunité. C'est ainsi que juge la Cour administrative d'appel de BX sous l'emprise des anciens textes CAA Bordeaux n° 004BX01267 du 2 juillet 2007 si les dispositions précitées du 4° de l'article 145-2 du code de l'urbanisme prévoient que le dossier de demande d'autorisation d'une unité touristique nouvelle comporte des indications sur l'équilibre économique et financier du projet présenté, il n'appartient pas au préfet compétent pour délivrer l'autorisation de porter une appréciation sur la viabilité économique et financière de ce projet.

25 3.2 C'est plus particulièrement la seconde requête qui insiste sur l'aspect économique et nous pensons que les arguments contrairement à ce qu'a pu laisser entendre le tribunal administratif de Grenoble ne sont pas par eux-mêmes inopérants du moment que les projections du dossier restent réalistes.

26 Même si le gain de temps n'est pas forcément évident entre un trajet par téléportation et l'accès par la route à la station d'Oz d'Oisans d'autres variables peuvent jouer comme un souci de confort par exemple. Si l'accès à cette station est évalué en terme de VL/jour la projection sur le futur est rendue plus délicate par l'analyse qui vise précisément à le diminuer au profit de l'utilisation de l'équipement en projet. De la même manière, il n'est pas certain que l'attractivité d'Allemont soit suffisante pour atteindre un réel potentiel touristique à court terme mais on ne peut préjuger par avance d'une interconnexion entre les deux secteurs, la station étant elle-même connectée à d'autres domaines skiables.

27 A ce titre il n'apparaît pas en tant que telle que l'évaluation économique critiquées par M V. soit à ce point irréaliste s'agissant d'un accroissement de la population des skieurs de 20 % ou tout du moins que ces prévisions soient en discordance insincère avec les coûts du projet que nous avons déjà évoqués. A ce titre le projet ne nous paraît pas méconnaître au sens de l'article L. 122-15 du code de l'urbanisme qui au titre du développement touristique doit prendre en

compte les communautés d'intérêt des collectivités territoriales concernées et contribuer à l'équilibre des activités économiques et de loisirs.

28

3.3 Le même article impose que le projet respecte la qualité des sites et les grands équilibres naturels. A ce titre il apparaît que vous devez distinguer le cas des gares d'arrivées et de départ qui sont placés pour l'une dans un secteur urbanisé et pour l'autre dans une zone déjà occupée par une station de ski. Sur le parcours, les nuisances de l'exploitation sont en elle-même sans incidence sur sa légalité comme à la gare de départ pour les riverains. La destruction des habitats comme le dérangement d'oiseaux protégées-les chiroptères étant hors de cause pour une exploitation diurne-nous paraît pouvoir être pris en charge par les mesures d'évitement et de compensation suffisamment identifiées comme nous l'avons vu. A l'exception de la ZNIEFF de type 2 qui se caractérise du reste par un simple de degré de richesse supplémentaire par rapport aux milieu alentours, le site ne révèle pas une sensibilité telle que l'atteinte à l'environnement dans ces conditions entache d'illégalité le projet.

29

3.4 Le seul élément qui nous paraît poser une certaine difficulté porte sur la gare aval. Il n'est pas démontré que le site où s'implanté la gare amont s'opposerait à sa construction par son positionnement en couloir d'avalanche. Si la gare aval dans la zone soumise à des risques d'inondations qui est la sienne est surélevée au-dessus des crues centennales afin de ne pas être impactée par ce risque, tel n'est pas le cas pour le parking qui reste au niveau du terrain naturel et peut être submergé en cas de débordement des digues. Mais il est vrai qu'il est possible d'anticiper suffisamment à temps les épisodes de débordement et de prendre des mesures de fermeture de l'espace afin d'éviter les atteintes aux biens qui résulteraient de telles épisodes. Nous pensons donc que vous pourrez écarter les moyens de légalité interne.

30

Tels sont les motifs par lesquels nous concluons au rejet des deux requêtes d'appel.