

D. EXT.

CONCLUSIONS

d'Alexandre LALLET, rapporteur public

La création du parc de loisirs Disneyland Paris s'est accompagnée d'une opération urbanistique de très grande ampleur, s'étendant sur plus de 3000 hectares. Ses principales modalités en ont été fixées par une convention conclue en 1987 pour une durée de 30 ans entre l'Etat et plusieurs établissements publics, d'une part, et la société « The Walt Disney Company », d'autre part, convention approuvée par un décret du 24 mars 1987. Ce décret a également acté le principe du projet d'aménagement de l'ensemble du 4^{ème} secteur de Marne-la-Vallée dit « Val d'Europe », projet qui a été qualifié de projet d'intérêt général par arrêté préfectoral dans la foulée.

Ce projet incluait en particulier la réalisation d'équipements hôteliers et de zones d'activités commerciales et de bureaux, dont la valorisation par Disney était censée assurer la rentabilité des parcs d'attractions eux-mêmes. Si les objectifs de fréquentation touristique ont été globalement atteints, le bilan économique des investissements périphériques s'est avéré nettement moins favorable.

C'est pour relancer l'activité et mieux l'inscrire dans le développement du pôle urbain environnant qu'un avenant à la convention de 1987 a été signé le 14 septembre 2010. Il a notamment majoré la durée de la convention de 13 ans, ouvert une option au profit de la société pour construire un 3^{ème} parc à thèmes, et prévu la mise en œuvre d'un projet hôtelier ambitieux dénommé « Villages nature de Val d'Europe », fondé sur le concept du tourisme écologique comprenant 7000 unités d'hébergement. A cette fin, les droits fonciers de la société ont été augmentés sur plusieurs communes, notamment celle de Coutevrout. Un décret du 15 septembre 2010 – c'est-à-dire le lendemain de

1
Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

la signature de l'avenant – a approuvé ce dernier et, dans un article 2, a modifié le projet d'aménagement du 4^{ème} secteur de Marne-la-Vallée qui avait été qualifié de projet d'intérêt général par arrêté préfectoral en 1987, et qui avait lui-même été modifié à trois reprises depuis lors.

Le recours gracieux de la commune de Coutevroult contre ce décret et celui de l'association environnementale Renard contre son seul article 2 ont été rejetés par le ministre de l'écologie. Ces deux requérants vous demandent l'annulation de ces dispositions et de la décision de rejet de leurs recours gracieux. Nous pensons que vous devrez rejeter ces deux requêtes sans qu'il soit besoin d'examiner la recevabilité de celle de l'association, qui est incertaine.

Commençons par l'article 1^{er} du décret qui approuve l'avenant à la convention.

Aucune disposition ne prévoit l'approbation d'une telle convention ou de ses avenants par décret. On pourrait hésiter à y voir une décision susceptible de recours, s'agissant d'un acte *a priori* superfétatoire – la signature de l'avenant par le Premier ministre suffit à engager l'Etat. D'ailleurs, certains avenants à la convention n'ont jamais été approuvés par décret. Mais vous avez implicitement admis que cette disposition d'approbation de la convention de 1987 était susceptible de recours, en précisant qu'aucune disposition ni aucun principe général du droit ne faisait obstacle à ce que la convention du 24 mars 1987 fut approuvée par décret (CE, 23 mars 1992, M... et autres, n° 87601 et s., aux T.). Ce choix nous paraît justifié. Il serait incongru qu'un décret échappe à votre contrôle et, plus encore, que vous vous absteniez de censurer l'*imprimatur* donnée par le Premier ministre à une convention qui serait illicite. Et il serait bien formaliste de regarder comme irrecevables des conclusions qui ne visent en réalité, à travers le décret qu'elles attaquent, qu'à contester la licéité de l'avenant qu'il approuve. Nous vous proposons donc d'admettre implicitement que cette disposition fait grief. Ce qui ne vous mènera pas loin, car les deux seuls moyens soulevés par la commune à son encontre ne sont pas fondés.

Il est soutenu, d'une part, que l'avenant approuvé était contraire aux articles L. 332-6 et L. 332-6-1 du code de l'urbanisme faute de prévoir la participation de la société pivot Euro Disney au financement des équipements publics prévus. Mais cette disposition ne prévoit la possibilité d'une telle participation que lors de la délivrance des autorisations de construire. Telle n'est pas la portée du décret attaqué, étant précisé que l'avenant ne comporte aucune stipulation excluant l'application de cette disposition au stade des permis de construire.

La commune soutient, d'autre part, que l'aménagement du secteur destiné aux Villages Nature ne pouvait être confié à l'établissement public EPAFRANCE sans publicité ni mise en concurrence préalable, en méconnaissance du droit de l'Union européenne.

Il faut rappeler que l'aménagement du secteur IV « Val d'Europe » a été confiée à l'établissement public d'aménagement EPAFRANCE par un décret de 1987, distinct de celui qui approuvait la convention initiale. Sa compétence a été étendue au nouveau périmètre incluant en particulier les fameux « Villages Nature » par un décret du 13 décembre 2011 modifiant le décret de 1987. Ce n'est donc pas le décret attaqué qui confie cette nouvelle mission à EPAFRANCE. Pour autant, dans la mesure où EPAFRANCE est signataire de l'avenant et que ce dernier prévoit que l'Etat « *fera de son mieux pour étendre le périmètre d'intervention d'EPAFRANCE à la totalité de l'Emprise, de façon à permettre la réalisation du Projet Villages Nature* », il nous semble que le décret acte à tout le moins une décision de principe, un engagement dont le décret du 13 décembre 2011 n'est que la déclinaison ou l'exécution. Si une mise en concurrence avait été nécessaire, le décret aurait difficilement pu approuver un avenant qui désignait par avance l'heureux élu, sauf à annoncer la commission d'un délit de favoritisme. Il nous paraît donc difficile de nier l'opérance du moyen.

Nous vous proposons de l'écarter au fond car nous sommes convaincus qu'une publicité et une mise en concurrence préalables ne s'imposaient pas. Par une décision

EPA Euroméditerranée du 23 décembre 2011 (n° 351505, au Rec.), vous avez jugé qu'un établissement public d'aménagement pouvait se voir confier des missions d'aménagement relevant d'une collaboration entre l'ensemble des personnes publiques concernées par l'opération et représentées à son conseil d'administration de l'établissement, sans formalités de publicité ni mise en concurrence, dès lors que ces formalités sont régulièrement mises en œuvre par l'établissement pour les marchés qu'il passe en qualité de maître d'ouvrage. C'est une déclinaison de l'exception *in house* dégagée par la CJUE, notamment à propos des établissements publics de coopération intercommunale (CJCE, 13 novembre 2008, Coditel Braban, C-324/07) et, plus récemment, des contrats de prestation de services conclus dans le cadre d'une démarche intercommunale, alors même qu'on ne peut dire, *stricto sensu*, que les collectivités publiques exercent sur le prestataire un contrôle analogue à celui qu'elles exercent sur leurs propres services (CJCE, 9 juin 2009, Commission c/ Allemagne, C-480/06).

Notre configuration est la même : EPAFRANCE est un établissement public dont les missions d'aménagement relèvent d'une collaboration entre les collectivités publiques concernées par cette opération et représentées à son conseil d'administration. La seule différence tient à ce qu'il s'agira ici, à terme, d'un projet d'intérêt général, et non, comme dans le précédent EPA Euroméditerranée, d'une opération d'intérêt national pour laquelle la compétence en matière de délivrance des permis de construire est transférée à l'Etat. Mais ce dernier élément, relevé par la décision mais non repris dans son fichage, ne nous paraît en rien modifier la solution. Dans ces conditions, le décret a pu approuver un avenant qui prévoyait de confier à EPAFRANCE la mission d'aménagement litigieuse.

Venons-en précisément à l'article 2 du décret qui modifie le projet d'aménagement qui avait été qualifié de projet d'intérêt général – PIG - en 1987, et qui avait entretemps été modifié à 3 reprises. Les modifications apportées en 2010 sont principalement de trois ordres : la réalisation éventuelle d'un troisième parc à thème, celle de plusieurs

programmes hôteliers et, surtout, la création du grand projet « Villages Nature de Val d'Europe ».

Il importe de rappeler brièvement le cadre juridique des PIG. En vertu de l'article L. 121-9 du code de l'urbanisme, l'autorité administrative peut qualifier de PIG les projets d'ouvrages, de travaux ou de protection qui remplissent trois conditions :

- présenter un caractère d'utilité publique ;
- être destinés à la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'équipement, au fonctionnement d'un service public, à la protection du patrimoine ou à d'autres finalités limitativement énumérées et qui ne sont pas ici en cause ;
- enfin, avoir fait l'objet soit d'une décision d'une personne ayant la capacité d'exproprier arrêtant le principe et les conditions de réalisation du projet, soit d'une inscription dans un des documents de planification prévus par les lois et règlements.

L'article R. 121-4 du même code prévoit qu'un projet est « qualifié de projet d'intérêt général par arrêté préfectoral ». Une fois qualifié et porté à la connaissance des collectivités territoriales concernées, les PIG s'imposent aux documents locaux d'urbanisme, qui doivent donc, le cas échéant, être modifiés pour être rendus compatibles avec eux.

Il est soutenu que le décret serait entaché d'incompétence dès lors qu'un PIG ne peut être qualifié que par l'autorité préfectorale. Saisi d'un moyen identique dirigé contre le décret de 1987, vous avez jugé, par votre décision M... et autres déjà mentionnée, que ce décret n'avait pas qualifié le projet de PIG mais constituait seulement la décision arrêtant son principe et ses conditions de réalisation, au sens des dispositions de l'article R. 121-13 du code de l'urbanisme alors en vigueur, désormais reprises à l'article L. 121-9. Votre décision de Section du 30 octobre 1992 Ministre des affaires étrangères c/ Association de sauvegarde du site Alma Champs (n° 140220, au Rec.),

confirme cette analyse à propos d'une décision ministérielle analogue, juge par ailleurs qu'il s'agit d'une décision faisant grief, et précise que l'intérêt national du projet justifiait en l'espèce que ce soit le ministre qui prenne cette décision de principe au nom de l'Etat.

Même si, devant vous, le ministre, maladroitement, soutient que le décret litigieux procède lui-même à la qualification de PIG, nous ne voyons aucune raison de se séparer de l'analyse de 1992 : l'article 2 du décret attaqué constitue ainsi seulement la décision arrêtant le principe du projet et les principales modalités de sa réalisation. Et il nous paraît certain – ce n'est d'ailleurs pas contesté ici - que le projet, par son ampleur et sa prétention sinon sa vocation à constituer une référence du tourisme au niveau international, revêt bien un intérêt national, ce qui justifiait l'intervention du Premier ministre pour prendre la décision de principe.

C'est au préfet compétent qu'il appartient, ensuite, de qualifier le projet de PIG, sans y être contraint, juridiquement, par le décret attaqué. Et pour cette raison, les requérants ne peuvent sérieusement soutenir que le décret serait irrégulier 1° faute d'avoir été précédé de la qualification de PIG par le préfet de Seine-et-Marne, puisque le code de l'urbanisme prévoit la séquence exactement inverse, 2° faute d'avoir été porté à la connaissance de la commune, puisque ce porter-à-connaissance ne concerne que l'arrêté préfectoral, 3° faute d'avoir été précédé de la délibération d'EPAFRANCE, qui n'est nullement exigée préalablement à une telle décision de principe, 4° faute d'avoir été mis à la disposition du public, puisqu'il ne s'agit pas d'une condition de légalité de la décision de principe, mais seulement de l'arrêté préfectoral et 5° faute d'avoir été inscrit au schéma directeur de la Région Ile-de-France, puisqu'il s'agit d'une condition opposable au seul arrêté préfectoral, et encore, seulement en l'absence de décision de principe.

La commune ne peut en outre utilement soutenir que le décret aurait dû respecter la procédure prévue à l'article L. 5311-4 du code général des collectivités territoriales

relatif à la fixation du périmètre d'urbanisation d'une agglomération nouvelle. Telle n'est pas la portée de ce décret, qui ne modifie en rien les limites de l'agglomération nouvelle Val d'Europe. Et, comme vous l'avez jugé dans la même décision M... et autres de 1992, aucune disposition n'empêchait qu'un PIG soit arrêté en-dehors du périmètre d'une agglomération nouvelle.

Le moyen suivant est un peu plus substantiel et la défense du ministre n'y répond d'ailleurs pas : la commune et l'association soutiennent que le décret aurait dû être précédé de l'organisation d'un débat public à l'initiative de la Commission nationale du débat public.

Il résulte des articles L. 121-8, R. 121-1 et R. 121-2 du code de l'environnement que les projets d'équipements touristiques d'intérêt national de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et des personnes privées doivent donner lieu à une saisine de la Commission nationale du débat public lorsque le coût des bâtiments et des infrastructures excède 300 millions d'euros, ce qui est le cas ici¹. Il n'y a donc aucun doute que le PIG en cause devait donner lieu à une saisine de la CNDP, à charge pour celle-ci de déterminer les modalités de la participation, notamment sous la forme d'un débat public. Cette commission a d'ailleurs été saisie du projet litigieux deux jours avant le décret attaqué. Reste à déterminer si elle aurait dû l'être en amont.

L'article L. 121-1 du code de l'environnement prévoit que la participation du public « peut » prendre la forme d'un débat public, qui porte sur l'opportunité du projet, ses objectifs et ses caractéristiques principales. Il ne s'en déduit pas, à notre sens, que la saisine s'imposerait avant même que la décision de principe ne soit prise, d'autant qu'une telle décision n'empêche pas de continuer à réfléchir à l'opportunité du projet

¹ Par ailleurs, si l'article L. 121-2 du même code exclut du champ du débat public les « opérations d'aménagement prévues par le livre III du code de l'urbanisme », ce renvoi ne vise que les opérations des collectivités locales et des établissements publics de coopération intercommunale, en vertu du second alinéa de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, lesquelles peuvent être, le cas échéant, soumises à la concertation locale prévue à l'article L. 300-2.

et, le cas échéant, de l'abandonner. Par ailleurs, s'il dispose que la participation du public doit être assurée pendant toute la phase d'élaboration d'un projet, « depuis l'engagement des études préliminaires jusqu'à la clôture de l'enquête », vous avez jugé que ces dispositions ne fixaient pas de date limite pour la saisine de la CNDP, pourvu que cette saisine ne soit pas dépourvue d'effet utile (CE, 20 avril 2005, Collectif contre les nuisances du TGV de Chasseneuil du Poitou et Migne-Auxances, n° 258968, aux T.).

A cette aune, nous ne pensons pas que la saisine de la CNDP s'imposait préalablement au décret, qui se borne à acter le principe du PIG et à en tracer les grandes lignes. A ce stade, la saisine de la CNDP conserve assurément un effet utile, ce qu'a d'ailleurs confirmé le bilan du débat organisé en 2011. Et même si la conclusion de la convention avec la société Disney rend le processus difficilement réversible compte tenu des engagements pris, il nous paraît peu réaliste d'exiger la saisine de la CNDP et, le cas échéant, l'organisation d'un grand débat public alors même que les parties au projet ne se sont pas encore mises d'accord sur le principe de sa réalisation et ses principales caractéristiques.

Au titre de la légalité interne, il est soutenu laconiquement que le PIG de 1987, qualifié par arrêté préfectoral, serait devenu caduc et ne pouvait donc pas être légalement modifié par le décret attaqué. L'article R. 121-4 du code de l'urbanisme prévoit que les PIG deviennent caducs à l'expiration d'un délai de trois ans à compter de leur notification, et peuvent être renouvelés. Cette disposition vise à éviter de faire peser sur les collectivités locales concernées et leur politique de planification urbaine une contrainte permanente. Mais l'éventuelle caducité du PIG de 1987 n'empêchait nullement l'Etat de prendre une nouvelle décision de principe portant sur un projet complété, incluant en particulier l'opération « Villages Nature », en vue de sa qualification de PIG par un nouvel arrêté préfectoral. D'ailleurs, le projet de 1987 avait été substantiellement modifié à 3 reprises avant le décret attaqué, sans qu'il soit soutenu que le dernier PIG en date était lui-même devenu caduc.

Les requérants soutiennent ensuite que le projet n'entrerait pas dans le champ d'application des dispositions de l'article L. 121-9 relatives aux PIG et serait dépourvu d'utilité publique. Vous avez accepté d'effectuer ce contrôle s'agissant du décret de 1987 dans votre décision M... et autres du 23 mars 1992. Vous vous y êtes en revanche refusé quelques mois plus tard, dans le précédent de Section Ministre des affaires étrangères du 30 octobre 1992, en jugeant qu'un tel moyen ne pouvait être utilement invoqué à l'encontre de la décision arrêtant le principe du projet. Ce n'est qu'au moment de la qualification du PIG que le préfet devra s'assurer que le projet entre bien dans le champ de ces dispositions et répond à la condition d'utilité publique, sur lequel vous effectuez le contrôle de bilan issu du droit de l'expropriation.

La décision de principe prévue par l'article L. 121-9 n'est qu'une des conditions de la qualification de PIG, au même titre que l'utilité publique et la condition tenant à la nature du projet. Ces conditions n'ont pas à se respecter l'une l'autre : c'est au stade de l'arrêté préfectoral qu'il conviendra d'examiner si elles sont toutes réunies. Le bien-fondé de la solution dégagée par votre Section du contentieux nous paraît certain s'agissant du caractère d'utilité publique du projet. Dans la mesure où les avantages et les inconvénients du projet peuvent être révélés postérieurement à la décision de principe, notamment par le biais d'un débat public, il serait assez hasardeux d'apprécier le bilan coûts – avantages du projet à ce stade très précoce sinon de manière très distante, par le biais de l'erreur manifeste d'appréciation, qui est ici invoquée. On pourrait en revanche concevoir de contrôler que la décision de principe porte bien sur un projet entrant dans le champ de l'article L. 121-9, afin, le cas échéant, de bloquer en amont la procédure s'il apparaît que l'opération est, par nature, insusceptible d'être qualifiée de PIG. Mais outre que ce contrôle n'aurait, sur le fond, guère d'intérêt tant le champ d'application des PIG est conçu en des termes larges - il englobe notamment toute opération d'aménagement ou d'équipement, ce qui est évidemment le cas en l'espèce -, une illégalité sur ce point ne pourrait vous conduire à annuler le décret qu'en tant qu'il aurait pour effet de permettre au préfet de qualifier le

projet de PIG. Car pour le reste, aucune disposition n'interdit à l'Etat d'approuver – au sens d'appuyer - un projet. Nous croyons donc préférable de renvoyer l'examen de ces questions au stade de l'arrêté préfectoral qualifiant le projet de projet d'intérêt général.

Ces moyens sont donc ici inopérants. Et vous pourrez constater que la décision de principe n'est, contrairement à ce qui est soutenu, entachée d'aucune erreur manifeste d'appréciation. Le projet, créateur de nombreux emplois et concourant au rééquilibrage de la région parisienne vers l'Est, présente manifestement un intérêt public, et on ne peut dire que les inconvénients allégués lui ôteraient manifestement ce caractère. L'incidence écologique du projet, en particulier, reste relativement limitée.

Enfin, l'unique moyen dirigé contre le refus de recours gracieux opposé à la commune, et tiré de l'incompétence de son signataire, est inopérant : les requérants demandent l'annulation directe du décret et ne peuvent utilement se prévaloir des vices propres de la décision de rejet de leur recours gracieux (CE, Section, 6 mars 2009, Syndicat national des ingénieurs de l'industrie et des mines, n° 309922, au Rec.). En tout état de cause, le directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages était compétent à qualité, en vertu du décret du 27 juillet 2005, pour prendre une telle décision au nom du ministre.

PCMNC au rejet des requêtes.