

DROIT ET RESPONSABILITE EN MONTAGNE

ACTUALISATION DE LA JURISPRUDENCE DES ACTIVITES SPORTIVES (incluant tous les sports de nature) ET TOURISTIQUES (notamment en matière d'urbanisme)

PROTECTION DES ESPACES NATURELS ET RESPECT DE L'ENVIRONNEMENT

PRATIQUE ANARCHIQUE DES LOISIRS MOTORISÉS DANS LES ESPACES NATURELS (quad, moto verte, trial, 4x4, etc.)

Un arrêt du Conseil d'État du 10 janvier 2007 valide la circulaire « Nelly Olin », relative aux règles imposables aux utilisateurs de véhicules terrestres à moteur dans les espaces naturels, en application de la loi du 3 janvier 1991 trop souvent transgressée (cf. p. 96-98 de *Droit et responsabilité en montagne*).

Le contexte

La loi du 10 juillet 1976¹ proclame que « *la protection de la nature contre les dégradations qui la menacent est d'intérêt général et que la sauvegarde de ce patrimoine est du devoir de chacun* ». Dans le droit fil de son adoption, de nombreuses associations de défense de la nature vont soutenir avec force que la pratique non réglementée du tout terrain par des véhicules motorisés, consacrée en droit français par le principe de la liberté de circulation, s'oppose à la conservation des milieux, à la préservation d'espèces animales et végétales et d'une manière générale à la protection des espaces naturels et des paysages (érosion du sol, pollution de l'air, nuisances sonores et atteintes écologiques pour la faune et la flore...). C'est pourquoi le législateur, motivé par la volonté de faire cesser les nombreux troubles causés aux autres utilisateurs du milieu (agriculteurs, éleveurs, randonneurs à pied, résident), va interdire en 1991, l'introduction des loisirs motorisés dans tous les espaces naturels.

Rappelons que c'est la loi du 3 janvier 1991² qui a posé, dans son article 1^{er}, la règle générale de l'interdiction de la circulation des véhicules à moteur dans les espaces naturels « *en dehors des voies classées dans le domaine public routier de l'État, du département et des communes, des chemins ruraux et des voies privées ouvertes à la circulation publique des véhicules à moteur*³ ». Elle stipule aussi dans son article 3 que « *l'utilisation à des fins de loisirs, d'engins motorisés, conçus pour la progression sur neige est interdit(e), sauf sur les terrains ouverts dans les conditions prévues au premier alinéa* ». Suite à de nombreux excès constatés, une circulaire du 30 novembre 2000 de la ministre de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire va tenter de fixer les conditions d'utilisation des motoneiges, pour limiter les effets jugés préjudiciables de cette pratique. On se souvient que, suite à une requête en annulation par le Syndicat national des professionnels de la moto-neige et par l'Association des maires des stations de sports d'hiver et d'été (p. 97), un arrêt du Conseil d'État du 30 décembre 2003, n°229713, a été adopté. Le Syndicat des professionnels de la moto-neige et autres avaient jugé que, si cette circulaire importante était consolidée dans la plupart de ses points, elle devait être annulée partiellement : « (...) elle prévoit dans son point 1.1.1, qu'une voie momentanément fermée à la circulation par décision d'une autorité locale perd son statut de voie ouverte à la circulation publique et est alors soumise au principe général d'interdiction de l'article 1^{er} de la loi du 3 janvier 1991 ». Cette annulation ponctuelle va contribuer à créer une situation assez confuse, au plan juridique, qui sera ensuite exploitée sur le terrain pour tenter de réduire la portée de la loi.

En revanche, l'arrêt susvisé avait statué en confortant l'application du point 2.5 de la circulaire qui admet que des moto-neiges peuvent assurer le ravitaillement de refuges, en excluant toutefois qu'elles puissent servir à convoyer des clients jusqu'à un refuge, un tel usage relevant dès lors d'une

1 Loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, JO du 13 juillet, p. 4203.

2 Loi n°91-2 du 3 janvier 1991, JO du 5 janvier, relative à la circulation des véhicules à moteur dans les espaces naturels. Cf. environnement, art. L. 362-1 et s.

3 Sauf pour les engins participant à une mission de service public ou utilisés à des fins professionnelles de recherche, d'exploitation ou d'entretien des espaces naturels.

utilisation à des fins de loisirs, proscrite par l'article 3 de la loi de 1991 (cf. *Droit et responsabilité en montagne*).

La circulaire « Nelly Olin » du 6 septembre 2005 n°DGA/SDAJ/BDEDP n°1 qui visait à renforcer, en termes d'instructions à l'endroit des préfets, l'application stricte de la loi de 1991, suscita de vives protestations de la part du syndicat professionnel susvisé et des usagers de ces engins motorisés, ce malgré la préconisation de la mise en place de PDIRM (Plans départementaux d'itinéraires de randonnée motorisée). A ce sujet, une première mise en œuvre d'un itinéraire spécifique semble d'ailleurs bien mal engagée : une délibération du maire de la commune Les Déserts du parc naturel régional des Bauges, en date du 16 décembre 2006, a été prise en faveur d'un projet de parc à motoneiges ! En effet, outre le tollé des associations de défense de l'environnement et de la charte de ce magnifique parc régional, cette initiative a provoqué d'emblée un très sérieux point de contentieux : le préfet de Savoie a notamment décidé de déférer auprès du tribunal administratif cette délibération aux fins d'annulation.⁴

L'arrêt du Conseil d'État du 10 janvier 2007

Statuant en plein contentieux, l'arrêt du 10 janvier 2007 conforte la circulaire « Olin », même si quelques dispositions techniques ont été annulées.

La circulaire du 6 septembre a fait l'objet d'un recours pour excès de pouvoir formé par le CODEVER (Collectif pour la défense des loisirs verts), la Fédération française de motocyclisme et la Fédération française de 4x4. Leur requête en annulation de ce texte, qui imposait selon eux des interdictions abusives non prévues par la loi de 1991, sera rejetée, hormis certaines dispositions impératives de l'annexe 1 de la circulaire. En effet, ce rejet tient à l'imprécision de la requête et à sa méconnaissance de certains articles du code de la route. Dans la mesure où elle omettait de rappeler que certains « quads » légers pouvaient être conduits sans que leur conducteur soit détenteur du permis B1, exigible seulement pour les quadricycles lourds à moteur, cette annexe 1 a été annulée par la haute juridiction. En revanche, elle a conforté le reste de la circulaire (CE 10 janvier 2007, n° 286701, cf. T&D n° 86/2007). Le Conseil d'État a en effet jugé que, conformément à une jurisprudence bien établie, les annexes 2 à 5 ne comportant aucune disposition impérative ne faisaient pas grief, en l'espèce, et ne pouvaient donc pas faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. S'agissant des dispositions impératives, il a confirmé que la ministre Nelly Olin était compétente pour les édicter et qu'elle n'était pas tenue de procéder préalablement à des consultations. Il a également statué que la circulaire attaquée ne portait pas atteinte au principe constitutionnel de la liberté d'aller et venir. Contrairement à ce qu'avancent les requérants dans différents communiqués de presse, la quasi-totalité de cette longue circulaire d'interprétation de la loi de 1991, hormis l'annexe 1, a été validée, renforçant ainsi son contenu. Les nombreuses associations et fédérations réunies au sein de la C.A.L.M.E (Coordination pour l'adaptation des loisirs motorisés à l'environnement, comportant notamment la FFCAM et la Fédération France nature) s'en sont félicitées.

Premiers effets de la circulaire « Olin » quant à l'application des sanctions pénales prévues par la loi du 3 janvier 1991

Les sanctions prévues au plan pénal en matière d'interdiction de « *l'utilisation à des fins de loisirs, d'engins motorisés conçus pour la progression sur neige* » - à savoir une amende prévue pour les contraventions de 5^e classe (1500 € maximum⁵) - sont effectivement peu dissuasives et jusqu'à présent assez peu souvent retenues. Toutefois, on peut relever un arrêt du 6 mai 2006 de la Cour de cassation⁶ qui confirme la condamnation de deux personnes, loueurs d'engins, évoluant sur le territoire d'un parc national, à 1000 € d'amende chacun et a prononcé des intérêts civils en faveur de la FRAPNA (Fédération Rhône-Alpes de protection de la nature) et de l'association « Vivre en Tarentaise » (200 € « *d'indemnité propre à réparer le dommage né de l'infraction* »). Rappelons que la circulaire susvisée enjoignait les préfets et les responsables de la gestion de la nature « *à appliquer*

4 Cf. environnement, art. L. 361-2 : « *le département établi, dans les mêmes conditions qu'à l'article L. 361-1, un plan départemental des itinéraires de randonnée motorisée dont la création et l'entretien demeurent à sa charge.* »

5 Cf. environnement, art. L. 362-3 ; Décret n° 92-258 du 20 mars 1992, art. 1er, JO du 22, n° 70.

6 Cass. crim. 16 mai 2006, n°05-86605. Le moyen juridique retenu par F., soutenant « *qu'aller dire bonjour à un ami fait partie de ses activités professionnelles de loueur d'engins, alors que les constatations des gardes du Parc National sont formelles, les ayant vu circuler (avec Alexis F.) sur une piste damée et sur un circuit privé sur lequel ils n'avaient pas le droit d'entrer...* » sera écarté.

très fermement la réglementation concernant l'usage des engins motorisés de loisirs et en particulier des quads dans les espaces naturels ». Tout en proposant une analyse des textes législatifs et réglementaires ainsi qu'un mode d'emploi à l'usage des préfets, des maires et des présidents des conseils généraux pour résoudre certains conflits, la ministre souhaitait une mobilisation des agents verbalisateurs et des Parquets.

Ainsi, pour la pratique de la moto verte, le tribunal de police de Morlaix, dans une décision de justice du 11 janvier 2007, a-t-il condamné une personne à une amende de 500 €, à la suspension de son permis de conduire et, ce qui mérite d'être souligné, à la publication de la décision dans le magazine *Motos Vertes*. Elle a également dû verser 600 € de dommages et intérêts en faveur de trois associations de protection de l'environnement qui avaient porté plainte et qui s'étaient portées partie civile. C'est certes trop peu, selon certains commentateurs, néanmoins encourageant, notamment au niveau de la motivation retenue. Le tribunal a en effet précisé qu' « *il [le condamné] lui appartenait de se renseigner sur la nature des chemins empruntés, ouverts ou non à la circulation* » et, qu'en tout état de cause, « *il ne pouvait qu'avoir conscience de son infraction car ils [les chemins] ne sont pas carrossables, n'étant ni goudronnés, ni même pour certains empierrés et [qu']ils sont dépourvus de toute signalisation routière...* ». Le juge se montre même sévère à l'endroit de ce pratiquant des sports motorisés : il lui reproche un comportement peu responsable, peu conforme à l'esprit et à la lettre du contenu de la loi de 1991 susvisée. Il relève ainsi « *qu'il ne pouvait pas ne pas s'apercevoir des dégradations durables que son plaisir égoïste et passager provoquait au site naturel de grande qualité où la nature est préservée au sein d'un paysage de grande beauté : végétaux écrasés, ornières profondes creusées dans une terre meuble...* ».

PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET RESPECT DES BIOTOPES

Suite à un recours formé par l'Association fédérative régionale pour la protection de la nature du Haut Rhin, la Cour administrative d'appel de Nancy a annulé récemment l'arrêté préfectoral pris par le préfet des Vosges, autorisant une compétition de ski de fond, au motif qu'elle était contraire à une bonne évolution des conditions de préservation du grand tétras et de son biotope. (C.A.A Nancy, 4^e ch., 4 déc. 2006, n°05NC01448, Association fédérative régionale pour la protection de la nature Haut-Rhin).

Cet arrêt est à rapprocher de la jurisprudence très fournie, développée aux pages 85-92 de *Droit et responsabilité en montagne*.

NAVIGATION SUR LES COURS D'EAUX DOMANIAUX

Interdictions injustifiées, voire abusives, à motif sécuritaire ou de protection de l'environnement par arrêté préfectoral.

La Fédération française de canoë-kayak a obtenu, suite à un recours pour excès de pouvoir et erreur manifeste d'appréciation, l'annulation partielle d'un arrêté préfectoral pris par le préfet des Pyrénées-Atlantiques, relatif à la réglementation de la navigation sur un cours d'eau domanial. Le motif évoqué était le suivant : « *certaines interdictions de navigation ne sont justifiées, ni par la recherche d'une conciliation entre les différents usagers de l'eau, ni par la protection de la faune piscicole, ni par des raisons de sécurité* ». (C.A.A Bordeaux, 3^e ch., 12 déc. 2006, n°04 BY 00239, FFCK).

Cette annulation est à rapprocher plus particulièrement de la jurisprudence antérieure, notamment de l'arrêt du 23 octobre 1996, FFCK et autres/c préfet de Hte Loire, req. N° 162 667. De surcroît, celui-ci a amorcé la reconnaissance jurisprudentielle des fédérations sportives, dont les activités s'exercent en milieu naturel. Elles doivent établir les catégories et le classement de leurs espaces, sites et itinéraires d'exercice du point de vue du niveau technique et des difficultés de chacun d'eux. En l'espèce, le Conseil d'État avait annulé les dispositions préfectorales interdisant la pratique du canoë kayak sur des cours d'eau que la FFCK avait pourtant classé II et III (facile et relativement difficile).

PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS

Le juge administratif qui limite son contrôle à celui de l'erreur manifeste d'appréciation remet rarement en cause les dispositions restrictives retenues lors de l'élaboration des PPRN (Plans de protection contre les risques naturels) prévus contre les avalanches, les mouvements de terrain en montagne, les inondations, etc.

Un rapide examen de l'actualité jurisprudentielle, en la matière, le démontre : les objectifs prioritaires de sécurité publique poursuivis par les collectivités locales l'emportent, même si, parfois, l'importance du risque peut paraître bien incertaine.

Ainsi, à titre d'illustration, la Cour administrative d'appel de Marseille n'a pas annulé les études ayant permis de conduire à bien l'élaboration d'un PPRN alors que certaines erreurs avaient été relevées dans l'expertise correspondante (CAA Marseille, 19 mai 2005, req. N° 04MA02029 et 29 juin 2006, req. N° 04MA02502). Rappelons que les juges de la même Cour d'appel avaient aussi consacré, comme ils le font habituellement, le fait que la charge de la preuve appartient au requérant. Celui-ci doit, sur la base d'une démonstration irréfutable, établir l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation, autrement dit d'une grosse erreur.

Aussi, on ne saurait trop recommander aux requérants de solliciter auprès du juge la désignation d'un expert contradictoirement nommé, au lieu de produire des expertises relevant de sa propre initiative. Pour qu'une telle demande d'expertise ait quelque chance d'aboutir, faut-il encore qu'elle ne se borne pas à alléguer de simples erreurs figurant dans le cadre du PPRN (CAA Marseille, 1^{er} février 2011, « SARL camping *La Pépinière* et camping *Les Romarins* », req. N° 00MA00489 et 00MA00495). Un doute sérieux doit être établi quant à la pertinence de ces études pour que la demande d'expertise puisse être appréciée comme ayant le caractère d'une mesure utile, au regard de l'article L. 532-1 du code de justice administrative (CAA Marseille 20/09/2004, « *Gandolfo* » classement contesté d'un terrain en zone d'aléas forts à très forts alors que compte tenu de la mise en place d'une digue de protection le long de la rivière, confortée par des gabions. Ce terrain d'assiette n'avait été jamais submergé par les eaux même lors de crues dites « centenales », élément non sérieusement contredit par l'administration...).

A titre exceptionnel, le juge peut, dans le cadre d'un PPR, annuler et invalider le classement en zone rouge d'une parcelle dont il a pu être démontré sur la base d'une étude émanant d'un bureau d'études : « *depuis l'approbation du plan, d'importants travaux de curage ont été entrepris par les appelants qui ont mis un terme au caractère inondable de la parcelle en litige et que dès lors, à supposer même que des parcelles soient toujours soumises à un risque d'inondation, le refus du préfet de l'Hérault de prescrire la révision du PPRI en tant qu'il classe la (dite) parcelle est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation* » (CAAA Marseille, 19 mai 2005, req. N° 04MA00013). Il en est de même pour des problèmes liés à l'échelle de réalisation (T.A. Nice, 18 mars 2003, MM. De Panisse-Paris et SCI l'Aspre Redon sur le PPR de Loubet et La Colle au Loup et T.A. Montpellier, 20 décembre 2002, M.G. Boffety et M^{le} Velay pour le risque d'inondation).

Ce même principe d'échelle et de proportionnalité peut conduire par la voie de l'exception d'illégalité à l'annulation de permis de construire délivrés sur des terrains considérés comme classés à tort en zone constructible, pour un risque d'avalanche (arrêt très intéressant du C.E., en date du 9 juillet 2003, com. de Val d'Isère). Ce type de solution reste cependant l'exception, comme le souligne un excellent article d'analyse juridique de *La Gazette des Communes* du 9 avril 2007 (p. 54 et 55, « *le juge réservant à l'administration une marge de manœuvre importante dans l'appréciation du risque et se refusant sans doute lui-même à prendre des risques en invalidant des mesures dont l'objectif affiché est la sécurité des personnes et des biens* »).

Relevons aussi cette jurisprudence intéressante selon laquelle un maire (ou le préfet) ne peut opposer, en général, de refus à un projet de construction situé en zone bleue en montagne identifiant un aléa faible ou modéré au PPR approuvé, notamment dans cette espèce (T.A. Marseille, 10 juin 2004, préfet des Hautes-Alpes) ou dans une zone inondable (T.A. Pau, 22 janvier 2001, préfet des Pyrénées - Atlantiques).