

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE LYON**

N° 16LY00546

ASSOCIATION SPORTIVE MOTOCYCLISTE
DE VILLEBRET

M. Joseph Pommier
Président

Mme Rozenn Caraës
Rapporteur

Mme Marie Vigier-Carrière
Rapporteur public

Audience du 15 février 2018
Lecture du 15 mars 2018

49-04-02-02
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Lyon
(6^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

L'association « Fédération Allier Nature » a demandé au tribunal administratif de Clermont-Ferrand d'annuler l'arrêté du 4 juillet 2014 par lequel le préfet de l'Allier a autorisé l'organisation du championnat de France d'enduro motos les 19 et 20 juillet 2014 dans les départements de l'Allier et de la Creuse.

Par un jugement n° 1401577 du 17 décembre 2015, le tribunal administratif de Clermont-Ferrand a annulé l'arrêté du préfet de l'Allier du 4 juillet 2014.

Procédure devant la cour :

Par une requête enregistrée le 16 février 2016, l'association sportive motocycliste de Villebret, représentée par Me Leynaud, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du tribunal administratif de Clermont-Ferrand du 17 décembre 2015 ;

2°) de rejeter la demande présentée par la Fédération Allier Nature devant le tribunal administratif de Clermont-Ferrand ;

3°) de mettre à la charge de la Fédération Allier Nature la somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

– le jugement est irrégulier dès lors que le mémoire du préfet de l'Allier, enregistré au greffe le 6 novembre 2014, n'est pas cité dans les visas du jugement ;

– le parcours de l'épreuve d'enduro n'est pas un parcours fermé de manière permanente à la circulation publique ; une petite partie du parcours de liaison empruntait la zone Natura 2000 des Gorges du Haut-Cher ; par suite, le préfet devait appliquer les dispositions de l'article R. 331-18 du code du sport, à l'exclusion de l'article R. 331-24-1 de ce code qui ne concerne que les épreuves se déroulant sur des terrains ou des parcours fermés de manière permanente à la circulation publique, pour autoriser la manifestation ; le préfet n'avait pas à recueillir auprès du club des documents d'évaluation des incidences sur l'environnement et des mesures préventives et correctives ;

– la procédure suivie est régulière et ne souffre d'aucun détournement de pouvoir ;

– le tribunal s'est fondé sur le document d'objectif (DOCOB) du site Natura 2000 des Gorges du Haut-Cher qui n'a pas de valeur réglementaire et a été pris en méconnaissance des dispositions du code de l'environnement dès lors qu'il interdit la pratique des sports motorisés terrestres en fond de gorges ; ce document n'est pas opposable en direct à une personne physique ou morale dès lors qu'il ne contient que des objectifs et des propositions de mesures ;

– le préfet a concilié la protection et la mise en valeur de l'environnement avec le développement économique et le progrès social ; il n'est pas établi que l'évaluation des incidences Natura 2000 serait insuffisante ou incomplète ; les mesures adoptées à l'article 11 de l'arrêté ont pour objet de prévenir les risques d'atteintes à l'environnement ;

Par un mémoire enregistré le 6 septembre 2017, la Fédération Allier Nature, représentée par Me Busson, conclut, à titre principal, au rejet de la requête et, à titre subsidiaire, et par la voie de l'appel incident, à la réformation du jugement du tribunal administratif de Clermont-Ferrand en tant qu'il a rejeté le surplus de ses conclusions tendant à ce que la somme de 2 000 euros soit mise à la charge de l'Etat en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et à ce que la somme de 4 000 euros soit mise à la charge de l'association sportive motocycliste de Villebret au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Elle soutient que :

– l'omission d'un visa n'est pas de nature à entacher d'irrégularité le jugement critiqué dès lors que le mémoire en cause ne comporte aucun élément nouveau ;

– les dégradations considérables voire irréversibles ont été occasionnées sur le site Natura 2000 des Gorges du Haut-Cher par des manifestations antérieures ;

– le DOCOB indique que la pratique de sports motorisés semble incompatible avec la volonté de préservation du site Natura 2000 et l'interdit en fond de gorges ;

– le tribunal n'a pas annulé l'arrêté pour violation directe des recommandations du DOCOB mais par la prise en compte de la traversée de milieux naturels du site Natura 2000 sur plusieurs kilomètres et des constats du DOCOB ; le Conseil d'Etat a estimé que le document d'objectifs contient des dispositions susceptibles de produire des effets juridiques ;

– le courrier du préfet de l'Allier du 23 juin 2014 fait des constats sévères ; le document intitulé « complément – évaluation d'incidences simplifiées : zone Natura 2000 des Gorges du

Haut-Cher » joint au dossier de demande d'autorisation ne réalise aucune analyse de l'état initial des secteurs prévues et esquive toutes les problématiques propres à une telle manifestation dans le site ; l'auteur de ce document ne dispose d'aucune objectivité ni d'aucune compétence naturaliste ;

– l'avis de la DDT du 19 juin 2014 est défavorable au passage dans la zone Natura 2000 quelles que soient les conditions climatiques ; la notion de sol humide est étrangère aux orientations du DOCOB sur la limitation ou l'interdiction de la pratique des sports motorisés et l'arrêté n'en précise pas les critères de définition ;

– le parcours primitif sur le site creusois a été réduit à quelques centaines de mètres ;

– le parcours traverse des ZNIEFF sans que le dossier de demande d'autorisation ne le mentionne ou qu'une étude de l'état initial des secteurs traversés inventoriés en ZNIEFF et des effets de la manifestation sur les secteurs en cause n'ait été réalisée ; la présence des ZNIEFF est un élément d'appréciation pour contrôler les demandes d'autorisation d'épreuves ou compétitions motorisées ;

– les impacts négatifs de la manifestation ont concerné d'autres milieux naturels fragiles ;

– les prescriptions fixées à l'article 11 de l'arrêté n'ont pas été respectées telles que la vitesse maximale autorisée dans la zone Natura 2000 ou la présence de bottes de paille dans les lieux sensibles ; l'organisateur a laissé sur place des bandes de matérialisation du parcours ;

– les rapports de l'ONEMA et de l'ONCFS sont contestables ;

– les arguments relatifs aux retombées économiques sont indépendantes de la question de la traversée des sites Natura 2000 et inventoriés en ZNIEFF ;

– le régime de l'autorisation des épreuves dépend de l'article L. 362-3 et R. 362-1 du code de l'environnement qui renvoie à l'article R. 331-18 et suivants du code du sport ; l'enduro a été autorisé en l'absence d'analyse préalable de l'état initial des secteurs empruntés et des milieux naturels et d'analyse des impacts des passages de 350 compétiteurs ;

– l'arrêté est entaché de détournement de pouvoir ;

Par ordonnance du 15 novembre 2017, la clôture d'instruction a été fixée au 20 décembre 2017.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

– le code du sport ;

– le code de l'environnement ;

– le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

– le rapport de Mme Caraës,

– les conclusions de Mme Vigier-Carrière, rapporteur public,

– et les observations de Me Leynau, avocat de l'association sportive motocycliste de Villebret.

1. Considérant que, par jugement du 17 décembre 2015, le tribunal administratif de Clermont-Ferrand a, à la demande de l'association Fédération Allier Nature, prononcé l'annulation de l'arrêté du 4 juillet 2014 par lequel le préfet de l'Allier a autorisé l'organisation par l'association sportive motocycliste (A.S.M.) de Villebret du championnat de France d'enduro motos les 19 et 20 juillet 2014 dans les départements de l'Allier et de la Creuse, au motif d'une prise en compte insuffisante des intérêts écologiques à protéger ; que l'A.S.M de Villebret fait appel dudit jugement ;

Sur la régularité du jugement :

2. Considérant que si l'association requérante fait valoir que le tribunal administratif de Clermont-Ferrand a omis de mentionner, dans les visas, le mémoire en réplique que le préfet de l'Allier avait présenté dans l'instance avant la clôture de l'instruction, une telle circonstance n'est, par elle-même, pas de nature à vicier la régularité du jugement attaqué dès lors qu'il ressort des pièces du dossier que ces écritures du préfet, par lesquelles il indiquait n'avoir aucune observation à formuler à la suite de la communication du mémoire de la Fédération Allier Nature, n'apportaient aucun élément nouveau auquel il n'aurait pas été répondu dans les motifs ;

Sur la légalité de l'arrêté préfectoral du 4 juillet 2014 autorisant l'organisation par l'A.S.M. de Villebret du championnat de France d'enduro motos les 19 et 20 juillet 2014 dans les départements de l'Allier et de la Creuse :

3. Considérant qu'aux termes de l'article L. 362-1 du code de l'environnement : « *En vue d'assurer la protection des espaces naturels, la circulation des véhicules à moteur est interdite en dehors des voies classées dans le domaine public routier de l'Etat, des départements et des communes, des chemins ruraux et des voies privées ouvertes à la circulation publique des véhicules à moteur* » ; qu'aux termes de l'article L. 362-3 du même code : « *L'ouverture des terrains pour la pratique des sports motorisés est soumise à l'autorisation prévue à l'article L. 421-2 du code de l'urbanisme. /. Les épreuves et compétitions de sports motorisés sont autorisées, dans les conditions définies par décret en Conseil d'Etat, par le préfet.* » ; qu'aux termes de l'article R. 362-1 dudit code : « *Les autorisations prévues au deuxième alinéa de l'article L. 362-3 sont délivrées dans les conditions fixées par les articles R. 331-18 et suivants du code du sport* » ; qu'aux termes de l'article R. 331-18 du code des sports : « *Les concentrations de véhicules terrestres à moteur se déroulant sur les voies ouvertes à la circulation publique sont soumises à déclaration lorsqu'elles comptent moins de 200 véhicules automobiles ou moins de 400 véhicules à moteur de deux à quatre roues, y compris les véhicules d'accompagnement. Au-delà, elles sont soumises à autorisation./. (...) Les manifestations comportant la participation de véhicules terrestres à moteur qui se déroulent sur des circuits, terrains ou parcours, tels que définis à l'article R. 331-21 sont soumises à autorisation* » ; qu'il résulte de ces dispositions que les compétitions de sports motorisés doivent être autorisées par le préfet du département du lieu de la manifestation, auquel une demande doit être présentée ;

Sur la nécessité d'une étude portant sur les évaluations des éventuelles incidences de la manifestation sportive sur l'environnement :

4. Considérant qu'aux termes de l'article R. 331-24-1 du code du sport, dans sa rédaction issue du décret du 15 mars 2011 : « *Lorsque la demande d'autorisation porte sur l'organisation d'une épreuve ou d'une compétition de sports motorisés se déroulant sur des terrains ou des parcours fermés de manière permanente à la circulation publique et non soumis à la procédure prévue à l'article L. 421-2 du code de l'urbanisme, un arrêté conjoint du ministre de l'intérieur, du ministre chargé des sports et du ministre, chargé de l'environnement détermine*

également, en fonction de l'importance de la manifestation, la nature des documents d'évaluation des incidences sur l'environnement et des mesures préventives et correctives que le dossier de la demande doit comprendre » ;

5. Considérant que l'A.S.M. de Villebret fait valoir que la demande présentée au préfet de l'Allier ne devait pas comporter d'étude portant sur l'évaluation des incidences sur l'environnement de la manifestation sportive litigieuse ainsi que les mesures préventives et correctives nécessaires à la préservation de l'environnement dès lors que l'enduro comportant deux parcours de liaison et des « spéciales » ne répondait pas aux conditions fixées par les dispositions précitées ; qu'il ressort des pièces du dossier que si le championnat comportait deux parcours de liaison sur des voies ouvertes à la circulation publique, des secteurs chronométrés appelés « spéciales » se déroulaient sur des terrains fermés de manière permanente à la circulation publique et non soumis à la procédure prévue à l'article L. 421-2 du code de l'urbanisme ; que, par suite, ces secteurs chronométrés relevaient des dispositions de l'article R. 331-24-1 du code du sport ; que, toutefois, à la date de l'arrêté du 4 juillet 2014, l'arrêté auquel renvoie l'article R. 331-24-1, nécessaire à la mise en œuvre de l'obligation d'évaluation des incidences sur l'environnement et de définition des mesures préventives et correctrices qu'il prévoit, n'avait pas été pris ; que, par suite, les dispositions de cet article n'étaient pas applicables, en l'absence d'arrêté d'application, à la demande d'autorisation d'organisation des championnats de France d'enduro motos en litige ;

Sur la nécessité d'une étude portant sur l'évaluation des incidences Natura 2000 :

6. Considérant qu'aux termes de l'article L. 414-4 du code de l'environnement, dans sa rédaction alors applicable : *« I – Lorsqu'ils sont susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000, individuellement ou en raison de leurs effets cumulés, doivent faire l'objet d'une évaluation de leurs incidences au regard des objectifs de conservation du site, dénommée ci-après « Evaluation des incidences Natura 2000 » : (...) 3° Les manifestations et interventions dans le milieu naturel ou le paysage. (...). III – Sous réserve du IV bis, les documents de planification, programmes ou projets ainsi que les manifestations ou interventions soumis à un régime administratif d'autorisation, d'approbation ou de déclaration au titre d'une législation ou d'une réglementation distincte de Natura 2000 ne font l'objet d'une évaluation des incidences Natura 2000 que s'ils figurent : 1°) soit sur une liste nationale établie par décret en Conseil d'Etat ; (...). VI – L'autorité chargée d'autoriser, l'approuver ou de recevoir la déclaration s'oppose à tout document de planification, programme, projet, manifestation ou intervention si l'évaluation des incidences requise en application des III, IV et IV bis n'a pas été réalisé, si elle se révèle insuffisante ou s'il en résulte que leur réalisation porterait atteinte aux objectifs de conservation d'un site Natura 2000. » ;* qu'aux termes de l'article R. 414-19 de ce code, dans sa rédaction alors applicable : *« I – La liste nationale des documents de planification, programmes ou projets ainsi que des manifestations et interventions qui doivent faire l'objet d'une évaluation des incidences sur un ou plusieurs sites Natura 2000 en application du 1° du III de l'article L. 414-4 est la suivante : (...) 24° Les manifestations sportives soumises à autorisation au titre des articles R. 331-18 à R. 331-34 du code du sport, pour les manifestations de véhicules terrestres à moteur organisées en dehors des voies ouvertes à la circulation publique (...) » ;* qu'aux termes de l'article R. 414-23 du même code : *« Le dossier d'évaluation des incidences Natura 2000 est établi (...), s'il s'agit d'une manifestation, par l'organisateur. Cette évaluation est proportionnée à l'importance (...) de l'opération et aux enjeux de conservations des habitats et des espèces en présence. /. I – Le dossier comprend dans tous les cas : 1° Une présentation simplifiée du document de planification, ou une description du programme, du projet, de la manifestation ou de l'intervention, accompagnée d'une carte permettant de localiser l'espace terrestre ou marin sur lequel il peut avoir des effets et les sites*

Natura 2000 susceptibles d'être concernés par ces effets ; lorsque des travaux, ouvrages ou aménagements sont à réaliser dans le périmètre d'un site Natura 2000, un plan de situation détaillé est fourni ; ./ 2° Un exposé sommaire des raisons pour lesquelles le document de planification, le programme, le projet, la manifestation ou l'intervention est ou non susceptible d'avoir une incidence sur un ou plusieurs sites Natura 2000 ; dans l'affirmative, cet exposé précise la liste des sites Natura 2000 susceptibles d'être affectés, compte tenu de la nature et de l'importance du document de planification, ou du programme, projet, manifestation ou intervention, de sa localisation dans un site Natura 2000 ou de la distance qui le sépare du ou des sites Natura 2000, de la topographie, de l'hydrographie, du fonctionnement des écosystèmes, des caractéristiques du ou des sites Natura 2000 et de leurs objectifs de conservation » ;

7. Considérant que, conformément à ces dispositions, l'A.S.M. de Villebret a présenté au préfet de l'Allier une demande d'autorisation pour l'organisation du championnat de France d'enduro motos sur le département de l'Allier et de la Creuse ; que le terrain sur lequel les épreuves chronométrées, appelées « spéciales », de ce championnat se situant hors des voies ouvertes à la circulation publique et à l'intérieur de la zone Natura 2000 FR8301012 des Gorges du Haut Cher, la demande de l'association était accompagnée d'une étude portant sur l'évaluation des incidences Natura 2000 de la manifestation sportive ; qu'il appartenait à l'autorité administrative d'apprécier, notamment et conformément aux dispositions susmentionnées du code de l'environnement, si la manifestation sportive projetée portait ou non atteinte aux objectifs de conservation du site Natura 2000 des Gorges du Haut Cher ;

8. Considérant que l'A.S.M. de Villebret fait valoir que l'étude portant sur l'évaluation des incidences Natura 2000 a conclu que « l'impact environnemental de cette manifestation est quasi nul » et que « l'aménagement de la surface des voies empruntées est complètement réversible et relève d'un usage normal des surfaces » et que le préfet n'a pas commis d'erreur d'appréciation en autorisant la manifestation litigieuse compte tenu des prescriptions figurant à l'article 11 de son arrêté qui concilie protection de l'environnement et développement économique en prévoyant notamment un parcours de substitution évitant la zone Natura 2000 dans le cas où le sol serait humide, et qui sera effectivement emprunté le 20 juillet 2014, une neutralisation de la course dans la zone Natura 2000, la mise en place de passerelles sur toutes les traversées de ruisseaux et des obligations de remise en état du site ;

9. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le document d'objectifs du site Natura 2000 des Gorges du Haut Cher approuvé par arrêté préfectoral du 20 janvier 2010 et dont les orientations sont à prendre en compte par l'autorité administrative dans son appréciation des atteintes susceptibles d'être portées à ce site précise que la pratique des sports motorisés en fond de gorges dégrade le site et dérange notablement la faune présente ; qu'il indique que la pratique des sports motorisés terrestres de ce type semble incompatible avec la volonté de préservation du site et qu'il comporte une fiche action relative à la préservation des milieux aquatiques et riverains qui prévoit de limiter les comportements inopportuns dans les zones sensibles et de limiter la pratique des sports motorisés terrestres dans le site ;

10. Considérant que, contrairement à ce que soutient l'association requérante, ces orientations ne méconnaissent pas les dispositions de l'article L. 414-1 du code de l'environnement relatif aux mesures de conservation dont peuvent faire l'objet les sites Natura 2000 ;

11. Considérant que, dans son avis du 19 juin 2014, le directeur de la direction départementale des territoires du département de l'Allier a précisé qu'« étant donné le risque d'orage en cette saison, les objectifs de gestion du site ainsi que les précédentes dégradations, le

parcours devra utiliser l'itinéraire de substitution, empruntant notamment la RD 50, défini lors de la réunion en préfecture le 12 juin dernier, afin d'éviter la zone Natura 2000 et ce, quelles que soient les conditions climatiques » ; que, par courrier du 23 juin 2014, le préfet de l'Allier a indiqué au président de l'A.S.M. de Villebret que « l'ampleur de la manifestation générant 1 320 passages dans des milieux sensibles, il apparaît que la manifestation a un impact notable sur la conservation des habitats et des espaces ayant conduit à la désignation du site Natura 2000, les orientations de gestion incluses dans le document d'objectifs préconisent la limitation de la pratique des sports motorisés en fond de gorge du Cher, le retour à l'état des milieux traversés, lors de l'édition de 2008 de la même épreuve organisée par vos soins, a nécessité un laps de temps important » et qu'en conséquence, l'organisateur de la manifestation n'avait pas la possibilité d'emprunter l'itinéraire prévu dans ce site Natura 2000 ; que le préfet de l'Allier avait d'ailleurs indiqué à l'ASM de Villebret par courrier du 20 mai 2009 qu'en cas de nouvelle organisation d'une enduro « aucun passage en site Natura 2000 ne sera toléré » ; que si l'Office national de la chasse et de la faune sauvage a rendu compte au préfet, dans son rapport du 4 septembre 2014, de ce que les passages successifs ont érodé la couche superficielle du sol au niveau de la piste sans toutefois créer de profonds sillons et si l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques a précisé que l'installation des passerelles et la mise en place de rubalises ont évité le passage des participants dans le lit des cours d'eau pendant la manifestation, les photographies produites par l'association Fédération Allier Nature, qui n'apparaissent pas dépourvues de valeur probante, ne corroborent pas ces assertions ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que l'itinéraire de substitution évitant la zone Natura 2000 ne se justifiait qu'en cas de sol humide ; qu'ainsi, compte tenu notamment du nombre de véhicules engagés dans cette manifestation, estimés à plus de 350, et d'une longueur de parcours en zone Natura 2000 de 4,16 km, et quelles que soient les retombées économiques et médiatiques relatives à l'organisation de ce championnat d'enduro motos, le préfet de l'Allier, en dépit des prescriptions fixées par l'article 11 de son arrêté, a fait en l'espèce une insuffisante appréciation des intérêts écologiques à protéger ;

12. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'A.S.M. de Villebret n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Clermont-Ferrand a annulé l'arrêté du préfet de l'Allier du 4 juillet 2014 autorisant l'organisation par l'A.S.M. de Villebret du championnat de France d'enduro motos les 19 et 20 juillet 2014 dans les départements de l'Allier et de la Creuse ;

Sur l'appel incident de l'association Fédération Allier Nature :

13. Considérant que, par la voie de l'appel incident, l'association Fédération Allier Nature demande la réformation du jugement du tribunal administratif de Clermont-Ferrand en ce qu'il a considéré qu'il n'y avait pas lieu de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros demandée par l'association au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ;

14. Considérant que, dans les circonstances de l'espèce, il convient de rejeter les conclusions de ladite association sur ce point ;

Sur les conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

15. Considérant que ces dispositions font obstacle à ce qu'il soit mis à la charge de l'association Fédération Allier Nature, qui n'est pas dans la présente instance la partie perdante, la somme que demande l'association A.S.M. de Villebret au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ; qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux

conclusions de l'association Fédération Allier Nature sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de mettre la somme de 1 000 euros à la charge de l'association A.S.M. de Villebret ;

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de l'association sportive motocycliste de Villebret et les conclusions à fin d'appel incident de l'association Fédération Allier Nature sont rejetées.

Article 2 : L'association A. S. M. de Villebret versera à la Fédération Allier Nature la somme de 1 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à l'association sportive motocycliste de Villebret, à l'association Fédération Allier Nature et au ministre de la transition écologique et solidaire.

Délibéré après l'audience du 15 février 2018, à laquelle siégeaient :

M. Pommier, président de chambre,
M. Carrier, président-assesseur,
Mme Caraës, premier conseiller.

Lu en audience publique le 15 mars 2018.

Le rapporteur,

Le président,

R. Caraës

J. Pommier

Le greffier,

F. Abdillah

La République mande et ordonne au ministre de la transition écologique et solidaire, en ce qui le concerne, et à tous huissiers de justice à ce requis, en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution du présent arrêt.

Pour expédition,
Le greffier,