

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE LYON**

N° 16LY00618

MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE
L'ENERGIE ET DE LA MER

Sophie Lesieux
Rapporteur

Marc Dursapt
Rapporteur public

Audience du 30 novembre 2017
Lecture du 21 décembre 2017

49-05-07
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

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

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure

La fédération française de canoë-kayak et le comité régional de canoë-kayak d'Auvergne ont demandé au tribunal administratif de Clermont-Ferrand d'annuler les articles 1^{er}, 2, 3 et 4 de l'arrêté du 1^{er} septembre 2014 par lequel les préfets de la Haute-Loire et de la Lozère ont réglementé la navigation sur le cours d'eau Allier dans sa partie commune aux départements de la Lozère et de la Haute-Loire.

Par un jugement n° 1402105 du 17 décembre 2015, le tribunal administratif de Clermont-Ferrand a annulé les articles 2 et 3 de cet arrêté.

Procédure devant la cour

Par un recours sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 18 février 2016 et 22 septembre 2017, le ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer devenu celui de la transition écologique et solidaire, demande à la cour d'annuler ce jugement du tribunal administratif de Clermont-Ferrand du 17 décembre 2015 et de rejeter la demande présentée par fédération française de canoë-kayak et le comité régional de canoë-kayak d'Auvergne devant ce tribunal.

Il soutient que :

– le jugement est insuffisamment motivé ;

– les premiers juges ont commis une erreur d’appréciation en estimant que le préfet de la Haute-Loire et le préfet de la Lozère en interdisant les activités de navigation du 15 octobre au 31 mars et en la réglementant du 1^{er} avril au 14 octobre, ont fait une inexacte appréciation des atteintes que les activités de navigation sportive sont susceptibles de porter aux cours d’eau Allier dans sa partie commune à ces deux départements ;

– l’existence de frayères de saumon est avérée sur l’Allier et la période de reproduction du saumon s’étend de novembre à janvier ;

– plusieurs études ont démontré les effets que la pratique de la navigation est susceptible d’occasionner sur ces zones de frayères.

Par un mémoire en défense et deux autres mémoires, enregistrés les 12 avril 2016, 22 septembre et 18 octobre 2017, le comité régional de canoë-kayak d’Auvergne et la fédération française de canoë-kayak, représentés par la SCP Tomasi, Garcia et associés, concluent au rejet du recours et demande à ce qu’une somme de 2 000 euros soit mise à la charge de l’Etat au titre de l’article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils font valoir que :

– le mémoire complémentaire annoncé dans le recours sommaire n’a pas été produit ; le ministre doit être regardé comme s’étant désisté purement et simplement de ses conclusions d’appel ;

– le recours est irrecevable dès lors qu’il n’est pas motivé ;

– l’article 2 de l’arrêté attaqué, combiné avec deux autres arrêtés contemporains contenant des dispositions similaires, interdisent, de manière quasi-générale, les activités de navigation sur tous les cours d’eau du département de la Haute-Loire ;

– l’autorité préfectorale ne justifie pas les limitations fixées par l’article 3 de cet arrêté, lesquelles sont excessives, et notamment au regard des conditions de sécurité ;

– elle ne justifie pas davantage son motif de protection de l’environnement, et notamment l’impact des activités de canoë-kayak et associées sur les espèces piscicoles et en particulier le saumon atlantique ;

– elle ne justifie pas en quoi la conciliation des usages des cours d’eau justifierait les larges interdictions édictées à l’encontre d’un seul usage lié aux activités de canoë-kayak et associées.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

– le code de l’environnement ;

– le code des transports ;

– l’arrêté du 28 juin 2013 portant règlement général de police de la navigation intérieure ;

– 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 Lesieux,

– et les conclusions de M. Dursapt, rapporteur public ;

1. Considérant que par un arrêté du 1^{er} septembre 2014, les préfets de la Haute-Loire et de la Lozère ont réglementé la navigation sur l'Allier dans sa partie commune aux départements de la Lozère et de la Haute-Loire ; que le ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer relève appel du jugement du 17 décembre 2015 par lequel le tribunal administratif de Clermont-Ferrand a, à la demande de la fédération française de canoë-kayak et du comité régional de canoë-kayak d'Auvergne, annulé les articles 2 et 3 de cet arrêté ;

Sur le désistement d'office des conclusions d'appel :

2. Considérant qu'aux termes de l'article R. 612-5 du code de justice administrative : *« Devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, si le demandeur, malgré la mise en demeure qui lui a été adressée, n'a pas produit le mémoire complémentaire dont il avait expressément annoncé l'envoi ou, dans les cas mentionnés au second alinéa de l'article R. 611-6, n'a pas rétabli le dossier, il est réputé s'être désisté. »* ; qu'il résulte de ces dispositions que la mise en demeure du demandeur de produire le mémoire complémentaire qu'il a annoncé n'est obligatoire, à peine d'irrégularité de la procédure, que dans le cas où les juges du fond entendent prononcer un désistement faute de production de ce mémoire ;

3. Considérant que si le ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer a présenté un recours sommaire le 18 février 2016 en annonçant l'envoi d'un mémoire complémentaire, il n'a pas été destinataire de la mise en demeure prévue par les dispositions de l'article R. 612-5 précitées dès lors que l'instruction contradictoire de l'affaire pouvait être utilement engagée avant la production du mémoire complémentaire enregistré au greffe de la cour, le 22 septembre 2017 ; que, par suite, la fédération française de canoë-kayak et le comité régional de canoë-kayak d'Auvergne ne sont pas fondés à soutenir que le ministre devait être réputé s'être désisté de ses conclusions d'appel ;

Sur la régularité des jugements :

4. Considérant qu'il résulte des motifs mêmes du jugement attaqué que le tribunal a suffisamment répondu aux moyens, soulevés par la fédération française de canoë-kayak et le comité régional de canoë-kayak d'Auvergne, tirés de ce que les préfets de la Haute-Loire et de la Lozère, en interdisant les activités de navigation, sur les cours d'eau concernés, du 15 octobre au 31 mars et en la réglementant du 1^{er} avril au 14 octobre, ont porté une atteinte injustifiée et excessive à ces activités ;

Sur le bien-fondé du jugement :

5. Considérant qu'aux termes de l'article L. 211-1 du code de l'environnement : *« I. - Les dispositions des chapitres Ier à VII du présent titre (consacré à l'eau et aux milieux aquatiques) ont pour objet une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau ; cette gestion prend en compte les adaptations nécessaires au changement climatique et vise à assurer : / 1° (...) la préservation des écosystèmes aquatiques, (...) ; / II. - La gestion équilibrée doit permettre en priorité de satisfaire les exigences de la santé, de la salubrité publique, de la sécurité civile et de l'alimentation en eau potable de la population. Elle doit également permettre de satisfaire ou concilier, lors des différents usages, activités ou travaux, les exigences : / 1° De la vie biologique du milieu récepteur, et spécialement de la faune piscicole et conchylicole ; (...) 3° (...) de la pêche en eau douce, (...) du tourisme, de la protection des sites, des loisirs et des sports nautiques ainsi que de toutes autres activités humaines légalement exercées. »* ; que

l'article L. 4242-1 du code des transports dispose que « *Le représentant de l'Etat dans le département peut réglementer la circulation des bateaux de plaisance non motorisés sur des cours d'eau ou parties de cours d'eau non domaniaux dans les conditions et selon les modalités prévues à l'article L. 214-12 du code de l'environnement.* » ; que l'article R. 4241-60 du même code précise que « *Sans préjudice des dispositions de l'article L. 214-12 du code de l'environnement et de l'exercice par le maire des pouvoirs de police prévus par l'article L. 2213-23 du code général des collectivités territoriales, la pratique des sports nautiques est soumise à des dispositions particulières fixées par les règlements particuliers de police.* » ; qu'enfin, selon l'article L. 214-12 du code de l'environnement : « *En l'absence de schéma d'aménagement et de gestion des eaux approuvé, la circulation sur les cours d'eau des engins nautiques de loisir non motorisés s'effectue librement dans le respect des lois et règlements de police et des droits des riverains. / Le préfet peut, après concertation avec les parties concernées, réglementer sur des cours d'eau ou parties de cours d'eau non domaniaux la circulation des engins nautiques de loisir non motorisés ou la pratique du tourisme, des loisirs et des sports nautiques afin d'assurer la protection des principes mentionnés à l'article L. 211-1. (...)* » ;

6. Considérant, en premier lieu, que les préfets de la Haute-Loire et de la Lozère ont, par l'article 2 de l'arrêté attaqué, interdit les pratiques de navigation, du 15 octobre au 31 mars, sur le Chapeauroux et l'Allier dans sa partie commune avec la Lozère, constituée du tronçon entre Naussac (confluence Allier-Donozau) et le "Nouveau Monde" ; que toutefois, les pièces produites, tant devant les premiers juges qu'en appel, ne permettent pas d'établir en quoi les activités de canoë-kayak et associées compromettraient, de manière certaine, la reproduction des salmonidés, et en particulier du saumon d'Atlantique, pendant toute la période courant du 15 octobre de chaque année au 31 mars de l'année suivante ; que la matérialité des risques d'atteinte à la faune piscicole n'est pas établie et ne saurait justifier l'atteinte, par ailleurs, excessive, portée aux activités de navigation sportive et de loisir sur les cours d'eau et partie de cours d'eau concernés ;

7. Considérant, en second lieu, que les articles 2 et 3 de l'arrêté en litige limitent les activités de navigation, du 1^{er} avril au 14 octobre, sur ces mêmes cours d'eau, tous les jours de 10h00 à 18h30 et précise que la mise à l'eau des embarcations pourra s'effectuer à partir de 9h30 ; que les dispositions de l'article 3 limitent le nombre d'embarcations de plus de deux personnes pouvant être mises à l'eau au cours d'une même journée et fixent les lieux d'embarquement « afin de limiter les atteintes portées à la faune et à la flore » ; que le préfet de la Haute-Loire se bornait à soutenir, devant les premiers juges, que ces horaires sont justifiés par la pratique de la pêche tôt le matin puis en soirée et que les quotas d'embarcations, repris de ceux de l'arrêté de 1996 « semblent convenir aux usagers locaux » ; que si le préfet a, devant les premiers juges, complété son argumentation en faisant valoir des questions de sécurité des pratiquants de canoë-kayak et activités associées, et d'accessibilité des secours, ainsi que la protection du milieu naturel contre la sur-fréquentation, il n'a pas apporté, ni d'ailleurs le ministre en appel, de pièces de nature à établir la matérialité des risques allégués et à justifier les limitations, par ailleurs excessives, à la pratique des activités de canoë-kayak et associées ;

8. Considérant qu'il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir opposée en défense, que le ministre de la transition écologique et solidaire n'est pas fondé à soutenir que c'est tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Clermont-Ferrand a annulé les articles 2 et 3 de l'arrêté du 1^{er} septembre 2014 portant réglementation de la navigation sur le cours d'eau Allier dans sa partie commune aux départements de la Lozère et de la Haute-Loire ;

9. Considérant que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu, en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, de mettre à la charge de l'Etat, une somme de 250 euros chacun au titre des frais non compris dans les dépens, exposés par la fédération française de canoë-kayak et le comité régional de canoë-kayak d'Auvergne, dans le cadre de la présente instance ;

DECIDE :

Article 1^{er} : Le recours du ministre de la transition écologique et de la mer est rejeté.

Article 2 : L'Etat versera à la fédération française de canoë-kayak et au comité régional de canoë-kayak d'Auvergne une somme de 250 euros chacun au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié au ministre de la transition écologique et solidaire, à la fédération française de canoë-kayak et au comité régional de canoë-kayak d'Auvergne.

Délibéré après l'audience du 30 novembre 2017, à laquelle siégeaient :

M. d'Hervé, président de chambre,
Mme Michel, président-assesseur,
Mme Lesieux, premier conseiller.

Lu en audience publique, le 21 décembre 2017.

Le rapporteur,

Le président,

S. Lesieux

J.-L. d'Hervé

Le greffier,

M.-T. Pillet

La République mande et ordonne au ministre de la transition écologique et solidaire, en ce qui le concerne ou 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 de la présente décision.

Pour expédition,
Le greffier,

