



Jean-Michel DAROLLES  
Professeur de Droit Associé des Universités  
Expert Consultant juridique autorisé  
Expert consultant en ingénierie et socio économie  
Des activités de pleine nature

**Expertise juridique relative à d'éventuelles mesures de restriction ou  
de suspension des activités de canoë-kayak et des activités associées  
qui seraient émises au titre de l'article  
L 211-3-II-1° du Code de l'environnement**

*SARL Juris-éco Espaces Développement - Capital social : 500 € - RCS de Gap - Siret : 840 842 702 00010- APE : 7220 Z*

*- Siège social : Le Village RN 94 05 600 SAINT CLEMENT SUR DURANCE - Tel : 04 92 43 45 45- E-mail : [j.e.d@wanadoo.fr](mailto:j.e.d@wanadoo.fr)*

*- Activité juridique autorisée au titre des articles 57 et 60 de la loi de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires*

*- DEVELOPPEMENT LOCAL TOURISME LOISIRS SPORTIFS EN ESPACE RURAL MONTAGNARD LITTORAL  
- VALORISATION DU PATRIMOINE CULTUREL ET NATUREL*

## Sommaire

<b>I - Rappel du sens de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 et de l'intention du législateur</b> .....	4
<b>I-1. Les dispositions de la loi sur l'eau n° 92-3 du 3 janvier 1992</b> .....	4
<b>I -2. Les dispositions réglementaires édictées en application de la loi sur l'eau n° 92-3 du 3 janvier 1992 et leur hiérarchie</b> .....	10
<b>1°) Le décret en Conseil d'Etat prévu initialement par la loi sur l'eau</b> .....	10
<b>2°) Les articles réglementaires du Code de l'environnement tirés du décret initial et modifiés par le décret du 21 juin 2021</b> .....	10
<b>L'arrêté d'orientation de Bassin (AOB)</b> .....	11
<b>Les arrêtés-cadre</b> .....	11
<b>Les mesures de restriction temporaire (les arrêtés dits sécheresse)</b> .....	12
<b>3°) Les instructions et circulaires interprétatives</b> .....	13
<b>II – L'erreur de droit et l'irrégularité entachant d'illégalité une éventuelle mesure de restriction ou de suspension des activités de canoë-kayak et autres sports nautiques ou d'eau vive au titre de l'article L 211-3 II-1° du Code de l'environnement</b> .....	14
<b>II-1. L'erreur de droit tirée de la violation du sens de la loi et de l'intention du législateur</b> .....	14
<b>II-2. L'irrégularité d'un arrêté de rang inférieur non conforme au texte réglementaire hiérarchiquement supérieur</b> .....	17
Rappel sur la hiérarchie des normes et la police administrative générale.....	17
La distinction entre police administrative générale et police administrative spéciale.....	18
<b>III – L'erreur manifeste d'appréciation qui entacherait d'illégalité une éventuelle mesure de restriction ou de suspension des activités de canoë-kayak et/ou d'autres sports nautiques ou d'eau vive</b> .....	24
<b>III-1. L'erreur manifeste d'appréciation qui entacherait d'illégalité une éventuelle mesure de restriction ou de suspension des activités de canoë-kayak et/ou d'autres sports nautiques ou d'eau vive au titre de l'article L 211-3 II-1° du Code de l'environnement</b> .....	24
<b>III-2. L'erreur manifeste d'appréciation qui pourrait entacher d'illégalité une éventuelle mesure de restriction des activités de canoë-kayak, nautiques, ou d'eau vive émise au titre de l'article L 214-12 du Code de l'environnement</b> .....	25
<b>1°) Les pouvoirs du préfet au titre de l'article L 214-12 du Code de l'environnement sont limités</b> 26	
<b>2°) La connaissance du milieu aquatique par la formation des moniteurs et adhérents fédéraux et les diplômes professionnels est garante d'un exercice respectueux des milieux aquatiques</b> .....	28
<b>3°) L'ensemble des études réalisées à ce jour concernant les activités d'eau vive concluent toutes à « l'absence d'impact significatif à l'échelle d'une vallée », y compris celles réalisées par étiage sévère (Cf. Annexe 1)</b> .....	30

4°) Les juridictions administratives annulent systématiquement des mesures de restrictions, l'autorité administrative n'apportant pas d'éléments probants d'un impact sur le milieu (Etudes, expertises).....	33
5°) Les embarcations ont un faible tirant d'eau.....	38
IV - Le cas des AOB Rhône-Méditerranée et Adour-Garonne .....	39
IV - 1. L'Arrêté d'orientation du Bassin (AOB) Rhône-Méditerranée.....	39
IV – 2. L'Arrêté d'orientation du Bassin (AOB) Adour-Garonne .....	40
CONCLUSIONS RECAPITULATIVES.....	42
ANNEXE 1 .....	44
ANNEXE 2 : .....	47

# **Expertise juridique relative à d'éventuelles mesures de restriction ou de suspension des activités de canoë-kayak et des activités associées qui seraient émises au titre de l'article L 211-3-II-1° du Code de l'environnement**

L'objet de cette expertise est de déterminer la légalité des éventuels arrêtés, que ce soit un arrêté d'orientation (AOB), un arrêté-cadre, ou encore un arrêté de restriction ou de suspension d'usage (dit « arrêté sécheresse »), qui émettrait, au titre de l'article L 211-3-II-1° du Code de l'environnement, des mesures de restriction visant les activités de canoë-kayak, ou des sports nautiques ou d'eau vive dans leur généralité.

## **I - Rappel du sens de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 et de l'intention du législateur**

### **I-1. Les dispositions de la loi sur l'eau n° 92-3 du 3 janvier 1992**

Le texte en vigueur aujourd'hui (article L 211-3 II-1° du Code de l'environnement) qui permet au préfet d'édicter des mesures de restriction ou de suspension des usages de l'eau a été créé lors de l'adoption de la loi sur l'eau de 1992 (Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992), après trois années de sécheresse.

En effet, l'article L 211-3- I et II 1° dispose que :

- *« I. - En complément des règles générales mentionnées à l'article L. 211-2, des prescriptions nationales ou particulières à certaines parties du territoire sont fixées par décret en Conseil d'Etat afin d'assurer la protection des principes mentionnés à l'article L. 211-1.*
- *II. - Ces décrets déterminent en particulier les conditions dans lesquelles l'autorité administrative peut :*
- *1° Prendre des mesures de limitation ou de suspension provisoire des usages de l'eau, pour faire face à une menace ou aux conséquences d'accidents, de sécheresse, d'inondations ou à un risque de pénurie » ;*

Le projet de loi sur l'eau de 1992, dont cet article est tiré, avait pour objectifs principaux (Cf. Rapport du Ministre de l'environnement, déposé au Sénat le 29 mai 1991, Texte N° 346 du Ministère de l'environnement, déposé au Sénat le 29 mai 1991), l'amélioration :

- de la qualité de la ressource en eaux (rejets)
- de la gestion quantitative de l'eau (prélèvements)

Pour cela, il s'agissait :

- de structurer la gestion planifiée de la ressource (SDAGE et SAGE)
- d'harmoniser les régimes d'autorisation et de déclaration préalable relatifs aux installations, ouvrages, travaux et activités liées (IOTA) ayant un impact sur la quantité et/ou la qualité de la ressource (prélèvements, rejets, obstacles à la continuité des cours d'eau)
- de permettre des mesures de restriction ou de suspension des usages ayant une incidence quantitative (prélèvements) et/ou qualitatives (déversements, rejets) sur les masses et les volumes d'eau, soit en cas d'incident ou d'accident local, soit en période de sécheresse.

C'est ainsi que les dispositions essentielles au regard de ces objectifs étaient émises dans le cadre des articles constituant un bloc législatif dans le Titre premier de la loi : les articles 2 à 5 du projet initial.

➔ L'article 2 concerne la création du SAGE (Schéma d'aménagement et de gestion de l'eau).

Comme le mentionnait le Rapport initial du projet, précité (p 4 et 5), sous « Articles 3 et 4 Prescriptions générales » :

➔ l'article 3 prévoit la fixation :

1°) de critères de qualité des eaux relatifs à certains usages, notamment pour permettre l'introduction en droit interne des directives européennes qui fixent une qualité minimale des eaux pour certains usages

2°) des prescriptions applicables sur tout ou partie du territoire et notamment des règlements particuliers à certaines zones délimitées fixant des prescriptions spécifiques relatives à l'usage des eaux, à l'utilisation du sol ou du sous-sol et à l'exercice de certaines activités (prélèvements, rejets, forages, stockages et déstockages)

3°) des restrictions ou des interdictions de mise en vente de certains produits ou dispositifs

4°) des mesures provisoires de limitation ou des suspension des usages de l'eau pour faire face à des situations de crise du type de celle causées dans certaines régions par la sécheresse de 1989-1990

➔ l'article 4 permet d'édicter des prescriptions spéciales à diverses catégories de travaux, installations et activités

➔ l'article 5 institue le régime d'autorisation ou de déclaration qui vise « les installations », « les ouvrages » ou « les opérations », leurs caractéristiques et le volume ou le débit des eaux susceptibles d'être prélevées, détournées stockées ou déversées ».

Or, il apparaît que, concernant les articles 3 et 4 tirés du projet de la loi sur l'eau de 1992, **l'intention du législateur est évidente et ressort du Rapport du Sénat**<sup>1</sup> qui mentionnait :

- Sous un § « *B Des lacunes évidentes* » (p 21) :
    - « *Malgré la multiplication des textes et leur complexité, la législation sur l'eau souffre de deux lacunes importantes : « La première concerne le régime des prélèvements et des rejets. La seconde, l'absence d'une véritable gestion prévisionnelle de l'eau... »*
  - « **Les articles 3 et 4 permettent à l'autorité administrative d'édicter des critères de qualité relatifs à certains usages de l'eau et des règles concernant les prélèvements, rejets ou installations** » (p 26)
- En conséquence, les dispositions des articles 3 et 4 permettaient de répondre aux lacunes de la loi précédente, pointées par le Sénat, en permettant notamment d'établir des règles concernant « les usages de l'eau » qui effectuaient « des prélèvements » ou « des rejets » ou autres « installations » (ouvrages de stockage et déstockage).

A cet égard et en prolongement, le Sénat, dès sa première lecture allait effectuer une meilleure structuration des articles 3 et 4 initiaux de la loi, en distinguant :

- . dans l'article 3 les dispositions relatives à l'amélioration de la qualité de l'eau
- . dans l'article 4 les dispositions relatives à la gestion quantitative de la ressource, notamment :
  - « *les conditions dans lesquelles l'autorité administrative **peut édicter des prescriptions** spéciales **applicables aux installations, travaux et activités (IOTA) qui font usage de l'eau** et les conditions dans lesquelles peuvent être interdits ou réglementés tous **forages, prises d'eau, barrages, travaux ou ouvrages de rejet** » (le régime des IOTA étant précisé à l'article 5, suivant)*
  - « *les conditions dans lesquelles l'autorité administrative **peut prendre des mesure de limitation ou de suspension provisoire des usages de l'eau**, pour faire face à une menace ou aux conséquences d'accidents, de sécheresse, d'inondations ou à un risque de pénurie* ».

Les usages de l'eau ainsi visés dans cet alinéa étant bien entendu, ceux cités dans l'autre alinéa « *forages, prises d'eau, barrages, travaux ou ouvrages de rejet* »

Dans cette nouvelle structuration qui allait être, in fine, adoptée dans le cadre de la loi sur l'eau n° 92-3 du 3 janvier 1992, codifiée ultérieurement au Code de l'environnement :

---

<sup>1</sup> Rapport au Sénat 1<sup>ère</sup> Lecture, n° 28 (1991-1992) de la Commission des Affaires économiques du Sénat, 10 octobre 1991

→ **Les régimes ainsi institués s'avéraient être :**

1) pour des périodes normales :

- pour chaque unité individuelle, le régime des IOTA (article 5 du projet initial, devenu article 10 de la loi tel qu'adopté, puis L 214-1 et suivants du Code de l'environnement)
- pour une gestion d'ensemble et planifiée des prélèvements et déversements, à l'échelle « d'une fraction de bassin, d'un bassin ou d'un groupement de bassin », le SAGE (article 2 du projet initial, devenu article 5 de la loi, puis L 212-3 et suivants du Code de l'environnement)

2) pour les cas de pénurie :

- pour un (ou plusieurs) cas individuel considéré(s) individuellement et résultant localement d'un accident ou d'un incident : des mesures individuelles prises par le préfet pour le ou les IOTA considéré(s) (article 3 du projet initial, puis 4, devenu article 9-2° de la loi, puis L 211-3-II-2° du Code de l'environnement)
- pour une période de sécheresse : des mesures de restrictions émises par l'autorité administrative à plusieurs échelles au regard des zones distinctes du territoire concerné (Articles R 211-66 et suivants) à l'égard, essentiellement d'usages prélevant (IOTA, ouvrages hydro-électriques, ICPE) mais aussi, éventuellement, effectuant des déversement (rejets) (article 3 du projet initial, puis 4, devenu article 9-1° de la loi, puis L 211-3-II-1° du Code de l'environnement)

→ **Dans tous les cas de figure, comme cela ressort des rapports et des débats parlementaires, il s'agit d'usages prélevant de la ressource en eau et/ou effectuant des rejets, du stockage et du déstockage.**

→ **Il est donc constant que les usages visés qui peuvent être limités ou suspendus en cas de sécheresse sont les usages résultant des « installations, travaux et activités qui font usage de l'eau » c'est-à-dire des « forages, prises d'eau, barrage, travaux ou ouvrages de rejet »**

→ **Il n'était nullement dans l'intention du législateur de viser les usages de l'eau ne générant ni prélèvement, ni stockage, ni rejet, ni obstacles à l'écoulement, tels que le canoé-kayak ou d'autres sports nautiques ou d'eau vive.**

→ Ces dispositions, renvoyant à des décrets en Conseil d'Etat sont restées inchangées malgré plusieurs textes ultérieurs venant préciser d'autres dispositions (loi de 1995 sur le renforcement de la protection de l'environnement, loi de 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, les ordonnances de 2005 et celles successives modifiant les dispositions du Code de l'environnement).

❖ **Comme le rappelait le rapport de l'ENGREF<sup>2</sup> « Les lois sur l'eau à la lumière de la directive cadre », p 145 et 146 » :**

- « Les prélèvements doivent être en règle individuellement et collectivement. En absence de SAGE, ce sont les arrêtés sécheresse qui limitent le cumul des prélèvements »
- « Or la loi sur l'eau de 1992 et son décret d'application du 29 mars 1993, modifié, soumettent à déclaration tout prélèvement compris entre 2 et 5 % du minimum annuel du débit mensuel de période de retour 5 ans (QMNA5) et à autorisation tout prélèvement supérieur. Ces seuils sont abaissés dans des secteurs en déséquilibre, classés en zones de répartitions des eaux par arrêté préfectoral »

➔ Il s'agit là de l'assujettissement individuel des prélèvements à la procédure dite **des IOTA** (Installations, ouvrages, travaux et activités (liées aux précédents)).

- « Le cumul des prélèvements est quant à lui géré par deux procédures prévues par la loi sur l'eau de 1992, le SAGE qui permet de mettre en place une gestion concertée de la ressource et les arrêtés sécheresse qui restreignent ou interdisent l'usage de l'eau en période de crise ».

Tant les rapports que les débats parlementaires<sup>3</sup> ne visent que ces usages, à l'exclusion d'activités ou d'usages ne consommant pas de la ressource ni n'en prélevant, tels que le canoë-kayak ou plus généralement, les sports nautiques ou d'eau vive.

➔ **A cet égard, la seule disposition émise dans le cadre de cette loi, c'est le rappel de la libre circulation des engins nautiques non motorisés (notamment canoës et kayaks) qui est venu renforcer le principe de libre circulation sur l'eau des personnes sans embarcation (baigneurs, nageurs, pratiquants de canyoning). C'est l'article 6 de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, devenu l'alinéa 1 de l'article L 214-12 alinéa 1 du Code de l'environnement) qui dispose :**

*« 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 ».*

*Nb : La loi de renforcement de la protection de l'environnement du 3 février 1995, a, par la suite, ajouté deux autres alinéas (Cf. plus loin).*

---

<sup>2</sup> Sous site de l'INRAE (Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement), Les publications de l'ENGREF Agritech, Etablissement public national sous tutelle conjointe du Ministre chargé de la recherche et du Ministre chargé de l'agriculture

<sup>3</sup> Rapport au Sénat n° 28, 10 octobre 1991, Texte adopté le 17 octobre 1991 ; Rapport à l'AN n° 2381, 26 novembre 1991, Texte adopté le 10 décembre 1991 ; Rapport au Sénat n° 165, 10 décembre 1991, Texte adopté le 13 décembre 1991 ; Rapport à l'AN n° 2478, 16 décembre 1991 ; Texte adopté le 17 décembre 1991 ; Rapport n° 216 à la CMP, 19 décembre 1991, Textes adoptés les 20 et 21 par le Sénat décembre 1991

❖ Comme le rappelle le rapport de l'ENGREF précité, « *En eau courante, le droit assure à quiconque la libre circulation* » (p. 154).

➔ Il n'était nullement dans l'intention du législateur de viser les usages de l'eau ne générant ni prélèvement, ni stockage, ni rejet, ni obstacles à l'écoulement.

❖ Le juriste « Eaux », référence, en la matière, des praticiens du droit, daté de 1998, précise d'ailleurs, quant à lui, sous le même titre « Prélèvements et rejets » :

Pour assurer la gestion qualitative et quantitative de l'eau, la loi sur l'eau de 1992 :

- pose le principe de l'unité de la ressource en eau, sans différenciation entre le statut des eaux (eaux domaniales et non domaniales) ; origine des eaux (superficielles ou de surface, souterraines, maritimes)
- impose un régime de déclaration ou d'autorisation à tous les usages susceptibles d'exercer une influence sur le régime des eaux ou présentant des dangers ou des effets sur la ressource et les écosystèmes
- fixe la nomenclature des usages qui sont soumis à ce régime (Article R 214-1 du Code de l'environnement) :
  - les Installations, Ouvrages, Travaux et Activités de prélèvements
  - les Installations, Ouvrages, Travaux et Activités de rejets
  - Installations, Ouvrages, Travaux et Activités emportant impacts sur le milieu aquatique et la sécurité publique (obstacles à l'écoulement des eaux, modifications du lit ou des berges, drainage, assèchement, transports d'hydrocarbures, de produits chimiques, travaux de recherche de stockages souterrains de déchets radioactifs, ...)
  - certaines opérations en milieu maritime

Pour répondre aux enjeux quantitatifs :

- **permanents**, institue des zones spéciales de répartition des eaux : mesures pour des zones présentant une insuffisance des ressources par rapport aux besoins
- **en période de sécheresse ou de risque de pénurie** : des zones d'alerte et des mesures appropriées : des arrêtés de suspension ou de limitation provisoires des « autorisations », avec des prescriptions spéciales applicables aux IOTA, qui font « usage de l'eau ou qui en modifient le niveau ou le mode d'écoulement et les conditions dans lesquelles peuvent être interdits ou réglementés tous forages, prises d'eau, barrages, travaux ou ouvrages de rejet » pour assurer l'approvisionnement en eau potable
- De sorte qu'un arrêté d'orientation de bassin, cadre ou de restriction des usages de l'eau qui soumettrait les activités de canoé-kayak et/ou d'autres sports nautiques d'eau vive serait émis en violation de la loi et de l'intention du législateur et donc entaché d'erreur de droit encourageant ainsi l'annulation, au cas de contentieux. (Cf. plus loin).

## I -2. Les dispositions réglementaires édictées en application de la loi sur l'eau n° 92-3 du 3 janvier 1992 et leur hiérarchie

### 1°) Le décret en Conseil d'Etat prévu initialement par la loi sur l'eau

Le décret en Conseil d'Etat, édicté en application de la loi sur l'eau (article 4 du projet initial et article 9-2° du texte promulgué), est codifié désormais sous les articles R 211-66 à 70 du Code de l'environnement.

Si l'article R 211-66 du Code de l'environnement donne compétence à l'autorité préfectorale pour arrêter les mesures de restriction prévues par le 1° du II de l'article L. 211-3 pour faire face à une menace ou aux conséquences de sécheresse ou à un risque de pénurie, ces mesures sont strictement encadrées tant sur le fond qu'en ce qui concerne la hiérarchie des textes réglementaires y-afférents : arrêté d'orientation de bassin (AOB), puis en application, arrêté-cadre préfectorale ou interpréfectoral, puis préfectoral (opérationnel) de restriction ou de suspension des activités ayant une incidence sur la gestion quantitative des volumes d'eau.

### 2°) Les articles réglementaires du Code de l'environnement tirés du décret initial et modifiés par le décret du 21 juin 2021

- L'article R 211-66 du Code de l'environnement (modifié par le décret n° 2021-795 du 23 juin 2021)

Le décret du 23 juin 2021, établit les modalités d'application de l'article L 211-3 II 1° du Code de l'environnement

Comme celui originel du 24 septembre 1992, il détermine très précisément les usagers et les usages qui sont visés et peuvent être soumis aux mesures de restrictions proportionnées et nécessaires

- Les activités de « concession, prélèvement, de stockage ou de déversement » (hydro-électricité et IOTA)
- « Les exploitants, les déclarants ou titulaires d'une autorisation ou d'une concession »

- ➔ **Aucun article précité tiré du décret d'application de la loi sur l'eau ne vise des usages ou activités de passage sur le cours d'eau, comme le canoë-kayak ou d'autres activités nautiques ou d'eau vive.**

En effet, la mention de l'article R 211-67 relative à la demande exceptionnelle d'un usager concernant l'adaptation « des mesures de restriction s'appliquant à son usage » ne laisse aucune ambiguïté sur les mesures adaptées qui « sont strictement limitées en volume », ce qui confirme que seuls les usages effectuant des prélèvements, un stockage ou un déversement sont légalement visés par les mesures de restriction ou d'adaptation de ces mesures.

- **Les articles R 211-67 à 69 (décret) prévoient plusieurs arrêtés organisés hiérarchiquement :**

### **1°) L'arrêté d'orientation de Bassin (AOB)**

L'arrêté d'orientation de Bassin est prévu et encadré par les dispositions de l'article R 211-69 du Code de l'environnement.

Il est édicté par le préfet coordonnateur de bassin et fixe des orientations pour tout le bassin concerné relatives :

- aux conditions de déclenchement des mesures en fonction du niveau de gravité (vigilance, alerte, alerte renforcée et crise définis par des points de surveillance et des indicateurs relatifs à l'état de la ressource en eau)
- aux types de mesures de restriction par usage, sous-catégorie d'usage et type d'activité
- aux conditions selon lesquelles le préfet peut, à titre exceptionnel, accorder des dérogations.

L'arrêté d'orientations détermine également les sous-bassins et nappes d'accompagnement associées ou les masses d'eau ou secteurs de masses d'eau souterraine devant faire l'objet d'une coordination interdépartementale renforcée, au travers notamment d'un arrêté-cadre interdépartemental tel que prévu à l'article R. 211-67.

Une zone d'alerte fait l'objet d'un seul arrêté d'orientation et d'un seul arrêté cadre.

### **2°) Les arrêtés-cadre**

Les arrêtés-cadre sont édictés à l'échelle départementale ou interdépartementale par le ou les préfets concernés, avec un préfet coordonnateur.

Au titre de l'article R 211-67 I et II, le préfet de département désigne pour son département des zones d'alerte qui correspondent à des unités hydrologiques ou hydrogéologiques cohérentes au regard de la ressource en eau.

Il en informe le préfet coordonnateur de bassin.

Au regard de l'arrêté d'orientation, le(s) préfet(s) de département édicte(nt) un arrêté-cadre qui a vocation à préparer les mesures nécessaires à la gestion de la crise en période de sécheresse. Cet arrêté-cadre départemental (ou interdépartemental) :

- désigne les zones d'alerte concernées
- fixe :
  - les conditions de déclenchement des différents niveaux de gravité
  - les mesures de restriction à mettre en œuvre par usage, sous-catégorie d'usage ou type d'activités en fonction du niveau de gravité ainsi
  - les usages de l'eau de première nécessité à préserver en priorité
  - les mesures d'adaptation exceptionnelles pour certains usagers et les modalités de prise des décisions de restriction.

Lorsqu'un besoin de coordination interdépartementale est identifié par le préfet coordonnateur de bassin, l'arrêté-cadre peut être interdépartemental, et dans ce cas son élaboration est coordonnée par l'un des préfets concernés.

NB « Les arrêtés-cadres sont conformes aux orientations » de l'AOb : article R 211-69

### **3°) Les mesures de restriction temporaire (les arrêtés dits sécheresse)**

Dès lors que le ou les préfets constatent que les conditions de franchissement d'un niveau de gravité prévues par l'arrêté-cadre sont remplies, ils édictent un arrêté de restriction temporaire des usages, **conforme** à la fois à l'arrêté d'orientation, à l'arrêté cadre et à l'article R 211-66 :

- prescriptions de stockage ou déstockage
- mesures proportionnées au but recherché
- période limitée, éventuellement renouvelable
- retour graduel à la normale
- facultés d'indemnisation ouvertes par les droits en vigueur.

Conformément aux dispositions de l'article R 211-70 du Code de l'environnement, l'ensemble des arrêtés édictés sont publiés au RAA et sites internet des préfectures et font l'objet d'affichage en mairie

NB :

1) *Un arrêté de restriction temporaire est édicté « selon les modalités définies par l'arrêté cadre : Article R 211-66*

2) *Au titre de l'article R 211-68 en cas d'urgence, à titre individuel, les préfets peuvent prescrire à la personne à l'origine du risque de pénurie les mesures nécessaires. Le préfet coordonnateur de bassin en est informé.*

- **En notre espèce, et de surcroît, les articles R 211-67 à 69 prévoient, de façon très explicite, une articulation hiérarchique entre les différents arrêtés :**

C'est ainsi que conformément à l'article R 211-67-II « **Les arrêtés-cadres sont conformes** aux orientations fixées par le préfet coordonnateur en application de l'article R. 211-69 », c'est-à-dire aux orientations de l'Arrêté d'Orientations de Bassin (AOB).

C'est ainsi qu'« **un arrêté de restriction temporaire des usages**, tel que prévu à l'article R 211-66, est pris selon les modalités définies par l'arrêté-cadre ».

**NB : A la différence d'un simple rapport de compatibilité, le rapport de conformité (ici émis par l'article R 211-67 concernant l'arrêté-cadre qui doit être conforme à l'AOb) exige que les dispositions de l'acte inférieur soient strictement identiques à l'acte qui lui est supérieur.**

→ En conséquence (Cf. plus loin, précisions) :

- Un AOB qui disposerait des orientations tendant à restreindre ou interdire des activités de canyoning ou d'autres sports d'eau vive serait émis en violation de la loi et de l'intention du législateur tout autant que du décret
- Un arrêté cadre qui disposerait de mesures de restriction à mettre en œuvre à l'égard du canyoning et des autres sports d'eau vive, alors même que l'AOB n'a quant à lui prévu, et ce, de façon conforme, des mesures de restrictions qu'à l'égard d'usages prélevant, stockant ou rejetant, serait émis en violation non seulement de la loi et de l'intention du législateur (Cf. ci-après), mais aussi de l'AOB, et à ce titre aussi serait entaché d'irrégularité.

**NB : Il en est de même évidemment des arrêtés de restriction eux-mêmes (dits sécheresse).**

→ Cf. plus loin, la hiérarchie des normes et le pouvoir de police administrative spéciale relatif à la sécheresse.

*Rappel : les articles R 211-71 à 74 déterminent aussi un régime de classement en Zone de Répartition des Eaux qui a vocation à assurer la conciliation des intérêts des différents usages consommateurs de l'eau (prélèvements pour irrigation, industriels, forages, usages domestiques) dans les zones présentant une insuffisance, autre qu'exceptionnelle, des ressources par rapport aux besoins.*

*Ces zones de répartition des eaux sont ainsi fixées par arrêté du Préfet coordonnateur de bassin.*

*Elles font l'objet d'une gestion structurelle de l'eau, notamment pour la période d'étiage (gestion volumétrique et spatiale des prélèvements : réduction des prélèvements, économie d'eau tous usages confondus, mobilisation de ressources de substitution).*

### **3°) Les instructions et circulaires interprétatives**

Les instructions et circulaires d'interprétation n'ont pas de vocation réglementaire. Si elles excèdent leur portée, elles font alors grief et deviennent contestables.

**Ici, les instructions et circulaires d'interprétation produites par le Ministre ne projettent nullement des mesures de restrictions à l'égard d'activités de simple passage sur un cours d'eau telles que le canoë-kayak ou d'autres sports nautiques ou d'eau vive ou de toute autre activité n'ayant pas d'incidence sur les masses et les volumes de la ressource en eau.**

En effet :

- Que ce soit la circulaire de 2011 (circulaire du 18 mai 2011 relative aux mesures exceptionnelles de limitation ou de suspension des usages de l'eau en période de sécheresse)

Si elle indique que les mesures ne visent pas les seuls « prélèvements » et « ouvrages », c'est seulement pour indiquer qu'elles peuvent viser aussi « **les installations classées pour la protection de l'environnement** » (ICPE »), « *les maraîchers, les pépiniéristes, les agriculteurs, ...* » ; c'est-à-dire tous les usages qui ont une incidence sur les volumes de la ressource en eau, mais ne visent nullement les activités de simple passage sur un cours d'eau.

- Que ce soit l'instruction actuellement en vigueur (Instruction du 27 juillet 2021) : celle-ci ne vise les activités sportives avec les associations de protection environnementale, toutes deux défendant des intérêts **que comme acteurs à associer** « en phase de concertation » « pour assurer le principe de la gestion équilibrée », **dans la mesure où les prélèvements et rejets et leurs limitations risquent d'impacter leurs activités ou l'environnement, et non évidemment l'inverse.**

*NB : Cette instruction fait référence au Guide de mise en œuvre des mesures de restrictions des usages de l'eau en période de sécheresse, édité en juin 2021, par le Ministère de la Transition Ecologique. Ce guide là encore n'évoque en rien des mesures de restriction à l'égard d'activités sportives nautiques ou aquatiques. Lorsqu'elle vise la navigation il s'agit de la « navigation fluviale » lourde (péniche, bateau de croisière), **pour le passage des écluses**, dans la mesure où ces dernières peuvent nécessiter un stockage et un déstockage d'eau. Il est seulement préconisé le regroupement des bateaux pour le passage des écluses, ce qui n'a strictement rien à voir avec la circulation légère sur un cours d'eau.*

## **II – L'erreur de droit et l'irrégularité entachant d'illégalité une éventuelle mesure de restriction ou de suspension des activités de canoë-kayak et autres sports nautiques ou d'eau vive au titre de l'article L 211-3 II-1° du Code de l'environnement**

### **II-1. L'erreur de droit tirée de la violation du sens de la loi et de l'intention du législateur**

A supposer qu'un texte réglementaire émette des mesures de restriction ou de suspension, au titre de l'article L 211-3 II-1° du Code de l'environnement à l'égard d'activités de simple passage sur le cours d'eau telle que les activités de canoë-kayak et autres sports nautiques d'eau vive, alors même qu'il ressort clairement de l'intention du législateur de ne viser que les activités de prélèvement ou de rejet, et non ces activités de simple passage, ce texte réglementaire serait entaché d'une erreur de droit, tirée de la violation du sens de la loi et de l'intention du législateur.

En effet, comme le rappelait le Vice-président du Conseil d'Etat, le 16 juillet 2007, (Réception d'une délégation de la Cour Suprême des Etats Unis) : « *Le contrôle très approfondi exerce par le Conseil d'Etat s'étend aussi à l'interprétation que l'administration donne des lois... **il vérifie strictement si l'interprétation donnée est conforme à la loi, et si celle-ci n'est pas claire, à l'intention du législateur, telle qu'elle se dégage des travaux préparatoires** ... »*

Cette recherche s'effectue notamment lorsque certains termes du texte législatif peuvent être interprétés différemment. (Ex : usages, activités, ...).

Cette recherche concerne le rapport initial du projet ou de la proposition de loi de même que les rapports des assemblées parlementaires ou encore les débats parlementaires.

La mention récurrente qu'à cet égard comportent les décisions du Conseil d'Etat et des autres juridictions administratives est selon le cas :

« *Considérant que par ces dispositions **le législateur a entendu....*** »

- CE 10 juillet 1970, 76266

« *Considérant qu'il ressort du rapprochement de ces textes – ainsi au demeurant que des débats parlementaires.... Que par les dispositions qu'il a alors introduites, **le législateur a entendu permettre...*** »

- CE, 20 août 2004, N 269213, Rec

« *...il résulte des travaux parlementaires que **l'intention du législateur a été de rendre compatibles les dispositions....*** » :

- CE, 7è-2è Ch. réunies, 10 juillet 2020, 434582, Rec

« *Or **conformément à la volonté du législateur qui est, au regard des travaux préparatoires de....*** » :

- CE 3è ch. 12 juillet 2018, n° 418890

Ou :

« ***le législateur n'a ainsi pas entendu imposer à l'administration....*** » :

- CE, CE, 2è-7è ch. réunies, 29 juillet 2020, 428231

« *Que, toutefois, **le législateur n'a pas entendu, eu égard à l'objet de ces dispositions, dans les régimes visés, appliquer le régime spécifique (à telle activité) ....*** » :

- CE 2è-7è ch. réunies, 22 septembre 2017, 398310

➔ **Il est constant que le fait d'appliquer une mesure réglementaire à un usage ou une activité que la loi ne visait pas de façon explicite constitue une erreur de droit qui fait encourir l'annulation à cette mesure, au cas de contentieux.**

En notre espèce, et comme il l'a été précédemment évoqué, le législateur avait pour intention de permettre des mesures de restriction ou de suspension des usages de l'eau effectuant des prélèvements, des rejets, des stockages et déstockages, tout usage, activité résultant d'une installation, d'un ouvrage ou de travaux normalement soumis à déclaration, autorisation ou concession auxquelles on a ajouté les ICPE.

Il ressort des rapports et des débats parlementaires, que le législateur n'a entendu, en aucun cas, soumettre à des mesures de restriction ou de suspension, les usages concernant le simple passage sur le cours d'eau, sans prélèvement, rejet, stockage ou déstockage et n'ayant aucune incidence sur les masses et volumes d'eau.

Dans une affaire similaire, le préfet des Alpes de Haute Provence avait soumis, par arrêté, les activités d'eau vive à la procédure des IOTA visant normalement des installations et ouvrages prélevant la ressource en eau ou faisant obstacle à la continuité par stockage, puis déstockage ou encore rejetant avec un risque d'atteinte à la qualité de l'eau, prétextant du mot « activités » (A) alors que le terme « activités » concernent celles des installations, ouvrages ou travaux (IOT.)

Le Rapporteur public<sup>4</sup> devait préciser dans ses conclusions :

- **« La question des prélèvements ou des déversements ne peut concerner bien évidemment ces activités sportives » (canyoning).**
- **Que cette réglementation était inapplicable aux sports d'eau vive et que le terme « activités » ou « usages » visait seulement celles et ceux liés aux installations, ouvrages et travaux et qui effectueraient des prélèvements ou des déversements.**
- **« En outre, il ne résulte :**
  - **ni des travaux parlementaires ayant précédé l'adoption de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau**
  - **ni de l'exposé des motifs de l'ordonnance du 18 juillet 2005 portant simplification, harmonisation et adaptation des polices de l'eau et des milieux aquatiques... que le législateur ait entendu soumettre les activités nautiques sportives ou de loisirs à l'un ou l'autre de ces régimes « (visant les IOTA, les prélèvements, les rejets, les déversements, ...) »**
  - **« Dans ces conditions vous pourrez juger .... Que le préfet a commis une erreur de droit »**

Le Tribunal administratif de Marseille devait alors, à sa suite, annuler l'arrêté préfectoral, pour erreur de droit, au motif qu' **« Il ne résulte aucunement des travaux parlementaires** ayant précédé l'adoption de la loi du 3 janvier 1992 susvisée... **que le législateur ait entendu soumettre** les activités nautiques, sportives ou de loisirs à l'un ou l'autre de ces régimes :

- TA Marseille, 4 février 2013, Groupement des Professionnels de l'Eau Vive du Verdon c/ Préfet des Alpes de Haute Provence, req. 1107333

Faisant suite à cette décision du Tribunal administratif de Marseille, une circulaire du Ministre chargé de l'Environnement, en date du 3 mars 2015, relative aux installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA) susceptibles de détruire les frayères... est venue rappeler et préciser que concernant *« les activités nautiques ou de loisirs aquatiques »* :

- *« celles-ci ne sont pas soumises à autorisation ou à déclaration en application de l'article L 214-3 du Code de l'environnement »*
- **« le législateur ayant prévu des dispositions spécifiques »**

---

<sup>4</sup> Conclusions du Rapporteur M. G. Fedi, sous TA Marseille Groupement des Professionnels de l'Eau Vive du Verdon c/ Préfet des Alpes de Haute Provence, req. 1107333 et TA Marseille, 4 février 2013, Préfet des Alpes de Haute Provence, SNGPCKDA et autres c/Association interdépartementale et intercommunale pour la protection du lac de Sainte Croix, de son environnement, des lacs, sites et villages du Verdon, req. 0905710

- « l'article L 214-12 du Code de l'environnement permet au préfet de réglementer sur les cours d'eau non domaniaux... « la circulation des engins nautiques de loisir non motorisés ou la pratique du tourisme, des loisirs et sports nautiques... »

Le Rapporteur public<sup>5</sup> ayant précisé, par ailleurs que s'il y avait lieu de réglementer les activités nautiques, sportives ou de loisirs aquatiques, pour la protection des principes de l'article L 211-1 du Code de l'environnement, s'il pouvait seulement le faire sur le fondement de l'article L 214-12 du Code de l'environnement, c'était à la condition obligée, dans ce cas, d'apporter, conformément à la jurisprudence, des éléments probants relatifs à un éventuel impact sur la ressource et le milieu aquatique (Cf. plus loin).

- **En conséquence, un arrêté dit sécheresse ne saurait à bon droit restreindre ou suspendre les activités de canoë-kayak et autres sports nautiques d'eau vive, car conformément à l'intention du législateur, les mesures de restriction ou de suspension ne peuvent viser que les usages prélevant, rejetant, déversant, stockant et déstockant (énergie hydro-électrique)**
- **ou recyclant (ICPE) les volumes d'eau c'est-à-dire, ceux soumis à procédure des IOTA en période normale, et ce pour faire obstacle à la pénurie d'eau et à l'atteinte à sa qualité.**
- **De telles mesures, alors que le législateur n'a pas entendu les appliquer aux sports et loisirs nautiques et aquatiques, seraient ainsi entachées d'une erreur de droit, générant leur annulation, au cas de contentieux ( TA Marseille, 4 février 2013)**

## **II-2. L'irrégularité d'un arrêté de rang inférieur non conforme au texte réglementaire hiérarchiquement supérieur**

Il semble ici nécessaire de rappeler sommairement le principe de légalité et la hiérarchie des normes que ce principe établit, de même que l'application qui en est faite dans le cadre d'une police administrative spéciale, comme celle ici relative à la sécheresse, et que semblent ignorer assez souvent l'Administration.

### **1°) Rappel sur la hiérarchie des normes et la police administrative générale**

Outre le respect de la Constitution, des Principes généraux du droit (Bloc de constitutionnalité), et de la loi, les règlements sont articulés les uns aux autres au regard de leur rang hiérarchique.

C'est ainsi qu'un arrêté doit respecter le décret qu'il a vocation à préciser dans ses dispositions. Qu'un arrêté hiérarchiquement inférieur doit respecter l'arrêté de rang supérieur.

---

<sup>5</sup> Conclusions du Rapporteur M. G. Fedi, sous TA Marseille Groupement des Professionnels de l'Eau Vive du Verdon c/ Préfet des Alpes de Haute Provence, req. 1107333 et TA Marseille, 4 février 2013, Préfet des Alpes de Haute Provence, SNGPCKDA et autres c/Association interdépartementale et intercommunale pour la protection du lac de Sainte Croix, de son environnement, des lacs, sites et villages du Verdon, req. 0905710

- **Cela est vrai, en matière de police administrative générale** où un éventuel arrêté municipal, de rang inférieur, est soumis aux conditions établies par l'arrêté, supérieur, émis en la matière, par le préfet :

- CE 8 août 1919, Labonne, req n° 56377, Lebon, 737

Et ce, même si l'arrêté municipal peut émettre des mesures plus strictes (et non des mesures plus permissives) que celles émises par l'arrêté préfectoral **MAIS** à la condition expresse de justifier, à peine d'annulation, les mesures plus strictes par des circonstances locales particulières propres à la commune et à son territoire et de surcroît, de ne pas être disproportionnées :

- CE, Nérès-les-Bains, 18 avril 1902, req N° 04749, Lebon 275, GAJA, 18 è édition 2011, N° 9

- La hiérarchie des normes connaît une application particulièrement différente dès lors qu'on est en **police administrative spéciale**, comme c'est le cas ici de la **police spéciale de la sécheresse**.

## **2°) La distinction entre police administrative générale et police administrative spéciale**

### **1. La police administrative générale n'a pas d'application en matière de sécheresse (sauf exceptions résiduelles, voir plus loin)**

La police administrative générale vise à assurer l'ordre public, entendu traditionnellement comme la sécurité, la tranquillité et la salubrité publique, à l'égard de la généralité des activités humaines, c'est-à-dire sans considération pour un type d'activité particulier et/ou d'un lieu particulier.

Ses titulaires sont pour l'essentiel :

- \* **Le 1<sup>er</sup> ministre** (antérieurement, le chef de l'Etat : CE 8 août 1919, Labonne, req N° 56377, Lebon, 737, GAJA 18è éd, 2011, n° 35) :
- \* **Le maire, en est l'autorité de droit commun**, pour les mesures applicables sur le territoire de la Commune, dans les conditions émises par les articles L 2212-1 à L 2212-2 du Code général des Collectivités territoriales qui disposent :

*« Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'Etat qui y sont relatifs »*

*« La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques »*

- \* **Le préfet**, enfin, pour les mesures qui intéressent plusieurs communes du département ou l'ensemble du département, ou même une seule commune, mais dans ce dernier cas, seulement en cas de carence du maire, et se substituant à ce dernier, après mise en demeure par le préfet de celui-ci, conformément à l'article L 2215-1 du Code général des Collectivités territoriales

MAIS si les pouvoirs de police administrative générale, principalement du maire, s'appliquent en quelque sorte par défaut, a priori, pour toutes activités dans le ressort de son territoire, de façon générale, **il n'en est rien dès lors qu'un texte institue une police administrative spéciale** (selon sa dénomination).

**A la différence de la police administrative générale, en ce qui concerne une police spéciale administrative**, comme en l'espèce de celle appliquée à la sécheresse et aux inondations visées à l'article L 211-3-II-1° qui l'institue et aux articles R 211-66 et suivants qui la mettent en œuvre, **le principe de la hiérarchie des normes s'applique aussi mais avec des spécificités qui tiennent à sa spécialité.**

En effet :

## **2. Les critères de la police spéciale**

- Une police spéciale est établie pour émettre des mesures permettant, selon le cas, d'encadrer, de suspendre, de restreindre, d'autoriser ou d'interdire :
- une action ou usage déterminé précisément
  - un type de lieu déterminé
  - des circonstances factuelles et/ou temporelles déterminées.

**Lorsque les conditions précitées sont réunies, c'est la police administrative spéciale qui va s'appliquer et non la police administrative générale.**

En matière de police administrative spéciale, le principe qui prévaut est sa spécialité et son exclusivité, qui découle de sa spécialité :

- **La spécialité**, c'est-à-dire que dès lors qu'une police spéciale, créée par le législateur établit un process spécial et attribue clairement et sans équivoque une compétence à une autorité administrative désignée et une autre à une autorité administrative inférieure, en répartissant, entre elles, hiérarchiquement et au sein de ce process spécial, leurs compétences réciproques/

De sorte que les règlements ou les autres actes émis par l'autorité inférieure doivent être conformes à ceux établis par l'autorité supérieure.

L'autorité inférieure à qui il a été attribué des compétences limitées au regard des compétences reconnues à l'autorité supérieure de la même police spéciale, ne peut intervenir dans les champs de l'autorité supérieure, et y déroger, même par des dispositions plus rigoureuses et restrictives.

La spécialité d'une police repose donc principalement :

- **sur son objet**, qui contrairement à celui de la police « générale » est ici « spécifique »
- **sur un dispositif hiérarchique particulier**, articulant différentes autorités et/ou différents textes réglementaires organisés de façon hiérarchique.

C'est cette spécialité qui va déterminer une exclusivité qui souffrira donc de peu d'exceptions.

- **L'exclusivité**

Il s'agit là du second critère d'une police administrative spéciale. C'est qu'en principe, dès lors qu'une police spéciale est instituée par le législateur dans un domaine précis, avec un dispositif et des autorités spécifiques, **une autorité de police générale (le maire) ne pourra intervenir et émettre en la matière des mesures réglementaires, à quelques exceptions près :**

- si l'activité est similaire à celle visée par la police spéciale mais que son objet est différent (Exemple : police spéciale ayant **pour objet de lutter contre la pénurie en raison de la sécheresse**, police générale du maire pour **la salubrité**)
- en cas de circonstances exceptionnelles de fléau calamiteux ou du péril imminent)

Les polices spéciales sont assez nombreuses. On peut citer la police des établissements classés au titre de la protection de l'environnement (ICPE) la police des ondes, la police des OGM, celle de la chasse, de la pêche, celle des transports, qui se scinde elle-même en polices de la circulation routière, de la navigation et de la circulation aérienne ou encore des chemins de fer et donc celle, ci en cause, la police spéciale des établissements d'activités physiques et sportives.

C'est le cas de la police de l'eau qui se scinde notamment en police des IOTA et en police de la sécheresse et des inondations.

### **3. La police spéciale de la sécheresse**

#### 1. L'objet et le champ d'intervention

La police spéciale de la sécheresse :

- vise des activités, des circonstances (sécheresse) et/ou des lieux particuliers (toutes les eaux) : ici usages prélevant, stockant, déstockant des volumes d'eau et/ou déversant

- a fait l'objet d'une habilitation législative désignant l'autorité qui en est titulaire, ici le Ministre chargé de la gestion de l'eau

- a établi un dispositif spécial avec une hiérarchie des autorités et des compétences, de même qu'une hiérarchie des textes que celles-ci peuvent émettre, selon le cas, en raison de leurs compétences propres :

En effet, la police spéciale de la sécheresse :

- 1) vise exclusivement les activités et usages ayant un impact sur la quantité de la ressource en eau et sa gestion, activités et usages opérant des prélèvements, des stockages et des déstockages d'eau, des déversements, des forages,....
- 2) est organisée selon une hiérarchie (Cf. plus haut) à la fois de textes réglementaires, et des autorités compétentes :

3) est exclusive d'interventions d'autres autorités, à la seule exception d'une éventuelle intervention résiduelle du maire :

- au titre de la salubrité contenue dans les motifs de sa police générale (article L 2212-2 5° du CGCT)  
Encore faut-il pour que le maire puisse intervenir légalement, que la mesure qu'il prend (piscine, arrosage, eau d'alimentation, ...) :

- n'est pas été édictée par le préfet
- soit justifiée par des circonstances locales particulières au territoire de sa commune
- soit justifiée par un motif de salubrité (objet différent de la police de la sécheresse)
- ne soit pas disproportionnée
- soit limitée dans le temps.

➔ **Si ces conditions ne sont pas remplies, les mesures émises par l'arrêté municipal encourent l'annulation.**

## 2. Les autorités compétentes de la police de la sécheresse et leurs attributions hiérarchiquement organisées

Les autorités en matière de police administrative spéciale de la sécheresse et leurs compétences sont :

- **Le 1<sup>er</sup> ministre** qui est compétent à émettre le décret organisant les contenus et les modalités de cette police spéciale
  - Le décret doit être conforme à la loi et à l'intention du législateur
- **Le ministre chargé de l'environnement** qui est compétent pour émettre des arrêtés, circulaires et instructions précisant le sens du décret ou de ses arrêtés et ses modalités de mise en œuvre
  - La circulaire et/ou l'instruction ne doivent pas excéder le champ du décret
- **Le préfet coordonnateur de Bassin** qui est compétent pour émettre un **arrêté d'orientations de bassin (AOB)**
- **Cet arrêté** émet les orientations nécessaires pour lutter contre la pénurie en période de sécheresse, visant les activités et usages précités, par type de zones plus ou moins soumises à cette pénurie
  - **Le préfet du département** (éventuellement, s'il y a lieu à projeter les mesures sur plusieurs départements, les préfets des départements concernés), **pour édicter :**

❖ **un arrêté-cadre**, de rang inférieur au précédent, qui **doit être conforme** <sup>6</sup>au précédent et qui doit préciser dans le cadre du département ou de plusieurs départements, les mesures applicables en fonction de critères établis, dans les zones qu'ils précisent, au regard des différents niveaux d'alerte

❖ un arrêté de restriction temporaire portant mesures de suspension ou d'interdictions, pour mettre œuvre de façon très opérationnelle, les mesures de l'arrêté-cadre en les adaptant aux différents niveaux d'alerte, pour un temps déterminé, au regard des constats quantitatifs opérés dans telle ou telle partie du territoire concerné

Ici, l'autorité est la même (le préfet du département) mais le champ de son intervention est différent du précédent (arrêt-cadre) et doit respecter les modalités préétablies par l'arrêté-cadre, lui-même devant être conforme à l'arrêté d'orientation de Bassin.

➔ **Cette police spéciale est exclusive et ne permet pas :**

- **d'étendre son champ au-delà de son objet, des activités ou usages visés, du territoire concerné**
- **l'intervention d'une autorité locale de police générale (maire) sauf pour une raison autre que la pénurie comme la salubrité**
- **à l'autorité inférieure de la même police spéciale (préfet du département) de déroger en ajoutant des mesures pour des usages non prévus par l'autorité supérieure de la police spéciale (le Préfet de Bassin dans son AOB)**

La jurisprudence est abondante concernant l'interdiction faite à une autorité inférieure dont les pouvoirs sont limités dans le cadre d'une police spéciale d'émettre des mesures non conformes à celles édictées par l'autorité supérieure de la même police spéciale, ou à une autorité de police générale de s'immiscer dans une police spéciale :

- CE 14 mars 1914, Gurnez, Lebon 350
- CE Ass. 7 mars 1930, Compagnie aérienne française et Chambre syndicale de l'industrie aéronautique, Lebon 257
- CE 20 juillet 1935, Etablissements SATAN, Lebon 847
- CE 25 mars 1987, Commune de Colombier-Saugnieu, req n° 65303, Lebon 104
- CE 10 avril 2002, Ministère de l'équipement, des transports et du logement c/ communes de Balma, Saint Orens-de-Gameville et Pin-Balma, req n° 23 8212, RDJ 2002, 527, obs. Y. Jegouzo
- CE 29 septembre 2003, req n° 218217 Rec Lebon, 2003, Houillères du Bassin de Lorraine
- CE, Cass. 26 octobre 2011, Commune de Saint Denis, req n° 326492.
- CE 26 octobre 2011, Société française de radiotéléphone, req n° 341767, Lebon
- CE 26 octobre 2011, Commune des Pennes-Mirabeau, req n° 329904, Lebon
- CE 24 septembre 2012, Commune de Valence, n° 342990, AJDA 2012, 2122.

---

<sup>6</sup> Conf. précisions page 9

#### 4. Les sanctions de l'irrespect de la hiérarchie des autorités et des textes

##### 1. Concernant l'irrespect des procédures et formalités substantielles

Le Conseil d'Etat sanctionne le non-respect d'une procédure spéciale ou d'une formalité substantielle :

- CE 15 décembre 1944, Boucher, rec CE p 322
- CE 7 mars 1947, Haraug, Rec CE p 102
- CE 28 avril 1950, Vve Milon, Rec CE p 245
- CE 14 mars 1952, Rodier et Olivier, Rec CE p 163
- CE, 1er octobre 1996, Association des Chambres d'Agriculture, Rec CE 1986, p 723.

##### 2. Concernant les empiétements des autorités

Au sein de la même police spéciale les empiétements réciproques des autorités inférieures ou supérieures sont toujours censurés par le juge de l'excès de pouvoir, plus particulièrement lorsque les pouvoirs réciproques des deux autorités ont été bien définis, avec précision, et a fortiori lorsque c'est l'autorité inférieure qui empiète sur les pouvoirs de l'autorité supérieure :

- CE 26 mai 1950, Barelou : Rec CE, p 327
- CE 23 décembre 1941, Sté la Brasserie de Vézélise, Moreau et Cie : Rec CE p 240
- CE 17 juillet 1953, Féd. des Synd. d'exploitants agricoles du Cantal : Rec CE p 377.
- CE section 13 février 1963, Asso. Les Amis de Chiberta et a. : Rec CE, p 92
- CE 27 novembre 1964, CH. Synd. Des cadres et chauffeurs de voitures de place, Rec CE p 592 et 593
- CE sect. 18 juin 1965, Cts Chatelain, Rec CE p 366
- CE 27 janvier 1971, Min. de l'int. c/ Hurtaud, Rec CE p 68
- CE 24 mars 1976, Féd. nat ; des moyens de transports CGT et a. : rec CE Tables p 1030
- CE 20 février 1981, Min. Int. c/ Bougie rec. CE Tables p 849.

##### ➔ En conséquence :

- **Un arrêté d'orientation de Bassin (AOB) qui émettrait des orientations concernant des mesures visant des activités ou usages n'ayant pas une incidence sur les volumes et les masses d'eau, comme des activités de simple passage (canoë-kayak, autres sports nautiques ou d'eau vie), ces dispositions seraient émises en violation de la loi, et plus particulièrement entachées d'une erreur de droit et même d'une atteinte au principe de séparation des pouvoirs législatifs et réglementaires**

- Un arrêté-cadre qui émettrait des mesures similaires, alors que l'arrêté d'orientation n'a pas envisagé lesdites activités, serait émis en violation de la loi, et donc entaché d'erreur de droit ; de plus il excéderait illégalement le champ d'intervention défini par l'AOB
- Un arrêté-cadre qui émettrait des mesures similaires, alors que l'AOB a visé les activités de canoë-kayak et/ou autres activités nautiques ou d'eau vive serait lui aussi entaché d'erreur de droit, comme l'AOB.

Au cas de contentieux engagé contre l'arrêté-cadre, il serait demandé d'écarter par voie d'exception d'illégalité, l'AOB lui-même et son application, pour permettre l'annulation de l'arrêté-cadre.

**NB :** Il en est de même, a fortiori, d'un éventuel arrêté (opérationnel) émettant les mesures de restriction, suspension ou interdiction à l'égard du canoë-kayak ou d'autres activités nautiques ou d'eau vive.

### **III – L'erreur manifeste d'appréciation qui entacherait d'illégalité une éventuelle mesure de restriction ou de suspension des activités de canoë-kayak et/ou d'autres sports nautiques ou d'eau vive**

#### **III-1. L'erreur manifeste d'appréciation qui entacherait d'illégalité une éventuelle mesure de restriction ou de suspension des activités de canoë-kayak et/ou d'autres sports nautiques ou d'eau vive au titre de l'article L 211-3 II-1° du Code de l'environnement**

A supposer que l'article L 211-3 II-1° et les articles R 211-66 et suivants du Code de l'environnement soient applicables aux activités de canoë-kayak ou à d'autres sports nautiques ou d'eau vive, **ce qui n'est pas le cas comme exposé ci-avant**, en tout état de cause, une mesure réglementaire tendant à restreindre ou à suspendre ces activités serait, en notre espèce, outre l'erreur de droit, entachée d'une erreur manifeste d'appréciation.

L'erreur manifeste d'appréciation qui entacherait d'illégalité une éventuelle mesure de restriction ou de suspension serait constituée à plusieurs égards :

- 1) les activités ne prélevant, ni rejetant, ni ne stockant, elles ne sauraient donc avoir une incidence sur les volumes d'eau ou sur leur qualité : la mesure serait entachée d'inadéquation aux motifs
- 2) elles « n'ont pas d'impact significatif » sur le milieu naturel, conformément aux études existantes : la mesure serait donc entachée de disproportion

- 3) en conséquence, une mesure de suspension de ces activités serait tout à la fois **infondée, inadéquate et disproportionnée**, « portant une atteinte excessive à une activité légitime », selon une formule récurrente de la jurisprudence et remettant en cause, sans objet réel, les retombées socio-économiques habituelles de cette activité. (ouvrant droit à réparation)

Toujours considérant le contentieux sur les différents sports d'eau vive (CK, raft, canyoning aquatique) dans le Verdon, le Rapporteur public<sup>7</sup> précisait ainsi, outre l'erreur de droit, l'erreur d'appréciation car :

- « Sont sans incidence (sur les sports nautiques et les loisirs) les dispositions des articles L 214-2 à L 214-6 **relatives aux prélèvements, déversements, écoulements, rejets ou dépôts** »
  - **« La question des prélèvements ou déversements ne peut concerner bien évidemment ces activités sportives »**
  - TA Marseille, 4 février 2013, Groupement des Professionnels de l'Eau Vive du Verdon c/ Préfet des Alpes de Haute Provence, req. 1107333
  - TA Marseille, 4 février 2013, Préfet des Alpes de Haute Provence, SNGPCKDA et autres c/Association interdépartementale et intercommunale pour la protection du lac de Sainte Croix, de son environnement, des lacs, sites et villages du Verdon, req. 0905710
- ➔ **Les activités sportives d'eau ne prélevant pas de volumes d'eau, n'effectuant pas de rejet et ne faisant pas obstacle à l'écoulement, ici, l'erreur d'appréciation rejoint l'erreur de droit tirée de la violation du sens de la loi et de l'intention du législateur.**

### **III-2. L'erreur manifeste d'appréciation qui pourrait entacher d'illégalité une éventuelle mesure de restriction des activités de canoë-kayak, nautiques, ou d'eau vive émise au titre de l'article L 214-12 du Code de l'environnement**

- ➔ **A supposer que de telles activités aient un impact ponctuel et local sur l'environnement (et non pas sur la quantité ni même la qualité d'eau, ce n'est pas un arrêté sécheresse qui serait autorisé à suspendre, de ce fait, de telles activités.**

---

<sup>7</sup> Conclusions du Rapporteur M. G. Fedi, sous TA Marseille Groupement des Professionnels de l'Eau Vive du Verdon c/ Préfet des Alpes de Haute Provence, req. 1107333 et TA Marseille, 4 février 2013, Préfet des Alpes de Haute Provence, SNGPCKDA et autres c/Association interdépartementale et intercommunale pour la protection du lac de Sainte Croix, de son environnement, des lacs, sites et villages du Verdon, req. 0905710

## 1°) Les pouvoirs du préfet au titre de l'article L 214-12 du Code de l'environnement sont limités

Comme l'a rappelé le Rapporteur public<sup>8</sup> dans le contentieux précité du Verdon, le préfet ne pourrait réglementer le canyonisme ou les autres sports d'eau vive qu'au titre de l'article L 214-12 du Code de l'environnement, mais dans ce cas, en ayant l'obligation d'apporter, à l'appui de ses mesures, des éléments probants d'un tel impact (étude, expertise, ...). Or, en l'absence d'éléments probants, une telle mesure encourait, selon une jurisprudence constante, l'annulation.

En effet :

- ❖ C'est la loi de renforcement de protection de l'environnement n° 95-101 du 3 février 1995 (Loi Barnier) qui a attribué au préfet un pouvoir exclusif de police spéciale lui permettant de réglementer, sur les seuls 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 après concertation avec les parties concernées, en ajoutant au 1er alinéa de l'article L 214-12 du Code de l'environnement, relatif au principe de libre circulation, un deuxième alinéa ainsi formulé :

*« 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 »*

- ❖ Il ressort, néanmoins, des débats parlementaires, notamment d'un vote des sénateurs que **ceux-ci n'entendaient pas autoriser le préfet à interdire les activités**, mais de les réglementer en émettant, seulement, et si besoin, des mesures **tendant à les encadrer** pour respecter les principes visés à l'article L 211-1 du Code de l'environnement, c'est-à-dire, en cette espèce, selon la jurisprudence, pour des motifs de protection de l'environnement et/ou de conciliation des usages.

Ce que devait rappeler le Rapporteur public<sup>9</sup>, sous la décision du Tribunal administratif de Marseille :

*« s'il résulte de l'article L 214-12 que le préfet peut réglementer, sur les cours d'eau non domaniaux, la pratique du tourisme, des loisirs et des sports nautiques, **il n'appartient pas au préfet, dans l'exercice des pouvoirs qu'il tient de ces dispositions, d'interdire ce type d'activités, mais seulement d'en encadrer l'exercice ...** » (p. 8)*

---

<sup>8</sup> Idem, Note 6

<sup>9</sup> Conclusions du Rapporteur M. G. Fedi, sous TA Marseille Groupement des Professionnels de l'Eau Vive du Verdon c/ Préfet des Alpes de Haute Provence, req. 1107333 et TA Marseille, 4 février 2013, Préfet des Alpes de Haute Provence, SNGPCKDA et autres c/Association interdépartementale et intercommunale pour la protection du lac de Sainte Croix, de son environnement, des lacs, sites et villages du Verdon, req. 0905710

Etant entendu que :

- Cette réglementation éventuelle ne s'applique, comme le précise l'alinéa 2 de l'article L 214-12 du Code de l'environnement que sur « *les cours d'eau ou parties de cours d'eau non domaniaux* »
- Cette réglementation s'applique à toutes les activités de sports nautiques mais aussi aux « loisirs » aquatiques comme la pêche ou le canyoning :
  - T.A. Toulouse, 19 avril 1999, Fédération Française de Canoë-Kayak et autres c/ Préfet de la Haute-Garonne, req. n° 96/1107 et 97/1940.
  - TA Toulouse, 31/05/2001, n° 9601107-20 et 97940-2 Fédération Française de Canoë-Kayak et autres c/ Préfet de la Haute-Garonne.
- Le préfet est tenu d'une concertation préalable **spécifique**, notamment avec les fédérations sportives, les clubs et entreprises concernées, à peine d'annulation de l'arrêté préfectoral :
  - « CAA Marseille, 31 mai 2011, FFCK et autres c/ Préfet du Vaucluse Env. n°39
- Cette réglementation éventuelle, dans les limites précitées est la seule (exclusive du préfet) qui est susceptible de s'appliquer en toutes circonstances (que ce soit par débits et niveaux d'eau **en périodes normales ou en étiage subséquent à des périodes de sécheresse**)
- Dans tous les cas d'espèce, le juge administratif saisi, demande à l'autorité préfectorale d'apporter à l'appui de ses mesures, des éléments probants et circonstanciés d'un éventuel impact des activités sur le milieu naturel et/ou les espèces

En l'absence d'éléments probants apportés par le préfet, le juge administratif annule les mesures réglementaires soit pour absence de fondement, soit pour erreur d'appréciation et disproportion, alors que selon un prononcé récurrent de la jurisprudence, en la matière, « **ces mesures portent une atteinte excessive à une activité légitime** ».

Dans le contentieux précité (Verdon), le Rapporteur public<sup>10</sup> précisait, d'ailleurs, que :

- p. 3 « *les études scientifiques... menées sous l'égide du Parc naturel régional du Verdon... ont conclu à une absence de menaces identifiées sur les espèces piscicoles, l'avifaune et la faune terrestre et sur les milieux* »

---

<sup>10</sup> Conclusions du Rapporteur M. G. Fedi, sous TA Marseille Groupement des Professionnels de l'Eau Vive du Verdon c/ Préfet des Alpes de Haute Provence, req. 1107333 et TA Marseille, 4 février 2013, Préfet des Alpes de Haute Provence, SNGPCKDA et autres c/Association interdépartementale et intercommunale pour la protection du lac de Sainte Croix, de son environnement, des lacs, sites et villages du Verdon, req. 0905710

- p. 6 : De l'aveu même du Préfet du 04, cité par le Rapporteur public : « *A ce jour, aucune étude scientifique ne permet d'attester que la pratique mettrait en péril des espèces ou des habitats protégés* »

Le Tribunal administratif de Marseille devait, par suite, annuler les mesures litigieuses :

- TA Marseille, 4 février 2013, Préfet des Alpes de Haute Provence, SNGPCKDA et autres c/Association interdépartementale et intercommunale pour la protection du lac de Sainte Croix, de son environnement, des lacs, sites et villages du Verdon, req. 0905710

## **2°) La connaissance du milieu aquatique par la formation des moniteurs et adhérents fédéraux et les diplômés professionnels est garante d'un exercice respectueux des milieux aquatiques**

Une mission d'inspection générale interministérielle<sup>11</sup> conclut à un encadrement des activités et à des formations adéquates relatifs à la connaissance et à la prise en compte des milieux aquatiques.

Selon la mission d'inspection :

- « *Les sports d'eau vive peuvent être le support d'une démarche d'informations et d'apprentissage... des écosystèmes* » (p 23) et « *les activités, si elles sont correctement encadrées se prêtent à une démarche éducative efficace* » (p. 23)
- : « *les professionnels sont d'autant plus concernés par ce sujet que les informations qu'ils sont amenés à fournir à leurs clients, de leur propre chef ou en réponse aux questions posées, sont partie intégrante de la prestation* » (p. 23)

Car :

- « *les professionnels encadrant les activités sont pour beaucoup d'entre eux de bons connaisseurs de l'environnement dans lequel ils évoluent* » (p. 23) (Conf ci-après)

En effet, comme le notait le rapport de la Mission interministérielle <sup>12</sup>, la meilleure contribution à la protection de l'environnement est assurée par la formation des encadrants fédéraux et professionnels mais aussi par la formation transmise aux adhérents fédéraux et l'information communiquée par les professionnels à leurs clients :

- **Concernant les formations fédérales :**

- Page 24 du Rapport : « *Les fédérations sportives assurent une formation continue de leurs moniteurs diplômés en matière de connaissance et de protection de l'environnement, à l'exemple de la fédération française de canoë-kayak qui propose un module de deux jours intitulé « Intégrer l'environnement dans l'apprentissage du canoë-kayak »... La question du contenu doit être regardée attentivement, toutefois les intitulés de modules peuvent permettre une approche pertinente du sujet* »

<sup>11</sup> Rapport CGEDD n° 009206-01, IGJS n° 2015-I-27 « Le développement des sports d'eau vive en France », Ministère chargé de l'environnement et Ministère chargé des sports, 2016

<sup>12</sup> Rapport CGEDD précité

- De plus, les moniteurs fédéraux ont à leur disposition une « mallette rivière », outil pédagogique, permettant<sup>13</sup> :
  - De disposer de fiches, supports documentaires et accessoires de manipulations
  - D'organiser des actions de découverte-préservation (jeux, tests, ateliers,...) relatifs aux différents milieux (eau calme, eau vive, mer), espèces inféodées, cycles, écosystèmes, bons gestes
- Par ailleurs, le système de « pagaies couleurs », de couleurs différentes en fonction de l'acquisition ou la maîtrise de niveaux techniques en canoë-kayak, s'accompagne de l'acquisition de connaissances du milieu aquatique et riverain.
- En outre la fédération dispose d'un Réseau d'alerte « Gardiens de Rivière » impliquant les dirigeants et pratiquants avec un volet de surveillance de l'eau et sites de pratique.

- **Concernant les diplômes professionnels :**

- Page 24 du rapport : *« Le BPJEPS loisirs nautique, monovalent ou plurivalent CKDA, dont l'arrêté de création date de 2002, l'aborde [l'environnement] dans la présentation du référentiel professionnel et dans le référentiel de certification. Au titre du référentiel professionnel, il indique qu'en conduisant un projet d'encadrement l'éducateur « sensibilise à la connaissance et au respect de l'environnement ». Au titre du référentiel de certification, qui comporte 9 unités capitalisables (UC), il précise dans l'UC 3 (« Préparer un projet ») que l'éducateur est capable « d'appréhender un projet par rapport à l'environnement », et dans l'UC 4 (« Participer au fonctionnement de la structure et à la gestion de l'activité »), de « prendre en compte le respect de l'environnement dans l'organisation de l'activité ».*

➔ **Les rapporteurs concluent en soulignant que « Le constat est que les textes officiels des diplômes relèvent une volonté réelle de développer le thème [environnement et milieux aquatiques] dans les formations habilitées ».**

- **Concernant l'ensemble des organisateurs :**

Les rapporteurs soulignent (page 23 :

- *On note un foisonnement intéressant d'initiatives locales, essentiellement sous formes de plaquettes... dont le contenu principalement information sur la fragilité des milieux est en général assez claire »*
- *Des chartes établies par les responsables associatifs et professionnels visent des objectifs de même nature. La fédération nationale professionnelle des loueurs de canoë-kayak a élaboré une charte qualité que les loueurs s'engagent à respecter auprès du public ... qui comprend un chapitre « Développement durable ». La fédération française de canoë-kayak a établi sur des items similaires le « Code du pratiquant ».*

<sup>13</sup> Etude « Canoë-kayak, eau vie et enjeux de développement territorial durable », SNGPCKDA, 2015

JED – EXPERTISE JURIDIQUE RELATIVE A D'EVENTUELLES MESURES DE RESTRICTION OU DE SUSPENSION DES ACTIVITES DE CANOE KAYAK ET ACTIVITES ASSOCIEES QUI SERAIENT EMISES AU TITRE DE L'ARTICLE L 211-3-II-1° DU CODE DE L'ENVIRONNEMENT – FEVRIER/MARS 2023

### **3°) L'ensemble des études réalisées à ce jour concernant les activités d'eau vive concluent toutes à « l'absence d'impact significatif à l'échelle d'une vallée », y compris celles réalisées par étiage sévère (Cf. Annexe 1)**

Le même rapport de la Mission d'inspection Générale<sup>14</sup>, au-delà de l'évocation des théoriques impacts « potentiels » (et non avérés) des sports d'eau vive conclut ainsi, au vu de plusieurs études locales :

Nonobstant le fait « qu'elles sont susceptibles de porter atteinte ponctuellement et localement aux milieux » (lorsque ceux-ci présentent une fragilité exceptionnelle), « **il existe un nombre important de sites où le libre exercice des sports d'eau vive n'est pas de nature à poser des difficultés** », au regard du milieu aquatique.

En effet :

- ❖ La mission distingue, comme sérieuse et complète, parmi les études qu'elle a identifiées, celle réalisée pour l'Agence Régionale de l'Eau Rhône Méditerranée Corse en 2007-2008, par le Cabinet JED et la Maison Régionale de l'Eau PACA<sup>15</sup>, appuyée sur des études de cas in situ, tendant à déterminer une méthodologie d'étude d'impact des sports d'eau vive (canoë, kayak, rafting, nage en eau vive, randonnée et canyoning aquatique).

Or, il ressort du volet d'étude sur la randonnée aquatique dans les Gorges du Verdon (**pourtant réalisée par étiage sévère, en période de sécheresse**) que :

- ➔ le site du Verdon a une faible sensibilité au regard des activités d'eau vive ; qu' « *il n'y a aucun enjeu environnemental très fort* » ; « *que la pratique peut être poursuivie en continuant le guidage tendant à l'évitement des zones relativement sensibles* ».
- ❖ Une autre étude d'incidence environnementale<sup>16</sup> conduite sur le même site met en évidence que :
  - l'activité s'exerce seulement sur un linéaire de 1, 5 km
  - la partie où les pratiquants ont un contact avec le substrat représente seulement 0, 2 % de la superficie concernée
- ❖ Une autre étude conduite par la Maison Régionale de l'Eau PACA<sup>17</sup> sur trois années (de 2014 à 2016) sur le même site du Verdon conclut ainsi :

---

<sup>14</sup> Rapport CGEDD n° 009206-01, IGJS n° 2015-I-27 « Le développement des sports d'eau vive en France », Ministère chargé de l'environnement et Ministère chargé des sports, 2016

<sup>15</sup> Etude Sports d'eaux vives Région PACA, Etudes de cas, fiches pratiques, méthodes d'évaluation JED, Maison régionale de l'eau, Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, tomes 1 à 5, 2007-2008

<sup>16</sup> Etude d'incidence environnementale du canyoning aquatique dans le couloir Samson (Verdon), JED 2011

<sup>17</sup> Etude de l'impact du piétinement engendré par les activités sportives et de loisirs sur les milieux aquatiques des Gorges du Verdon, suivi sur 3 années – 2014-2016, 2017

- « Le piétinement ne semble pas porter atteinte à la qualité biologique du secteur puisque les notes obtenues entrent dans la classe de très bonne qualité (conformes aux indices obtenus sur des stations situées hors fréquentation » (p 37)
- « Il ne semble pas y avoir de véritable et franche évolution en cours de saison » p. 38
- ❖ Une expertise judiciaire diligentée par le Tribunal administratif de Toulouse en 1999<sup>18</sup> ayant pour objet de déterminer l'éventuel impact des activités de canoë-kayak, raft, nage avec palmes, nage avec flotteur, canyonisme et pêche, devait conclure à :
  - la **quasi-inexistence d'impact des activités d'eau vive** (randonnée aquatique, canoë, kayak, rafting, nage en eau vive, canyoning)
  - un **impact supérieur et avéré de la pêche**
  - **des impacts spécifiques de l'activité halieutique.**

L'expert désigné par le Tribunal a retenu, de façon exhaustive un certain nombre d'items lui permettant, pour chacun d'eux, d'apprécier l'impact potentiel des différents types d'activités :

*1°) Concernant les accès à la rivière*

« . **Pour l'activité eau vive**, les accès sont **limités en surface et en nombre** représentant, en moyenne, à l'échelle d'une vallée, seulement environ 1 %.

. **Pour la pêche**, les accès sont **multiples** et **l'impact plus important** et **diffus** car doublé du **sentier du pêcheur, tout le long de la rivière.** »

*2°) Concernant la mise à l'eau et le piétinement*

« . **Pour les activités d'eau vive**, la zone d'influence sur le benthos est **très limitée**, en raison d'une mise à flot rapide, **l'influence décroissant très vite**. Les **contacts** avec les rives sont réduits (moins de 2 % de linéaire) et les **arrêts en rivière, limité** »

. Pour la pêche : du fait que **les pêcheurs marchent dans l'eau**, ils ont un **investissement longitudinal et en profondeur**, plus important, grâce à leurs cuissardes " jusqu'à la poitrine ", avec **traversée de la rivière** lors d'étiage. »

---

<sup>18</sup> Expertise judiciaire ordonnée par T.A. Toulouse, 19 avril 1999, FFCK et autres c/ Préfet de la Haute-Garonne, req. n° 96/1107 et 97/1940 - Expertise MARTY

### 3°) Concernant le dérangement de la faune

« . Pour les activités d'eau vive : la **localisation respective du pratiquant d'eau vive et du poisson** dans la rivière met en évidence que ces deux zones **ne coïncident que très rarement** ; le déplacement permanent ne suscite pas d'impact. Pour les oiseaux, il peut y avoir un dérangement dans le nourrissage des nichées » ».

« . Pour la **pêche** : le stationnement long des pêcheurs entraîne obligatoirement le **dérangement des poissons**. L'impact est d'autant plus fort que le dérangement s'effectue le matin et le soir, durant la période de nourrissage des poissons. **Les prises et rejets de poissons** inférieurs à la maille induisent **un stress non suscité par les activités d'eau vive**. Les oiseaux sont **plus longuement gênés** par la pêche dans le nourrissage par **une présence durable, du double** des activités d'eau vive. »

### 4°) Concernant l'impact potentiel sur les radiers

« . Pour les activités d'eau vive : cet impact reste **localisé à des zones bien déterminées**.

. Pour la **pêche**, les investigations par **marche dans l'eau** avec un **investissement longitudinal et en profondeur**, plus important, grâce à leurs cuissardes " « jusqu'à la poitrine sont nécessairement plus importantes et conduisent à des écrasements de la faune interstitielle ».

### 5°) Concernant l'introduction d'espèces

« Le risque d'introduction au moyen des équipements (embarcations, cuissardes, fils de pêche) de diaspores ou d'œufs, tant pour les activités d'eau vive que de pêche, est pratiquement nul ou limité. **Seule la pêche présente un risque d'introduction d'espèces étrangères** dans un cours d'eau à l'occasion de la pêche aux vifs issus d'un autre écosystème aquatique. »

### 6°) Concernant les impacts spécifiques de l'activité pêche

" Contrairement aux activités d'eau vive, la pêche opère un prélèvement dans l'écosystème ", sans " aucune réelle limitation des captures ".

➔ **Les études en référence concluent à l'absence d'impact significatif en raison de la faible superficie de contact sur le linéaire utilisé (canyoning) et du faible tirant d'eau (canoë, kayak, raft) rendant le contact seulement occasionnel (Conf. plus loin)**

➔ **En mai 2001, le Tribunal Administratif de Toulouse, s'appuyant sur l'expertise précitée, annule la plupart des dispositions de l'arrêté préfectoral attaqué, au motif notamment :**

" **qu'il ressort de l'expertise ordonnée... que les activités de sport en cause ne sont pas de nature, sur l'ensemble des cours d'eaux ou parties de cours d'eaux concernés... de provoquer des perturbations significatives sur les biotopes aquatiques... que ces mêmes perturbations ne sont pas plus importantes que celles générées par la pratique de la pêche... notamment que l'impact ...de descente des cours d'eau et d'éventuels labourages des parties du lit formant radier reste mineur et même inférieur à celui engendré par la circulation des pêcheurs sur la rive et dans une partie du lit ;**"

“ qu’il ne ressort pas des pièces du dossier que la protection du biotope impose **que la pratique des sports soit soumise à des conditions d’exercice plus restrictive** ; que dès lors, la Fédération Française de canoë-kayak et disciplines associées et **les autres requérants** sont fondés à soutenir **qu’en limitant la pratique des sports, ... le préfet de la Haute-Garonne a commis une erreur manifeste dans l’appréciation de l’impact sur le milieu et l’intérêt représenté par cette activité d’eau vive**, notamment par rapport à celui de la pêche ; ”.

- T.A. Toulouse, 31 mai 2001, FFCK et autres c/ Préfet de la Haute Garonne, req. N° 9601107-2 et 97940-2.

**NB : Le principe de précaution n’est pas ici applicable**

**En 2005, année d’étiage sévère consécutive à la sécheresse, le Tribunal administratif de Marseille a conclu à la nécessaire abrogation d’un arrêté préfectoral des Hautes-Alpes fondé notamment sur le principe de précaution.**

*Ici, le tribunal a conclu à l’inapplicabilité de ce principe aux activités sportives d’eau vive, en raison des connaissances actuelles qui permettent d’évaluer l’impact potentiel, dont les études démontrent l’absence. Le principe de précaution s’avère donc inopérant en ce qui concerne les activités d’eau vive et ne saurait fonder de telles restrictions à la pratique.*

*Et ce d’autant que les deux autres conditions cumulatives du principe de précaution sont absentes, à savoir : « un risque de dommages graves et irréversibles à l’environnement ».*

*En effet, ce Tribunal, dans un jugement en date du 8 décembre 2005 décide que **le principe de précaution est inapplicable aux activités sportives**, dans la mesure où : « les sports d’eau vive n’étaient pas, en l’état des connaissances scientifiques à la date de la décision attaquée, de nature à exercer un impact certain et significatif permettant de fonder une interdiction de portée aussi générale, ... qu’ainsi la mesure doit être regardée comme étant disproportionnée par rapport à ce but et comme portant une atteinte excessive à la liberté de circulation ; que la FFCK est dès lors fondée à soutenir que l’article 4 de l’arrêté attaqué est entaché d’une erreur dans l’appréciation des risques ... »*

- TA Marseille, 8 décembre 2005, FFCK c/ Préfet des Hautes-Alpes, req 0104190

**Mais aussi :**

- TA Marseille, 4 février 2013, Préfet des Alpes de Haute Provence, SNGPCKDA et autres c/Association interdépartementale et intercommunale pour la protection du lac de Sainte Croix, de son environnement, des lacs, sites et villages du Verdon, req. 0905710

#### **4°) Les juridictions administratives annulent systématiquement des mesures de restrictions, l’autorité administrative n’apportant pas d’éléments probants d’un impact sur le milieu (Etudes, expertises)**

En effet :

- Dès 1997, le Tribunal Administratif de Montpellier a décidé :

*« Qu’il n’est toutefois pas établi que la nécessité invoquée par l’auteur de l’arrêté attaqué d’assurer la préservation de cet écosystème aquatique imposait la mesure d’interdiction... du parcours du ruisseau de l’Hort de Dieu... l’arrêté du 12 juin 1996 qui porte une atteinte excessive à la pratique en eau douce d’un sport que l’article 2 de la loi sur l’eau autorise est entaché d’illégalité... »*

- T.A. Montpellier, 2 mai 1997, SARL Antipodes et autres c/ Préfet du Gard, req. n° 96.2496-96.2488

- en 1999, le Tribunal Administratif de Grenoble a décidé :

*« Considérant que l'interdiction sur la « Petite Isère » porte aux intérêts des sports d'eau vive une atteinte dont l'importance n'est pas justifiée par la vulnérabilité du milieu en période de basses eaux ou la richesse en frayères,... dès lors qu'il ne ressort aucunement des pièces du dossier que la période des basses eaux fasse obstacle pendant au moins une partie de la durée de l'interdiction »*

- T.A. Grenoble, 17 novembre 1999, Fédération Française de Canoë-Kayak et autres, req. n° 9504558

- en 2000, le Tribunal Administratif de Montpellier a décidé :

*« Considérant que le préfet se borne pour justifier l'interdiction de l'activité sur l'ensemble des départements à invoquer ... son **incidence sur l'environnement ; que par son caractère général, une telle motivation non assortie de précisions n'est pas de nature à justifier l'édiction d'une mesure d'interdiction d'une portée aussi générale ;***

*Considérant qu'aucune précision n'est apportée et ne ressort des pièces du dossier, de nature à justifier le bien fondé au cas par cas de telles mesures restrictives ; qu'il en est de même pour l'interdiction totale de la pratique à l'article 3 ;*

*Considérant que dès lors les requérants sont fondés à soutenir que l'arrêté n° 1851, et par voie de conséquence les arrêtés modificatifs n° 2143 et 2777, sont entachés d'illégalités et doivent être annulés »*

- T.A. Montpellier, 23 juin 2000, req. n° 973018-982163-991960.

- Dans un jugement de 1999 précité, le Tribunal Administratif de Toulouse a été appelé à se prononcer sur la légalité de mesures d'interdiction prises sur le fondement de la protection de l'environnement dans le département de la Haute-Garonne :

Le Commissaire du Gouvernement avait remarqué, dans ses conclusions, que toutes les études existantes en France et à l'étranger<sup>19</sup> faisaient ressortir l'absence d'impact de ces activités sur le milieu ; qu'en l'état des éléments versés aux débats, l'on pouvait se demander si les rivières de la Haute-Garonne étaient différentes des rivières traitées dans les études scientifiques et auquel cas si les activités d'eau vive avaient un impact sur le milieu, qu'en conséquence :

- il convenait, avant dire droit, de réaliser une expertise scientifique tendant à vérifier leur éventuel l'impact écologique
- et qu'en l'absence d'impact avéré et significatif des activités nautiques sur le milieu, il conviendrait d'annuler ledit arrêté.

<sup>19</sup> Conf. Annexe 1

- Le Tribunal Administratif devait suivre les conclusions du Commissaire du Gouvernement. En effet, celui-ci après avoir relevé que « *le préfet fondait ces mesures sur la protection des biotopes nécessaires à la vie et à la reproduction de certains poissons.. parce que... les activités de sports concernés ont pour effet de perturber de façon notable le milieu où évoluent ces espèces en particulier dans les cours d'eau peu profonds et d'étiage limité...* », a décidé « *que l'état du dossier ne permet pas au Tribunal de statuer sur ces questions ; qu'il y a lieu **dès lors d'ordonner une expertise en vue de déterminer dans quelle mesure la pratique ...du canyoning, du canoë-kayak, du rafting et de la nage en eau vive, sont de nature à porter atteinte aux biotopes aquatiques à vocation salmonicole (des cours d'eau du département)*** »
  - T.A. Toulouse, 19 avril 1999, Fédération Française de Canoë-Kayak et autres c/ Préfet de la Haute-Garonne, req. n° 96/1107 et 97/1940.
  - En 2001, **se fondant sur ladite expertise ainsi ordonnée (et précitée, qui concluait à l'absence d'impact significatif sur les biotopes et les espèces, le Tribunal administratif de Toulouse a annulé les dispositions contestées de l'arrêté préfectoral concerné :**
    - TA Toulouse, 31/05/2001, n° 9601107-20 et 97940-2 Fédération Française de Canoë-Kayak et autres c/ Préfet de la Haute-Garonne.
  - Le Tribunal administratif de Dijon, dans un jugement en date du 5 janvier 2012 devait annuler des dispositions d'interdiction du canoë-kayak, émises pour motif environnemental :

« *Considérant qu'aucune étude spécifique n'a été entreprise pour étudier l'incidence de la pratique.... sur les milieux et espèces piscicoles....ne pouvaient justifier l'ensemble des mesures d'interdiction...* »

- TA Dijon, 5 janvier 2012, n° 10°2687, CRCK de Bourgogne et autres c/ Préfet de la Nièvre
- ❖ **Dans trois espèces récentes, le Tribunal administratif de Clermont-Ferrand a annulé les mesures d'interdictions temporelles (du 15 octobre au 31 mars) des sports d'eau vive, au motif que l'autorité préfectorale n'établissait ni les fondements, ni la nécessité de ces interdictions, au regard de la protection du milieu aquatique.**

En effet, pour les trois requêtes concernées, ci-après :

- après avoir relevé à plusieurs reprises qu' « **aucun des éléments du dossier ne permet d'établir la matérialité des risques d'atteinte à l'environnement sur lesquels l'autorité préfectorale expose s'être fondé** »

- il a été jugé que « **les interdictions instituées par les dispositions de l'article ... portent une atteinte injustifiée et excessive aux activités sportives sur les cours d'eaux et parties de cours d'eau concernés et doivent, pour ce motif être annulées** »

- TA Clermont Ferrand, 17 décembre 2015, req. 1402094, CRCK d'Auvergne contre préfets de la Haute Loire et de la Lozère
- TA Clermont Ferrand, 17 décembre 2015, req. 1402105, CRCK d'Auvergne contre préfet de la Haute Loire
- TA Clermont Ferrand, 17 décembre 2015, req. 1402104, CRCK d'Auvergne contre préfet de la Haute Loire

❖ **La Cour administrative de Lyon confirmait les décisions précitées du TA de Clermont Ferrand :**

- CAA Lyon, 21 décembre 2017, N° 16LY00618 ; LY00619, LY00617, Min. de l'écologie.

❖ **Le Tribunal administratif de Grenoble a jugé :**

- « qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que la protection de la migration des poissons impose que la pratique des sports soit soumise à ... une interdiction totale de naviguer dans ce secteur, que dès lors, les requérants sont fondés à soutenir qu'en interdisant totalement la pratique desdits sports en amont de la passerelle des Fous sur la commune de Séez, le préfet de Savoie a commis une erreur manifeste dans l'appréciation de l'impact sur le milieu et l'intérêt représenté par cette activité »
- « Considérant qu'en couvrant les trois quarts de l'année, l'interdiction sur la « petite Isère » porte aux intérêts des sports d'eau vive une atteinte dont l'importance n'est pas justifiée par la vulnérabilité du milieu en période de basses eaux ou par la richesse des frayères,... »
- TA Grenoble, 10 mai 2016, req. 1401065, CRCK Rhône Alpes été autres c/Préfet de Savoie

❖ **Plusieurs décisions concernant les cours d'eau du département de l'Ardèche, notamment l'Ardèche elle-même, dans le territoire de la Réserve naturelle, vont dans le même sens :**

- **Sur l'Ardèche, dans la Réserve naturelle**, le Tribunal administratif de Lyon devait annuler à la fois le règlement intérieur de la Réserve et l'arrêté préfectoral réglementant la navigation en ce que tous deux interdisaient la navigation en raft sur le linéaire traversant la Réserve naturelle aux motifs que :
- « *si le préfet de l'Ardèche fait valoir que la réglementation dans les périmètre de la réserve est liée à des motifs environnementaux et qu'il convient d'assurer la conservation des Gorges de l'Ardèche* »
- « *Toutefois, il n'indique pas quels étaient ces motifs environnementaux justifiant l'interdiction de la navigation sur des embarcations gonflables emportant plus de trois personnes* »
- Alors que « *s'il fait valoir qu'une nouvelle activité ne peut être autorisée qu'après une procédure spécifique, incluant notamment l'avis du conseil scientifique, la nécessité d'un avis préalable de ce conseil pour éclairer le préfet dans l'édiction de la réglementation de la navigation ne peut justifier une interdiction générale sans motif avéré des embarcations gonflables de plus de trois personnes* »
- Que « *dès lors le préfet de l'Ardèche compétent pour réglementer la navigation dans son département au sein de la réserve, en application de l'article 12 du décret du 8 novembre 2018, a commis une erreur d'appréciation* »

- TA Lyon, 29 octobre 2020, n° 1910106 SNGPCKDA c/ Préfet de l'Ardèche

- **Sur les affluents de l'Ardèche et d'autres parties du cours de l'Ardèche**, là encore le Tribunal administratif de Lyon a annulé les dispositions y interdisant la pratique du rafting aux motifs que :
  - « *si l'autorité administrative peut légalement tenir compte, pour réglementer l'utilisation des cours d'eau... de leurs incidences sur l'environnement... elle ne saurait porter une atteinte disproportionnée au droit qu'ont les usagers de pratiquer effectivement les activités autorisées...* »
  - En l'espèce « *le préfet de l'Ardèche ne produit cependant aucune pièce... permettant d'établir que des travaux de réflexion auraient été menés avant l'édition des dispositions attaquées. Dans ces conditions, les impératifs...invoqués par l'autorité administrative, dont la réalité n'est pas démontrée, ne peut légalement fonder les mesures d'interdiction du rafting* » :
- TA Lyon, 21 juin 2018, N° 1506770 SNGPCKDA c/ Préfet de l'Ardèche
  - ❖ **Un arrêt de la Cour Administrative d'Appel de Lyon est venu infirmer une décision du TA de Dijon, et annuler l'arrêté conjoint des Préfets de l'Yonne et de la Nièvre qui interdisait les activités de canoë-kayak et rafting sur la rivière la Cure.**

Dans cette espèce, les activités étaient interdites :

- De façon générale pendant toute la période hivernale, au motif d'un risque de raclage des frayères de truite et de lamproie de Planer
- Durant le reste de l'année, en-dessous d'un niveau d'eau de 60 cm

La Cour d'Appel devait annuler les deux mesures, après avoir considéré que :

- « Une étude détaillée des caractéristiques de la rivière de la Cure » « fait apparaître que, compte tenu des débits moyens et des niveaux d'eau, il n'existe pas de risque de raclage par les embarcations des substrats des fonds de la rivière au cours de la période hivernale du 1<sup>er</sup> décembre au 15 mars »
- « Le ministre, qui s'en rapporte aux écritures présentées par les préfets en première instance, n'a formulé aucune critique à l'encontre de ce document et n'a, pas plus que les préfets en première instance, produit de pièces de nature à établir la matérialité des risques avancés pour justifier les limitations apportées à la pratique des activités de canoë-kayak et autres sports d'eau vive »
- « Ainsi en interdisant toute navigation ...les préfets de la Nièvre et de l'Yonne ont commis une erreur d'appréciation »
- CAA Lyon, 11 février 2021, 18 LY03062, Angie, CRCK Bourgogne, SNGPCKDA c/ Préfets de la Nièvre et de l'Yonne

## 5°) Les embarcations ont un faible tirant d'eau

Il ressort tant du référentiel des bateaux émis par un syndicat professionnel (SNGPCKDA) que de différentes expertises, que les différents bateaux utilisés pour la pratique du canoë-kayak et de l'activité associée de rafting ou de stand up paddle ont un très faible tirant d'eau se situant, selon le poids des personnes et de l'équipement embarqués entre 4 et 8 cm, (Conf. tableau en annexe 2).

En effet, le tirant d'eau des embarcations chargées :

- d'un équipage à composition variable de 1 à 2 personnes adultes, plus éventuellement 1 enfant (+poids du bateau et de l'équipement) varie, selon le modèle et la charge, de 4, 5 cm à 6 cm (canoës et optimo)
  - d'une seule personne adulte, de 4 à 5 cm (kayak)
  - de 6 à 8 personnes (rafts), selon le cas, 6 à 8 adultes ou 4 adultes et 2 enfants ou 5 adultes et 3 enfants : de 5, 5 cm à 8 cm
- la médiane est de 4, 87 cm

NB : pour le stand up paddle (SUP) chargé d'une personne adulte, le tirant d'eau est de 3 cm.

De sorte que :

- pour les embarcations chargée de 1 à 2 adultes (et éventuellement 1 enfant), le tirant d'eau se situe entre 3 cm et 6 cm
- pour les embarcations comportant de 6 à 8 personnes (dont éventuellement de 2 à 3 enfants), le tirant d'eau est, selon le cas, de 5, 5 cm à 8 cm
- aucun tirant d'eau n'est supérieur à 8 cm

➔ **Cf. le tableau des types d'embarcations, équipages, poids et tirants d'eau figure en Annexe 2**

➔ En conséquence, et de surcroît navigant nécessairement sur les veines les plus en eaux du cours d'eau, les contacts entre l'embarcation et le substrat sont inexistantes ou très occasionnels.

- \* Lorsque le contact a lieu, il concerne des dalles rocheuses ou des blocs émergeant du lit, en général, sans enjeu environnemental. (Cf. notamment Etude relative à la rivière La Cure, Annexe 1 listing des Etudes).
- \* De surcroît, les périodes estivales de fréquentation ne coïncident pas avec celle de fraie des espèces piscicoles.
- \* De sorte que l'impact d'une activité ne peut intervenir que dans le cas de circonstances exceptionnelles croisant à la fois une morphologie particulière de la rivière et la présence d'espèces végétales (ex : roselières) elles-mêmes rares, en voie d'extinction et/ou bénéficiant d'un statut de protection particulière.

## **IV - Le cas des AOB Rhône-Méditerranée et Adour-Garonne**

Le cas des AOB Rhône-Méditerranée et Adour-Garonne présente un intérêt particulier pour les activités de canoë-kayak et associées et pour d'autres sports nautiques ou d'eau vive.

En effet, en ne tenant compte que des activités canoë-kayak et associées (rafting,...), les deux Bassins (sur les 6 de la métropole) représentent (en 2015<sup>20</sup>), à eux seuls, rapportés à l'ensemble des 6 Bassins :

- 60 % des séquences-journées de fréquentation annuelle, soit 3 517 000 séquences
- 37 % des clubs, soit 244 clubs
- 82 % des entreprises, soit 583 entreprises
- 83 % des emplois, direct, soit 3 280 emplois directs
- 44 % des bénévoles mobilisés (Comités départementaux et Clubs), soit 1695 bénévoles
- auxquels s'ajoutent 13 700 emplois indirects et induits.

couvrant entièrement ou partiellement plus d'une cinquantaine de départements

- ➔ C'est dire si ces deux Bassins présentent de forts enjeux sociaux et économiques pour ces activités.
- ➔ Et donc que la conformité des AOB à la loi, à l'intention du législateur et au décret qui ne visent normalement que les usages effectuant un prélèvement, un stockage, ou un déstockage, éventuellement un déversement, ou un rejet, est particulièrement importante est prégnante.

Or s'il s'avère que l'AOB Rhône-Méditerranée est conforme, certaines formulations d'une des orientations de l'AOB Adour Garonne risquent de poser problème lors de la rédaction subséquente des arrêtés-cadres et, par suite, des arrêtés de restriction temporaire.

En effet :

### **IV - 1. L'Arrêté d'orientation du Bassin (AOB) Rhône-Méditerranée**

Le Préfet coordonnateur du Bassin Rhône Méditerranée a émis, le 23 juillet 2021, un Arrêté d'Orientations de Bassin (AOB), relatif au renforcement de la coordination des mesures de gestion de la sécheresse sur le Bassin Rhône Méditerranée.

L'article 7 (Délimitation des zones d'alerte) de cet arrêté, actuellement en vigueur, dispose précisément que :

*« Les mesures de restriction lorsqu'elles sont instaurées dans une zone d'alerte s'appliquent aux usagers alimentés par des prélèvements sur les différentes ressources en eau de cette zone... »* les modifications formelles concernent seulement les articles 3 et 4 portant sur les modalités de désignation de préfets coordonnateurs et les périmètres des arrêtés-cadre ainsi que, dans un souci de cohérence, les annexes cartographiques (mise à jour des cartes 1 et 4 liées à ces articles)

Le projet d'arrêté modificatif, soumis à enquête publique n'apporte aucune modification à cet article 7.

---

<sup>20</sup> Etude Canoë-kayak, eau vive et enjeux de développement territorial durable, SNGPCKDA, 2015

En effet, l'article 1 de l'arrêté modificatif, in fine, précise « *Les autres dispositions et annexes de l'arrêté précité demeurent inchangées* » et donc que les mesures de restriction ne s'appliquent qu'aux « *usagers alimentés par des prélèvements* ».

- ➔ **L'AOB ne visant que les prélèvements est conforme à la loi, à l'intention du législateur et au décret du 24 septembre 1992, modifié par celui n° 2021-795 du 23 juin 2021**

En conséquence :

- ➔ **Les arrêtés-cadre des différents départements, à venir, doivent être conformes aux orientations de l'AOB et ne sauraient légalement émettre des mesures de restriction ou d'interdiction à l'égard d'activités qui n'effectuent aucun prélèvement, telles que le canoë-kayak, le canyoning et d'autres sports d'eau vive**
- ➔ **Si c'était néanmoins le cas, un éventuel arrêté-cadre (mais aussi un arrêté de restriction temporaire) ainsi établi serait, concernant ces mesures, serait émis en violation non seulement de la loi, de l'intention du législateur mais aussi en violation des orientations émises dans le cadre de l'Arrêté portant Orientations de Bassin.**

## **IV – 2. L'Arrêté d'orientation du Bassin (AOB) Adour-Garonne**

Un premier projet avait émis, parmi les orientations, celle d'interdire les activités de canoë-kayak et de canyoning, dès lors que l'on se trouvait en niveau de crise.

Devant les importantes contributions en réaction, contestant cette orientation, lors de l'enquête publique, évoquant l'erreur de droit et/ou d'appréciation, le préfet de Bassin a édicté un arrêté (AOB) qui, en l'espèce, modifie la formulation de la disposition précitée.

C'est ainsi que, parmi les orientations, l'AOB porte dans un tableau récapitulatif :

- Sous la rubrique « Loisirs », l'item « *orpailage professionnel et amateur et pratiques ou activités dans le lit ou sur les berges pouvant avoir un impact sur les milieux aquatiques* »

Au regard de cet item :

- ➔ en niveaux d'alerte et d'alerte renforcée : « *restrictions à définir localement sur les territoires à enjeux biologiques et piscicoles* (dans les arrêtés -cadres) »
- ➔ en niveau de crise : « *interdictions à définir localement .... i sur les territoires à enjeux biologiques et piscicoles* (dans les arrêtés -cadres) »

**NB : Sous cette rubrique « Loisirs » sont, seulement visés, pour le reste, les usages qui prélèvent et utilisent des volumes d'eau : piscines, douches de plage, tous dispositifs aquatiques y compris les écluses qui stockent et déstockent des volumes pour la navigation plaisancière lourde.**

Le préfet de Bassin laisse ainsi le soin aux préfets des départements de préciser les mesures et éventuellement les activités ou usages ainsi visés **de façon floues et imprécises** dans l'arrêté-cadre, et, par suite dans l'arrêté (opérationnel) concernant la mise en œuvre des mesures.

Or il est constant, faut-il encore le préciser, que le fait de viser des activités ou des usages de simple passage, même sans les nommer alors que ce n'est pas l'objet ni le sens de la loi, ni l'intention du législateur, **constitue une erreur de droit** (et par ailleurs, aussi, **une erreur manifeste d'appréciation**).

\*La disposition est, au cas de contentieux, susceptible d'annulation, aussi, en ce qu'elle est imprécise et floue.

A fortiori, si un arrêté-cadre ou un arrêté portant mesures d'interdiction venait à appliquer des mesures au canoë-kayak ou à d'autres activités d'eau vive, en prétendant s'appuyer sur l'orientation de l'AOB.

**→ A l'inverse de l'AOB Rhône-Méditerranée, l'AOB Adour Garonne n'est pas conforme à la loi, à l'intention du législateur et au décret de référence.**

## **CONCLUSIONS RECAPITULATIVES**

- 1) L'article L 211-3-II-1° du Code de l'environnement (tiré de la loi sur l'eau n° 92-3 du 3 janvier 1992) ne vise nullement les activités de simple passage, mais seulement comme cela ressort des rapports et des débats parlementaires, les usages ayant un impact sur la quantité de la ressource : prélevant des volumes de la ressource en eau et/ou effectuant du stockage et du déstockage de volumes d'eau, ou encore des déversements ou rejets et qui contribuent, en période de sécheresse à la pénurie
- Il est donc constant que les usages visés qui peuvent être limités ou suspendus en cas de sécheresse sont les usages résultant des « installations, travaux et activités qui font usage de l'eau » c'est-à-dire des « forages, prises d'eau, barrage, travaux ou ouvrages de rejet »
- Tel que cela ressort des rapports et débats parlementaires préalables à l'adoption de la loi, il n'était nullement dans l'intention du législateur de viser les usages de l'eau ne générant ni prélèvement, ni stockage, ni rejet, ni obstacles à l'écoulement, tels que le canoë-kayak ou d'autres sports d'eau vive.
- Il est constant que le fait d'appliquer une mesure réglementaire à un usage ou une activité que la loi et qui n'était pas dans l'intention du législateur ne visait pas de façon explicite constitue une erreur de droit qui fait encourir l'annulation à cette mesure, au cas de contentieux.
- En conséquence, un arrêté ne saurait à bon droit restreindre ou suspendre les activités de canoë-kayak et autres sports nautiques ou d'eau vive, car conformément à l'intention du législateur, les mesures de restriction ou de suspension ne peuvent viser que les usages prélevant, rejetant, déversant, stockant et déstockant ou recyclant (ICPE) les volumes d'eau et ce pour faire obstacle à la pénurie d'eau et à l'atteinte à sa qualité.

En conséquence, un arrêté qu'il soit d'orientation de Bassin, cadre ou de restriction ou d'interdiction de restriction, des usages de l'eau, qui soumettrait les activités de canoë-kayak et/ou d'autres sports d'eau vive serait émis en violation de la loi et de l'intention du législateur et donc entaché d'erreur de droit encourageant ainsi l'annulation, au cas de contentieux.

- 2) De surcroît, concernant la hiérarchie des normes et autorités en matière de police spéciale de sécheresse :
- un AOB qui disposerait des orientations tendant à restreindre ou interdire des activités de canoë-kayak et/ou d'autres sports d'eau vive serait émis en violation de la loi et de l'intention du législateur tout autant que du Décret d'application

- les arrêtés-cadre et les mesures de restriction émises au titre des articles R 211-66 et suivants du Code de l'environnement, ne sauraient être contraires à l'intention du législateur, et en outre, ces mesures doivent être conformes aux règlements supérieurs (Décret et AOB)
  - un arrêté-cadre qui disposerait de mesures de restriction à mettre en œuvre à l'égard du canoë-kayak et/ou d'autres sports d'eau vive, alors même que l'AOB n'a, quant à lui prévu, et ce, de façon conforme, que des mesures de restrictions qu'à l'égard d'usages prélevant, stockant ou rejetant, serait émis en violation non seulement de la loi, de l'intention du législateur mais aussi de l'AOB, et à ce titre aussi serait entaché d'irrégularité.
- 3) L'arrêté serait de surcroît entaché d'une erreur manifeste d'appréciation : s'agissant de lutter contre la pénurie de la ressource en eau et d'améliorer la gestion et la répartition quantitative des volumes d'eau, par la restriction ou l'interdiction des prélèvements, des stockages ou déstockages, l'interdiction, ou la restriction d'activités n'ayant, comme le canoë-kayak ou d'autres activités d'eau vive, aucune incidence sur les volumes d'eau, ne permettant nullement de lutter contre la pénurie et d'améliorer la disponibilité de volumes d'eau
- 4) A supposer des mesures de limitation par arrêté édicté non plus au titre de la police spéciale de la sécheresse mais sur le fondement de l'article L 214-12 du Code de l'environnement :
- il faudrait alors que le préfet apporte des éléments probants circonstanciés alors que :
- les études réalisées concluent toutes à l'absence d'impact significatifs sur le milieu aquatique à l'échelle d'une vallée, même celles réalisées par étiage sévère
  - le tirant d'eau des embarcations est faible, pour les canoës et kayaks de 4 à 6 cm ; pour les rafts de 7 à 8 cm
  - la jurisprudence impose au préfet, à peine d'annulation, d'apporter des éléments probants à l'appui de mesures qui, en tout état de cause, à supposer, dûment justifiées, doivent rester proportionnées, au regard des intérêts d'une activité légitime

5) Enfin, à supposer que la condition précédente soit remplie, eu égard aux enjeux économiques et sociaux encourus et « à l'absence d'impact significatif de telles activités » (Etudes et jurisprudence constantes), il apparaît difficile de limiter lesdites activités (la jurisprudence annulant en général lesdites mesures comme disproportionnées) et portant « une atteinte excessive à une activité légitime ».

## **ANNEXE 1**

### ***Les études relatives à l'impact éventuel des activités d'eau vive***

Les études d'impact ou d'évaluation d'incidences environnementales réalisées, à ce jour, en France ou à l'étranger concluent toutes à **l'absence d'impact significatif, à l'échelle d'une vallée, sauf exceptions très circonstanciées, des activités d'eau vive même celles réalisées par étiages sévères (selon le cas : canoë-kayak, rafting, nage en eau vive, randonnée ou canyoning aquatique)** sur les habitats, les espèces riveraines inféodées et sur les populations piscicoles, notamment :

- 1) *soit en raison du faible tirant d'eau des embarcations, conjugué à une navigation dans les veines les plus "en eau" de la rivière (canoë, kayak, rafting, ...)*
- 2) *soit en raison de la faible part de substrat en contact, de surcroît aux faibles enjeux, au regard de la faible longueur du parcours, par rapport à la longueur du linéaire global (canyoning et randonnée aquatique)*

1. *Hansen E. A., Does Canoeing Increased Steambank Erosion ? US Forest Service, 1975 ;*

2. *Pine River Use, US Forest Service, 1975 ;*

3. *Johnson R., Synthesis and management implications of the Colorado river, Research Programm, Report Series, Technical Report n° 17, US Departement of the interior, National Park Service Grand Canyon National Park, 1975 ;*

4. *Williams and Works, Canoeing Activity in Michigan : Analytical Aspesment, 1978 ;*

5. *Capre H., Souchon Y., Ginot V., Sensibilité des cours d'eau et de leur peuplement de poissons à la pratique des sports d'eau vive. Approche bibliographique et propositions d'étude, juin 1992 ;*

5. *Yalden, Avifaune, 1992 ;*

6. *Roche J., Avifaune et sports d'eau vive dans les gorges du Haut Allier ; Cemagref de Lyon pour le Syndicat Mixte d'aménagement touristique du Haut Allier ; octobre 1992*

7. *Tort M., Bringer P., Levigne Y., Etude d'impact sur les activités de sports d'eau vive sur les écosystèmes du Haut Allier, Phytoécologie et Flore, 1992 ;*

8. *Olivari G., Mounet J.P., avec la collaboration de Galvin Y., Mounet-Saulenc H., Pratiques, pratiquants d'eau vive et environnement, Maison Régional de l'Eau/ JED, CDTM juin 1993 ;*

9. *Conseil supérieur de la Pêche, 1994 ;*
10. *LPO, Haut Allier, 1995 ;*
11. *Briaudet P.E., Gorges de l'Ardèche, 1995 ;*
12. *S. André, Cours d'eau des Pyrénées, 1996 ;*
13. *Conseil supérieur de la Pêche des Alpes Maritimes, 1996 ;*
14. *Conseil Général des Alpes Maritimes, 1997 ;*
15. *Volet environnemental du Schéma d'aménagement et de gestion de la Durance et de ses rives, C. Communes de l'Embrunais, JED, 1999.*
16. *Expertise judiciaire de l'impact environnemental des sports d'eau vive et de la pêche, Marty, T.A. Toulouse, 2000.*
17. *Buis, E. Gorges de l'Ardèche, 2002 ;*
18. *Sports de nature et environnement, J.P Mounet, H. Mounet-Saulenc, E. Paget, Conseil général et Direction Départementale de la Jeunesse et des Sports de l'Ardèche, 2004 ;*
19. *Bramadieu, Evaluation de l'impact des pratiques de randonnée aquatique et canyonisme, Dourbie et Gard, 2005 ;*
20. *Méthodologie de l'étude d'impact des activités d'eau vive sur les cours d'eau, Agence de l'Eau Rhône Méditerranée et Corse, (Verdon : Canyoning ; Argens : canoë ; Estéron : Canyoning ; Guil : kayak ; Guisane : nage en eau vive), Maison Régionale de l'Eau/PACA et JED, 2007-2008 ;*
21. *Evaluation d'incidence environnementale de la randonnée aquatique sur le Verdon au Couloir Samson (Docteur Guy Chatain et Steven Bibollet, JED, 2011 ;*
22. *Schéma de la Rivière Loir (Maine et Loire, Pays Loire-Angers, Steven Bibollet, JED), 2011 ;*
23. *Schéma de la Rivière Aveyron, Tarn et Tarn et Garonne (Midi-Pyrénées) Syndicat Mixte du Pays Midi-Quercy, Steven Bibollet JED, 2012 ;*
24. *Etude de l'impact du piétinement engendré par les activités sportives et de loisirs sur les milieux aquatiques des Gorges du Verdon, suivi sur 3 années – MRE/PACA, 2014-2016, 2017 ;*
25. *Volet environnemental, in Schéma de gestion des loisirs aquatiques, nautiques et de baignade, Vallée de l'Hérault, MRE-PACA/JED, 2016-2017 ;*
26. *Volet environnemental, in Schéma d'orientations stratégiques durables, Filière canoë-kayak et activités associées dans l'Aude, JED, 2017 ;*
27. *Volet environnemental, in Schéma de gestion des loisirs aquatiques et de la baignade, Gorges de l'Ardèche et Affluents, MRE-PACA/JED, 2018-2019 ;*

28. *L'analyse de la pratique des activités d'eau vive au regard de la morpho-écologie du Chalaux et de ses frayères, JED 2018-2019 ;*

29. *L'analyse de la pratique des activités d'eau vive au regard de la morpho-écologie de la Cure et de ses frayères, JED 2018-2019 ;*

30. *Etude technique, environnementale et juridique relative à deux parcours de canyoning sur l'Hérault, JED, 2022 ;*

31. *Etude technique, socio-économique, environnementale et juridique relative à un parcours de canoë sur la Sorgue, MRE-PACA/JED, 2023 (en cours)*

## **ANNEXE 2 :**

<b>Type D'embarcations</b>	<b>Equipage</b>	<b>Poids cumulé (équipage + bateau+ équipement)</b>	<b>Tirant d'eau</b>
Canoë indien	2 personnes	180 kg	4.5 cm
<i>Canoë indien</i>	<i>2 personnes + 1 enfnt</i>	<i>215 kg</i>	<i>5 cm</i>
<i>Canoë gonflable</i>	<i>2 personnes</i>	<i>183 kg</i>	<i>4.5 cm</i>
<i>Canoë gonflable</i>	<i>2 personnes + 1 enfant</i>	<i>215 kg</i>	<i>5 cm</i>
<i>Optimo (support type mixte canoë-kayak)</i>	<i>2 personnes</i>	<i>188 kg</i>	<i>5, 5 cm</i>
<i>Optimo (support type mixte canoë-kayak)</i>	<i>2 personnes + 1 enfant</i>	<i>223 kg</i>	<i>6 cm</i>
<i>Kayak rivière</i>	<i>1 personne</i>	<i>88 kg</i>	<i>5 cm</i>
<i>Kayak descente</i>	<i>1 personne</i>	<i>94 kg</i>	<i>4 cm</i>
<i>SUP</i>	<i>1 personne</i>	<i>85 kg</i>	<i>3 cm</i>
<i>Raft</i>	<i>6 personnes</i>	<i>473 kg</i>	<i>7 cm</i>
		<i>Si 4 adultes + 2 enfants</i>	<i>5.5 cm</i>
<i>Raft</i>	<i>8 personnes</i>	<i>640 kg</i>	<i>8 cm</i>
		<i>Si 5 adultes + 3 enfants</i>	<i>5.5 cm</i>