

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE CLERMONT-FERRAND**

INTER DÉPARTEMENTY

N°1601202

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**COMITÉ RÉGIONAL DE CANOË-KAYAK
D'Auvergne**
et autres

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Jurie
Rapporteur

Le Tribunal administratif de Clermont-Ferrand

(2^{ème} Chambre)

M. Chassagne
Rapporteur public

Audience du 23 mai 2018
Lecture du 6 juin 2018

49-05
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 8 juillet 2016 et le 8 décembre 2016, le comité régional de canoë-kayak d'Auvergne, la Fédération française de canoë-kayak, le comité régional de canoë-kayak du Languedoc-Roussillon, le comité départemental de canoë-kayak de la Haute-Loire, le comité départemental de canoë-kayak de l'Hérault, le syndicat national des guides professionnels des activités de canoë-kayak et disciplines associées, la « structure » Velay eaux vives, M. Fabien Rochette, M. David Barret, M. Harold Legoussouart et l'association le Merlet, demandent au tribunal d'annuler l'arrêté en date du 31 mai 2016 et notamment ses articles 2 et 3, par lequel les préfets de la Haute-Loire et de la Lozère ont fixé la réglementation de la navigation sur les cours d'eau « Allier » et « Chapeauroux » dans leur partie commune aux départements de la Haute-Loire et de la Lozère.

Le comité régional de canoë-kayak d'Auvergne et autres soutiennent que :

- la consultation prévue par les dispositions de l'article L. 214-12 du code de l'environnement, par la circulaire du 1^{er} août 2013, par la circulaire du 18 août 1975 et par la circulaire du 13 mai 1963, n'a pas été organisée pour la navigation sur les cours d'eau « Allier » et « Chapeauroux » dans leur partie commune aux départements de la Haute-Loire et de la Lozère ;
- l'article 2 de l'arrêté attaqué est entaché de détournement de pouvoir, dès lors qu'en méconnaissance de l'autorité de la chose jugée, l'autorité préfectorale a repris la même mesure que celle de l'arrêté du 1^{er} septembre 2014 annulée par le jugement du tribunal du 17 décembre 2015 ;

- l'article 2 de l'arrêté attaqué est entaché d'erreur d'appréciation, dès lors que, contrairement à ce qu'a retenu l'autorité préfectorale, les cours d'eaux concernés présentent les conditions de sécurité propres à la pratique des activités de canoë-kayak ;

- l'article 2 de l'arrêté attaqué méconnaît le principe d'égalité des usagers des cours d'eau concernés ;

- l'article 2 de l'arrêté attaqué porte une atteinte excessive à une activité légitime ;

- le point 3.1 de l'article 3 de l'arrêté attaqué est entaché de détournement de pouvoir, dès lors qu'en méconnaissance de l'autorité de la chose jugée, l'autorité préfectorale a repris la même mesure que celle de l'arrêté du 1^{er} septembre 2014 annulée par le jugement du tribunal du 17 décembre 2015 ;

- le point 3.1 de l'article 3 de l'arrêté attaqué est entaché de « confusion de motifs » ;

- le point 3.1 de l'article 3 de l'arrêté attaqué est entaché d'erreur d'appréciation, dès lors que l'autorité préfectorale ne se fonde sur aucun motif réel et sérieux, notamment de sécurité alors que la pratique du canoë-kayak se déroule, sur les cours d'eau concernés, dans des conditions de sécurité suffisante ;

- le point 3.2 de l'article 3 de l'arrêté attaqué est entaché de détournement de pouvoir, dès lors qu'en méconnaissance de l'autorité de la chose jugée, l'autorité préfectorale a repris la même mesure que celle de l'arrêté du 1^{er} septembre 2014 annulée par le jugement du tribunal du 17 décembre 2015 ;

- le point 3.2 de l'article 3 de l'arrêté attaqué est entaché d'erreur d'appréciation, dès lors que l'autorité préfectorale ne se fonde sur aucun motif réel et sérieux, notamment de conciliation des usages des cours d'eau concernés alors que la pratique du canoë-kayak s'y déroule dans des conditions de sécurité suffisante ;

- le point 3.2 de l'article 3 de l'arrêté attaqué méconnaît le principe de continuité du service public ;

- le point 3.2 de l'article 3 de l'arrêté attaqué méconnaît le principe d'adaptabilité du service public ;

- le point 3.2 de l'article 3 de l'arrêté attaqué méconnaît le principe d'égalité des usagers des cours d'eau concernés ;

- eu égard aux horaires qu'il instaure, le point 3.2 de l'article 3 de l'arrêté attaqué porte une atteinte excessive aux activités de canoë-kayak.

Par un mémoire en défense, enregistré le 7 octobre 2016, le préfet de la Haute-Loire conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- il a procédé à une consultation des acteurs concernés ;

- les interdictions de l'activité de navigation sur les cours d'eau ou parties de cours d'eau concernés sont justifiées ;

- les restrictions et conditions de navigation sur les cours d'eau ou parties de cours d'eau concernés sont justifiées.

L'intégralité de la requête, des mémoires et des pièces produits en la présente instance a été communiquée au préfet de la Lozère, qui n'a pas présenté d'observation.

Par ordonnance en date du 8 décembre 2016, prise en application des articles R. 613-1 et R. 613-3 du code de justice administrative, la clôture d'instruction a été fixée au 30 décembre 2016.

Le comité régional de canoë-kayak d'Auvergne, la Fédération française de canoë-kayak, le comité régional de canoë-kayak du Languedoc-Roussillon, le comité départemental de

canoë-kayak de la Haute-Loire, le comité départemental de canoë-kayak de l'Hérault, le syndicat national des guides professionnels des activités de canoë-kayak et disciplines associées, la « structure » Velay eaux vives, M. Fabien Rochette, M. David Barret, M. Harold Legoussouart et l'association le Merlet ont présenté un mémoire, enregistré le 7 mai 2018, postérieurement à l'intervention de la clôture de l'instruction.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code des transports ;
- l'arrêté du 28 juin 2013 portant règlement général de police de la navigation intérieure ;
- la circulaire interministérielle du 1^{er} août 2013 relative à la mise en œuvre du règlement général de police de la navigation intérieure et des règlements particuliers de police pris pour son application ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Jurie ;
- les conclusions de M. Chassagne, rapporteur public ;
- les observations de M. Lecaude, représentant la Fédération française de canoë-kayak, et de M. Hammache, représentant le comité régional de canoë-kayak d'Auvergne.

1. Considérant que, par un arrêté en date du 31 mai 2016, les préfets de la Haute-Loire et de la Lozère ont réglementé la navigation sur les cours d'eau « Allier » et « Chapeauroux » dans leur partie commune aux départements de la Haute-Loire et de la Lozère ; que les requérants demandent l'annulation de cet arrêté et notamment de ses articles 2 et 3 ;

Sur la qualité du président du comité régional de canoë-kayak d'Auvergne à représenter les autres requérants :

2. Considérant qu'aux termes de l'article R. 431-5 du code de justice administrative :
« Les parties peuvent également se faire représenter : / 1° Par l'un des mandataires mentionnés à l'article R. 431-2 ; / 2° Par une association agréée au titre des articles L. 141-1, L. 611-1, L. 621-1 ou L. 631-1 du code de l'environnement, dès lors que les conditions prévues aux articles L. 142-3, L. 611-4, L. 621-4 ou L. 631-4 du même code sont réunies et selon les modalités prévues par les articles R. 142-1 à R. 142-9, R. 611-10, R. 621-10 et R. 631-10 du même code » ;

3. Considérant, en premier lieu, que la requête n° 1601202 est présentée par la Fédération française de canoë-kayak, le comité régional de canoë-kayak d'Auvergne, le comité régional de canoë-kayak du Languedoc-Roussillon, le comité départemental de canoë-kayak de la Haute-Loire, le comité départemental de canoë-kayak de l'Hérault, le syndicat national des guides professionnels des activités de canoë-kayak et disciplines associées, la « structure » Velay eaux vives, M. Fabien Rochette, M. David Barret, M. Harold Legoussouart et l'association le Merlet ;

4. Considérant, en second lieu, que la requête était initialement signée par le seul président du comité régional de canoë-kayak d'Auvergne ; que suite à une demande de régularisation par courrier du 4 mai 2018, le comité régional de canoë-kayak du Languedoc-Roussillon, le comité départemental de canoë-kayak de la Haute-Loire, le syndicat national des guides professionnels des activités de canoë-kayak et disciplines associées, M. Harold Legoussouart et l'association le Merlet ont signé la requête ainsi que le mémoire enregistré le 8 décembre 2016 ; que, toutefois, en dépit de la mesure de régularisation qui leur a été adressée par ce courrier, la Fédération française de canoë-kayak, le comité départemental de canoë-kayak de l'Hérault, la « structure » Velay eaux vives, M. Fabien Rochette et M. David Barret, n'ont pas signé la requête ainsi que le mémoire enregistré le 8 décembre 2016 ; qu'il suit de là que la Fédération française de canoë-kayak, le comité départemental de canoë-kayak de l'Hérault, la « structure » Velay eaux vives, M. Fabien Rochette et M. David Barret ne sont pas recevables à présenter les conclusions à fin d'annulation figurant dans la requête n°1601202 ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

S'agissant du moyen tiré du défaut de consultation préalable :

5. Considérant qu'aux termes de l'article L. 214-12 du code de l'environnement : « *En l'absence de schéma d'aménagement et de gestion des eaux approuvé, la circulation sur les cours d'eau des engins nautiques de loisir non motorisés s'effectue librement dans le respect des lois et règlements de police et des droits des riverains. / Le préfet peut, après concertation avec les parties concernées, réglementer sur des cours d'eau ou parties de cours d'eau non domaniaux la circulation des engins nautiques de loisir non motorisés ou la pratique du tourisme, des loisirs et des sports nautiques afin d'assurer la protection des principes mentionnés à l'article L. 211-1. / La responsabilité civile des riverains des cours d'eau non domaniaux ne saurait être engagée au titre des dommages causés ou subis à l'occasion de la circulation des engins nautiques de loisir non motorisés ou de la pratique du tourisme, des loisirs et des sports nautiques qu'en raison de leurs actes fautifs* » ; qu'aux termes du point 2.3.2 de la circulaire du 1^{er} août 2013 susvisée : « *Une consultation doit être organisée sous l'égide du préfet (ou du préfet coordonnateur), par le service chargé de l'élaboration du règlement particulier de police et doit associer tous les acteurs principaux intéressés dont la liste est jointe, à titre indicatif, en annexe 2 de la présente circulaire. / (...) / Dans le cas où l'élaboration du nouveau règlement particulier de police consiste à refonder juridiquement des dispositions réglementaires antérieures, y compris celles à caractère temporaire prises en vertu de l'article 1.22 du règlement général de police de la navigation intérieure de 1973, sans modifier les conditions d'utilisation des eaux intérieures par les usagers, la phase de consultation pourra être remplacée par une simple information des acteurs concernés préalablement à la validation du projet de règlement* » ;

6. Considérant qu'il ressort des termes mêmes du compte rendu de la réunion « règlement de navigation de la rivière Allier et de ses affluents » du mardi 12 avril 2016 que cette dernière faisait suite à l'annulation partielle des deux arrêtés de réglementation de navigation « l'un inter-préfectoral avec la Lozère pour l'Allier amont et le Chapeauroux, l'autre pour l'Allier et ses affluents dans le département de la Haute-Loire » ; que, dès lors, les requérants ne sont en tout état de cause pas fondés à soutenir que la consultation prévue par les dispositions de l'article L. 214-12 du code de l'environnement, par la circulaire du 1^{er} août 2013, par la circulaire du 18 août 1975 et par la circulaire du 13 mai 1963, n'a pas été organisée pour la navigation sur les cours d'eau « Allier » et « Chapeauroux » dans leur partie commune aux départements de la Haute-Loire et de la Lozère ;

S'agissant de la légalité de l'article 2 de l'arrêté attaqué :

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête ;

7. Considérant qu'aux termes de l'article 2 de l'arrêté du 31 mai 2016 : « *La navigation est interdite sur la zone du Vieil Allier (tronçon court-circuité de l'aménagement hydraulique), du barrage de Poutès au camping de Monistrol-d'Allier* » ;

8. Considérant que le préfet de la Haute-Loire observe en défense que l'interdiction édictée par les dispositions de l'article 2 de l'arrêté du 31 mai 2016 est justifiée par la présence de l'ouvrage hydroélectrique de Poutès-Monistrol, que l'exploitant de cet ouvrage estime qu'il y a un risque sérieux à rendre libre la pratique de la navigation dans le tronçon court-circuité de ce complexe hydroélectrique, que le tronçon situé entre le barrage de Poutès et l'usine de Monistrol-d'Allier est alimenté en fonctionnement normal par le débit réservé (entre 4 et 5 m³ / s suivant les périodes de l'année) et par les débits déversés au barrage lorsque le débit entrant dans la retenue de Poutès est supérieur au débit maximum (28 m³ / s) dérivé vers l'usine via la prise d'eau située en rive gauche du barrage, que lorsque le débit entrant est inférieur à 33 m³ / s, le tronçon situé entre le barrage et l'usine n'est alimenté que par le débit réservé, que dans ce cas tout arrêt des groupes de turbinage à l'usine (résultant d'une perte du réseau, d'un arrêt des groupes de turbinage sur un incident technique) entraîne un report immédiat du débit interrompu au niveau du barrage de Poutès, que le déversé au barrage intervient alors rapidement, en environ une heure, entraînant dans ce tronçon en gorge de 10 km une augmentation rapide et importante du débit de 5 à 33 m³ / s ; que, toutefois, la « note relative à la sûreté en aval du barrage de Poutès », seul élément dont se prévaut l'autorité préfectorale devant le tribunal à l'appui de ses affirmations, n'est pas datée, ne comporte aucune mention permettant d'en identifier l'auteur et n'est assortie d'aucun autre document circonstancié, établi notamment par l'exploitant des ouvrages hydrauliques concernés, permettant de vérifier la matérialité des faits qu'elle relate ; qu'en outre, à supposer même que la « note relative à la sûreté en aval du barrage de Poutès » puisse être regardée comme étant revêtue d'une force suffisamment probante, ni ce document, ni aucune autre pièce produite devant le tribunal, n'indique en quoi les circonstances décrites dans ce document constitueraient un risque pour les activités de navigation sportive et de loisir sur la partie du cours d'eau concernée, ni en quoi consisterait un tel risque alors que les requérants exposent dans leurs écritures, sans être contredits par le préfet de la Haute-Loire en défense, d'une part, que durant la période du 1^{er} octobre au 31 mai, le débit moyen du tronçon en cause est plus proche de 3 à 4 m³ / s que de 2,5 à 3 m³ / s et que durant la période du 1^{er} juin au 30 septembre ce même débit est plus proche de 6 m³ / s que de 5 m³ / s et qu'avec de tels débits, ce tronçon relève de la classe II « c'est-à-dire assez facile », d'autre part, qu'un lâcher d'eau de 28 m³ / s en déversement de l'ouvrage en cas d'arrêt des turbines constitue un incident technique qui par sa nature est exceptionnel et à tout le moins peu fréquent et qui, lorsqu'il survient, a pour conséquence d'accroître de 40 à 50 cm le niveau de l'eau et de faire passer le tronçon en classe III soit « moyennement difficile » et ainsi, est dépourvu d'effet sur la sécurité des participants aux activités de navigation sportive et de loisir ; qu'il suit de là que l'interdiction instituée par les dispositions de l'article 2 de l'arrêté en date du 31 mai 2016 et mentionnée au point 7 du présent jugement porte une atteinte injustifiée et excessive aux activités de navigation sportive et de loisir sur la partie de cours d'eau concernée et doit, pour ce motif, être annulée ;

S'agissant de la légalité du point 3.1 de l'article 3 de l'arrêté attaqué :

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête ;

9. Considérant qu'aux termes de l'article 3 de l'arrêté du 31 mai 2016 : « *Sur les autres cours d'eau ou parties de cours d'eau [que sur la zone du Vieil Allier (tronçon court-circuité de l'aménagement hydraulique), du barrage de Poutès au camping de Monistrol-d'Allier], la navigation est réglementée comme suit : / 3.1. Périodes : / - activités interdites du 15 octobre au 31 mars, hormis pour les titulaires d'une licence délivrée par une fédération ayant une délégation prévue à l'article L. 131-14 du code du sport pour les activités de canoë-kayak, qui peuvent pratiquer le canoë, le kayak et le raft pendant cette période (...)* » ;

10. Considérant que, dans son mémoire en défense, le préfet de la Haute-Loire expose que l'interdiction instaurée par les dispositions précitées du point 3.1 de l'article 3 de l'arrêté du 31 mai 2016 est justifiée essentiellement pour des raisons de sécurité, la partie amont de l'Allier étant constituée de gorges difficiles, voire très difficiles d'accès tant pour les pratiquants que pour les services de secours et que c'est sur cette période que se produisent les plus fortes crues, voire des montées d'eau brutales qui peuvent mettre en danger les pratiquants ; que, toutefois, aucun des éléments produits devant le tribunal, notamment par le préfet de la Haute-Loire, ne tend à corroborer ses allégations ; qu'en outre, il ne ressort pas des pièces du dossier qu'en égard à leur configuration et à leurs contraintes naturelles ainsi qu'aux conditions dans lesquelles y sont pratiquées les activités de navigation, notamment sportive et de loisir, les cours d'eau ou parties de cours d'eau concernés présenteraient un risque particulier d'atteinte à la sécurité dans laquelle doit se dérouler de telles activités ; qu'en outre, l'autorité préfectorale ne conteste pas les pièces dont se prévalent les requérants selon lesquelles le débit moyen des cours d'eau ou parties de cours d'eau concernés par l'interdiction fixée au point 3.1 de l'article 3 de l'arrêté du 31 mai 2016 ne présentent pas un débit susceptible de porter atteinte à la sécurité de leurs usagers ; que, par suite, la matérialité des risques d'atteinte à la sécurité des participants aux activités de navigation, sur lesquels le préfet de la Haute-Loire expose s'être fondé, et qui est sérieusement contestée par les requérants, ne ressort pas des pièces du dossier ; qu'il suit de là que l'interdiction instituée par les dispositions du point 3.1 de l'article 3 de l'arrêté du 31 mai 2016, mentionnée au point 9 du présent jugement, porte une atteinte injustifiée et excessive aux activités de navigation sportive et de loisir sur les cours d'eaux et parties de cours d'eau concernés et doit, pour ce motif, être annulée ;

S'agissant de la légalité du point 3.2 de l'article 3 de l'arrêté attaqué :

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête ;

11. Considérant qu'aux termes de l'article 3 de l'arrêté du 31 mai 2016 : « *Sur les autres cours d'eau ou parties de cours d'eau [que sur la zone du Vieil Allier (tronçon court-circuité de l'aménagement hydraulique), du barrage de Poutès au camping de Monistrol-d'Allier], la navigation est réglementée comme suit : / (...) / 3.2. Conditions de navigation du 1^{er} avril au 14 octobre : / La navigation est autorisée de 10 heures à 18 heures 30. / La mise à l'eau des embarcations peut être effectuée à partir de 9 heures 30* » ;

12. Considérant que le préfet de la Haute-Loire expose en défense que les limitations à la navigation imposées par les dispositions du point 3.2 de l'article 3 de l'arrêté du 31 mai 2016 sont justifiées par la possibilité pour les pêcheurs de pratiquer leur activité le matin tôt et le soir tard sans être perturbés par la circulation des embarcations et par des considérations de sécurité, tenant à la complexité de localisation de l'appelant et de la mise en place des secours de nuit, qui

poussent le service départemental d'incendie et de secours à recommander que l'embarquement ne puisse s'effectuer au plus tôt avant l'heure légale du lever du soleil et au plus tard deux heures avant l'heure légale de coucher du soleil ; que, toutefois, alors que les requérants contestent de manière suffisamment étayée la réalité des motifs ayant conduits le préfet de la Haute-Loire à édicter les dispositions du point 3.2 de l'article 3 de l'arrêté du 31 mai 2016, aucun des éléments dont se prévaut l'autorité préfectorale devant le tribunal ne tend à corroborer les données dont il fait état en matière de pratiques de pêche sur les cours d'eau ou parties de cours d'eau concernés, ni à établir les troubles que la navigation d'embarcations non motorisées serait susceptible de causer à ces pratiques ; qu'en outre, aucune des pièces produites au cours de l'instance, notamment par le préfet de la Haute-Loire, ne tend à démontrer les difficultés d'intervention des secours dont il fait état ; que, dans ces conditions, la matérialité des risques d'atteinte aux pratiques de pêche et à la sécurité des usagers des cours d'eau ou parties de cours d'eau concernés, sur lesquels le préfet de la Haute-Loire expose s'être fondé, et qui est sérieusement contestée par les requérants, ne ressort pas des pièces du dossier ; qu'il suit de là que les limitations horaires telles qu'instituées par les dispositions du point 3.2 de l'article 3 de l'arrêté du 31 mai 2016 et mentionnées au point 11 du présent jugement, portent une atteinte injustifiée et excessive aux activités de navigation sportive et de loisir sur les cours d'eaux et parties de cours d'eau concernés et doivent, pour ce motif, être annulées ;

DECIDE :

Article 1^{er} : L'article 2 et les points 1 et 2 de l'article 3 de l'arrêté du 31 mai 2016 par lequel les préfets de la Haute-Loire et de la Lozère ont fixé la réglementation de la navigation sur les cours d'eau « Allier » et « Chapeauroux » dans leur partie commune aux départements de la Haute-Loire et de la Lozère, sont annulés.

Article 2 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié au comité régional de canoë-kayak d'Auvergne, à la Fédération française de canoë-kayak, au comité régional de canoë-kayak du Languedoc-Roussillon, au comité départemental de canoë-kayak de la Haute-Loire, au comité départemental de canoë-kayak de l'Hérault, au syndicat national des guides professionnels des activités de canoë-kayak et disciplines associées, à la « structure » Velay eaux vives, à M. Fabien Rochette, à M. David Barret, à M. Harold Legoussouart, à l'association le Merlet et au ministre de la transition écologique et solidaire.

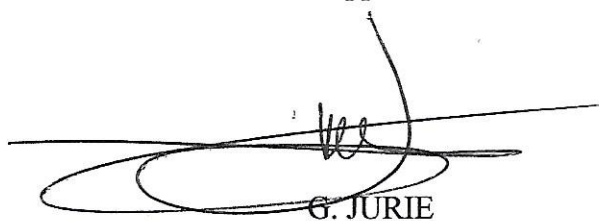
Copie en sera adressée, pour information, aux préfets de la Haute-Loire et de la Lozère.

Délibéré après l'audience du 23 mai 2018, à laquelle siégeaient :

M. Gazagnes, président,
M. Jurie, premier conseiller,
Mme Merri, conseillère.

Lu en audience publique le 6 juin 2018.

Le rapporteur,


G. JURIE

Le président,


Ph. GAZAGNES

Le greffier,


P. MANNEVEAU

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

POUR EXPEDITION COPIÉE
P/LE GREFFIER EN CHIEF,

