



28 février 2018

**Textes d'application du régime d'autorisation des épreuves et
compétitions de sports motorisés dans les espaces naturels**

**CONSEIL D'ETAT, 21 FEVRIER 2018,
FEDERATION ALLIER NATURE, N° 401344**

Le Gouvernement encore une fois condamné !

**En attente de textes d'application complets et conformes
de la loi du 3 janvier 1991 depuis 27 années...**

1958

Publication du décret n° 58-1430 du 23 décembre 1958 relatif à la réglementation des épreuves ou manifestations dans les lieux non ouverts à la circulation du public et comportant la participation de véhicules à moteur¹.

1991

Promulgation de **la loi n° 91-2 du 3 janvier 1991 relative à la circulation des véhicules terrestres dans les espaces naturels et portant modification du code des communes**².

Le second alinéa de l'article L. 362-3 du code de l'environnement, issu de l'article 2 dernier alinéa de la loi de 1991, dispose :

« Les épreuves et compétitions de sports motorisés sont autorisées, dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat, par le préfet. »

UN TEXTE D'APPLICATION (DECRET) DOIT DEFINIR LE REGIME D'AUTORISATION DES EPREUVES ET COMPETITIONS DE SPORTS MOTORISES DANS LES ESPACES NATURELS

Entre 1991 et 2006, les autorisations préfectorales sont délivrées en l'absence de décret d'application de l'article 2 de la loi de 1991 et dans les conditions définies par le décret de 1958 modifié, pourtant tout à fait éloigné des finalités poursuivies par la loi de 1991³ ; au surplus, il n'est d'application que si le public est admis à assister à la manifestation sportive.

La circulaire de Madame la Ministre de l'écologie et du développement durable n° DGA/SDAJ/BDEDP n°1 du 6 septembre 2005 relative à la circulation des quads et autres véhicules à moteur dans les espaces naturels indique malgré tout que :

*« 2.3.2 – Activités sportives en dehors des voies ouvertes à la circulation publique
Les manifestations sportives motorisées en dehors des voies ouvertes à la circulation publique sont régies par le décret n° 58-1430 du 23 décembre 1958 et l'arrêté du 17 février 1961. Elles sont soumises à autorisation préfectorale préalable si le public est admis à y assister à titre gratuit ou onéreux. [...] »*

¹ Modifié par décret n° 61-904 du 10 août 1961.

² Modifiée par la loi n°2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux, par l'ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012, par la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et par la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

³ Voir « *La réglementation de la pratique des sports motorisés en pleine nature* », article Viviane Lévy-Bruhl, Revue Juridique de l'Environnement, n°2-1989, p. 121.

2006

Abrogation du décret de 1958 susvisé par l'article 31 du décret n° 2006-554 du 16 mai 2006 relatif aux concentrations et manifestations organisées sur les voies ouvertes ou dans les lieux non ouverts à la circulation publique et comportant la participation de véhicules terrestres à moteur.

PAS DE TEXTE D'APPLICATION DEPUIS 15 ANNEES

2007

Codification du décret de 2006 susvisé par le décret n° 2007-1133 du 24 juillet 2007 relatif aux dispositions réglementaires du code du sport (articles R. 331-18 à R. 331-45 et A. 331-16 à A. 331-23 du code du sport).

A une pratique juridique hautement contestable entre 1991 et 2006, se substitue un vide juridique.

Ce décret de 2006 prévoit un double régime, de déclaration et d'autorisation : ce régime déclaratif n'est aucunement prévu par le code de l'environnement pour les épreuves et compétitions de sports motorisés, soumises exclusivement à une autorisation préfectorale préalable.

2009

PAS DE TEXTE D'APPLICATION DEPUIS 18 ANNEES

La Fédération Allier Nature demande au Gouvernement d'édicter le décret d'application de l'article L. 362-3 alinéa 2 du code de l'environnement.

La décision implicite de rejet du Premier Ministre - *fanatique des sports motorisés* - est attaquée devant le Conseil d'Etat.

Le Ministère de l'écologie ne conteste aucunement la pertinence de l'argumentation de l'association.

Un courrier de Madame la Commissaire générale au développement durable du Ministère de l'écologie du 4 août 2009 adressé à l'association indique en effet :

- « Depuis la publication de la loi en 1991, plusieurs projets de décrets, pilotés par le ministère de l'Intérieur, n'ont reçu l'aval ni du Conseil d'Etat, ni des consultations interministérielles. »

- « le décret n° 2006-554 du 16 mai 2006 [...] ne peut servir de support d'application de l'article L. 362-3 du code de l'environnement, puisqu'il ne prévoit aucune disposition en matière d'environnement, notamment les contraintes liées à la préservation des milieux naturels ou les nuisances sonores. »

2011

L'action engagée par la Fédération Allier Nature est audiencée par le Conseil d'Etat le **23 février**. Les conclusions du Rapporteur public sont conformes à celles de l'association en tant qu'il demande l'annulation du refus du Premier Ministre d'édicter le décret et l'injonction de prendre ce décret sous un délai de 6 mois.

Avant que l'arrêt ne soit rendu et ainsi sans attendre les motifs de la décision, est publié un décret d'application : **décret n° 2011-269 du 15 mars 2011 pris pour l'application de l'article L. 362-3 du code de l'environnement et relatif aux épreuves et compétitions de sports motorisés sur les voies non ouvertes à la circulation publique.**

Nonobstant les insuffisances du décret, l'association requérante acquiesce au moyen d'ordre public tiré de la perte de l'objet de sa requête ; la Haute-juridiction ordonne un non-lieu à statuer sur les conclusions à fin d'annulation et condamne l'Etat à verser à l'association une somme de 3 000 € au titre des frais exposés (**Conseil d'Etat, ord., 9 septembre 2011, n° 329536**).

Ce décret renvoie cependant à nouveau, et à une date indéterminée, à **un arrêté interministériel d'application**.

2014

L'arrêté d'application du décret d'application de la loi du 3 janvier 1991 n'est toujours pas paru.

PAS DE TEXTES D'APPLICATION COMPLETS ET CONFORMES DEPUIS 23 ANNEES

Le **1^{er} juillet 2014**, la Fédération Allier Nature demande aux Ministres concernés d'édicter l'arrêté.

2015

Sur le recours engagé par l'association contre les refus implicites des Ministres chargés de l'environnement, de l'intérieur et des sports, le Conseil d'Etat annule lesdits refus et enjoint les trois Ministres de prendre l'arrêté sous un délai de 6 mois (**Conseil d'Etat, 16 octobre 2015, Fédération Allier Nature, n° 384650**)⁴.

La Haute-juridiction administrative juge que cet arrêté est « *nécessaire* » à la mise en œuvre des obligations susvisées et écarte les arguments en défense de la Ministre de l'écologie soutenant que ces épreuves étaient déjà soumises à évaluation au titre de l'article

⁴ « *Il faut publier les textes que l'on s'est engagé à publier : l'Etat (encore) condamné pour avoir tardé à prendre des textes d'application* », note D. Rémy, Dictionnaire permanent Droit du sport, novembre-décembre 2015, n° 228-229, p. 8.

R. 414-19 du code de l'environnement, évaluation qui ne concerne que le réseau Natura 2000 et qui n'est imposée en droit interne que depuis 2011.

L'arrêt est notifié aux parties le 2 novembre 2015. En conséquence, les Ministres sont mis dans l'obligation de publier l'arrêté **avant le 3 mai 2016.**

2016

Mai 2016 : en violation du délai fixé par le Conseil d'Etat, est publié au JORF du 14 mai **un arrêté ministériel**, signé le **4 mai 2016**, dont le libellé est le suivant : « *pris en application de l'article R. 331-24-1 du code du sport relatif aux épreuves et compétitions de sports motorisés sur les voies non ouvertes à la circulation publique* ».

Il dispose :

« Art. 1^{er}. – Avant le dernier alinéa du I de l'article A. 331-18 du code du sport, il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque la demande d'autorisation porte sur une manifestation se déroulant sur des terrains ou des parcours fermés de manière permanente à la circulation publique et non soumis à la procédure prévue à l'article L. 421-2 du code de l'urbanisme, le dossier de demande d'autorisation comprend un formulaire, complétant l'évaluation des incidences Natura 2000 prévue en application de l'article R. 414-19 du code de l'environnement, décrivant les impacts de la manifestation sur l'environnement ainsi que les mesures proposées dès lors que le budget de la manifestation dépasse 100 000 €. Les mesures préventives et correctives sont à la charge de l'organisateur et sont prescrites par le préfet territorialement compétent. Le formulaire reprend le modèle figurant à l'annexe III-21-2 du code du sport. »

Art. 2. – Après l'annexe III-21-1 du code du sport, il est inséré une annexe III-21-2 qui reprend le modèle de formulaire figurant en annexe du présent arrêté. »

La décision du Conseil d'Etat du 15 octobre 2015 n'est pas exécutée en tant que cet arrêté ne peut être le texte d'application attendu.

En effet, cet arrêté dispense d'évaluation des impacts sur l'environnement les projets d'épreuves et compétitions de sports motorisés **dès lors que leur budget ne dépasse pas 100 000 €** - dispense non prévue par le décret de 2011 et ayant pour objectif d'exempter d'évaluation la plupart des épreuves et compétitions - et annexe un formulaire simplifié « *complétant* » (sic) l'évaluation des incidences Natura 2000 - formulaire d'une rare indigence -.

Et il n'y a aucune corrélation directe entre, d'une part, la question budgétaire et, d'autre part, la question des impacts sur l'environnement.

PAS DE TEXTES D'APPLICATION COMPLETS ET CONFORMES DEPUIS 25 ANNEES

■ Le projet d'arrêté ministériel avait été soumis à **consultation publique du 28 septembre au 21 octobre 2015** :

- cette consultation publique a été ouverte avant même la lecture et donc la notification de l'arrêt du Conseil d'Etat 16 octobre 2015, dans le mépris des (futurs) motifs de la décision mise en délibéré.

- les observations du public n'étaient pas et n'ont jamais été accessibles sur Internet, en violation des dispositions de l'article L. 120-1 du code de l'environnement.

Juin 2016 : le Ministère de l'environnement insère des documents nouveaux sur la page de la consultation publique dédiée à ce projet : l'arrêté du 4 mai 2016, la synthèse de la consultation du public et les motifs de la décision.

■ La première procédure contentieuse engagée par l'association en 2009 ainsi que la seconde procédure contentieuse engagée par l'association en 2014 et l'arrêt subséquent du Conseil d'Etat du 16 octobre 2015 sont ignorés dans ces documents.

■ La synthèse de la consultation publique présentée par le Ministère de l'environnement est révélatrice des tromperies dudit Ministère.

Il est indiqué que la fixation du montant de 100 000 € « *permet de rester cohérent avec les seuils de l'article R. 414-19 du code de l'environnement (nomenclature des projets soumis à évaluation des incidences Natura 2000), notamment ses articles 22° et 27°* ».

Cela est faux et mensonger puisque :

- le **22°** concerne les manifestations sportives (et toutes les manifestations, pas uniquement celles motorisées) « *sur la voie publique* » ;

- le **27°** concerne les manifestations nautiques en mer ;

- de plus, le **27°** impose une évaluation Natura 2000 pour les manifestations avec des « engins motorisés » et quel que soit le budget ;

- il n'est pas – volontairement – cité le **24°** qui concerne le **sujet en cause** à savoir les manifestations de « *véhicules terrestres* » organisées « *en dehors des voies ouvertes à la circulation publique* ».

- tout comme le 27° pour les manifestations motorisées nautiques, ce **24°** ne fixe **aucun critère financier** pour les manifestations motorisées terrestres dans les espaces naturels.

■ La synthèse indique, par ailleurs, que le projet d'arrêté a fait l'objet d'une consultation de **la [seule] fédération française de motocyclisme...**

Juillet 2016 : la Fédération Allier Nature attaque devant le Conseil d'Etat l'arrêté interministériel du 4 mai 2016 (aff. n° 401344).

2017

8 décembre 2017 : sur un recours parallèle de la Fédération Allier Nature, le Conseil d'Etat applique pour la première fois le **principe de non-régression de la protection de l'environnement** et censure encore une fois le Gouvernement sur des textes réglementaires relatifs aux sports motorisés en annulant les rubriques de la nomenclature des études d'impacts – laminée par le **décret du 11 août 2016 relatif à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes** – relatives aux projets de terrains pour la pratique motorisée et d'équipements sportifs et de loisirs.

Dans la précédente nomenclature, l'aménagement de terrains pour la pratique de sports ou loisirs motorisés d'une emprise totale supérieure à 4 hectares ainsi que les équipements culturels, sportifs ou de loisirs susceptibles d'accueillir plus de 5 000 personnes étaient des projets soumis à étude d'impact

systématique ; et de tels terrains pour la pratique motorisée de moins de 4 ha et de tels équipements susceptibles d'accueillir plus de 1 000 personnes et moins de 5 000 personnes étaient des projets soumis à la procédure de « cas par cas ».

La nomenclature issue du décret du 11 août 2016, d'une part, supprime l'évaluation systématique pour ces deux types de projets par basculement vers la procédure d'examen au cas par cas et, d'autre part et par voie de conséquence, exempte totalement d'évaluation les projets de terrains pour la pratique motorisée de moins de 4 ha et d'équipements sportifs et de loisirs susceptibles d'accueillir moins de 5 000 personnes.

Le Conseil d'Etat considère que « **des projets de ce type sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment, ainsi que le fait valoir la requérante, lorsqu'ils sont localisés dans ou à proximité de lieux où les sols, la faune ou la flore sont particulièrement vulnérables** » et censure les dispositions attaquées : « *la fédération requérante est, par suite, fondée à soutenir que ces dispositions méconnaissent le principe de non-régression de la protection de l'environnement, dans la mesure où elles exemptent systématiquement d'évaluation environnementale les projets susmentionnés* ». **En conséquence,** sont annulés les mots des rubriques précitées de la nomenclature : « *d'une emprise supérieure ou égale à 4 hectares* » et « *susceptibles d'accueillir plus de 5 000 personnes* ». (Conseil d'Etat, 8 décembre 2017, Fédération Allier Nature, n° 404391)⁵.

30 novembre 2017 : est publié au JORF un arrêté du 24 novembre 2017 relatif aux manifestations sportives comportant des véhicules terrestres à moteur⁶.

Cet arrêté ne modifie pas le texte de l'arrêté attaqué du 4 mai 2016 ; il crée une nouvelle numérotation A. 331-21-1 dans le code du sport reprenant intégralement les dispositions dudit arrêté attaqué (codifiées auparavant à l'avant-dernier alinéa du I de l'article A. 331-18 du code du sport).

Cet article nouveau est titré « *Paragraphe 3 : Manifestations soumises à l'évaluation des incidences Natura 2000* » alors que **le texte est, pourtant, sans rapport aucun avec l'évaluation des incidences Natura 2000... !!!**

⁵ « *La jurisprudence encadre la mise en oeuvre du principe de non-régression* », Code permanent Environnement et nuisances, 18 décembre 2017, note Olivier Cizel. « *Le principe de non-régression en droit de l'environnement : premières applications jurisprudentielles* », Village de la Justice, 13 février 2018, note Laurence Esteve de Palmas <https://www.village-justice.com/articles/principe-non-regression-droit-environnement-premieres-applications.27202.html>. « *La reconnaissance jurisprudentielle du principe de non régression* », Energie Environnement Infrastructures, n° 2, février 2018, note Corinne Lepage.

⁶ Cet arrêté du 24 novembre 2017 a été pris à la suite du décret du 9 août 2017 portant simplification de la police des manifestations sportives (JORF du 13), lequel dispense lui-même de déclaration les concentrations de véhicules terrestres à moteur se déroulant sur les voies ouvertes à la circulation publique lorsqu'elles comportent moins de 50 véhicules. Nouveau cadeau du Gouvernement fait aux adeptes des loisirs motorisés...

2018

Le Conseil d'Etat condamne à nouveau le Gouvernement (**Conseil d'Etat, 21 février 2018, Fédération Allier Nature, n° 401344**).

La Haute-juridiction administrative :

- confirme que l'arrêté interministériel du 4 mai 2016 n'impose pas « à l'organisateur d'une manifestation de joindre au dossier de demande d'autorisation un document d'évaluation des incidences sur l'environnement si le budget de cette manifestation est inférieur au montant [de 100 000 €] » ;

- juge, sur la consternante argumentation du consternant Ministère quant aux incidences Natura 2000, que « *contrairement à ce que soutient le ministre chargé de l'environnement, l'évaluation des incidences Natura 2000 n'est exigée, en vertu de l'article L. 414-4 du code de l'environnement, **que** lorsque la manifestation est susceptible d'affecter de manière significative un site Natura 2000 et ne porte au demeurant **que** sur l'évaluation de ses incidences au regard des objectifs de conservation du site* » ;

- considère, en conséquence, qu'il résulte des termes du décret de 2011 que « **toute manifestation [...] doit faire l'objet d'une évaluation de ses incidences sur l'environnement, seule la nature des documents exigés pouvant être adaptée à l'importance de la manifestation, comme, d'ailleurs, la nature des mesures préventives et correctives envisagées** ».

L'arrêté du 4 mai 2016 est annulé⁷ dans sa globalité (annexe comprise) et il est enjoint aux ministres de reprendre un nouvel arrêté avant le 1^{er} juillet 2018.

EN ATTENTE DE TEXTES D'APPLICATION COMPLETS ET CONFORMES DEPUIS 27 ANNEES...

Fédération Allier Nature

Maison des Associations - 216 Avenue de la Gare - 03 290 Dompierre-sur-Besbre

Tél. : 04 70 34 69 49 - Mail : alliernature [arobase] orange.fr

Association agréée de protection de l'environnement dans le département de l'Allier au titre de l'article L. 141-1 du code de l'environnement

Affiliée à la FRANE - Fédération de la région Auvergne pour la nature et l'environnement

Affiliée à FNE - France Nature Environnement,
Fédération française des associations de protection de l'environnement



⁷ L'annulation de l'arrêté du 4 mai 2016 emporte, par voie de conséquence, l'annulation du nouvel article A. 331-21-1 du code du sport créé par l'arrêté précité du 24 novembre 2017.