



Affaire : Fédération Française de la Montagne et de l'Escalade
et autres c/ commune de Chauzon
TA de LYON n°2304835

**MÉMOIRE EN INTERVENTION VOLONTAIRE EN DÉFENSE
DANS LE CADRE D'UNE REQUÊTE EN
RÉFÉRÉ SUSPENSION (ART. L. 521-1 du code de justice administrative)**

OBJET :

Intervention volontaire au soutien de la commune de Chauzon en vue du rejet de la demande de suspension de l'arrêté du maire de la commune de Chauzon en date du 16 mai 2023 portant réglementation, de l'accès à la circulation des personnes et véhicules dans le cirque de Gens en vue d'assurer la protection des espèces animales et végétales sauvages

POUR :

L'association **FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT (ci-après FNE)**, sise 2 rue de la Clôture, 75019 PARIS, association de la loi du 1er juillet 1901, fédération française des associations de protection de la nature et de l'environnement, déclarée d'utilité publique et agréée au titre de l'article L. 141-1 du code de l'environnement, représentée par Monsieur Olivier GOURBINOT, régulièrement mandaté par M. Antoine GATET, président en exercice, en vue de mettre en œuvre sa décision du 21/06/2023, prise conformément aux statuts de la fédération.

L'association **FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT Auvergne-Rhône-Alpes (Ci-après FNE AURA)**, sise 2 rue Professeur Zimmermann 69007 Lyon, association de la loi du 1er juillet 1901, fédération des associations de protection de la nature et de l'environnement en région Auvergne-Rhône-Alpes, agréée au titre de l'article L. 141-1 du code de l'environnement, représentée par Monsieur Olivier GOURBINOT, régulièrement mandaté par M. Michel JARRY, président en exercice, en vue de mettre en œuvre sa décision du 19/06/2023, prise conformément aux statuts de la fédération.

CONTRE :

La **FEDERATION FRANÇAISE DE LA MONTAGNE ET DE L'ESCALADE (FFME)**, sise 8 – 10 Quai de la Marne, 75 019 PARIS, représentée par son Président en exercice, M. Alain CARRIERE

Le **COMITE TERRITORIAL ARDECHE DE LA FEDERATION FRANÇAISE DE LA MONTAGNE ET DE L'ESCALADE (CT FFME 07)**, sise Espace Multisports Jean Gilly, 07 250 LE POUZIN, représenté par son Président en exercice M. Jérémie CAUSSANEL

La **FEDERATION SPORTIVE ET GYMNIQUE DU TRAVAIL (FSGT)**, dont le siège social est situé 14 – 16 rue Scandicci, 93 508 PANTIN Cedex, représentée par ses Co-présidents en exercice, Mme Emmanuelle BONNET-OULALDJ et M.Gérard DIZET.

Le **CLUB D'ESCALADE DES GORGES DE L'ARDECHE**, sise 1 Place de la Résistance, 07 150 VALLON-PONT-D'ARC, représenté par son Président en exercice.

REQUERANTS

AYANT POUR AVOCAT :
SELARL CDES Conseil
Me Franck LAGARDE
Avocat au barreau de Limoges

EN PRESENCE DE :

La **COMMUNE DE CHAUZON**, sise 25 Place de la Mairie 07120 CHAUZON, représentée par son maire.

DEFENDERESSE

AYANT POUR AVOCAT :
Me. Mathieu VICTORIA
Avocat au barreau d'Aix-en-Provence

La **LIGUE DE PROTECTION DES OISEAUX AUVERGNE-RHONE-ALPES**, sise 100 rue des Fougères 69009 Lyon représentée par son Président en exercice.

INTERVENANTE VOLONTAIRE EN DÉFENSE

AYANT POUR AVOCAT :
Me. Eric POSAK
Avocat au barreau de Grenoble

SOMMAIRE

I/ FAITS ET PROCÉDURE	4
II/ SUR LA RECEVABILITÉ	7
II.1 - En droit	7
II.2 - En fait	7
III/ DISCUSSION	9
III.1/ Sur l'urgence.....	9
III.1.1/ En droit.....	9
III.1.2/ En fait.....	9
III.2 / Sur l'existence, en l'état de l'instruction, d'un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté attaqué	11
III.2.1/ Sur la légalité externe.....	11
III.2.1.1/ Sur la prétendue incompétence de l'auteur de l'acte	11
III.2.1.2/ Sur le prétendu vice de procédure.....	13
III.2.2/ Sur la légalité interne.....	13
III.2.2.1/ Sur la prétendue erreur de droit.....	13
III.2.2.2/ Sur le caractère prétendument disproportionné de la mesure au regard du but poursuivi	14
IV / PAR CES MOTIFS	16

I/ FAITS ET PROCÉDURE

L'Aigle de Bonelli (*Aquila fasciata*) est une espèce de rapace inscrite à l'annexe I de la directive 2009/147/CE du 30 novembre 2009 du Parlement européen et du Conseil concernant la conservation des oiseaux sauvages¹. En application de l'article 4 de cette directive, cette espèce « *doit faire l'objet de mesures de conservation spéciale concernant leur habitat, afin d'assurer sa survie et sa reproduction dans son aire de distribution* ».

Cette espèce et son habitat de repos et de reproduction sont aussi protégés en application des articles L. 411-1 et suivants du code de l'environnement et de l'arrêté 29 octobre 2009 fixant la liste des oiseaux protégés sur l'ensemble du territoire².

La Liste rouge des espèces menacées en France - Oiseaux de France métropolitaine établie en septembre 2016 par l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN)³ classe cette espèce de rapace en « en danger » de disparition.

S'agissant d'un des rapaces les plus menacés de France, l'Aigle de Bonelli est mentionné par l'arrêté du 9 juillet 1999 fixant la liste des espèces de vertébrés protégées menacées d'extinction en France et dont l'aire de répartition excède le territoire d'un département⁴.

Afin d'éviter sa disparition, cette espèce a fait l'objet de plusieurs plans nationaux d'action sur les périodes 1999-2004, 2005-2009 et 2014-2023⁵ financés par l'État Français pour un montant d'environ 1 000 000 d'euros sur la période 2005-2009 et de 1 500 000 euros sur la période allant de 2014 à 2020.

Grâce à ces plans nationaux d'action, la connaissance sur l'espèce s'est beaucoup améliorée et les actions de conservation et de lutte contre les menaces se sont structurées. Plus particulièrement 20 ans de baguage systématique des poussins et, plus récemment, la pose de GPS sur les individus adultes ont permis de mieux connaître les besoins fondamentaux de l'espèce et les facteurs influençant son évolution.

Alors que depuis 50 ans l'espèce connaît un déclin important sur toute son aire de répartition (Inde, Chine, Moyen-Orient, Maghreb et sud de l'Europe) - la population nicheuse française était estimée à 80 couples en 1960 et il n'en restait que 22 en 2002 - les efforts de conservation menés dans le cadre fixé par le PNA Bonelli ont permis d'inverser la forte tendance de diminution de la population française. Ainsi, en 2023, celle-ci s'élève à 47 couples.

Cette augmentation récente du nombre d'individus, pose de façon accrue la question de la disponibilité d'anciennes aires de reproduction qui ont, pour certaines, été aménagées pour l'escalade sportive alors que les sites de reproduction de l'Aigle de Bonelli étaient vacants.

En effet, les connaissances acquises dans le cadre des trois plans nationaux d'action précités, permettent d'affirmer que l'Aigle de Bonelli apparaît particulièrement sensible à la présence humaine sur les zones rupestres, et que la pratique de l'escalade est spécialement de nature à obérer toute possibilité de nouvelles installations dans les anciennes aires de reproduction.

1 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32009L0147>

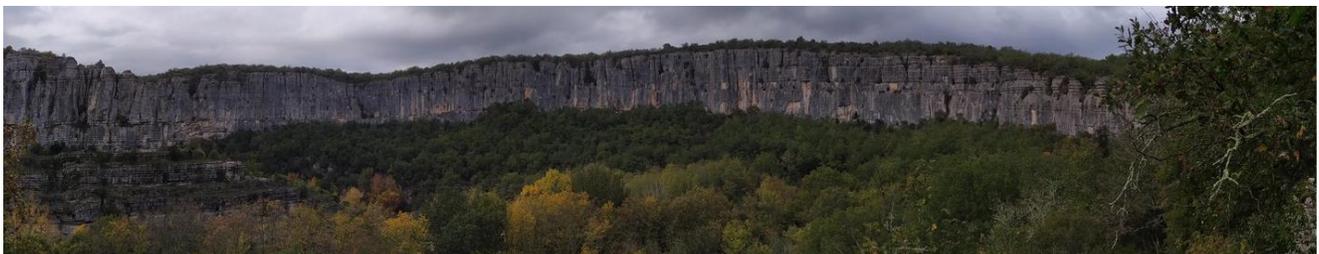
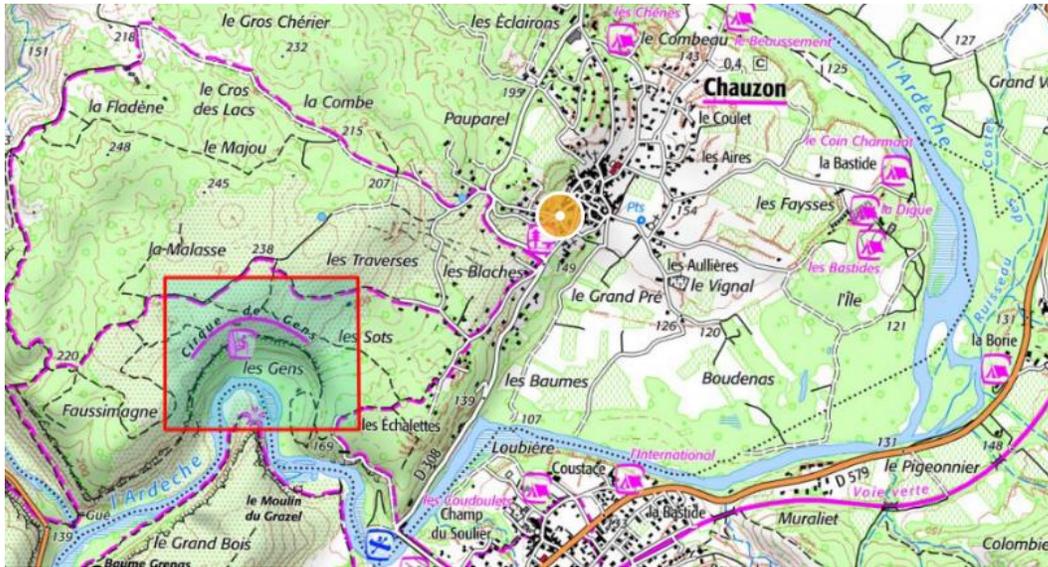
2 <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000021384277/2023-06-27/>

3 https://inpn.mnhn.fr/docs/LR_FCE/UICN-LR-Oiseaux-diffusion.pdf

4 <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000396986/2023-06-27/>

5 https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/PNA_Aigle-de-Bonelli_2014-2023.pdf

La commune de Chauzon, située dans la partie sud du département, présente un climat chaud et sec de type méditerranéen. Elle est traversée par la rivière Ardèche qui, au fil du temps, a creusé le plateau calcaire donnant naissance à des escarpements rocheux. Il en va ainsi du « cirque de Gens » situé en bordure d'un méandre de l'Ardèche au sud-ouest de la commune de Chauzon.



En raison de son caractère pittoresque et de la biodiversité exceptionnelle qu'il abrite, le « cirque de Gens » est concerné par :

- le décret du 12 juin 1996 portant classement parmi les sites du département de l'Ardèche du cirque de Gens, des méandres de la Ligne et des défilés de Ruoms,
- l'arrêté du 5 novembre 2016 portant désignation du site Natura 2000 FR8201657 « Moyenne vallée de l'Ardèche et pelouses du plateau des Gras »,
- l'arrêté préfectoral n°94-595 du 7 juillet 1994 portant création de la zone de protection des biotopes de la rivière Ardèche,
- la politique active du département de l'Ardèche de gestion des Espaces Naturels Sensibles

Les falaises du cirque de Gens sont connues pour avoir abrité deux aires de reproduction de l'Aigle de Bonelli occupées jusque dans les années 1970.

Après que ces aires de reproduction ont été abandonnées dans un contexte de réduction importante de la population d'Aigle

de Bonelli, à partir du milieu des années 1980, puis au fil du temps, la muraille de calcaire de près de 50m de haut sur plus d'un kilomètre qui caractérise le site du cirque de Gens a fait l'objet d'aménagements permettant la pratique de l'escalade.

Ces aménagements, réalisés en l'absence de toute évaluation environnementale, consistent principalement à installation d'ancrages à demeure, à divers travaux de purges des zones fragiles en vue de la sécurisation de la pratique de l'escalade, à la création de parkings et de chemins d'accès lorsque cela apparaissait nécessaire.

Le site d'escalade ainsi créé a été cartographié dans divers « topos - guide » et est accessibles gratuitement aux pratiquants. Ce site présente aujourd'hui 313 voies d'escalade réparties sur 12 secteurs le long d'un linéaire d'environ 750 mètres de falaise.

L'aménagement de ce site d'escalade s'inscrit dans un contexte global d'équipement de plusieurs falaises dans le département de l'Ardèche et, au-delà, sur l'ensemble du territoire national.

A ce jour le secteur du sud Ardèche présente plus de 20000 voies cartographiées dans le topo-guide publié et commercialisé par le CT FFME 07.

Le sud du département de l'Ardèche accueille les sites de reproduction les plus septentrionaux de l'aire de répartition européenne de l'Aigle de Bonelli. Entre la vallée du Rhône à l'Est et la rivière du Chassezac à l'Ouest, le plan National d'action a estimé la présence de 6 à 9 sites de reproduction dont la plupart sont vacants depuis les années 1970.

En effet, il y a encore peu de temps, cette zone du Sud Ardèche ne comprenait que 2 couples installés dans la réserve naturelle nationale des Gorges de l'Ardèche. Aujourd'hui on peut compter 4 couples avec :

- une installation en 2019 sur le site de reproduction des « Gorges de la Baume » commune de Saint-Alban-Auriole resté vacant pendant plusieurs décennies, situé en amont de la réserve naturelle nationale des gorges de l'Ardèche à 3 km au sud du « cirque de Gens »
- une installation en 2023 sur un site vacant depuis des décennies sur la commune de Saint Montant situé à l'Est de la réserve naturelle nationale des gorges de l'Ardèche.

C'est dans ce contexte particulier - alors que le plan national d'action 2014-2023 appelle à la préservation des sites de reproduction actuellement vacants qui ont déjà été occupés au moins une fois par un couple reproducteur à une époque récente ou lointaine, qualifiés de « sites de reproduction prioritaires » - qu'une concertation associant, la commune de Chauzon, les services déconcentrés de l'État, le département de l'Ardèche, l'établissement public territorial du bassin versant de l'Ardèche chargé de l'animation du site Natura 2000 FR8201657 et de l'Espace Naturel Sensible de la vallée de l'Ardèche, le centre de ressources, d'expertises et de performances sportives de Vallon-Pont-d'Arc, le Comité Territorial FFME de l'Ardèche et la Ligue de protection des oiseaux, a été engagée en 2018 pour réunir les conditions du retour de l'Aigle de Bonelli dans le cirque de Gens.

Après avoir constaté que cette concertation n'avait pas permis d'aboutir à une solution satisfaisante, le maire de la commune de Chauzon a décidé de prendre un arrêté du 16 mai 2023 portant réglementation, de l'accès à la circulation des personnes et véhicules dans le cirque de Gens en vue d'assurer la protection des espèces animales et végétales sauvages sur le fondement de l'article L. 360-1 du code de l'environnement. Cet arrêté prévoit notamment :

- l'interdiction de l'accès et de la circulation des personnes et véhicules en tout temps sur une partie du cirque de Gens cartographié dans un plan annexé à l'arrêté ;
- le déséquipement de 60 voies d'escalades des secteurs « Enola Gay » et « Devers » situés à l'extrémité ouest des falaises équipées du cirque de Gens ;
- l'interdiction de la navigation des aéronefs de toute nature, y compris les engins volant sans pilote et le vol à voile dans l'emprise de la zone définie à l'article 1ER et à moins de 300 mètres des escarpements rocheux inclus dans la zone cartographiée.

Par une requête en référé enregistrée le 13 juin 2023, la FFME, le CT FMME 07, la FSGT et le Club d'Escalade des Gorges de l'Ardèche ont demandé au juge des référés du tribunal administratif de suspendre, sur le fondement de l'article L. 521-1 du

code de justice administrative, l'exécution de l'arrêté du maire de Chauzon en date du 16 mai 2023 précité, dans l'attente d'un jugement au fond.

Par le présent mémoire en intervention, FNE et FNE AURA entendent soutenir le rejet de cette demande.

III/ SUR LA RECEVABILITÉ

II.1 - EN DROIT

L'article R.632-1 du code de justice administrative dispose :

*« L'intervention est formée par mémoire distinct.
Les dispositions du chapitre IV du titre Ier du livre IV relatif à la transmission des requêtes par voie électronique sont applicables aux interventions (...). »*

L'intervention doit émaner d'une personne qui n'est pas appelée dans la cause et qui justifie d'un « intérêt à intervenir » (CE, 18 mai 1923, Stédes Ateliers de France, p. 425).

En matière d'excès de pouvoir, peuvent ainsi intervenir toutes les personnes qui ont intérêt au maintien ou à l'annulation de la décision attaquée (CE, sect, 29 février 1952, Chambre syndicale des détaillants en articles de sport et camping de France, p. 143).

L'article L142-1 du code de l'environnement dispose

« Toute association ayant pour objet la protection de la nature et de l'environnement peut engager des instances devant les juridictions administratives pour tout grief se rapportant à celle-ci. »

Il est de jurisprudence constante qu'une intervention n'est recevable dans le cadre d'une demande de suspension, aussi bien en demande qu'en défense, qu'à la condition que son auteur soit également intervenu dans le cadre de l'action principale (CE, 10 avril 2013 n°367014 Réseau sortir du nucléaire).

II.2 - EN FAIT

S'agissant de FNE

L'association France Nature Environnement regroupe 6 209 associations de protection de la nature et de l'environnement et réunit des centaines de milliers de militantes et militants, bénévoles ou salariés sur le territoire français.

FNE a pour objet statutaire :

*« la protection directe et indirecte de la nature et de l'environnement, notamment en contribuant à
- conserver, gérer et restaurer les espaces, ressources, milieux et habitats naturels, terrestres, aquatiques et marins, les fonctions et services écologiques et écosystémiques, les espèces animales et végétales et les interactions entre elles et avec les écosystèmes ; les continuités écologiques, la diversité et les équilibres fondamentaux de la biosphère, l'eau, l'air, les sols et les sous-sol, les sites et paysages diurnes et nocturnes, le cadre de vie ; (...) »*

Pièce n°1 : statuts de FNE

FNE est régulièrement agréée au titre de l'article L. 141-1 du code de l'environnement depuis le 29 mai 1978 par un arrêté du ministre de l'environnement et du cadre de vie.

Pièce 2 : agrément de FNE

Conformément à l'article 11 des statuts de l'association, le Président en exercice a autorisé l'association à intervenir en défense dans la présente instance et a dûment établi les mandats nécessaires pour ce faire.

Pièce n°3 : autorisation d'action en justice et mandat de FNE

S'agissant de FNE AURA

L'association FNE AURA est membre de FNE. Elle regroupe 232 associations de protection de la nature et de l'environnement et réunit 59000 militantes et militants, bénévoles ou salariés sur le territoire de la région Auvergne Rhône-Alpes.

Elle s'est notamment donnée pour objet :

- « - le maintien de la biodiversité ;
- la préservation, la restauration, et la bonne fonctionnalité des écosystèmes;
- la défense, la sauvegarde, la protection, la gestion, la valorisation des sites, des paysages, des écosystèmes, des milieux naturels, de la faune et de la flore qu'ils abritent; (...)
- l'harmonisation des activités humaines avec la nature; (...)
- l'action en faveur de la promotion, de l'application et du respect des lois et règlements concernant la protection de la nature et de l'environnement, la chasse, la pêche et leur évolution et, d'une manière générale, les lois et les règlements concernant l'environnement, la santé et la biodiversité, la faune, la flore, les milieux naturels, les sites et le patrimoine bâti, l'urbanisme, l'agriculture, les déchets, l'énergie, la qualité de vie, les transports, les installations classées, le tourisme, etc. »

Pièce n°4: statuts de FNE AURA

L'association FNE AURA est agréée au titre de l'article L.141-1 du code de l'environnement depuis le 11 juillet 1978.

Pièce n° 5 : Agrément de FNE AURA

Conformément à l'article 12 des statuts de l'association, le Président en exercice a autorisé l'association à intervenir en défense dans la présente instance et a dûment établi les mandats nécessaires pour ce faire.

Pièce n° 6 : Autorisation d'action en justice et mandat de FNE AURA

En l'espèce, l'arrêté municipal litigieux porte réglementation de l'accès et de la circulation des personnes et des véhicules dans le cirque de Gens en vue de favoriser la réinstallation de l'Aigle de Bonelli sur une aire historique de reproduction de celui-ci en conformité avec les préconisations du plan national d'action dont cette espèce de rapace fait l'objet.

FNE et FNE AURA ont donc un intérêt manifeste à intervenir en défense au soutien du maire de Chauzon.

FNE et FNE AURA sont également intervenues au soutien de la commune de Chauzon dans le cadre de l'action principale intentée par les requérantes en vue de l'annulation de l'arrêté litigieux.

Pièce n°7 : requête en intervention au fond de FNE et FNE AURA

En conclusion, la recevabilité de la présente intervention ne peut sérieusement prêter à discussion.

III/ DISCUSSION

La demande de suspension de l'exécution de l'arrêté litigieux des requérantes est fondée sur l'article L. 521-1 du code de justice qui dispose :

Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision.

Lorsque la suspension est prononcée, il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision dans les meilleurs délais. La suspension prend fin au plus tard lorsqu'il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision.

Il sera démontré que ni la condition d'urgence, ni la condition tenant à l'existence d'un doute sérieux ne sont remplies en l'espèce, si bien que la demande de suspension des requérantes ne pourra qu'être rejetée.

III.1/ SUR L'URGENCE

III.1.1/ En droit

La condition d'urgence est satisfaite quand la décision administrative préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre. Les effets de la décision doivent être appréciés concrètement au regard de la situation du requérant ([CE, 19 janvier 2001, Confédération nationale des radios libres, Rec. 29, n° 228815](#)).

L'urgence est entendue de manière objective et globale, compte tenu des circonstances de l'espèce. Elle ne doit pas être appréciée du seul point de vue du requérant mais résulte de la mise en balance des intérêts de celui-ci avec l'intérêt général et, le cas échéant, l'intérêt des tiers : le juge des référés doit prendre en compte l'urgence à suspendre du demandeur et l'urgence à exécuter du défendeur, en d'autres termes comparer le préjudice que causerait l'exécution de l'acte au demandeur et celui suscité par sa suspension pour son auteur et les tiers ([CE, 28 février 2001, Société Sud Est assainissement c/ Préfet des Alpes maritimes, Rec. 109, n° 229562](#) et [CE, 30 septembre 2022, EARL Coué, n° 455719](#)).

L'urgence doit être appréciée au regard des justifications apportées par le requérant et l'argumentation présentée en défense ([CE, 25 avril 2001, Association des habitants du littoral du Morbihan, Rec. 220, n° 230025](#)).

III.1.2/ En fait

Selon les requérantes trois circonstances permettent de caractériser une urgence en l'espèce.

Concernant la première circonstance avancée en défense, tenant au fait que l'arrêté litigieux remettrait en cause l'inscription du site d'escalade au Plan départemental des espaces, sites et itinéraires de sports de nature du département de l'Ardèche : celle-ci n'est pas démontrée des lors que l'inscription du site au plan départemental reste possible sur les 253 voies qui ne sont pas concernées par l'arrêté litigieux et qui pourront toujours être pratiquées (soit 10 secteurs sur les 12 que présentent

le site du site de Gens - sur les 750 mètres linéaires de falaises aujourd'hui équipés seul 130 mètres linéaires seront déséquipés). En toute hypothèse, l'absence d'inscription au plan départemental n'interdit pas l'escalade en fait.

S'agissant de la deuxième circonstance avancée en défense, tenant au fait que l'arrêté litigieux compromettrait la pratique de l'escalade et de la randonnée pédestre mais aussi l'enseignement, l'encadrement et/ou l'apprentissage de l'escalade au sein des clubs d'escalade ou par les professionnels qualifiés, avec des répercussions financières possiblement importantes pour ces derniers. Là encore cette circonstance n'est pas démontrée alors que :

- la pratique de l'escalade, l'enseignement, l'encadrement et/ou l'apprentissage de l'escalade au sein des clubs d'escalade ou par les professionnels qualifiés peut continuer à se réaliser sur la majorité du site du cirque de Gens (253 voies non impactées par l'arrêté litigieux) et au-delà sur les nombreux sites d'escalade que comprend le sud Ardèche et qui présentent plus de 2000 voies d'escalade ! Le tribunal notera qu'au point 89 de sa requête les requérantes indiquent pour justifier d'une faible fréquentation des secteurs à déséquiper : « *il convient de rappeler que les secteurs d'escalade concernés par l'interdiction - « Enola Gay » et « Dévers » - sont des voies difficiles et donc fréquentées seulement par des grimpeurs aguerris.* » Il apparaît donc peu crédible que les secteurs concernés par l'interdiction soient clés pour l'enseignement ou l'apprentissage de l'escalade.

Pièce n°8 : extrait du topo guide de l'escalade en Ardèche

- aucune évaluation des prétendues répercussions financières pour les professionnels qualifiés n'est présentée par les requérantes.
- aucune impossibilité de continuer la pratique de la randonnée pédestre en Ardèche n'est entraînée par l'arrêté litigieux, l'Ardèche présentant de très nombreux et très fameux sites de randonnée.

S'agissant de la troisième circonstance avancée par les demandeurs, tenant au fait que l'arrêté litigieux ouvre la possibilité du déséquipement total des 60 voies avant le jugement au fond. Ils soutiennent que ce déséquipement préjudicierait de manière suffisamment grave et immédiate à leur situation au motif qu'il imposerait un rééquipement complexe et coûteux en cas d'annulation de l'arrêté mais aussi qu'il irait à l'encontre de l'objectif de quiétude du secteur recherché.

Là encore, un tel argumentaire n'est pas de nature à caractériser la condition d'urgence prévue à l'article L. 521-1 du code de justice administrative dès lors que la balance des intérêts penche largement en faveur de l'exécution de l'arrêté.

En effet la suspension de l'arrêté serait, aussi et surtout, de nature à nuire à l'objectif d'intérêt général poursuivi par l'arrêté litigieux qui réside dans la protection de l'avifaune rupestre en général et, en particulier, le retour de l'Aigle de Bonelli dans le cirque de Gens en cohérence avec l'ensemble des importants efforts (notamment pécuniaires) mis en œuvre par l'État dans le cadre du plan national d'action depuis 1999 en collaboration avec les associations de protection de l'environnement chargées de la mise en œuvre du plan.

Il ne peut sérieusement être soutenu que le maintien de quelques dizaines de voies d'escalade dans un territoire qui en comprend plusieurs centaines constituerait un intérêt supérieur à l'intérêt que présente le retour de l'Aigle de Bonelli, (espèce encore en danger de disparition) rendu possible par plus de 10 ans de plan et d'investissement public en faveur de son retour.

Il est par ailleurs évident que la quiétude totale obtenue grâce au déséquipement prévu par l'arrêté aura un impact vertueux sur l'avifaune qui compensera facilement le dérangement pendant quelques jours de travaux qu'impliquera le déséquipement.

En conclusion, l'arrêté litigieux ne cause aucun préjudice suffisamment grave et immédiat aux intérêts des demandeurs. Au contraire, il est manifestement d'intérêt général de maintenir l'arrêté en vigueur. La condition d'urgence prévue à l'article L. 521-1 du code de justice administrative n'étant pas remplie, le juge des référés du tribunal administratif de Lyon devra rejeter la demande de suspension de l'arrêté litigieux soumise à son examen.

III.2 / SUR L'EXISTENCE, EN L'ETAT DE L'INSTRUCTION, D'UN DOUTE SERIEUX QUANT A LA LEGALITE DE L'ARRETE ATTAQUE

L'arrêté litigieux a été pris sur le fondement de l'article L. 360-1 du code de l'environnement. Il dispose :

I.-L'accès et la circulation des personnes, des véhicules et des animaux domestiques aux espaces protégés en application du présent livre ou du livre IV peuvent être réglementés ou interdits, par arrêté motivé, dès lors que cet accès est de nature à compromettre soit leur protection ou leur mise en valeur à des fins écologiques, agricoles, forestières, esthétiques, paysagères ou touristiques, soit la protection des espèces animales ou végétales.

Les restrictions définies en application du premier alinéa du présent I ne s'appliquent pas lorsque l'accès ou la circulation à ces espaces sont nécessaires à l'exécution d'une mission opérationnelle de secours, de sécurité civile, de police, de douanes ou de la défense nationale.

II.-Sous réserve des pouvoirs dévolus en la matière aux autorités habilitées au titre des espaces mentionnés au I, des pouvoirs de police de la circulation dévolus au président du conseil départemental en application de l'article L. 3221-4 du code général des collectivités territoriales et des pouvoirs de police de la circulation transférés au président de l'établissement public de coopération intercommunale en application de l'article L. 5211-9-2 du même code, l'autorité compétente pour réglementer ou interdire l'accès ou la circulation mentionnés au I du présent article est :

1° Le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale en application du B du I de l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales ;

2° Lorsque la mesure excède le territoire d'une seule commune ou, en cas de transfert des prérogatives mentionnées au I du présent article en application du B du I de l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales, d'un seul établissement public de coopération intercommunale, le représentant de l'Etat dans le département, après avis des autorités concernées qui sont compétentes sur leur territoire en application du 1° du présent II ;

3° Lorsque la mesure concerne des espaces maritimes, le représentant de l'Etat en mer.

Le représentant de l'Etat dans le département peut, dans le cas où il n'y aurait pas été pourvu par le maire ou par le président de l'établissement public de coopération intercommunale en application du même 1° et après mise en demeure restée sans résultat, prendre les mesures prévues au I.

III.2.1/ Sur la légalité externe

III.2.1.1/ Sur la prétendue incompétence de l'auteur de l'acte

Les requérantes soutiennent que le maire de Chauzon serait incompétent pour prendre l'arrêté litigieux au motif que seul le préfet de l'Ardèche pourrait réglementer la pratique de l'escalade dans le cadre de son arrêté préfectoral de protection de biotope (ci-après APPB) n°94-595 du 7 juillet 1994 portant création de la zone de protection des biotopes de la rivière Ardèche. Selon elles, cette incompétence résulterait du II de l'article L. 360-1 précité qui mentionne que le maire ne peut agir que « sous réserve des pouvoirs dévolus en la matière aux autorités habilitées au titre des espaces mentionnés au I ».

Ce faisant les requérantes proposent une interprétation parfaitement contraire aux termes mêmes de l'article L. 360-1.

En effet, la possibilité de réglementer l'accès et la circulation des personnes, des véhicules et des animaux domestiques, n'est ouverte aux maires ou aux Président des établissements publics de coopération intercommunaux par le I de l'article L.360-1 que dans « les espaces protégés en application du présent livre ou du livre IV ».

En d'autres termes, le législateur a entendu restreindre la police administrative qu'il a définie à l'article L. 360-1 aux seuls espaces protégés mentionnés au livre 3 intitulé « Espaces naturels » et au livre 4 intitulé « Patrimoine naturel » du code de l'environnement.

L'existence, dans la zone du cirque de Gens, d'un APPB, pris en application de l'article R 411-15 du code de l'environnement, constituant un espace protégé mentionné au livre IV du code de l'environnement, est donc justement de nature à ouvrir la possibilité pour le maire de la commune de Chauzon de faire usage de la police administrative spéciale prévue à l'article L. 360-1.

Si le II de l'article L. 360-1 mentionne que l'exercice de la police spéciale prévue au I du même article doit être exercée sous réserve des pouvoirs dévolus aux autorités chargées de réglementer les espaces protégés mentionnés aux livres III et IV du code de l'environnement, ce n'est que pour rappeler que le maire ne peut contrevenir aux règles de protection de ces espaces déjà prévues par les autorités de l'État compétentes.

Ainsi, en application de l'article L. 360-1 :

- le maire de Chauzon n'est pas compétent pour libéraliser les protections décidées par le préfet de l'Ardèche dans le cadre de son arrêté de protection de biotope n°94-595 du 7 juillet 1994 portant création de la zone de protection des biotopes de la rivière Ardèche
- à l'inverse, il est parfaitement compétent pour renforcer la réglementation de l'accès et la circulation des personnes, des véhicules et des animaux domestiques décidée par le préfet dans son arrêté de protection de biotope dès lors que « cet accès est de nature à compromettre soit leur protection ou leur mise en valeur à des fins écologiques, agricoles, forestières, esthétiques, paysagères ou touristiques, soit la protection des espèces animales ou végétales ».

Il s'agit ici d'un cas classique de concours de police administrative. Pour mémoire, le professeur Chapus écrivait :

« Le fait qu'une des autorités de police a pris des mesures applicables dans certaines limites territoriales n'empêche pas nécessairement d'autres autorités de prendre des mesures qui y seront également applicables.

La règle est que les mesures prises sur le plan national par le Premier ministre n'excluent par la possibilité pour les préfets, les présidents des conseils généraux et maires de prendre, dans la limite territoriale de leur compétence, des mesures plus rigoureuses, c'est à dire plus restrictives des libertés des administrés. De même, les maires peuvent, pour leurs communes, prendre des mesures plus rigoureuses que celles édictées par le préfet.

Ainsi, il ne saurait y avoir de libéralisation de la réglementation plus élevée (sauf texte l'autorisant). Il peut au contraire y avoir aggravation mais à condition que les circonstances locales le justifient.

Telle est la façon dont le concours des polices administratives générales a été organisé par l'arrêt bien connu Labonne, du 8 août 1919. »

Droit du contentieux administratif, 13ème édition, René CHAPUS, Montchrestien - Lextenso, page 712, point 922.

En l'espèce, l'APPB n°94-595 du 7 juillet 1994 portant création de la zone de protection des biotopes de la rivière Ardèche interdit notamment à son article 2 :

- la circulation des véhicules à moteur, excepté sur les voies classées et revêtues affectées à la circulation publique ;
- la pratique de l'escalade excepté sur les sites d'escalade de Balazuc, Chauzon (et donc le cirques de Gens) et Ruoms.

Le maire de Chauzon pouvait donc aggraver la réglementation de l'escalade sur le site du cirque de Gens, comme la réglementation de la randonnée pédestre et la navigation des aéronefs de toute nature en vue du retour de l'Aigle de Bonelli

dans le cirque de Gens. Et cela d'autant plus qu'en 1994, année de l'APPB portant création de la zone de protection des biotopes de la rivière Ardèche, la population de Bonelli en France était au plus bas et qu'aucune possibilité de réinstallation de l'Aigle dans le cirque de Gens ne pouvait sérieusement être envisagée.

Le moyen des requérantes sera rejeté.

III.2.1.2/ Sur le prétendu vice de procédure

Les requérantes reprochent au maire de Chauzon de ne pas avoir publié sur le site internet de la commune la « synthèse des observations et propositions du public » prévue à l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement.

Un tel défaut de publication n'est pas de nature à constituer un motif d'illégalité.

En effet, si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie ([CE, Assemblée, 23/12/2011, 335033, Publié au recueil Lebon](#)).

En l'espèce, les requérantes n'indiquent pas en quoi le défaut de publication de la synthèse des observations du public sur le site internet de la commune de Chauzon serait susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision litigieuse ou en quoi cette absence de publication les aurait privés d'une garantie.

En toute hypothèse, ce défaut de publication n'est pas de nature à entraîner l'illégalité d'une décision administrative (voir en ce sens : [CE, 17 avril 2015, Associations Eaux et rivières de Bretagne et France Nature Environnement, n° 375961](#) et [CE, 8 avril 2019, France Nature Environnement et autre, n° 414444, 414467](#)).

Le moyen des requérantes sera rejeté.

III.2.2/ Sur la légalité interne

III.2.2.1/ Sur la prétendue erreur de droit

Les requérantes soutiennent que l'exercice du pouvoir de police prévu à l'article L. 360-1 du code de l'environnement suppose, au préalable, une étude afin de démontrer la « sur-fréquentation » de l'espace naturel concerné.

Ce faisant, elles reconnaissent que le terme « sur fréquentation » ne figure pas expressément dans le texte de l'Article L. 360-1 et que cette notion de « sur-fréquentation » est seulement mentionnée dans le cadre des travaux parlementaires.

Le fait est que, in fine, le législateur n'a pas souhaité conditionner l'exercice de la police introduite à l'article L. 360-1 du code de l'environnement aux « seules situations » de « sur fréquentation » des espaces naturels puisque que cette notion ne figure pas à l'article L. 360-1 du code de l'environnement.

Au surplus, les requérantes n'ignorent pas que si certaines espèces d'oiseaux peuvent cohabiter sur une même falaise avec la présence de grimpeurs, d'autres, comme l'Aigle de Bonelli, ne peuvent supporter de présence humaine. Le plan national d'action Bonelli a permis depuis longtemps de caractériser la sensibilité de l'Aigle de Bonelli au dérangement humain. On

retrouve cette caractéristique chez les grands rapaces rupicoles comme l'Aigle royal.

Pour ces espèces particulièrement sensibles au dérangement, la notion de « sur fréquentation » du milieu naturel est remplie dès la présence du premier pratiquant d'escalade.

On ne peut d'ailleurs qu'être surpris par ce moyen des requérantes alors que la question du partage de l'espace rupestre entre l'escalade et la biodiversité est un sujet particulièrement connu des différentes parties qui, au-delà du cas litigieux, savent collaborer, comme en témoigne certains projets de sensibilisation menés communément : <https://www.youtube.com/watch?v=P2UtirLz5Dg>.

Le moyen des requérantes sera rejeté.

III.2.2.2/ Sur le caractère prétendument disproportionné de la mesure au regard du but poursuivi

Selon les requérantes, la mesure d'interdiction édictée par le maire de Chauzon serait disproportionnée et injustifiée.

Selon elles, le fait que l'aire de l'Aigle de Bonelli soit vacante n'appelle pas les interdictions prévues par l'arrêté litigieux. Elle rappelle que, quand un site est occupé, le PNA indique que la présence humaine est un problème « surtout pendant la période sensible de couvaison et d'élevage des jeunes entre février et juin ».

Elles en concluent que la recolonisation d'une ancienne aire de nidification dans le site du cirque de Gens pourrait facilement être atteint par la mise en quiétude des deux secteurs litigieux pendant 6 mois de l'année, la mise en place de panneaux d'information, le boulonnage des départs de voies, la diffusion d'information sur différents supports de communication, la mise en place de charte de bonne conduite, le déséquipement d'un nombre plus limité de voies, la suppression de la mention dans les topo guide ...

En réponse, il convient de souligner que la gestion des activités humaines sur une aire de nidification habituellement occupée ne présente pas les mêmes difficultés que la gestion des activités sur une aire vacante en vue de sa recolonisation.

La motivation de l'arrêté querellé, très précise sur ce point, mérite d'être rappelée :

« Considérant (...) que la restriction de l'interdiction de la pratique de l'escalade à la seule période de reproduction de l'Aigle de Bonelli ne suffirait pas à offrir la quiétude nécessaire à l'installation d'un couple en raison de la prospection que les couples nouvellement formés opèrent préalablement à la saison de reproduction ; que l'Aigle de Bonelli est une espèce sédentaire dont l'habitat reste centré toute l'année à proximité du site de reproduction ;

Considérant que le maintien des équipements permettant la pratique de l'escalade à proximité immédiate de part et d'autre d'une aire de reproduction historique de l'Aigle de Bonelli, même en l'assortissant d'une interdiction de la pratique réduite à la partie la plus sensible de la saison de reproduction de cette espèce ne suffirait pas à garantir qu'aucun grimpeur ne la fréquente ; qu'il suffit d'un seul dérangement pour que la reproduction des rapaces rupicoles échoue ;

Considérant que l'interdiction d'accès et de pratiquer des activités en falaise dans une zone naturelle emporte de fait l'abandon de l'entretien des voies d'escalade qui s'y trouvent, que cette situation est susceptible de présenter un risque important pour la sécurité d'un pratiquant qui s'y engagerait malgré la mesure d'interdiction prise ; qu'il convient par conséquent d'enlever les équipements amovibles sécurisant la progression des grimpeurs sur la totalité de la hauteur de la falaise afin que ne subsiste aucune ambiguïté sur le caractère non équipé de ces secteurs de la falaise et que nul ne puisse se méprendre sur le fait qu'il existerait sur la paroi rocheuse des ancrages sécurisés dont un gardien assurait la surveillance. »

En d'autres termes, si l'on veut donner une vraie chance à la recolonisation du cirque de Gens et la sédentarisation d'un nouveau couple, il faut s'assurer que la zone à recoloniser inspire de la confiance aux individus susceptibles de s'y installer et, pour créer les conditions de cette confiance, il convient de proscrire au maximum la présence humaine autant pendant la période de couvain et d'élevage des jeunes que dans la période de prospection des couples.

Dès lors que l'absence totale de présence humaine apparaît être une condition de la réussite de la colonisation, les interdictions prévues par l'arrêté litigieux apparaissent pleinement justifiées et nécessaires.

Au-delà, la solution retenue par le maire de Chauzon s'inscrit dans le cadre d'une concertation approfondie qui a débuté en 2018 avec l'ensemble des administrations compétentes de l'État (DREAL et DDTM), les collectivités locales gestionnaires de cet espace naturel (le département de l'Ardèche dans le cadre de sa politique sur l'Espace Naturel Sensible de la vallée de l'Ardèche et l'établissement public territorial du bassin versant de l'Ardèche chargé de l'animation du site Natura 2000 FR8201657) et les responsables de la mise en œuvre du PNA Bonelli (LPO). Elle apparaît donc parfaitement réfléchie, adaptée et proportionnée à l'objectif poursuivi.

Il peut être ajouté que les requérantes sont incapables de garantir qu'en l'absence de déséquipement, aucun pratiquant d'escalade ne viendra fréquenter les deux secteurs à enjeux. Pour mémoire il n'existe aucune obligation de détenir un permis de grimper (comme il en existe pour les activités de chasse et de pêche) et un grand nombre de pratiquants ne sont pas affiliés à la FFME si bien que cette dernière ne peut garantir une diffusion des interdictions de pratique de l'activité à l'ensemble des pratiquants.

De plus, s'agissant de la prétendue atteinte à la liberté de pratiquer de l'escalade, il convient de rappeler que :

- le site d'escalade du cirque de Gens comprend deux anciennes aires de nidification de l'Aigle de Bonelli. Or, le maire de Chauzon a choisi de ne protéger que l'aire située à l'extrémité aval de la falaise du cirque de Gens afin de limiter au maximum les restrictions sur l'escalade. L'autre site de reproduction étant situé au centre des secteurs équipés, sa protection aurait impliqué des impacts beaucoup plus importants sur l'escalade puisqu'il aurait fallu déséquiper des voies de part et d'autre de l'ancienne aire de nidification et qu'il aurait fallu empêcher l'accès au milieu de la falaise. La solution retenue est donc la moins impactante pour la pratique de l'escalade.
- le sud Ardèche présente un grand nombre de sites d'escalade sportive présentant des difficultés variées et notamment des difficultés du « 7ème degré » comme sur les secteurs « Enola Gay et Dévers » tant et si bien que la pratique de l'escalade sportive reste largement possible malgré l'arrêté litigieux.
- Le site du cirque de Gens a été aménagé pour l'escalade sportive, comme la plupart des sites d'escalade français datant des années 1980 à 2020, sans qu'aucune étude des conséquences environnementales ne soit réalisée. Dans ces conditions, il n'apparaît pas disproportionné qu'en fonction des besoins de l'avifaune rupestre scientifiquement démontrés (comme en l'espèce), des corrections dans l'aménagement des sites naturels puissent être mises en œuvre pour concilier la protection de la biodiversité et la pratique de l'escalade.

Le moyen des requérantes sera rejeté.

IV / PAR CES MOTIFS

FNE et FNE AURA, concluent qu'il plaise au Tribunal administratif de Lyon :

- de dire les interventions volontaires de FNE et de FNE AURA recevables ;
- de rejeter la demande de suspension de l'exécution de l'arrêté du maire de la commune de Chauzon en date du 16 mai 2023 portant réglementation, de l'accès à la circulation des personnes et véhicules dans le cirques de Gens en vue d'assurer la protection des espèces animales et végétales sauvages

Sous toute réserve,

Le 29 juin 2021

Olivier GOURBINOT
Représentant de FNE et FNE AURA



Intervention volontaire au soutien de la commune de Chauzon en vue du rejet de la demande de suspension de l'exécution de l'arrêté du maire de la commune de Chauzon en date du 16 mai 2023 portant réglementation, de l'accès à la circulation des personnes et véhicules dans le cirque de Gens en vue d'assurer la protection des espèces animales et végétales sauvages

Bordereau d'accompagnement des pièces jointes n°1

Pièce n°1 : statuts de FNE

Pièce n°2 : agrément de FNE

Pièce n°3 : autorisation d'action en justice et mandat de FNE

Pièce n° 4 : statuts de la FNE AURA

Pièce n°5 : agrément de FNE AURA

Pièce n°6 : autorisation d'action en justice et mandat de FNE AURA

Pièce n°7 : requête en intervention au fond de FNE et FNE AURA

Pièce n°8 : extrait du topo guide de l'escalade en Ardèche