N° 433553 – Fédération française de la montagne et de l'escalade

6ème et 5ème chambres réunies

Séance du 9 avril 2021
Lecture du 5 mai 2021

CONCLUSIONS

M. Olivier Fuchs, rapporteur public

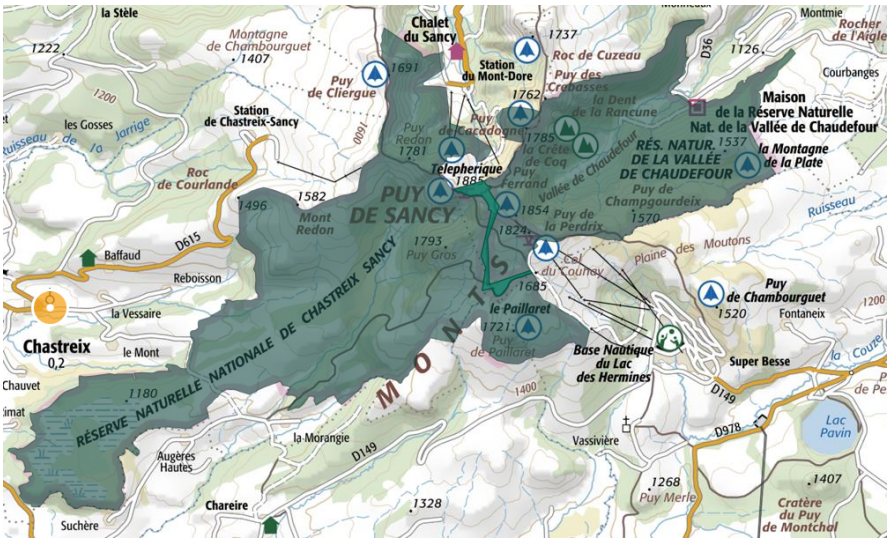
Lors de la création des premiers parcs nationaux aux Etats-Unis, les partisans d'une approche dite « préservationniste », promoteurs d'une nature laissée libre de son évolution et non entravée par l'homme, s'opposaient à ceux d'une approche dite « conservationniste », défendant une protection forte des équilibres des écosystèmes mais néanmoins capable d'intégrer dans l'équation d'autres enjeux sociaux[1]. Cette dernière approche a toujours été privilégiée en France, y compris au sein des aires naturelles bénéficiant d'une protection stricte que sont les parcs nationaux et les réserves naturelles. L'affaire qui vient d'être appelée est un lointain écho à ce débat : elle porte en effet sur la conciliation entre la protection de la biodiversité, qui est la raison d'être des réserves naturelles, et la pratique de certaines activités sportives.

La réserve naturelle nationale de Chastreix-Sancy a été créée par un décret du 13 juillet 2007 sur le territoire de cinq communes. D'une surface de près de 1 900 hectares, elle comprend notamment le puy de Sancy, point culminant du massif central à 1885 mètres d'altitude, ainsi que le cirque glacière de la Fontaine Salée et abrite de nombreux milieux exceptionnels, les plus riches étant les zones de crêtes. La réserve constitue, avec sa voisine la réserve naturelle nationale de la vallée de Chaudefour, une sorte d'oasis entre les zones fortement exploitées des stations de Chastreix-Sancy et du Mont-Dore au nord et de Super-Besse au sud-est[2].

[1] Voir en particulier C. Larrère, R. Larrère, *Du bon usage de la nature. Pour une philosophie de l'environnement*, Aubier, Paris, 1997, p. 183 ; S. Depraz, S. Héritier, « La nature et les parcs naturels en Amérique du Nord », *Information géographique*, 2012, n°4, p. 6.

[2] Les illustrations ci-dessous sont celles qui ont fait l'objet d'une diffusion en séance. Elles sont toutefois issues du dossier.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.



L'article 12 du décret de création de la réserve y interdit les activités sportives ou touristiques, « à l'exception des activités de découverte de la réserve, de la randonnée pédestre, équestre et du ski alpin et nordique ainsi que du parapente, du deltaplane et de la montgolfière, qui peuvent être réglementées par le préfet conformément aux orientations définies dans le plan de gestion de la réserve ».

Cet article a signifié l'arrêt de certaines activités sportives dans le périmètre de la réserve, lesquelles ne peuvent désormais plus être pratiquées à défaut d'être énumérées dans les exceptions prévues. Sont en particulier concernés l'escalade et l'alpinisme, sports qui sont pourtant généralement associés à une approche raisonnée de leur environnement. L'escalade est une activité consistant à évoluer, par la combinaison de mouvements des pieds et des mains, le long d'une structure verticale comportant des prises. En milieu naturel, ces prises sont constituées par le relief et les anfractuosités de la paroi et, sauf en ce qui concerne la pratique dite de bloc, l'activité nécessite des points d'ancrage permettant au grimpeur de s'assurer à l'aide d'une corde, concrètement des pitons ancrés dans la roche. L'alpinisme se définit pour sa part comme un ensemble de techniques de progression dans un environnement montagnard. Dans le massif du Sancy, ces pratiques sont uniquement hivernales et peuvent consister en une progression en crampons et piolets dans des couloirs et sur des arêtes, en ski de randonnée ou sur cascade de glace, les itinéraires étant adaptés à une pratique débutante ou de perfectionnement.

Confrontée à cette situation, la fédération française de la montagne et de l'escalade, qui représente les deux sports, a alors cherché, avec plusieurs acteurs locaux, à définir un projet d'encadrement des pratiques qui serait soutenable en termes de biodiversité. Cette démarche a abouti, au début de l'année 2014, à un projet ayant pour objet de permettre, sur certains sites, à certaines périodes et dans certaines conditions, la pratique de l'escalade et de l'alpinisme. L'adoption du plan de gestion de la réserve en février 2014, plan ne comprenant aucun des deux sports, a toutefois mis en suspens cette démarche pendant quelques mois. Celle-ci a ensuite été reprise et par un courrier reçu le 2 mai 2019, la fédération française de la

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

montagne et de l'escalade a demandé au Premier ministre d'abroger l'article 12 du décret du 13 juillet 2007 en tant qu'il ne prévoit pas la possibilité de pratiquer l'alpinisme et l'escalade. La fédération vous demande d'annuler la décision implicite de rejet de cette demande née du silence de l'administration et de lui enjoindre de modifier le décret en cause.

1. Deux moyens peuvent être d'abord aisément écartés.

Le premier est tiré de l'absence de contreseing du décret créant la réserve par le ministre chargé des sports. Ainsi que vous le jugez avec constance[3], l'absence de contreseing relève d'une règle de forme et non de compétence puisque l'auteur de l'acte est celui qui le signe et non celui qui le contresigne. Et dès lors, le moyen est inopérant dans le cadre d'un contentieux de l'abrogation, par application de votre jurisprudence *CFDT Finances* du 18 mai 2018[4] - vous jugerez de cette configuration précise pour la première fois à notre connaissance. En tout état de cause, aucun contreseing n'était nécessaire en l'espèce puisque le ministre chargé des sports n'est pas compétent pour prendre les mesures réglementaires ou individuelles d'application de ce décret[5]. Vous pourrez donc écarter ce premier moyen.

Le deuxième moyen est tiré de la méconnaissance du principe de libre accès aux activités sportives que votre jurisprudence a déduit, d'abord, des dispositions de la loi du 29 octobre 1975 relative au développement de l'éducation physique et du sport puis des articles L. 100-1 et L. 100-2 du code du sport[6]. L'ordonnance du 5 janvier 2012 relative aux réserves naturelles a toutefois expressément modifié l'article L. 332-3 du code de l'environnement pour y ajouter la possibilité pour le pouvoir réglementaire de réglementer ou d'interdire les activités sportives dans le décret de création de la réserve. Par principe, le principe de libre accès aux activités sportives ne fait donc pas obstacle en lui-même à ce que soit interdite la pratique d'une activité sportive au sein d'une réserve naturelle.

2. Encore convient-il, toutefois, que le régime particulier défini par le décret de classement soit nécessaire au bon développement naturel de la faune et de la flore et à la préservation du caractère de la réserve, notamment en limitant la fréquentation humaine et les incidences négatives des activités, objectifs fixés par le premier alinéa de l'article L. 332-3 du code de l'environnement. Vous exercez sur ce point un contrôle normal[7] et vous avez déjà validé, par

---

[3] Voir par exemple CE, Ass., 12 juillet 1957, *Chambre de commerce d'Orléans*, n°16910, au Recueil ; CE, Sect., 25 février 1977, *Nicoud*, n°98425, au Recueil ou, plus récemment, CE, 26 décembre 2012, *Association Libérez Les Demoiselles*, n° 358226, au Recueil.

[4] CE, Ass., 18 mai 2018, *CFDT Finances*, n°414583, au Recueil.

[5] Vous avez déjà écarté ce moyen pour d'autres réserves naturelles en ce qui concerne les ministres de l'agriculture, de l'industrie, de l'intérieur ou encore des affaires étrangères notamment CE, 21 février 1996, *SCI Le Lac*, n°156430, aux Tables ; CE, 22 janvier 2003, *Commune de Val d'Isère*, n°230160, inédit ou CE, 26 novembre 2010, *Société Groupe Pizzorno Environnement*, n° 331078, aux Tables.

[6] Voir notamment CE, Section, 16 mars 1984, *Broadie et autres*, n°50878, au Recueil et CE, 28 novembre 2018, *Mme Sobella*, n° 410974, aux Tables.

[7] Voir notamment CE, 14 novembre 1979, *Cruse et autres*, n° 7104, aux Tables ; décision *Société Groupe Pizzorno Environnement*, précitée et, plus récemment CE, 13 mai 2020, *Association des amis du banc d'Arguin du bassin d'Arcachon*, n°414018, aux Tables.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

exemple, la réglementation du bivouac dans les gorges de l'Ardèche[8], l'interdiction totale de la chasse dans la réserve des Aiguilles rouges[9], l'interdiction de la pêche dans certaines zones de la réserve des Terres australes françaises[10] ou encore l'interdiction des activités de surfcasting, de kitesurf et de plaisance dans la réserve du banc d'Arguin[11].

Nous avons été en peine, en revanche, de trouver des cas dans lesquels vous auriez annulé un décret de création en ce qu'il réglemente ou interdit une activité. Nous en déduisons que votre contrôle prend au sérieux l'objectif de protection de la biodiversité qui fait l'essence des réserves naturelles et que, par conséquent, vous tendez à reconnaître qu'une mesure restrictive est adaptée, nécessaire et proportionnée dès lors qu'elle permet d'éviter les atteintes portées au milieu naturel par l'activité en cause. Cette approche nous semble découler des textes. Elle est confortée par le fait qu'il est acquis que la France présente aujourd'hui un déficit d'aires protégées à protection forte[12].

Il importe de préciser, à ce stade, que l'escalade et l'alpinisme ne sont pas, par elles-mêmes, des activités incompatibles avec la pratique en réserve naturelle ou en parc national et il est au contraire assez fréquent qu'elles y soient autorisées, la fédération soulignant même que l'interdiction au sein de la réserve du Sancy est la première de ce type, c'est-à-dire aussi générale et absolue. En l'absence d'incompatibilité radicale de l'activité avec le caractère de la réserve, il appartient alors à l'autorité administrative, sous le contrôle du juge, de vérifier si les circonstances propres aux modalités de cette activité au sein de la réserve, induisent des atteintes à la biodiversité justifiant une réglementation voire une interdiction. Nous croyons que vous pourriez énoncer expressément ce point dans votre décision, qui permet de répondre en partie à la crainte de la fédération requérante d'un mouvement de contagion à d'autres espaces protégés. Il faut alors en venir aux situations spécifiques des deux sports en cause. Nous nous baserons, pour les éléments de fait qui vont suivre, sur les pièces du dossier uniquement et notamment sur la substantielle étude des impacts de l'escalade et de l'alpinisme sur la faune et la flore au sein de la réserve en cause, réalisées par deux cabinets à la demande de certains professionnels de ces activités, de la fédération requérante et d'acteurs institutionnels locaux, étude qui a été intégrée à la demande inaboutie de 2014. Cette étude est certes critiquée en défense comme insuffisante, mais nous croyons qu'avertis de ses biais éventuels et de ce que certaines connaissances sont encore manquantes compte tenu du caractère peu accessible de certains de ces espaces, vous pourrez néanmoins en tirer des enseignements, surtout lorsqu'ils sont confortés par les autres pièces du dossier.

3.1. En ce qui concerne l'escalade, d'abord, quatre sites sont potentiellement concernés : il s'agit du site dit des « verrous », du bas, du milieu et du haut, ainsi que des aiguilles du Diable.

---

[8] CE, Ass., 20 mai 1983, *Club sportif et familial de la Fève*, n°23127, au Recueil.
[9] CE, 30 septembre 2011, *Fédération des chasseurs de la Haute-Savoie*, n°338048, inédit.
[10] CE, 21 novembre 2018, *Union des armateurs à la pêche de France*, n°407936, inédit.
[11] Décision *Association des amis du banc d'Arguin du bassin d'Arcachon*, précitée.
[12] Voir en particulier la *Stratégie nationale pour les aires protégées 2030*.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

En ce qui concerne les aiguilles, la référence au Diable n'a visiblement rien d'usurpée : le site est difficile et faiblement équipé et, par conséquent, était très peu parcouru avant 2007. L'interdiction semble justifiée : le dossier y fait état d'enjeux très forts en ce qui concerne la flore, l'avifaune nicheuse, avec notamment la nidification d'espèces protégées sur la zone, et l'entomofaune, en particulier en ce qui concerne l'un des emblèmes de la réserve, l'Appolon averne, qui est une sous-espèce de papillon endémique d'Auvergne en danger d'extinction.

	Directs			
	Verrou du bas	Verrou du milieu	Verrou du haut	Aiguilles
Espèces végétales et habitats naturels	■	■	■	■
Entomofaune	■	■	■	■
Herpétofaune	■	■	■	■
Avifaune	■	■	■	■
Mammifères terrestres	■	■	■	■
Chiroptères	■	■	■	■

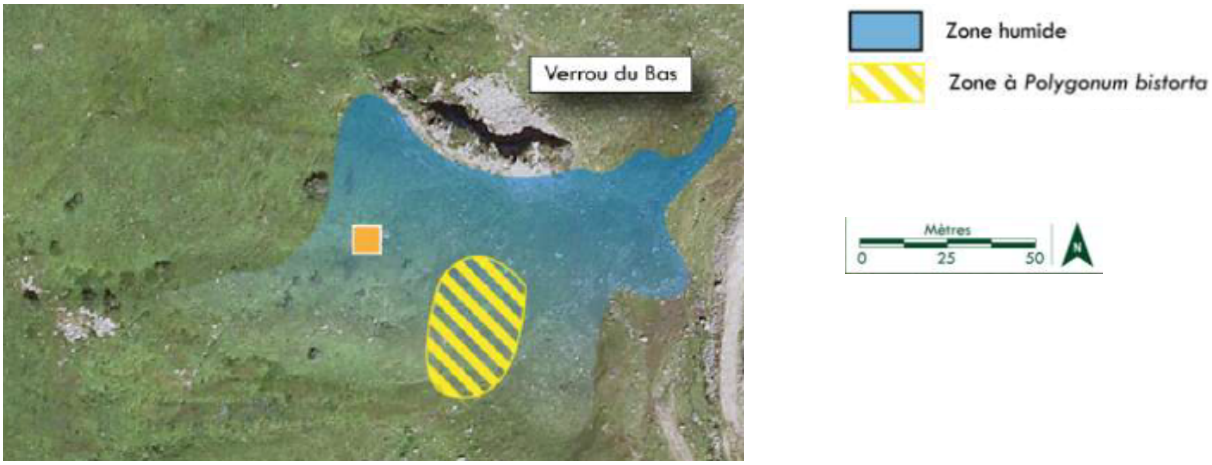
■ Enjeux et sensibilités faibles
■ Enjeux et sensibilités modérés
■ Enjeux et sensibilités forts
■ Enjeux et sensibilités très forts

A nos yeux, l'interdiction de la pratique sur les verrous du milieu et du haut se justifie également compte tenu des enjeux en termes de biodiversité et de la sensibilité des sites, qui sont identifiés comme forts par l'étude de 2013. Des espèces d'oiseaux protégées y nichent, le risque de destruction de papillons et chenilles remarquables existe en particulier en pied de paroi et est également identifié un risque réel de dégradation de la flore.

Le débat se concentre alors sur le site dit du « verrou du bas », qui est un site équipé de 27 voies accessibles tant aux débutants et aux écoles qu'aux pratiquants confirmés et qui était, avant 2007, le seul réellement fréquenté par un peu plus de 1 000 personnes par an. Ce site est situé à moins d'un kilomètre d'un parking, 200 mètres de la limite de la réserve et 60 mètres du sentier de randonnée. Les enjeux en termes de biodiversité sont moins importants que sur les autres sites : ils sont classés comme faibles à modérés et la sensibilité du site est modérée.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Un élément s'ajoute toutefois, qui est la présence d'une zone humide dont l'extrémité se situe à environ deux ou trois mètres des voies équipées, zone humide qui abrite une aire de renouée bistorte, qui est classée comme étant en danger sur la liste rouge des plantes vasculaires de la région Centre. Le problème réside notamment dans le piétinement causé par l'accès au site, qui est un site école rappelons-le, lequel est susceptible de dégrader la zone humide et pourrait conduire à la destruction de la ponte d'amphibiens. La proximité de cette zone rend également le site plus sensible aux éventuels mauvais usages nous semble-t-il. Les mesures d'évitement envisagées, notamment l'installation d'un cordage léger afin de délimiter l'accès au site, ne permettent pas de parer ces atteintes.



Nous croyons donc que, compte tenu des caractéristiques particulières des sites en cause telles qu'elles ressortent des pièces du dossier, l'autorisation de la pratique de l'escalade pourrait conduire à ce qu'il soit porté atteinte à la protection de la biodiversité au sein de la réserve. Vous pourrez donc écarter le moyen d'erreur d'appréciation sur ce point. Vous pourrez en faire de même du moyen tiré de la méconnaissance du principe d'égalité avec les activités énumérées par le décret au titre des exceptions. A supposer même le moyen opérant, ces activités présentent des caractéristiques distinctes de celles de l'escalade, relatives aux lieux et modalités de pratique notamment, qui ne permettent pas réellement de comparaison. Or le pouvoir réglementaire peut réglementer de façon différente des situations différentes et en l'espèce, cette différence de traitement est en rapport avec l'objet de la norme et n'est pas manifestement disproportionnée.

3.2. Nous en venons alors à l'interdiction de l'alpinisme hivernal, qui se présente sous un jour différent de l'escalade et ce pour au moins deux raisons.

La première est que les espaces concernés sont bien plus vastes : ils couvrent des vallées différentes, ne présentant pas les mêmes caractéristiques physiques et en termes de biodiversité, ce qui conduit à une moindre concentration humaine et une moindre pression anthropique sur les écosystèmes. Ajoutons que chaque secteur peut ensuite donner lieu à une multitude de parcours possibles.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

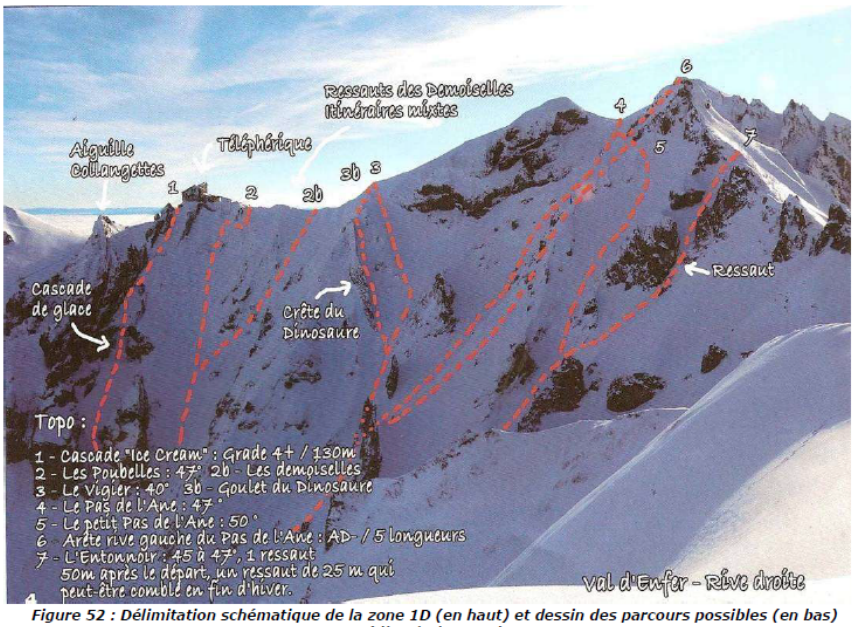
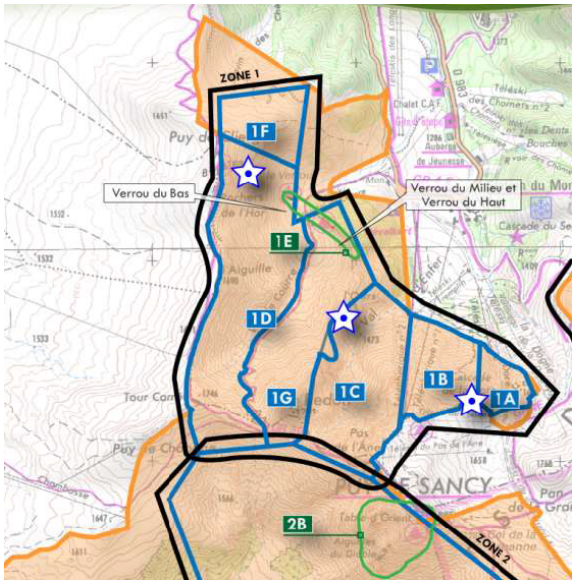


Figure 52 : Délimitation schématique de la zone 1D (en haut) et dessin des parcours possibles (en bas) (d'après la FFME)

Cette multi-sectorisation nous semble rendre plus difficile une interdiction totale par principe, sauf à ce qu'il soit acquis que la pratique dans chacun des secteurs conduise à porter atteinte au caractère de la réserve. La pratique de l'alpinisme se faisait surtout, avant 2007, dans les secteurs du Val d'Enfer et du Val de Courre.



- Val d'Enfer (1C)
- Val de Courre (1D et 1G, selon le versant)

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

La fréquentation, telle qu'elle ressort des pièces du dossier, les années où l'enneigement est suffisant et les conditions météo correctes, est au maximum aux alentours de 2 000 personnes à l'année soit, les week-ends les plus chargés, entre 60 et 70 personnes réparties sur les divers secteurs. Ajoutons que l'alpinisme ne se prête pas, en raison de sa dangerosité, à une pratique débutante non encadrée par des professionnels.

La seconde divergence entre l'alpinisme et l'escalade est que, sauf en ce qui concerne la pratique sur cascades de glace qui apparaît générer des nuisances distinctes[13], il ressort des pièces du dossier que lorsque le couvert neigeux est suffisant, c'est-à-dire supérieur à 15 cm, la pratique de l'alpinisme n'a pas d'impact significatif sur la flore ou le milieu naturel situé sous la neige. La question est alors de savoir quel est l'impact sur les autres espèces non en hibernation. Pour l'avifaune, la plupart des espèces sont migratrices et pour les rares, comme le Grand corbeau, qui seraient présentes en hiver, le dérangement d'une présence humaine est décrit comme minime, s'apparentant à une fuite temporaire et limitée[14]. En ce qui concerne les mammifères non en hibernation, en particulier les chamois et les mouflons, il apparaît également que l'impact devrait être limité compte tenu de ce que la plupart des individus, qui ne craignent pas particulièrement une présence humaine sporadique, cherchent des zones plus favorables pour se nourrir.

Ces raisons ont conduit tant le conservatoire botanique naturel du Massif central, sur demande de la DREAL, que le syndicat mixte du parc naturel régional des volcans d'Auvergne, gestionnaire de la réserve, et le délégué régional de l'Office français de la biodiversité, par trois avis rendus en mars 2018, à estimer que la pratique de l'alpinisme n'est pas susceptible de porter atteinte à la réserve sous les conditions suivantes : une période de pratique restreinte à l'hiver et à la partie nord de la réserve, par des conditions d'enneigement suffisantes et en excluant les cascades de glace.

Les explications données en défense par la ministre ainsi que les avis du Conseil scientifique régional du patrimoine naturel Auvergne-Rhône-Alpes du 21 septembre 2017 et de la commission espaces protégées du Conseil national de la protection de la nature du 19 juin 2018 ne nous paraissent pas infirmer ce diagnostic. Il est ainsi soutenu, de manière très générale, que le secteur envisagé à l'ouverture de l'alpinisme est un milieu unique, à savoir une falaise d'altitude en versant non ensoleillé, qu'il convient de préserver et que la réserve constitue un espace de quiétude pour la faune et plus particulièrement en période hivernale où les espèces vivent dans des conditions difficiles.

---

[13] Une flore endémique et fragile est en effet susceptible d'être présente sur ces cascades et, en outre, le bruit généré pourrait avoir des effets sur certains espèces hivernantes.

[14] Nous ne sommes pas convaincus par l'élément mis en avant par l'avis du Conseil scientifique régional du patrimoine naturel Auvergne-Rhône-Alpes du 21 septembre 2017 lorsqu'il indique que l'étude comporterait une incohérence en ce qu'elle signalerait que si une espèce nichait précocement, elle pourrait être dérangée par la pratique de l'alpinisme. Mais l'étude précise bien que ce risque est très faible en cas de limitation de l'alpinisme à la période de l'hiver sans empiéter, notamment, sur le printemps.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Compte tenu des éléments que nous avons détaillés, une telle ligne de défense ne nous convainc pas. Elle nous semble sous-tendue, non par la conviction que l'impact de l'alpinisme est sérieux, mais par l'idée selon laquelle l'équilibre actuel entre les activités autorisées, parmi lesquelles des activités conduisant à une forte pression anthropique, ne permet pas l'ajout d'une nouvelle exception à l'article 12 du décret. Nous ne vous invitons pas à endosser ce raisonnement. Nous sommes réticents à intégrer dans votre contrôle une forme de bilan des activités déjà autorisées par rapport à celles qui ne le sont pas ou à fixer un seuil d'activité qui conduirait à des phénomènes d'*insiders / outsiders*. Outre que cela vous conduirait à des exercices d'équilibriste, nous croyons que votre contrôle doit se limiter à celui de l'adéquation, de la nécessité et de la proportionnalité de l'interdiction au regard des objectifs pour lesquels la réserve a été créée, le cas échéant en contrôlant que le cumul des activités n'emporte pas d'effets négatifs, mais l'affirmation est ici purement de principe. Et dans ce cadre, nous vous avons dit l'empreinte minime de l'alpinisme et, par ailleurs, il y a une forme d'incongruité à nos yeux à permettre le ski alpin, la randonnée équestre ou le parapente et à interdire la pratique de l'alpinisme dans les conditions mentionnées ci-dessus.

Ce qui achève de nous convaincre dans cette voie est que l'article 12 du décret attaqué précise que le préfet peut réglementer les activités en cause. La juste mesure nous semblerait alors de ne pas interdire par principe l'alpinisme hivernal, mais de laisser au préfet le soin de le réglementer dans des conditions telles qu'elles ne portent pas atteinte à la réserve. Il appartient à notre sens à l'autorité préfectorale de définir et préciser ces conditions, le cas échéant d'ailleurs en limitant davantage la pratique, notamment géographiquement, si cela s'avère nécessaire selon les secteurs concernés.

Dès lors, nous croyons que vous pourrez annuler le décret précité uniquement en tant qu'il ne comprend pas, parmi les exceptions mentionnées à l'article 12, la pratique de l'alpinisme hivernal. Vous pourrez enjoindre au pouvoir réglementaire de compléter le décret attaqué en ce sens. Il n'y a pas d'urgence à ce faire : la prochaine saison d'alpinisme hivernal ne commençant pas avant neuf mois environ, un délai de six mois nous paraît approprié. Il appartiendra alors au préfet compétent, en accord avec les orientations du plan de gestion de la réserve, le cas échéant révisées, d'édicter à compter de la prochaine saison la réglementation adéquate et de préciser les conditions d'encadrement de la pratique de ce sport. Vous pourrez enfin mettre à la charge de l'Etat une somme de 3 000 euros à verser à la fédération requérante au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Tel est le sens de nos conclusions.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.