

Pratique de motoneiges dans les stations des Menuires et de Val-Thorens

Lire les commentaires de :

Elise Fraysse

Aménagement illégal de circuits de motoneige en zone de montagne

DÉCISION DE JUSTICE

TA Grenoble – N° 1502070 – Lire le communiqué et le jugement sur le site du Tribunal administratif de Grenoble – 03 octobre 2017 [↗](#)

Jugement annulé par la CAA de Lyon, 31 juillet 2018 N° 18LY00008 et CAA Lyon, 31 juillet 2018 N° 17LY04018

INDEX

Mots-clés

Retrait d'une autorisation d'urbanisme, Motoneiges, Permis d'aménager, UTN

Rubriques

Urbanisme et environnement

TEXTES



Résumé Note universitaire

Résumé

ARRET CAA Lyon

¹ La demande d'annulation du permis d'aménager un terrain pour la pratique de sports motorisés dans la station des Ménuires, était tardive et donc irrecevable

JUGEMENT TA

² Le tribunal administratif de Grenoble a, par jugement du 3 octobre 2017, décidé d'annuler à la demande de la FRAPNA, l'arrêté du maire de Saint-Martin-de-Belleville autorisant l'aménagement de circuits pour les motoneiges sur un itinéraire situé dans les stations des Ménuires et de Val-Thorens au motif qu'ils constituent des itinéraires balisés au cœur d'espaces naturels prohibés par le code de l'environnement.

Note universitaire

Aménagement illégal de circuits de motoneige en zone de montagne

Elise Fraysse

Attachée temporaire d'enseignement et de recherche à l'Université Jean Moulin Lyon 3

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.6398](https://doi.org/10.35562/alyoda.6398)

¹ **Résumé :** Une association de protection de l'environnement a saisi le maire de la commune de Saint-Martin-de-Belleville, commune sur laquelle se trouve notamment les stations de ski de Ménuires et de Val Thorens, d'un recours gracieux afin qu'il retire un permis d'aménager destiné à la réalisation d'itinéraires balisés pour la pratique de la motoneige au sein des stations. Le rejet de la demande par le maire de la commune a conduit l'association à saisir le Tribunal administratif de Grenoble, qui vient ainsi rappeler, d'une part, l'utilité d'un recours gracieux même quand la décision litigieuse ne peut plus être retirée et, d'autre part, la nécessité pour le maire de prévoir l'aménagement de « terrains », et non de circuits ou d'itinéraires, pour la pratique de la motoneige de loisir.

² Située dans le Massif de la Vanoise, nichée dans la vallée des Belleville au cœur de la Tarentaise, la commune de Saint-Martin-de-Belleville (devenue Les Belleville le 1^{er} janvier 2016 à la suite de sa fusion avec la commune voisine de Villarlurin) accueille trois stations de sports d'hiver renommées : Val Thorens, Les Ménuires et Saint-Martin-de-Belleville. Ces stations, aménagées à partir des années 1970, sont à l'origine du renouvellement démographique et de la prospérité économique de la commune. Le calme assourdissant de la montagne a rapidement laissé le pas à un tourisme de masse, dont les incidences sur l'environnement, notamment sur la faune et la flore, ont été nombreuses. C'est donc une perpétuelle lutte qui s'est engagée entre les tenants d'un développement économique croissant et les défenseurs de l'environnement. Les associations de défense de l'environnement présentes sur place ont ainsi notamment cristallisé leurs revendications sur les loisirs motorisés en montagne, au titre desquels figurent les motoneiges.

³ Sur la commune de Saint-Martin-de-Belleville, comme dans un certain nombre de stations françaises, c'est à partir de la fin des années 1980 que les motoneiges sont devenues un sport de loisir - les différentes entreprises de location s'employant à accompagner les touristes sur les pistes de ski une fois celles-ci fermées, à la nuit tombée. Cette pratique nouvelle sera rapidement saisie par le droit, à l'initiative du Ministre de l'environnement de l'époque, Brice Lalonde, soucieux de

l'impact écologique des véhicules à moteur dans les espaces naturels, qu'il s'agisse du bruit qu'ils produisent ou de la pollution qu'ils émettent. C'est ainsi que, le 3 janvier 1991, la loi n° 91-2 *relative à la circulation des véhicules terrestres dans les espaces naturels et portant modification du code des communes* a vu le jour. Son premier article, ultérieurement codifié à [l'article L. 362-1 du code de l'environnement](#), dispose qu'« *en vue d'assurer la protection des espaces naturels, la circulation des véhicules à moteur est interdite en dehors des voies classées dans le domaine public routier de l'État, des départements et des communes, des chemins ruraux et des voies privées ouvertes à la circulation publique des véhicules à moteur.* » Si la réglementation de la circulation des motoneiges en montagne a entraîné l'adoption d'un certain nombre de circulaires, ou encore l'examen de moult questions parlementaires, elle n'a suscité en revanche que peu de jurisprudence en matière administrative.

⁴ En réalité, la majeure partie de la jurisprudence en la matière concerne une seule et même commune : celle de Saint-Martin-de-Belleville, dont le maire tente depuis des années d'implanter la pratique de la motoneige de loisir sur le territoire de sa commune, au désespoir des associations de protection de l'environnement. Deux d'entre elles avaient déjà saisi le tribunal administratif de Grenoble en vue de l'annulation de l'arrêté du 14 octobre 2009 du préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur par lequel il autorisait, à la demande de la commune, la création d'une unité touristique nouvelle (UTN) en vue de l'aménagement de deux terrains de loisirs motorisés sur les sites des Ménuires et de Val-Thorens. Cet arrêté, déclaré illégal par le tribunal administratif de Grenoble (T.A. Grenoble - 2^e chambre - 090554030 - 30 décembre 2011, FRAPNA et a.), le fut aussi par la Cour administrative de Lyon ([C.A.A. Lyon - 1^e chambre - 12LY00623 - 13 novembre 2012, Cne de Saint-Martin-de-Belleville](#)) puis par le Conseil d'État ([CE, 5 novembre 2014, Cne de Saint-Martin-de-Belleville](#)).

⁵ Le jugement qu'a rendu le Tribunal administratif de Grenoble le 3 octobre 2017 s'inscrit en réalité dans la continuité de la précédente affaire, tant parce qu'elle soulève un certain nombre de questions similaires que parce qu'elle implique les mêmes protagonistes. Revenons-en aux faits : parallèlement à la procédure d'UTN engagée par le maire de Saint-Martin-de-Belleville en 2009, celui-ci avait déjà pris un arrêté en date du 4 février 2009 autorisant la commune à aménager des circuits pour les motoneiges dans les stations des Ménuires et de Val Thorens. Cet arrêté n'avait toutefois pas respecté les conditions de publicité imposées par [l'article R. 424-15 du code de l'urbanisme](#) qui impose à toutes les autorisations d'urbanisme d'être affichées de manière visible sur le terrain concerné. Ayant pris connaissance de cet arrêté bien après sa signature, l'association Mouvement Homme et Nature - Fédération Rhône-Alpes de

protection de la nature - comité de la Savoie (FRAPNA), déjà à l'origine du précédent recours, a alors formé au début de l'année 2015 un recours gracieux auprès du maire de la commune en vue du retrait dudit permis d'aménager. Ce dernier n'y ayant pas répondu dans un délai de deux mois - et le principe du silence valant acceptation n'ayant pas encore été entériné à cette date - l'association FRAPNA s'est vue opposer une décision implicite de rejet. Elle a saisi alors en toute logique le Tribunal administratif de Grenoble d'un recours pour excès de pouvoir tendant à l'annulation dudit permis d'aménager.

6 Le jugement rendu par le Tribunal administratif de Grenoble présente deux intérêts bien distincts. Le premier est d'ordre procédural et touche à la possibilité de former d'un recours gracieux à l'encontre d'un acte administratif unilatéral que l'administration est elle-même dans l'impossibilité de retirer. C'est la question de l'utilité du recours gracieux qui est ainsi posée (I). Le second intérêt est d'ordre matériel et touche aux conditions requises par le code de l'urbanisme pour autoriser la pratique de la motoneige de loisir en zone naturelle ; la qualification de « terrain » y est alors fondamentale (II). Sur ce point, et dans la continuité de l'arrêt du Conseil d'État de 2014 susmentionné, le tribunal administratif retient l'impossibilité pour la commune d'aménager des « circuits » ou « itinéraires » pour pratiquer la motoneige de loisir, annulant ainsi l'arrêté du maire en date du 4 février 2009.

1 – L'utilité du recours gracieux en dépit de l'expiration du délai de retrait de l'acte

7 L'association FRAPNA, désirant faire cesser la pratique de la motoneige de loisir au sein des stations des Menuires et de Val Thorens, était confrontée à un problème juridique de taille : le permis d'aménager en question n'avait jamais été affiché. Libérée de toute condition de délais pour former un recours - condition sur laquelle le Tribunal ne revient pas - l'association a alors pu former un recours gracieux en 2015 auprès du maire auteur de l'arrêté, quelques six années après sa signature en 2009. C'est sur la base de la décision implicite de rejet de sa demande que l'association a pu former un recours contentieux devant le tribunal administratif de Grenoble le 27 mars 2015, tendant à l'annulation du permis d'aménager.

8 La première question qui se posait au Tribunal était dès lors celle de savoir si une telle requête pouvait être recevable. La commune opposait en effet une fin de non-recevoir au recours de l'association : le recours gracieux aurait été employé à mauvais escient par l'association dans la mesure où, conformément à l'article L. 424-5 du code de l'urbanisme, un permis d'aménager « *ne peut être retiré que s'il est illégal et dans le délai de trois mois suivant la date de cette*

décision ». En d'autres termes, dans la mesure où le délai de trois mois laissé à la commune pour retirer un tel acte était expiré depuis longtemps, le recours gracieux formé par l'association était selon la commune vicié dès le début, car dépourvu d'objet : le maire était en tout état de cause dans l'impossibilité de faire droit à la demande de l'association en retirant le permis d'aménager litigieux. Dépourvu d'objet, le recours gracieux ne pouvait avoir pour effet de proroger le délai de recours contentieux.

⁹ Ce n'est pas l'avis du tribunal administratif, qui réaffirme l'utilité du recours gracieux dans un tel cas de figure. En effet, sauf exception prévue par la loi ou un règlement, un recours gracieux permet toujours de proroger le délai du recours contentieux - la prorogation constituant selon René Chapus une « *interruption conservatrice* » du délai (R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 13^e éd., 2008, p. 651). C'est ce qu'affirme le juge du fond en reprenant la formulation du Conseil d'État dégagée dans sa jurisprudence de 1964, *Centre médico-psychologique de Beaulieu* (CE Sect., 10 juillet 1964, *Centre médico-psychologique de Beaulieu*, n° 60408) selon lequel « *toute décision administrative peut faire l'objet, dans le délai imparti pour l'introduction d'un recours contentieux, d'un recours gracieux ou hiérarchique qui interrompt le cours de ce délai* ». Déjà présent au XIX^e siècle, ce principe a été codifié à l'article L. 411-2 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA) par l'ordonnance du 23 octobre 2015. Tout principe étant assorti d'exceptions, la question s'est ici posée de savoir si, lorsque la demande de retrait d'un acte ne peut en tout état de cause pas être honorée, elle pouvait tout de même avoir pour effet de proroger le délai de recours contentieux.

¹⁰ En réalité, la réponse à cette question était déjà contenue en germe dans l'arrêt de principe du Conseil d'État (CE Ass., 26 octobre 2001, M. T., n° 197018), qui procéda selon les termes de Pierre Delvolvé à un « *découplage du retrait et du recours* » (P. Delvolvé, « Le découplage du retrait et du recours », *RFDA*, 2002, p. 88) en mettant fin à l'indexation du délai de recours sur le délai de retrait de l'acte. En d'autres termes, cette dissociation a permis d'affirmer l'idée selon laquelle même si le retrait d'un acte n'est plus possible, un recours l'est encore. Cette règle a été formellement édictée par le Conseil d'État, dans un cas similaire à notre espèce (bien qu'il concernât un déféré préfectoral et non le recours d'un tiers) dans un arrêt rendu en 2011 (CE, 5 mai 2011, Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, n° 336893) . Le tribunal administratif grenoblois reprend ici la formulation dégagée à cette occasion par la haute juridiction administrative en rappelant que les dispositions de l'article L. 424-5 du code de l'urbanisme susmentionné, limitant à trois mois le délai pendant lequel un permis d'aménager peut être retiré, « *n'ont ni pour objet ni pour effet de*

faire obstacle, d'une part, à ce qu'un tiers puisse former un recours gracieux, jusqu'à l'expiration du délai dont il dispose pour déférer un tel acte au tribunal administratif, et d'autre part à ce que le cours de ce délai soit interrompu par ce recours gracieux ». Le principe issu de l'arrêt *Centre médico-psychologique de Beaulieu* est ainsi conservé : le délai de recours contentieux est prorogé grâce au recours gracieux, et ce même si le délai de retrait de l'acte est expiré. En permettant de former un recours gracieux bien après l'expiration du délai de retrait de l'acte, une telle règle permet de ne pas faire peser sur le requérant les conséquences de l'absence de publication effective d'un acte administratif, imputable uniquement à l'autorité administrative - sans quoi il suffirait de ne jamais publier un acte pour éviter tout recours administratif à son encontre.

11

Une telle dissociation entre le délai de retrait de l'acte et le délai de recours gracieux repose sur certains fondements, qui sous-tendent la solution retenue par le tribunal administratif. Tout repose en effet sur une différenciation entre le but que poursuit un recours gracieux et le celui que poursuit un recours contentieux. Si ce dernier vise avant toute chose la résolution d'un litige autour de la question, dans le cadre de l'excès de pouvoir, de l'annulation d'un acte administratif, tel n'est pas tout à fait le but des recours administratifs (gracieux ou hiérarchique). Ces derniers permettent en effet plutôt d'instaurer, selon les mots de René Chapus, un « *préliminaire de conciliation* » (R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 12^e éd., 2006, p. 392) entre l'administration et l'administré. Un tel dialogue peut déboucher sur un compromis entre les parties, qui leur permettrait de faire l'économie du procès - et de désengorger d'autant plus le prétoire des juridictions. C'est dans cette optique que le tribunal justifie l'utilité du recours gracieux en l'espèce. Ce dernier pourrait d'une part permettre à l'auteur de l'acte litigieux de « *justifie[r] de la légalité de celui-ci* » en apportant un certain nombre d'éléments au requérant dans le but d'éviter un contentieux. Il pourrait d'autre part permettre au bénéficiaire de l'acte de « *sollicite[r] son retrait au profit d'une nouvelle décision légalement prise* », le bénéficiaire d'un permis d'aménager pouvant seul demander sans limite de temps son retrait, conformément à [l'article L. 424-5 du code de l'urbanisme](#). Or, en l'espèce, l'association requérante n'était pas le bénéficiaire du permis d'aménager en question, celui-ci n'étant autre que la commune elle-même. C'est ainsi en réalité que le tribunal fait tomber l'argumentation entière de la commune, qui arguait du fait qu'elle ne pouvait retirer l'acte après le délai de trois mois. En l'espèce, le bénéficiaire du permis d'aménager étant la commune elle-même, ce qui constitue par ailleurs un cas intéressant d'acte administratif unilatéral où son destinataire est aussi celui qui l'a édicté, elle aurait pu à tout moment le retirer. La fin de non-recevoir qu'elle oppose à l'association FRAPNA est ainsi en

tout état de cause rejetée. Elle n'en aura pas moins permis de réaffirmer l'utilité d'un recours gracieux même après l'expiration du délai de retrait.

2 – La nécessité d'aménagement de « terrains » pour la pratique de la motoneige

12

Quittant les méandres de la procédure contentieuse et non-contentieuse appliquée au droit de l'urbanisme, le tribunal administratif de Grenoble examine ensuite la légalité de l'arrêté pris par le maire de la commune de Saint-Martin-de-Belleville le 4 février 2009. Un tel permis avait été pris afin de permettre à la commune de Saint-Martin-de-Belleville d'aménager des « circuits » pour les motoneiges sur deux itinéraires situés dans les stations des Ménuires et de Val Thorens. Or, depuis la loi du 3 janvier 1991, la pratique de la motoneige dans les espaces naturels est soumise à des conditions particulièrement strictes. Si l'application de cette loi a été contestée pour le cas des motoneiges, ses mesures d'application ont finalement été validées par le Conseil d'État, celles-ci relevant de la catégorie des « véhicules à moteur » prévue à l'article L. 362-1 du code de l'environnement (CE, 30 décembre 2003, *Syndicat national des professionnels de la motoneige*, n° 229713) . Le principe reste que dans les espaces naturels, la pratique de la motoneige est interdite (article L. 362-1 C. env.) . Cette interdiction ne s'applique toutefois pas dans les cas où les véhicules réalisent une « *mission de service public* », ou encore lorsqu'ils sont employés à « *des fins professionnelles de recherche, d'exploitation ou d'entretien des espaces naturels* » (article L. 362-2 C. env.) . Plus récemment, l'adoption d'un amendement, dit « Fauré », au sein de la loi n° 02014-1545 du 20 décembre 2014 a également permis le convoyage par motoneige de la clientèle vers les restaurants d'altitude (sur ce point, v. notamment Ph. Yolka, « Les bronzés font la loi », *AJDA*, 2015, p. 73). De façon générale, il ressort de l'ensemble de ces dispositions que la pratique de la motoneige à des fins de loisir est quant à elle interdite.

13

L'interdiction de la motoneige de loisir dans les espaces naturels souffre d'une seule exception, prévue par l'article L. 362-3 du code de l'environnement : une telle pratique n'est autorisée que si elle a lieu au sein d'un « terrain ». Tout l'enjeu réside donc dans la question de savoir ce que constitue un « terrain ». Pour trancher cette question qui conditionne la violation de l'article L. 362-2 et suivants du code de l'environnement, le tribunal administratif s'en réfère aux travaux préparatoires de la loi du 3 janvier 1991, reprenant ainsi la méthode dégagée par le Conseil d'État dans son arrêt du 5 novembre 2014 susmentionné. Or, la lecture des débats parlementaires relatifs à

cette loi montre à quel point la qualification de « terrain » a été employée pour éviter le « *développement incontrôlé d'un marché nouveau de scooters des neiges* » résultant notamment de mise en place de « *grands circuits* » (*JO AN, 30 novembre 1990, p. 6175*) . La notion de « terrain » apparaît donc clairement comme étant plus restrictive que celle de « circuit ». Différentes circulaires ont également permis d'étayer la qualification de « terrain » en vue de mieux orienter les pratiques des collectivités locales concernées. Une circulaire en date du 30 novembre 2000 *relative aux conditions d'utilisation des « motos-neige »* consacre ainsi un paragraphe entier à la notion de terrain. Dans le prolongement des travaux parlementaires, elle indique qu'une telle notion renvoie à « *l'idée d'un espace fini, physiquement délimité, constitué d'une parcelle ou d'un ensemble de parcelles d'un seul tenant non coupées par une voie publique* » (*Circ. Min. Env., 30 novembre 2000, non publiée*) . Le « terrain », qui doit être balisé et pourvu d'un accès unique visible, se distingue donc indiscutablement de l'« itinéraire » ou du « circuit ».

14

Cette conception restrictive de la notion de « terrain » sera confirmée par le Conseil d'État dans son arrêt du 5 novembre 2014. Il y précise alors, concernant ces mêmes pistes placées sur le territoire de Saint-Martin-de-Belleville, que le seul balisage n'entraînait pas nécessairement la qualification de « terrain » au sens de l'article L. 362-3 du code de l'environnement. Dans le sillage de cette jurisprudence, qui concerne les mêmes faits d'espèce, le tribunal administratif de Grenoble retient également une appréciation restrictive de la notion de « terrain » pour censurer le permis d'aménager du maire. Il relève en premier lieu le fait que les espaces dédiés à la pratique de la motoneige de loisir, nonobstant le fait qu'ils soient balisés, s'apparentent davantage à des « circuits », longs de 9, 5 et 8 kilomètres, et que ceux-ci enferment des espaces de 570 et 424 hectares. Le Tribunal se fonde ainsi sur l'ampleur de tels circuits et leur configuration pour réfuter la qualification de « terrains ». Il en déduit logiquement que le maire de la commune de Saint-Martin-de-Belleville ne pouvait légalement autoriser l'aménagement de ces circuits.

15

Un autre moyen aurait pu venir au soutien de cette violation, qui n'a sans doute pas été soulevé par l'association requérante. La création de « terrain » dédié à la pratique de la motoneige de loisir est en effet soumise à une procédure différente selon la superficie de l'aménagement. Révélateur d'un véritable « *dispositif à deux vitesses* » (P. Yolka, « Les circuits de motos-neige hors-la-loi », *JCP A*, 5 mars 2012, 2074), la procédure à suivre diffère en fonction d'un seuil fixé à 4 hectares. En dessous de 4 hectares, seul un permis d'aménager est requis (article R. 421-19-g C. urb.), auquel s'ajoute parfois la nécessité de procéder à une étude d'impact (annexe article R. 122-2, 44° C. env.) . À partir de 4 hectares, une procédure d'UTN

devient nécessaire. C'est en effet ce qui ressort de la lecture en cascade de l'article L. 145-9 du code de l'urbanisme, qui soumet à la procédure d'UTN les aménagements touristiques tels qu'ils sont mentionnés à l'article R. 145-2 du même code, qui comprend l'aménagement de terrains pour la pratique de sports motorisés soumis à une étude d'impact, c'est-à-dire aux terrains de plus de 4 hectares selon l'article R. 122-8 du code de l'environnement. Résumant cet état du droit, le Conseil d'État précisait dans son arrêt du 5 novembre 2014 susmentionné que les projets visant à l'aménagement de « terrains » pour la pratique des sports motorisés « *d'une emprise totale supérieure à quatre hectares sont soumis à étude d'impact ; que de tels projets revêtent par suite, en zone de montagne, le caractère d'unité touristique nouvelle* ». En l'espèce, les espaces prévus pour la pratique de la motoneige de loisir étant de 570 et de 424 hectares, il ne fait pas de doute que la seule présence d'un permis d'aménager n'était en tout état de cause pas suffisante ; une procédure d'UTN était nécessaire compte tenu de la superficie de l'espace à aménager, bien supérieure aux 4 hectares prévus par la loi.

16

De nombreux éléments permettaient donc de constater l'illégalité du permis d'aménager pris par le maire de Saint-Martin-de-Belleville. Si la FRAPNA a pu dans un communiqué se réjouir de la solution retenue par le tribunal administratif de Grenoble le 3 octobre dernier, le maire de la commune de Saint-Martin-de-Belleville pourra toutefois procéder à la mise en place légale de terrains destinés à la pratique de la motoneige de loisir.