

L'INNOVATION ET L'ENCADREMENT JURIDIQUE DES ACTIVITES DE LOISIRS DANS LES ESPACES NATURELS

Katja Sontag

Université de droit Nice-Sophia-Antipolis

CREDECO (GREDEG, CNRS UMR 6227)

katja.sontag@free.fr

Frédérique Roux

Université Claude Bernard – Lyon 1

Centre de Recherche sur l'Innovation Sportive (CRIS)

f.roux5@wanadoo.fr

L'innovation est l'action « *d'introduire dans une chose établie quelque chose de nouveau, d'encore inconnu* ». Il s'agit, à la fois, de l'action d'inventer, de trouver et de l'action de changer¹. Le travail de recensement et d'analyse des formes de l'innovation dans le domaine des sports de nature appelle immédiatement une réponse sur le terrain technique : évolution du matériel et des techniques ou évolutions socioéconomique. Pourtant, il est possible d'en identifier une dimension juridique. En effet, ces activités n'échappent pas à la juridicisation croissante des activités humaines. De fait, l'usage récréatif des espaces naturels a pris une ampleur considérable. L'ancienneté de ce phénomène et la construction d'un encadrement juridique adapté permettent de prendre un certain recul sur les conséquences juridiques qu'entraîne nécessairement cette nouvelle forme d'utilisation des espaces naturels.

Mais ce qui frappe, est la complexité de l'objet d'étude, qui est au croisement de plusieurs branches du droit : règles spécifiques applicables aux activités de loisirs et aux pratiques sportives, droit foncier, aménagement du territoire, droit du tourisme, droit de l'environnement, droit de la responsabilité, chacun de ces champs du droit obéissant à une rationalité et à une logique propre résultant de la finalité que lui a assignée l'autorité à l'origine de la règle. Ces dispositifs juridiques sont de nature et de portée différentes et vont du plan d'aménagement du territoire, de nature incitative, à l'arrêté d'interdiction de fréquentation d'un site, à caractère obligatoire. La question peut alors se poser de savoir si la juridicisation de ce champ a été porteuse de catégories ou de concepts juridiques nouveaux. Cette interrogation peut être prolongée : ce mouvement promeut-il une lecture nouvelle des catégories et concepts classiques ?

En termes d'innovation, l'ambivalence prévaut. On observe un double mouvement, qui peut sembler contradictoire, mais ne l'est qu'en apparence : les formes juridiques innovantes dans les sports de nature contribuent à faciliter l'exercice de ces activités, parfois au détriment des catégories juridiques traditionnelles. D'une part, une certaine forme « d'ingénierie juridique » se met au service du formidable enjeu, en termes économiques, d'aménagement et de développement local que constituent les loisirs sportifs démocratisés, ce qui favorise l'apparition d'outils juridiques propres. D'autre part, ces activités sont régies par le droit commun, c'est-à-dire les règles juridiques générales : respect de la propriété privée ou

¹ *Dictionnaire de la langue française*, Grand Robert.

obligation de réparer le dommage que l'on cause à autrui. Celles-ci constituent, à certains égards, un facteur limitant leur expansion, ce qui explique une certaine « adaptation » du droit commun au contexte particulier des sports de nature.

Il convient cependant de garder à l'esprit que le droit est un produit social. Dans ce sens, la règle de droit est rarement « innovante », en ce sens qu'elle ne devance pas les faits. Elle est la règle commune qui se dégage d'une certaine analyse des faits, qui vise à leur donner une direction conforme aux vœux de la volonté générale représentée par les autorités compétentes. En dépit des apparences, la règle de droit se caractérise par une certaine souplesse et, donc, une capacité à s'adapter à l'évolution des faits et c'est là que se situe l'innovation, d'un point de vue juridique.

Plusieurs éléments concourent à l'émergence d'instruments juridiques originaux ou à la réinterprétation des outils classiques. Tout d'abord, le caractère local, voire micro-local, des problématiques, qui induit une concrétisation de la règle. Une proximité entre les enjeux, les acteurs et les décideurs en découle. Ensuite, le multi-usage dont font le plus souvent l'objet les sites et itinéraires de pratique : il en résulte, d'une part, que sont en présence des intérêts divergents sur un même objet et, d'autre part, qu'il est difficile de dégager avec évidence un « intérêt général » de ce faisceau d'intérêts particuliers. En particulier, la légitimité de chacun de ces intérêts est parfois difficile à évaluer : en dehors du propriétaire qui possède un titre, pourquoi le chasseur aurait-il plus de légitimité que le randonneur, ou l'inverse ? Cette situation incite logiquement à la recherche de solution, non plus de prévalence de l'intérêt général défini par le pouvoir unilatéral de l'administration, mais de compromis entre les parties, notamment afin de rendre la règle acceptable et effective. Les sites de parcours et de pratiques sont également à la croisée de différentes problématiques, qui ont chacune des conséquences juridiques propres : aménagement du territoire, retombées économiques et touristiques, protection de l'environnement.

A l'image du droit de l'environnement, ce domaine est un « *laboratoire où s'inventent en permanence de nouvelles formes de gouvernance : procédures démocratiques de consultation, formes flexibles de coordination, modes de gestion décentralisés, utilisation du contrat, de la médiation ou des incitations économiques, gouvernement par l'information et les principes, etc.*² ». On comprend que la régulation juridique puisse prendre plusieurs formes, qui s'étalonnent des instruments les plus novateurs, aux outils plus anciens, réorientés vers la régulation de l'utilisation ludique des espaces naturels. Cette évolution s'appuie sur des données socio-économiques, mais aussi sur l'affirmation législative du sport comme étant une activité d'intérêt général, dont la promotion et le développement relèvent notamment des collectivités territoriales et des fédérations sportives (art. L. 100-1, code du sport).

I. Innovation : les outils juridiques nouveaux

L'encadrement des sports de nature suppose d'effectuer un compromis entre des impératifs différents, parfois opposés, ce qui explique que se dessine une gouvernance de ces pratiques, plutôt qu'un encadrement classique par le moyen de l'acte administratif obligatoire. Par ailleurs, ces activités sont, par définition, consommatrices d'espaces et appellent

2 J. THEYS, « *La gouvernance, entre innovation et impuissance, le cas de l'environnement* », <http://developpementdurable.revues.org/sommaire106.html>

l'ouverture constante de nouveaux territoires au public et l'extension de la libre circulation du sportif, ce qui pas sans conséquences sur les formes de la gouvernance. Une tension existe entre les différents intérêts en jeu et la nécessité de trouver le point d'équilibre entre les exigences économiques, sociales et environnementales du développement des activités sportives.

A. « Gouvernance » des pratiques sportives de nature

Le caractère local des problématiques liées au développement et à l'organisation des sports de nature et les nouveaux paramètres de la décision (protection de l'environnement, développement économique local, développement durable, évolution des pratiques, etc.) ont des effets sur les modalités de la régulation. Ces données induisent une adaptation et, dans ce sens, traduisent une nouvelle manière d'appliquer la règle de droit. L'acte administratif unilatéral, figure centrale de l'action administrative, doit céder le pas devant des formes d'encadrement juridique plus souples et mieux adaptées au contexte socio-économique.

En particulier, la prise de décision devient plus complexe, plus précise, plus concrète et plus dépendante du recueil de l'avis des populations concernées et de l'analyse de données scientifiques. Ceci favorise concomitamment l'étalement dans le temps, en phases successives, du processus de prise de décision. La réouverture du canyon (dit de Cramassouri) à la Tour-sur-Tinée, un village de l'arrière-pays niçois (Alpes-Maritimes) en est un bon exemple. La nécessité de concilier les intérêts des habitants et ceux des sportifs a conduit à un processus de médiation et de dialogue entre les différentes parties (le processus a réuni les élus, le représentant de l'Etat, les habitants de la commune, les commerçants, les propriétaires des parcelles concernées par le chemin d'accès au canyon, les fédérations sportives, les professionnels et les services déconcentrés de l'Etat). L'aboutissement en a été l'adoption d'un arrêté répartissant l'usage du canyon entre les différents usagers en plusieurs périodes temporelles pendant l'année (arrêté municipal du 29 juillet 2008).

On le voit, la logique de concertation a pour effet d'induire un glissement de l'échelle de décision du niveau national au niveau local, voire micro-local. Celle-ci est en effet la seule échelle de décision permettant de mettre concrètement en adéquation les pratiques sportives, les intérêts des riverains, des professionnels et la protection de l'environnement.

L'expérience montre, depuis longtemps, la nécessité de résoudre ce type de conflits au niveau local. C'est ce qu'ont voulu, dans un premier temps, traduire les lois de décentralisation, en vertu desquelles l'organisation des randonnées pédestres et motorisées est une compétence départementale³. Le législateur en 2006 a ensuite étendu la compétence départementale à l'ensemble des sports de nature⁴. En effet, le développement des activités sportives de nature, l'organisation de leur encadrement juridique (planification territoriale notamment) et la montée des préoccupations environnementales ne pouvaient que favoriser l'institutionnalisation de l'encadrement de ces activités. Ainsi, ont été créées par le législateur des commissions locales spécialisées (« commission départementale des espaces, sites et

³ Transfert de compétences relatives au plan départemental d'itinéraire et de randonnée (loi de décentralisation de 1983) et au plan départemental des espaces, sites et itinéraires de sports de nature ([Loi du 6 juillet 2000, codifiée](#)).

⁴ Art. L.311-3 et L.311-4, [code du sport](#)

itinéraires »), dont l'objet est de coordonner et d'assumer l'organisation spatiale de ces activités⁵.

Même si l'échelon ainsi désigné pour le développement maîtrisé des sports de nature est le département, les communes interviennent largement sur le fondement de la clause générale de compétence dès lors qu'un intérêt local apparaît⁶. Ainsi, elles peuvent ériger telle activité sportive de nature en service public local, dont elles assureront l'organisation et la mise en oeuvre, directement ou par le recours à un prestataire privé. Mais, contrairement au département, la commune n'a pas bénéficié d'un transfert explicite de compétences de la part l'Etat. Son action dans ce domaine, fondé sur la clause générale de compétence, reste donc purement facultative.

Les autorités publiques communales et préfectorales jouent aussi un rôle important, voire décisif, par l'intermédiaire de l'exercice de leurs pouvoirs de police (police générale et police spéciale) dans la réglementation de ces activités. L'un des outils juridiques classiques de la réglementation la pratique sportive ou de loisirs dans les espaces naturels est l'adoption d'arrêtés municipaux ou préfectoraux (actes administratifs unilatéraux et obligatoires, pris par l'autorité publique compétente). L'adoption de ces actes obéit à un régime propre. Elle est une compétence exclusive et obligatoire pour l'autorité publique. Cette compétence ne peut être cédée (par contrat, par exemple), ni négociée. L'acte administratif ne peut être motivé que par la protection de l'ordre public général (police administrative générale : sécurité, tranquillité et salubrité publiques) ou d'un ordre public particulier (police administrative spéciale : la protection de l'environnement, par exemple).

A défaut de se fonder sur le maintien de l'ordre public, un arrêté sera considéré par le juge administratif comme illégal et sera annulé. Ce fut, par exemple, le cas d'un arrêté annulé pour avoir interdit de manière générale et absolue la pratique de *canyoning* et de l'escalade dans la commune de Courmes dans les Alpes-Maritimes⁷. On peut encore citer l'exemple d'un arrêté interdisant, de manière générale et absolue, la pratique du *base-jump* et de l'escalade sur le territoire de la commune de Rougon⁸.

Les principes ci-dessus décrits traduisent le régime classique de l'acte administratif unilatéral. En vertu de ce régime, la réglementation de l'utilisation ludique des espaces naturels, comme tout acte administratif, doit être élaborée extérieurement au groupe social dont elle régleme l'activité et en fonction de seules considérations relatives à l'ordre public (sécurité, tranquillité, salubrité publiques).

Mais, en contradiction avec les principes classiques et parce que les espaces naturels sont le support de plusieurs catégories d'activités professionnelles (agriculteurs, guide, par exemple) ou récréatives (pêcheurs, randonneurs, par exemple), cette réglementation est le plus souvent adoptée après consultation, concertation, voire accord, avec les parties concernées (pratiquants, associations, professionnels, propriétaires, etc.). Les actes adoptés dans ces conditions, dits arrêtés de gestion, rendent obligatoire la solution à laquelle ont aboutit les parties, au terme d'une phase concertation, placée sous l'égide de l'autorité publique (c'est la

⁵ V. *infra*.

⁶ Art. L. 2121-29, *code général des collectivités territoriales*

⁷ T.A de Nice, 28 janvier 2003, *Syndicat national des accompagnateurs en montagne c/commune de Courmes*, req. n°02-4036.

⁸ TA de Marseille, 6 février 2001, *FFME et autres c/commune de Rougon* req. n°0004447.

cas des arrêtés déterminant des heures et des jours pour la pratique des différentes activités comme, par exemple, la pêche, la chasse ou les sports d'eau vive).

A cette logique, verticale et ascendante, de réglementation, s'ajoute une forme d'auto-gouvernance, d'autorégulation de ces activités par les acteurs eux-mêmes, dans une logique horizontale, transversale et parfois ascendante (lorsque ces normes sont reprises par l'autorité publique). On observe ainsi une production juridique privée sans précédent. Celle-ci prend la forme de « plans, chartes, codes » privés émis par les acteurs (fédérations sportives et associations). Il s'agit d'outils dépourvus de portée contraignante : ce ne sont pas, au sens juridique, des contrats liant les parties. Etant adoptés par des personnes privées (pratiquants, associations, fédérations), ils n'ont aucun caractère obligatoire.

Cette production juridique privée ne disqualifie pas la réglementation publique, mais vient s'ajouter et s'agencer avec elle. En effet, les personnes publiques (collectivités territoriales, établissements publics) adhèrent parfois à ces instruments de droit « mou » (plans, chartes, codes de bonne conduite). Mais cela ne fait pas, pour autant, de ces actes, des actes administratifs obligatoires. Il s'agit donc d'une forme de droit d'origine privée, comme peut l'être la coutume.

Ce mouvement révèle un besoin d'autorégulation de ces activités au plus près des enjeux matériels (terrain, eau, etc.) et humains. Cette production est très largement évolutive et auto-référencée ; elle s'inscrit dans une logique de diffusion très large de « bonnes pratiques », de « bons référentiels », procurant une sorte de « boîte à outils », de « propositions techniques reproductibles et maîtrisables par la population », adaptées aux actions de proximité.

B. Régulation participative

La fréquentation des sites naturels, initiée par les collectivités territoriales et par les professionnels, suscite des tensions autour du partage du milieu naturel entre des intérêts divergents, voire inconciliables. Ainsi, un site peut être l'objet de convoitise des pratiquants de disciplines aussi diverses que l'escalade, la spéléologie, la randonnée pédestre, le canoë, le kayak ou la nage en eau vive et son usage peut être revendiqué par chacune des catégories d'usagers, chacune s'estimant seul détenteur légitime du droit d'usage.

Ceci a pour conséquence une augmentation de la concurrence sur une même ressource naturelle, qui est à l'origine de conflits (conflits d'usage). La récurrence de ces conflits a favorisé une utilisation renouvelée de la règle de droit. Dans cette perspective, de nouveaux concepts, issus du droit de l'environnement notamment, tendent à occuper une place centrale dans la prise de décision relative à la gestion des sites. Logiquement, on assiste, en parallèle, à l'émergence de modes, dits alternatifs, de résolution des conflits (hors juridiction), en particulier la médiation (dite médiation territoriale⁹). Celle-ci se révèle être un instrument efficace, du fait de l'adhésion des parties à la décision qu'elle requiert. Mais, ce succès ne rend pas obsolètes les outils juridiques contraignants, notamment pris à l'échelle locale (police administrative), qu'il s'agisse de mettre en place une signalisation, des équipements adéquats, de limiter ou d'interdire l'accès à un site pour des raisons environnementales, de

⁹ V. K. Sontag et C. Michel, *Médiation territoriale*, in *Droit des sports de nature*, P.U.S., 2007.

sécurité ou de préservation de la tranquillité publique. Ces différents outils se combinent, plus qu'ils ne s'excluent.

Ainsi, la massification de l'utilisation des espaces naturels à des fins récréatives produit une très forte pression sur la ressource, génère des nuisances, qui ne peuvent qu'alimenter le mouvement de dégradation du milieu. Ces difficultés croissent avec la diffusion des pratiques, surtout s'agissant d'écosystèmes fragiles. Le droit de l'environnement dont l'objet est la préservation des ressources naturelles trouve naturellement à s'appliquer au domaine des pratiques sportives et de loisirs en milieu naturel. Il s'y applique essentiellement sous une forme répressive. Ainsi, les sites de pratiques sont-ils parfois interdits d'accès aux sportifs par les autorités publiques, agissant au titre de leurs pouvoirs de police, sur le fondement de la protection de l'environnement. C'est le cas, par exemple, des falaises d'escalade qui sont interdites quand elles constituent un site de nidification des rapaces.

Par conséquent, la pesée d'intérêt entre la protection de l'environnement, les droits des riverains, des pratiquants peut être défavorable à la pratique des sports de nature. Un exemple est fourni, dans le cas français, par la circulation terrestre motorisée dans les espaces naturels. Celle-ci fait l'objet d'une interdiction générale en dehors des voies ouvertes à la circulation. Il appartient, en outre, au maire de réglementer (limiter, interdire) la circulation sur les voies et chemins normalement ouverts à la circulation, pour des motifs environnementaux et une réglementation spécifique encadre la pratique des sports motorisés sur des terrains spécialement aménagés et homologués par le préfet.

Mais, cette approche occulte le rapport dialectique, qui existe entre l'usage et la protection des espaces naturels et qui s'inscrit dans une dynamique duale. D'un côté, la fréquentation de ces espaces et ses conséquences sur l'environnement commencent à constituer un enjeu social réel. Une nature préservée étant conçue comme un objectif en soi. Mais, parallèlement, les activités sportives de nature n'ont de sens que si la nature est préservée. D'un autre côté, un niveau de protection élevé peut s'opposer à la diffusion de certaines pratiques. Mais si les protecteurs de l'environnement et les sportifs destinent les espaces naturels à des usages différents, ils peuvent néanmoins partager un intérêt : protéger la nature, ce qui suppose de sortir de la logique passive, aujourd'hui dominante de consommation des espaces naturels.

L'émergence de la problématique de la protection de l'environnement et son lien évident avec l'utilisation ludique des espaces naturels conduit, par croisement des champs juridiques à insérer les instruments du droit de l'environnement dans les règles d'organisation des pratiques sportives. Plusieurs observations peuvent en être déduites. D'abord, la prise en compte de la dimension environnementale des activités touristiques rend *de facto*, si ce n'est *de lege*, les concepts environnementaux applicables à ces activités, au-delà des prescriptions légales et réglementaires (par exemple, réalisation spontanée d'études d'impact (micro études d'impact) pour les petits et moyens projets touristiques).

Parmi les concepts autour desquels s'articule le droit de l'environnement, il est possible d'en identifier quatre, qui peuvent concerner notre domaine : l'évaluation et l'information, qui sont la condition d'effectivité de la prévention et de la participation. L'évaluation, d'abord, est le support nécessaire de la décision en matière environnementale et constitue un des aspects essentiels de l'information communiquée au public. Pour protéger la nature, il faut mesurer scientifiquement l'impact des activités sur le milieu. Elle s'appuie sur les outils tels que l'étude d'impact, qui a pour objet d'évaluer les incidences

environnementales d'un projet et à en connaître précisément les effets directs et indirects sur l'environnement et sur l'homme.

L'information visée, ensuite, est celle des populations concernées par un projet pouvant porter atteinte à l'environnement. Elle est multiforme et peut porter sur les éléments matériels relatifs à l'environnement (état de l'environnement, activités ou substance susceptibles de porter atteinte à l'environnement) et sur les éléments juridiques (textes en vigueur, mesures administratives). Les études d'impact rendues publiques font partie de ce dispositif informatif. La prévention est particulièrement protéiforme. Elle implique d'adopter en amont du risque et sur le fondement d'une évaluation environnementale, des mesures de nature à empêcher les atteintes à l'environnement ou, au moins, à en atténuer les conséquences. Par exemple, la loi

La participation, enfin, est celle de l'ensemble des composantes du corps social (Etat, collectivités territoriales, associations, citoyens) au processus de décision en matière environnementale. Elle est intimement liée à l'information et à l'évaluation, qui sont la condition de son effectivité, tel est le cas des études d'impact, qui interviennent préalablement à la réalisation de projets potentiellement néfastes pour l'environnement. La phase de participation peut intervenir au stade du projet (étude préalable de l'impact du projet), (avis du commissaire enquêteur au terme d'une enquête publique, par exemple) ou pendant toute la durée du projet (suivi des conséquences de la réalisation du projet). La démarche participative dans la décision environnementale est le produit du caractère transversal de cette problématique. Dans cette logique la décision en matière environnementale, du fait de la proximité des enjeux, doit être prise au plus près de la source potentielle de nuisances, à l'échelle locale, voire micro-locale, au terme d'une étape de concertation. Par conséquent, le processus décisionnel s'élargit des collectivités territoriales aux populations et aux associations concernées. La participation garantit également une meilleure acceptation et une meilleure effectivité de la règle. Ainsi, on peut penser que l'un des enjeux est sa conciliation avec les multiples formes de la propriété foncière rurale (propriété privée, étatique, collective) et les droits d'usage sur les ressources naturelles (droit de passage, droit à l'eau, notamment).

Par ailleurs, la recherche d'une conciliation entre usage et protection des espaces naturels suppose de passer d'une protection environnementale de type passif (sanctuarisation des sites) à une protection de type actif, dans laquelle l'ensemble des parties prenantes joue un rôle. Le sportif, en particulier, est appelé à adopter des comportements respectueux du site, notamment sur le fondement des informations communiquées par les responsables du site. Un lien d'équivalence et de réciprocité positive est créé entre ces deux pôles (tourisme, environnement). L'activité de loisirs (écotourisme, voire tourisme scientifique) est perçue comme le moteur d'une protection renforcée des sites (qualité écologique des sites renforcée du fait de leur attractivité, retombées économiques), elle-même source de fréquentation touristique.

Toutefois, cette dynamique positive n'est envisageable, qu'après qu'ait été mise en oeuvre un processus en plusieurs étapes comprenant une évaluation environnementale et l'information des usagers et des populations locales. Elle doit s'accompagner de la mise en place d'aménagements appropriés et l'encadrement des pratiques par des normes incitatives (chartes, codes de bonne conduite passés avec les sportifs ou avec leurs groupements : gîtes, loueurs de matériel, guides, etc.), voire des normes impératives permettant la sanction effective des contraventions aux mesures de protection de l'environnement (prélèvement d'espèce, feux, déchets, etc.).

II. Innovation : utilisation des outils juridiques existants

Les règles encadrant les activités sportives de nature mobilisent des instruments juridiques classiques, mise au service ou mis à mal par le développement des activités de loisirs dans les espaces naturels, au point qu'apparaît parfois un décalage entre le régime juridique et la mise en oeuvre effective de ces outils juridiques.

A. Planification territoriale

Les sports de nature se caractérisent par les notions d'itinéraire et de continuité. En particulier, les chemins qu'empruntent les pratiquants n'ont de valeur que pour autant qu'existe une certaine continuité dans l'itinéraire. Logiquement, l'organisation des activités sportives dans les sites naturels suppose la constitution d'itinéraires de passages et, plus précisément, de réseaux de circulation aménagés en fonction des contraintes environnementales propres au site et de l'intérêt sportif des différentes zones du site. En effet, si la réorientation et la diffusion des usagers est aujourd'hui recommandée (afin d'éviter la saturation de certaines zones), seule une canalisation des pratiquants sur un cheminement prédéterminé permet de préserver les sites (le piétinement et le passage désordonné portent atteinte aux sites), a fortiori en cas de déplacement motorisé (4x4, quads).

Ceci a justifié l'institution, par le législateur, d'instruments de planification spécifiques, visant à encadrer ces pratiques à l'échelle d'un territoire. Les différents réseaux de circulation dans les espaces naturels ont ainsi été organisés sous la forme de plans. Dans un premier temps, ces plans ont concerné la randonnée pédestre, motorisée et nautique (loi de décentralisation de 1983). Leur champ a ensuite été élargi à l'ensemble des sports de nature (loi du 6 juillet 2000). Ces plans sont des outils territorialisés de maîtrise du développement de l'utilisation récréative des sites naturels. Ils s'appuient sur un recensement préalable des sites et itinéraires, dont ils visent à garantir l'accès aux usagers, dans le respect des contraintes environnementales.

Ces outils se différencient nettement de la planification urbaine ou de la planification prospective et programmatique, du type schéma national de développement, sans pour autant s'opposer à elle. En effet, si la planification nationale prospective et temporalisée garde toute sa pertinence, la planification territoriale peut s'avérer en être un complément opérationnel à l'échelle locale, voire micro-locale. La portée juridique de la planification territoriale française est assez réduite, mais ce n'est pas là que réside son intérêt. Il tient au processus de dialogue et de concertation qu'elle implique. En effet, la mise en évidence des différents usages dont les espaces naturels font l'objet permet la recherche de points d'équilibre entre eux et garantit mieux leur pérennité.

La garantie d'accès ainsi offerte aux usagers suppose que soient d'abord aplanies les difficultés liées aux conflits entre les différentes catégories d'usagers (sportifs, agriculteurs, pêcheurs, riverains, etc.). A cette fin, les textes français ont prévu un organisme spécialement dédié à la mise en place de ces plans et à la recherche d'un équilibre entre les différents intérêts en jeu : protection de l'environnement, droits des autres usagers et des riverains,

développement touristique, etc. (« commission départementale des espaces, sites et itinéraires »). Depuis leur création, ces plans (dont une dizaine ont été adoptés, à ce jour) ont indiscutablement permis de donner une cohérence et une lisibilité aux pratiques de loisirs. En outre, la canalisation et l'organisation des flux présente l'avantage de faciliter l'indispensable information des usagers (signalétique, informations environnementales) et la pose d'équipements appropriés (équipements de sécurité, poubelles, etc.).

B. « Collectivisation » de la propriété privée

Les mécanismes décrits ne remettent pas en cause le principe de l'exclusivité du droit du propriétaire sur son terrain : son accord reste la condition du passage des usagers et de la constitution d'itinéraires sur son terrain. Pourtant, la propriété privée est le concept juridique dont l'esprit et le régime se trouve le plus frontalement en conflit avec le développement des activités sportives dans les espaces naturels. C'est ce qui ressort d'une analyse, à la fois, de la pratique, de la jurisprudence et des textes. Il en résulte un mouvement contradictoire. D'une part, la propriété foncière rurale retrouve une valeur marchande, qu'elle avait perdu. Mais surtout, d'autre part, elle acquiert une valeur que l'on pourrait qualifier de collective, en ce sens que le propriétaire n'en a plus l'usage exclusif. Dans ce dernier cas, qu'il s'agisse du passage répété des usagers sur la propriété d'autrui, le plus souvent sans autorisation, ou de l'adaptation de la jurisprudence, voire de la loi, à cette situation, le principe de l'exclusivité du propriétaire sur son terrain vacille. C'est certainement là l'innovation majeure qu'introduit la formidable expansion des sports de nature. Derrière l'affirmation du principe, le lien juridique entre le propriétaire et son terrain tend à s'affaiblir, lorsque ce terrain est le support d'activité ludiques et sportives.

Paradoxalement, d'abord, la pratique des sports de nature a fait naître des enjeux nouveaux sur des formes anciennes de propriété (propriété foncière rurale), que l'on croyait à l'écart des évolutions contemporaines. En effet, jusque récemment, le régime de la propriété privée foncière rurale était resté inchangé depuis l'époque révolue où la richesse était avant tout d'origine foncière et liée à l'exploitation de la terre. Depuis, l'espace urbain est devenu l'objet de toute l'attention, reléguant la propriété foncière rurale à une place plus secondaire.

Aujourd'hui, l'intérêt sportif de ces espaces et l'impératif de protection de l'environnement ont de nouveaux enjeux, dont l'espace rural tend à devenir le lieu. Le développement des activités sportives démontre, qu'au contraire, cet espace rural est au cœur d'un profond changement, qui confère un intérêt économique nouveau à ces terrains. Ces derniers n'avaient, le plus souvent, qu'une faible valeur économique pour leur propriétaire. Ils acquièrent progressivement une valeur de nature marchande. Ainsi, un canyon ou une paroi d'escalade peuvent être vendus à des professionnels, qui souhaitent obtenir un usage exclusif du site et proposer à leurs clients un produit unique.

Ensuite les modalités de l'utilisation de ces terrains par les pratiquants (libre circulation, sans égard pour la nature juridique – publique ou privée – du site) mettent également en évidence un autre type d'appropriation de ces espaces : une appropriation de nature collective. C'est ce que démontre la confrontation entre le régime de la propriété foncière classique et ses évolutions récentes.

Chacun sait que, d'un point de vue théorique, que la propriété privée est un droit absolu et que le propriétaire privé peut toujours interdire aux sportifs l'accès et l'utilisation de

son terrain¹⁰. Le droit de propriété étant un droit exclusif du propriétaire, il en résulte que « *tout propriétaire peut clore son héritage*¹¹ ». La force du droit de propriété privée est démontrée, par exemple, par le fait que le droit de vaine pâture (usage collectif) doit lui céder le pas¹². Le droit du propriétaire privé sur son bien est construit comme une domination totale de la matière par l'Homme. En particulier le propriétaire a la pleine maîtrise de l'usage qu'il entend faire ou de l'utilité qu'il entend donner à son bien.

Plusieurs prérogatives significatives sont juridiquement reconnues au propriétaire : seul le propriétaire décide du destin de son bien (exclusivité), il peut librement fixer l'usage ou la destination du bien (libre disposition) et la cession du bien ou de droits sur ce bien relève de sa seule décision (libre disposition). Par conséquent, le propriétaire peut interdire l'accès à son fonds et empêcher les usagers sportifs d'y pratiquer leur activité. Les sportifs sans titre sont donc dans une situation juridiquement précaire.

Or, chacun des attributs classiques du droit de propriété privée est affecté, en fait et de plus en plus en droit, lorsque ce terrain devient l'espace d'activité d'une population grandissante de sportifs. Le caractère collectif toujours plus prononcé de ces espaces ruraux privatifs entame le traditionnel régime de la propriété privée. La conséquence de cette situation donne inévitablement lieu à des contradictions entre les droits de chacun des protagonistes. Classiquement, la domination du propriétaire sur son bien est directe, la propriété et la matière se confondent. Sur un même terrain coexistent plusieurs utilités dissociant le droit de son objet. De nouvelles forces sociales exercent une maîtrise, de fait mais effective, sur le bien, concurrente à celle du propriétaire. La pratique, la jurisprudence et la loi concourent à ce changement de la substance même de la propriété privée.

En pratique d'abord, il est indiscutable que les propriétaires des terrains supports des activités de nature ne peuvent réellement faire obstacle à « l'appropriation » de leur terrain par les sportifs. On en veut également pour illustration le fait que l'encadrement progressif des pratiques a poussé les pratiquants à rechercher des espaces toujours plus « sauvages », souvent privatifs, créant de la sorte des conflits avec les propriétaires et donc le territoire d'exercice de ces activités s'étend constamment. Dans cette logique, tous les espaces naturels, même ceux appartenant à des propriétaires privés entrent naturellement dans le réseau, parce que l'idée de réseau implique le dépassement des frontières physiques et consécutivement des catégories juridiques qui les caractérisent. Cette situation résulte à la fois des caractéristiques de ces activités sportives et de la nature des terrains qui leur servent de support.

Ces activités sont conditionnées par une notion fondamentale : l'itinéraire. En effet, la continuité des itinéraires conduit naturellement les sportifs à ignorer la qualification juridique des terrains sur lesquels ils passent. Le pratiquant passe incidemment d'un site à un autre et donc d'un statut juridique à un autre. Il est difficile, en pratique, d'identifier clairement le propriétaire et le statut précis du site (domaine public, domaine privé, propriété privée ; pleine propriété, indivision, location, etc.).

¹⁰ Art. 544 du code civil ; la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen dispose, dans son article 2 que figure parmi les quatre droits « *naturels et imprescriptibles de l'homme* » : « *liberté, propriété, sûreté et résistance à l'oppression* » ; art. 17 selon lequel « *la propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment* »).

¹¹ Art. 647 du code civil.

¹² Art. 189 et s. du code rural.

Ce type d'usage des espaces naturels repose sur l'idée diffuse que la nature est un bien commun ou un *res nullius* au même titre que l'eau ou l'air. Mais, en évoluant ainsi, sans titre, sur le fond d'autrui, le pratiquant enfreint les droits des propriétaires privés des terrains. Donc, vu dans ses conséquences, l'usage répété des terrains privés à des fins sportives entame de fait les prérogatives du propriétaire privé. Le caractère exclusif du droit de propriété privée n'est pas directement remis en cause, mais une nouvelle répartition des droits sur ce bien s'opère néanmoins. Celle-ci se caractérise d'une part par un relâchement du lien que le droit reconnaît habituellement entre le propriétaire privé et son bien et, d'autre part, par l'émergence de prérogatives au profit des sportifs sur le bien d'autrui. Il en résulte une redistribution progressive des droits sur ces terrains qui révèle la mutation des objectifs de la régulation de cet espace rural.

La jurisprudence ensuite, s'inscrit dans la même tendance. Ainsi, récemment, le TGI de Mende, par un jugement du 17 juin 2009, a rappelé le principe, en en nuancant immédiatement la mise en œuvre. C'est en cela que cette décision est importante. Il s'agissait, en l'espèce, d'un conflit autour de l'usage d'un cours d'eau non domanial (dont le lit appartient à des propriétaires privés) en vue de la pratique du *canyoning*. Les propriétaires riverains des berges et du lit d'eau avaient saisi le juge pour que soit prononcée une interdiction d'usage, sous peine d'astreinte, du cours d'eau. Le juge les a débouté, au motif que même s'ils sont propriétaires du sol, ils ne disposent d'aucun droit sur l'usage de l'eau qui, en vertu des dispositions de l'article L.210 du code de l'environnement, appartient à tous. Le juge a, en outre, considéré que l'atteinte au droit de propriété ne saurait être constituée par « *des stationnements, embarquements, piétinements, débarquements de quelque durée sur le lit ou sur les berges, autres que de simples contacts sans conséquences avec ceux-ci rendus inévitables par la pratique d'un sport en eau vive* ». Donc, selon cette décision, la piétinement par les pratiquants du lit du cours d'eau ne constitue pas une atteinte au droit de propriété. Cette décision adopte une interprétation nouvelle et extensive du texte du droit de l'environnement, qui a pour conséquence de restreindre le droit du propriétaire.

Le législateur, enfin, a également contribué à affaiblir le lien de maîtrise entre le propriétaire et son bien, en modifiant les conditions de la responsabilité civile du propriétaire privé. Le principe est que le propriétaire est responsable des dommages causés par la chose, dont il est propriétaire et gardien, au sens juridique. La responsabilité du propriétaire est en quelque sorte la contrepartie, à l'égard des tiers, de la souveraineté qui lui est reconnue sur son bien. Elle est la limite que lui impose le respect des droits des tiers.

Cependant, l'utilisation répétée des terrains privés par les sportifs a conduit à rendre obsolètes les mécanismes de la responsabilité civile attachés à la propriété privée, qui est devenue une institution particulièrement inéquitable pour le propriétaire. En effet, le propriétaire d'un bien doit répondre, même en l'absence de faute de sa part, des dommages causés par son bien. Cette règle, essentielle à la protection des victimes, prend un tout autre sens lorsqu'elle s'applique au propriétaire privé dont le bien cause des dommages aux sportifs qui en sont les utilisateurs. Le propriétaire engage sa responsabilité, dès lors qu'un accident survenu sur son terrain est dû à l'un des éléments du terrain (pierre, branche, etc.), alors même qu'il n'est généralement pas au fait de l'utilisation de son terrain par des tiers... A l'évidence dans cette hypothèse, la responsabilité du fait des choses devient inéquitable et fait peser sur le propriétaire la charge de dommages, dont il ne pouvait ni prévoir, ni maîtriser la survenance.

Ainsi, selon la cour de cassation, en dépit d'un contrat de location portant sur des

installations sportives, la rupture de certains éléments d'équipement entraîne la responsabilité de plein droit du bailleur qui avait, en qualité de propriétaire, conservé la garde « *des installations (...) car il avait conservé ses pouvoirs de direction et de contrôle*¹³ ». De fait, certaines installations défaillantes (pont suspendu) avaient été le fait du propriétaire et non du locataire, ce dont les juges ont déduit que la garde n'avait pas été transférée. Exceptionnellement cependant, la jurisprudence applique moins strictement le principe. Ainsi, pour un dommage ayant été causé par un arbre « *pourri* », il a été jugé que le locataire du terrain s'était vu transférer la garde (et par conséquent la responsabilité) de l'arbre¹⁴.

Il a été pris acte, par le législateur, de la situation nouvelle du propriétaire de ces terrains : n'ayant le plus souvent pas la maîtrise matérielle des terrains sur lesquels évoluent les pratiquants des activités de nature, il était normal que la responsabilité du propriétaire soit allégée à l'égard de ces sportifs. C'est aussi la raison pour laquelle les dispositifs contractuels de transfert de la garde du terrain, support des activités sportives de nature, du propriétaire vers les pratiquants se sont multipliés.

Le législateur a ainsi, dans certaines hypothèses, supprimé la présomption de responsabilité pesant sur le propriétaire, présumé gardien de son fonds. C'est le cas lorsqu'une servitude est instaurée par la loi, obligeant par exemple les propriétaires de montagne à accepter les pistes de ski, remontées mécaniques et autres passages vers les voies d'escalade¹⁵. Il en va de même des riverains de bord de mer à propos de la servitude longitudinale instaurée sur la « *bande des 3 mètres*¹⁶ ». Un régime identique a été adopté l'égard des propriétaires des « *terrains, voies et chemins* » grevés par la servitude transversale de passage des piétons vers le littoral¹⁷.

Enfin, un régime particulier a été adopté dans le cas des activités nautiques, en vertu de l'article L. 214-12 alinéa 3 du code de l'environnement (issu de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992)¹⁸. En vertu de ce régime, la responsabilité du propriétaire ne peut plus être engagée, sauf démonstration d'une faute de sa part, ce qui limite considérablement le champ de sa responsabilité civile. Plus récemment encore, la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux modifiant notamment le code de l'environnement a prévu un article semblable modifiant le régime de la responsabilité civile de propriétaires ruraux, dont la responsabilité ne peut plus être engagée que du fait de leurs actes fautifs.

En conclusion, affirmer qu'il existe aujourd'hui un droit d'accès aux sites de pratique au bénéfice des sportifs est certainement péremptoire. Néanmoins, l'examen de l'arsenal de normes juridiques applicables à l'exercice de ces activités sportives de nature permet de dégager une tendance très prononcée à la reconnaissance de droits d'accès aux sportifs au détriment du droit absolu du propriétaire privé du terrain. Le développement des activités

13 Cass. civ. 1^{ère}, 16 avr. 1996, Bull., n° 185 et cass. civ. 3^e, 12 juin 1969, Bull., n° 473.

14 Cass. civ. 2^{ème}, 18 juin 1975, Bull. n° 190

15 Art. 53 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985, dite loi Montagne

16 Art. L. 160-6 à 160-7, c. urb.

17 art. L. 160-6-1, c. urb.).

18 « *La responsabilité civile des riverains des cours d'eau non-domaniaux ne saurait être engagée au titre des dommages causés ou subis à l'occasion de la circulation des engins nautiques de loisirs non motorisés ou de la pratique du tourisme, des loisirs et des sports nautiques qu'en raison de leurs actes fautifs* », art. L. 214-12, c. environ. Il est vrai qu'il pouvait difficilement en être autrement dès lors qu'en vertu de l'article L 210-1 alinéa 2 du même code : « *l'usage de l'eau appartient à tous dans le cadre des lois et règlements ainsi que des droits antérieurement établis* ».

sportives de nature montre une propriété privée théoriquement sous la maîtrise absolue de la volonté de son propriétaire, mais qui, en réalité, lorsqu'elle est le support de ces activités sportives tend à devenir un bien de nature collective.

Par conséquent, il n'est pas surprenant de voir émerger des droits au profit des pratiquants de ces activités au détriment de ceux du propriétaire privé. Le puissant courant social que matérialisent les activités sportives de nature conduit à l'essoufflement des mécanismes juridiques classiques de la maîtrise foncière. Le *jus abutendi*, le droit de disposer librement des choses qui est le critère fondamental du droit de propriété est mis en question par cette évolution. Celle-ci semble se diriger vers un système, de fait, de propriétés simultanées ou concurrentes sur un même bien dont l'organisation d'abord empirique se précise avec le temps. Il ne s'agit pas seulement de l'obsolescence des outils juridiques ; ce qui est en jeu est une vision renouvelée, collective du rapport de l'homme aux espaces naturels.

On le voit, la multiplication des dispositions dérogatoires au droit de propriété forme un faisceau d'indices toujours plus fourni propre à remodeler le droit de propriété, lorsque la chose, objet de l'appropriation est un terrain support d'activités sportives de nature. On assiste, dans ce domaine, à une répartition des droits sur les terrains ruraux et à un nouvel équilibre des intérêts, qui fait émerger une forme d'usage collectif de ces terrains. L'accès aux sites de pratique de ces sports tend à devenir un objectif concurrent de celui de la défense de la propriété privée foncière.