

LE CONTROLE DE LEGALITE DES ARRETES REGLEMENTANT UN SPORT DE NATURE :

⇒ **L'ANALYSE D'UN JUGEMENT SIGNIFICATIF :**

**SYNDICAT NATIONAL DES ACCOMPAGNATEURS EN MONTAGNE ET AUTRES /
CONTRE COMMUNE DE COURMES.**

RESUME :

Le nombre d'arrêtés municipaux et préfectoraux qui tendent à réglementer la pratique d'un sport de nature ne cesse d'augmenter. Pourtant la légalité de ces arrêtés est souvent douteuse. C'est ce qu'illustre un jugement rendu le 28 janvier 2003 par le Tribunal Administratif de Nice en matière d'escalade et de canyoning. Il s'agit certes d'une décision de première instance, mais elle s'applique, sous réserve d'un sursis à exécution, jusqu'à la décision de la Cour d'Appel. Néanmoins, elle présente un intérêt majeur pour les responsables locaux et l'ensemble du mouvement sportif (fédération, association, professionnels de l'encadrement, pratiquants...) car elle contribue à poser le cadre général de l'intervention des personnes publiques dans l'organisation des activités sportives. Ainsi, à cette occasion, le Tribunal Administratif a tranché certaines questions de droit récurrentes et propres à la pratique des sports de nature. Cette décision lève le doute quant à la compétence juridictionnelle pour connaître de ces arrêtés, particulièrement lorsque les activités de pleine nature s'exercent sur le domaine privé d'une collectivité publique. En outre, elle éclaire certains des aspects peu explorés des conditions de légalité d'un arrêté réglementant un sport de nature.

Mots clés : Sport de nature, domanialité, réglementation, contrôle de légalité

INTRODUCTION

Par un arrêté du 24 juin 2002, le maire de Courmes interdisait les activités de l'escalade et du canyoning, de manière permanente, sur tout l'ensemble formé par la cascade de Courmes et le vallon de Bés, site particulièrement prisé. Une telle interdiction ne pouvait que susciter l'émoi et la colère des fédérations et organismes professionnels concernés, lesquels ont engagé un recours pour excès de pouvoir devant le Tribunal Administratif de Nice, pour en demander l'annulation. Par un jugement du 28 janvier 2003, cette juridiction a annulé l'arrêté municipal pour excès de pouvoir.

La décision présente un intérêt certain. Dans la mesure où les arrêtés de police réglementant un sport de nature sont de plus en plus nombreux, il devient important pour l'ensemble du mouvement sportif d'en connaître les limites légales. D'un point de vue juridique, cette décision soulève des questions particulièrement intéressantes pour toutes les pratiques sportives.

Le premier problème que soulève ce jugement est celui de la compétence juridictionnelle. Cette dernière est déterminée soit par la nature juridique du domaine, support des pratiques, soit par la nature juridique de l'arrêté municipal. (I)

Ce jugement met ensuite en exergue le difficile équilibre que doivent trouver les autorités publiques pour concilier le principe de la liberté d'exercice d'un sport de nature et de circulation des sportifs sur les sites naturels avec les nécessités de réglementer ces activités au titre du maintien de l'ordre public et de la sécurité publique. Il s'agit donc de déterminer la légalité des mesures de police qui organisent ou interdisent la pratique des sports de nature (II).

I – LA COMPETENCE JURIDICTIONNELLE

Il convenait tout d'abord de déterminer la juridiction compétente (tribunal judiciaire ou administratif) autorisée à apprécier la légalité d'un arrêté réglementant la pratique de l'escalade et du canyoning sur le territoire de la commune de Courmes.

La juridiction administrative devant laquelle l'affaire a été portée pouvait fonder sa compétence sur deux critères : soit le site naturel concerné appartenait au domaine public de la commune, soit l'arrêté était une mesure de police administrative.

Dans le cas d'espèce, le juge administratif s'est déclaré compétent au regard de la nature de l'acte (1.2). En revanche, il ne s'est pas prononcé sur sa compétence lorsqu'un arrêté interdit une pratique sportive sur le territoire privé communal. Néanmoins, cette question reste essentielle pour les pratiquants et le mouvement sportif en général. Il convient donc d'examiner ce point (1.1).

1.1 – La nature juridique du domaine

La qualification de la nature juridique du site sportif est décisive car les règles qui s'appliquent au domaine public et au domaine privé sont différentes.

Si le droit public s'impose, en principe, quant à la gestion du domaine public qui doit être affecté à l'usage pour lequel il a été créé, en revanche, c'est le droit privé qui est de mise en ce qui concerne la gestion du domaine privé.

Dans le cas d'espèce, les visas de l'arrêté font référence aux articles 544 et 545 du Code Civil qui protègent le droit de propriété des citoyens et jettent ainsi un doute quant à la compétence juridictionnelle.

Pour déterminer la nature du site naturel concerné (domaine public ou domaine privé), le juge recherche tous les éléments. Il procède selon la technique dite du faisceau d'indices, mais l'expérience montre que la qualification du domaine n'est pas aisée à établir. Ainsi, le commissaire du gouvernement a constaté, dans ses conclusions, qu'il n'existait pas de preuves écrites de la propriété privée de la commune sur cette portion de son domaine et que pour établir un droit il fallait le prouver. De son côté, le maire comptait tirer argument de la nature privée de ce site pour écarter la compétence du juge administratif. Mais cette défense avait un caractère dilatoire. Il s'agissait pour ce dernier, à n'en pas douter, de repousser le prononcé du jugement en attirant l'affaire devant le juge judiciaire.

En tout état de cause, même si la commune avait attesté de sa qualité de propriétaire de la falaise et du cours d'eau, objets du litige, certains éléments auraient pu néanmoins permettre de démontrer que ce site naturel relevait dans son ensemble d'une domanialité publique et non d'une domanialité privée.

En effet, si l'on se réfère aux critères classiques de la domanialité publique, il aurait été possible de remettre en cause l'appartenance de ce site naturel au domaine privé de la commune. Sans exposer les fondamentaux théoriques, on retiendra seulement que lorsque le bien est affecté à l'usage du public et que des aménagements spéciaux ont été réalisés en vue de cette affectation, le site sportif relève alors du domaine public.

Dans cette affaire, l'affectation de ce site à l'usage du public est une évidence, non contestée d'ailleurs par la commune : cet espace est de longue date un lieu privilégié de ces pratiques sportives.

L'existence d'aménagement spéciaux est tout aussi incontestable : ainsi l'équipement par la commune des falaises et du cours d'eau par la pose de matériels comme des spits ou autres encrages de sécurité, la création d'un parking ou d'une voie d'accès pour permettre aux adeptes de ces sports d'exercer leur activité, sont généralement considérés par les juges comme des aménagements spéciaux. (*CE, 11 mai 1959, Dauphin, Rec. p. 294*).

Au regard de ces éléments, sur un domaine originairement privé, totalement ouvert au public et constitué par des espaces naturels non clos et aménagés, les lieux deviennent, de facto, publics. L'autorité administrative doit alors prendre en compte l'intérêt général, l'affectation et la destination du domaine, et ne saurait porter discrétionnairement atteinte à une liberté publique.

Au-delà de ce cas d'espèce, la qualification juridique de ces sites n'est pas, pour le mouvement sportif, sans importance, dans la mesure où elle conditionne notamment son régime d'accessibilité et d'usage.

Par rapport à la propriété privée des collectivités et a fortiori à celle des particuliers, le domaine public est plus abordable. Traditionnellement affecté à l'usage du public, ce domaine est protégé et soumis à un régime dérogatoire de droit commun, notamment dans la mesure où il est le siège de l'exercice de certaines libertés publiques fondamentales comme la liberté du droit d'aller et de venir ou celle du commerce et de l'industrie. Si l'on peut parler de la prédisposition du domaine public pour la pratique des sports de nature, c'est bien parce que le régime des biens lui appartenant est celui de l'utilisation collective qui suppose cumulativement la liberté d'utilisation, la gratuité plus ou moins totale de l'utilisation et l'égalité d'accès au domaine.

Bien plus, le domaine public bénéficie également de servitudes particulières qui favorisent l'accès au site. Ainsi, par exemple, grâce aux servitudes de halage et de marchepied sur les berges, les sportifs peuvent accéder aux cours d'eau domaniaux (*article 15 et suivants du Code du domaine public fluvial*).

Malheureusement, l'opportunité de qualifier ce domaine n'a pas été saisie par le juge. Cette question essentielle reste donc en l'état actuel en suspens. D'un point de vue juridique, la position du juge pour attirer sa compétence s'appuie sur un autre fondement : la nature de l'acte.

2.1– La nature juridique de l'acte

Très classiquement, lorsqu'un arrêté a pour unique objet la protection du domaine privé d'une collectivité publique, il s'agit d'un acte de gestion de ce domaine. Le juge judiciaire doit donc être saisi.

En revanche, le juge administratif retrouve sa compétence lorsqu'il s'agit d'apprécier le bien fondé d'une mesure réglementaire de police administrative destinée à assurer, fusse sur le domaine privé de la dite collectivité, la sécurité publique.

Mais dans les faits, cette distinction entre gestion du domaine privé et activité de police administrative peut être très délicate.

En l'espèce, le maire de Courmes soutenait que l'acte concerné était un acte de gestion du domaine privé et qu'il relevait donc de la compétence judiciaire. Cette argumentation n'a pas été retenue par le juge administratif qui, en s'appuyant sur une jurisprudence constante, s'est déclaré compétent en se fondant sur la nature de l'arrêté : un arrêté de police et non un acte de gestion du domaine privé.

En effet, l'arrêté municipal de Courmes n'avait pas pour unique objet la protection du domaine communal, mais aussi de toute évidence, celui du maintien de l'ordre public. L'objet de l'arrêté, tant au regard des visas, que des déclarations du maire dans un article de la presse locale, était de réglementer la circulation et la fréquentation du site en prévenant les accidents. Il s'agit là d'une finalité classique de la police administrative, garantir la sécurité publique. (*article L. 2212 et L. 2215 – 1 du CGCT*).

Ainsi les pouvoirs publics sont amenés à réglementer les sports de nature lorsque ceux-ci sont notablement dangereux et qu'ils s'exercent dans un milieu non sécurisé, attirant un public nombreux généralement peu expérimenté, ou lorsqu'ils dépassent un certain seuil de tolérance au regard principalement de l'ordre et de la sécurité.

En somme, le maire peut, dans l'intérêt de la sécurité des usagers sportifs, réglementer la pratique de ces sports sur le territoire de sa commune (que les terrains soient privés, communaux ou domaniaux), le cas échéant par la fermeture des secteurs présentant des dangers objectifs.

Cette compétence n'est pas facultative, l'exercice du pouvoir de police est d'ordre public non négociable, ni transférable (*TA, Grenoble, 13 octobre 1999, FFS, N° 9701550 : le Conseil Municipal ne dispose d'aucune compétence en matière de police municipale*). A défaut d'engager les mesures exigées par les circonstances locales, l'autorité de police peut engager la responsabilité de la collectivité dont elle dépend (*CE 28 mai 1971, Commune de Chateleaudren contre Van Dorsselaer, Lebon, p. 339*).

En effet, l'absence de réglementation ou son insuffisance peut constituer une faute de nature à engager sa responsabilité. La jurisprudence administrative relative à d'autres activités sportives comme le ski ou la baignade, est à ce sujet abondante et ses principes sont aisément transposables aux nouvelles pratiques sportives (*CE 28 avril 1967, Lafont, Rec. p. 182, en matière d'avalanche ; CE 26 février 1969, dame veuve Gravier, Rec. p. 760, en matière de baignade*). L'analogie est d'autant plus fondée que les activités d'escalade et de canyoning ont également pour cadre le milieu naturel et qu'elles sont pratiquées par un public fortement individualiste, allergique à toutes formes d'apprentissage méthodique et progressif des activités.

En résumé, étant en présence d'un acte réglementaire de police administrative, qui procède des articles L. 2212 et suivants du CGCT et non pas d'un simple acte de gestion du domaine privé, le juge administratif retrouvait ipso facto son pouvoir d'appréciation. La nature administrative de l'acte autorise ainsi le juge à procéder au contrôle de sa légalité. Dans ce cas, il opère un contrôle maximum qui consiste à vérifier tant les éléments de la légalité externe que ceux de la légalité interne de l'acte.

II – L’ ANNULATION POUR EXCES DE POUVOIR :

Un arrêté de police réglementant un sport de nature est légal lorsqu’il est nécessaire et proportionné. Avant de s’interroger sur la légalité de la mesure (2.2), le juge a classiquement examiné la recevabilité des requérants (2.1). Cette décision est importante car elle contribue à définir l’intérêt à agir des différents acteurs du mouvement sportif contre un arrêté à caractère local. En l’espèce, l’arrêté avait été attaqué par des groupements sportifs nationaux (FFS, SNPSC) et par un groupement local (SNAM06).

2.1 – La recevabilité des requérants

Le tribunal administratif de Nice n’a pas dans son jugement retenu la recevabilité du recours exercé par les groupements sportifs nationaux. Agissant à l’encontre d’un arrêté à portée exclusivement locale, la Fédération Française de Spéléologie (FFS) comme le Syndicat National des Professionnels de la Spéléologie et du Canyon (SNPSC) ont été déboutés de leur action, en raison de leur champ d’action nationale et de l’étendue de leur objet social. En d’autres termes, ces groupements professionnels n’auraient vocation à agir qu’à l’échelle nationale, c’est à dire contre des décisions ayant elles-mêmes un caractère national. Pourtant l’intérêt à agir de ces associations en annulation de l’arrêté ne paraît pas sérieusement contestable.

Cette solution est surprenante à un double titre :

D’une part, parce que les pouvoirs publics ont doté les fédérations sportives de missions collectives de service public en matière sportive. En effet, la FFS participe, comme le prévoit la loi du 16 juillet 1984 modifiée sur le sport, à la promotion des activités physiques et sportives (*article 1 de la loi N° 2000 – 627 du 6 juillet 2000*) et à ce titre, elle doit assurer l’accès de tous à la pratique sportive. Cette orientation est d’ailleurs confirmée par d’autres textes législatifs, en particulier par la loi N°98- 657 du 29 juillet 1998 d’orientation relative à la lutte contre les exclusions et par la loi N° 99-533 du 25 juin 1999 d’orientation pour l’aménagement et le développement durable du territoire. Ce statut semble donc lui conférer un intérêt à agir contre la décision attaquée, dans la mesure où celle-ci limite la pratique sportive et pédagogique, et l’on comprend mal pourquoi une telle fédération ne pourrait engager un recours contre une mesure réglementaire concernant les pratiques sportives qu’elles doivent promouvoir et protéger.

Autrement dit, la FFS ayant pour objet de prendre toutes les mesures nécessaires au développement et à la protection du canyoning sur le territoire national, elle tire de la loi un intérêt direct à critiquer un arrêté municipal portant atteinte à cette activité.

Un tel intérêt à agir a d’ailleurs été reconnu à une autre fédération sportive, dans une affaire dont les faits étaient proches (*TA, Marseille, 6 février 2001, FFME et autres contre commune de Rougon, req. N°0004447, non publiée*)

D’autre part, parce que la FFS tire également de son objet social un intérêt direct à contester une mesure réglementaire. L’objet statutaire de la FFS requérante comprend le développement du canyoning (*article 1 des statuts*).

Cet arrêté municipal porte donc manifestement atteinte aux intérêts collectifs d'une fédération sportive, nonobstant l'apparence d'un champ d'application territorial limité dans la mesure où elle ne peut plus organiser des stages de formation professionnelle et développer son activité.

Enfin, très brièvement, en ce qui concerne le syndicat national des professionnels de la spéléologie et du canyon (SNPSC), l'objet même de ce syndicat semble lui donner un intérêt à agir contre une décision qui compromet l'exercice de la profession de ses membres. Pourtant, l'intérêt à agir d'un tel groupement n'a pas été reconnu par le juge.

Par contre, la juridiction administrative a accepté le recours du syndicat national des accompagnateurs de montagne 06 (SNAM.06), qui comme son nom l'indique a un champ d'action exclusivement local.

La recevabilité des requérants étant établie, la question de la légalité au fond de l'acte se posait.

2.2- La légalité de l'acte

Sur le fond, le juge s'interroge sur la légalité de l'arrêté, c'est à dire sur sa nécessité et son adéquation.

Il opère un contrôle particulièrement étendu sur les actes de police administrative qui restreignent l'exercice des libertés, lorsque ceux-ci sont déférés par la voie du recours pour excès de pouvoir. En matière de police, la « liberté est la règle et la restriction l'exception » (*CE. 10 Août 1917, Baldy, Rec. P 638*). Par conséquent dans le domaine des sports de nature, l'autorité de police doit respecter la liberté individuelle.

La liberté d'aller et de venir est une liberté publique reconnue par le conseil constitutionnel comme "principe de valeur constitutionnelle" (*CC, 12 juillet 1979, Ponts à péage, AJDA 1979, n°9, p 46*) qui autorise tous ceux qui se trouvent régulièrement sur le territoire de l'Etat d'y circuler librement.

De nombreux sports de nature tels que la marche, l'escalade, la nage en eau vive ou la descente d'un cours d'eau constituent un des modes d'expression de cette liberté publique. Au regard de ce principe, dire que les sports de nature sont libres implique donc nécessairement l'absence de toute autorisation ou déclaration préalable.

Le fait que l'autorité de police "n'autorise" ces activités qu'à certaines conditions supposerait que celles-ci s'inscrivent dans une logique restrictive de liberté, au mieux de liberté octroyée.

A ce jour, aucune disposition législative ne permet à l'autorité communale de subordonner la pratique des sports de nature à la délivrance d'une autorisation. Une telle disposition serait entachée d'excès de pouvoir.

Ainsi, une jurisprudence bien établie du conseil d'Etat considère comme illégale la subordination à une autorisation d'usage des pistes de ski (*CE, 22 janvier 1982, Association foyer de ski de fond de Cévoux, Rec CE, p 30*) des rivières du domaine privé (*CE, 13 novembre 1992, Min. équ. Et log. Des transports et de la mer c/ Ligue du centre de canoë-kayak ; RFDA 1993, p 195*) ou des gouffres.

Par exemple, le 4 avril 1995, le maire de la commune d'Engins a pris un arrêté soumettant à un régime d'autorisation préalable l'accès au gouffre du Berger dont l'entrée était située sur son territoire. Il l'avait même assorti du dépôt d'une caution destinée à couvrir les frais de secours éventuels. Cet arrêté fut l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant la juridiction

administrative et a été logiquement annulé (*TA Grenoble, 13 octobre 1999, Comité départemental de spéléologie de l'Isère, n° 95-1958*).

Quant au procédé de déclaration préalable, il semble également proscrit car il constitue, tout comme l'autorisation, une entrave à la liberté d'aller et de venir. Une décision du CE a considéré, par exemple, comme illégales les dispositions d'un maire contraignant tous les non-résidents de la commune à se présenter à la mairie avant l'ascension des montagnes situées sur son territoire (*CE 13 mai 1927, Carrier ; DP 1928, 3, p 9, note J.J. Chevallier*).

Malgré tout, quelques projets locaux ont tenté d'instaurer par le truchement de jetons de présence, la déclaration de la pratique de certains sports de nature, notamment en matière de descente de canyons. De même, certains maires n'ont pas hésité à établir un *numerus clausus* pour réguler la pratique sportive.

Si ces pratiques sont très fonctionnelles, dans la mesure où elles permettent de suivre "en temps réel" la fréquentation de certains sites, force est de constater qu'elles soulèvent d'indéniables difficultés juridiques, l'autorité de police devant garantir un équilibre particulièrement délicat entre le respect des libertés individuelles et les nécessités de l'ordre public, c'est à dire de la sécurité et de la tranquillité publiques.

Par conséquent, les atteintes portées aux droits et libertés des pratiquants sportifs quant à l'accès aux sites naturels ne sont légales que dans la mesure où elles sont nécessaires au maintien de l'ordre public et/ou à la protection de l'environnement.

Les arrêtés de police doivent être par ailleurs adaptés et proportionnés au danger à prévenir et à la gravité de la menace (*CE. 19 mai 1933, Benjamin, Rec., p 541*). Cette exigence résulte de ce que toute réglementation limite les libertés publiques, comme celle d'aller et de venir.

Dans le cas des sports de nature, il peut être tentant pour l'autorité de police d'interdire la pratique de ces activités sur tout ou partie du territoire communal. Très énergiques, mais contraires à l'esprit de notre droit, de telles dispositions ne sont légales, on l'a vu, que s'il existe une menace réelle de désordre ou de péril pour les usagers sportifs (parcours excessivement dangereux par son encaissement, ses précipices, son exposition aux chutes de pierres...).

En tout état de cause, l'interdiction ne peut être, en principe, ni générale, ni absolue. Elle sera généralement circonscrite dans le temps et dans l'espace. Le conseil d'état a ainsi reconnu la légalité d'un arrêté municipal interdisant la pratique du ski de fond jusqu'au rétablissement de conditions atmosphériques plus favorables, car la mesure était limitée dans l'espace et dans le temps et justifiée par la nécessité de prévenir le danger d'accidents dus aux avalanches (*CE 22 janvier 1982, Association Foyer de ski de fond de Crévoux précité*).

Mais lorsque, comme dans le cas d'espèce, la mesure n'est pas justifiée et que de surcroît, elle est permanente dans sa durée, et absolue quant à son étendue géographique, le juge considère qu'un tel arrêté porte atteinte à la liberté d'aller et venir du public en général et des sportifs en particulier, et qu'il est manifestement disproportionné par rapport au but à atteindre. Ces dernières années, on constate que de nombreux arrêtés municipaux, interdisant d'une manière générale et absolue la pratique des sports de nature, ont fait l'objet de recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif qui les a accueillis favorablement (*TA. Marseille, 6 février 2001, FFME et autres c/ Commune de Rougon, précité, à propos de l'interdiction de pratiquer le base-jump et l'escalade sur le territoire communal*); (*TA, Grenoble, 4 juillet 2001, Association Pact Nature et autres c/ commune de Choranche, n°9801845, à propos de l'interdiction de pratiquer la spéléologie sur la commune*).

La présente décision s'inscrit donc dans une jurisprudence constante des tribunaux administratifs.

CONCLUSION

Ce jugement d'annulation permet de mieux déterminer les limites légales d'un arrêté réglementant un sport de nature.

Mais il faut garder à l'esprit que ces questions de légalité sont étroitement liées à une autre problématique juridique tout aussi importante, celle de la responsabilité des collectivités publiques et des élus lorsqu'un accident sportif survient sur leur territoire.

C'est pourquoi de nombreux maires pour tenter d'échapper à cette responsabilité prennent des arrêtés interdisant la pratique des sports à risque.

Mais ils ne doivent cependant pas oublier que la création d'un acte juridique illégal constitue en elle-même une faute de nature à engager leur responsabilité (*CE 26 janvier 1973, ville de Paris c/ Driancourt, Rec CE p 78*).