



1° amendement

Rédaction

"Il est créé un titre nouveau ainsi rédigé" : "Les espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature".

Commentaire

La formulation de ce nouveau titre est reprise des termes de l'article 24 de la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire n° 99-533 du 25 juin 1999 qui porte création d'un schéma de services collectifs du sport. Ce titre explicite l'objet des amendements suivants.

## 2° amendement

### Rédaction

"Les sports de nature s'exercent dans des espaces ou sur des sites et itinéraires qui peuvent comprendre des voies, des terrains et des souterrains du domaine public ou privé des collectivités publiques ou appartenant à des propriétaires privés, ainsi que des cours d'eau domaniaux ou non domaniaux".

### Commentaire

La formulation "Les sports de nature" est reprise de l'instruction conjointe du Ministre de la Jeunesse et des Sports et du Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement portant élaboration du schéma de services collectifs du sport n° 99-140 JS du 4 août 1999.

Cet article définit l'ensemble des éléments fonciers qui peuvent constituer des espaces, sites ou itinéraires sportifs, nonobstant le régime juridique de leur propriété.

Les conditions d'accès établies dans les articles suivants sont adaptées aux différents régimes de propriété et tiennent compte de leurs spécificités.

### 3° amendement

#### Rédaction

"En l'absence d'interdiction d'accès portée explicitement à la connaissance du public par leurs propriétaires, les voies, terrains et souterrains appartenant à des propriétaires privés ou aux domaines public et privé de l'Etat et des collectivités territoriales sont présumés ouverts au public pour l'exercice des sports de nature.

Les dommages causés ou subis à l'occasion de l'exercice des sports de nature n'entraînent la responsabilité civile des propriétaires privés au titre des dommages causés ou subis qu'en raison de leurs actes fautifs".

#### Commentaire

##### 1er alinéa

Il convient de donner une force législative à la jurisprudence constante tant de la Cour de Cassation que du Conseil d'Etat qui décide que les terrains dont l'interdiction d'accès n'est pas clairement et sans équivoque portée à la connaissance du public, sont présumés ouverts au public :

- Cass. crim., 7 juillet 1854, n° 220 AJDA 1971, p. 23 ;
- Cass. civ., 12 Décembre 1893, S. 95.1.9 ; D. 94.1.341 ;
- Cass. civ. 3ème, 30 novembre 1994, Brossier c/Rateau ;
- C.E., 5 mai 1958, Done et Janault, RA 50-396 ; AJDA 58, p. 339.

##### 2nd alinéa

En contrepartie, il est normal que les propriétaires des terrains ainsi présumés ouverts au public se voient exonérés de leur responsabilité non fautive pour les activités qui s'y déroulent, à l'instar de ce que le législateur a retenu pour les propriétaires de cours d'eau non domaniaux. En effet, avec l'article 28 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 sur le renforcement de la protection de l'environnement, le propriétaire riverain des cours d'eau non domaniaux ne peut plus voir sa responsabilité engagée sur le fondement de "la garde de la chose" (art. 1384 al. 1 du Code civil), comme c'était le cas antérieurement, responsabilité alors automatique. Cet article prévoit que le propriétaire riverain, propriétaire privé du lit du cours d'eau et des équipements ou aménagements annexes (seuils, glissières...) ne peut être responsable que s'il a commis une faute (art. 1382, 1383 du Code civil). Une telle disposition est ici étendue à l'ensemble des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature.

#### 4° amendement

##### Rédaction

"Le département établit, dans les mêmes conditions qu'aux articles 56 et 56-1 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983, un plan départemental des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature qui recense les espaces, sites et itinéraires ayant une vocation privilégiée à recevoir une telle affectation. Ce plan définit l'emprise des souterrains et terrains concernés ainsi que leurs voies d'accès motorisées ou non motorisées.

Les terrains, souterrains et leurs voies d'accès inscrits à ce plan peuvent appartenir au domaine public, ou, après convention passée avec leur propriétaire, au domaine privé d'une collectivité publique, ou à une personne privée.

Les propriétés privées ou faisant partie du domaine privé d'une collectivité publique, lorsqu'elles sont portées à l'inventaire du Plan départemental des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature, peuvent être grevées au profit du département d'une servitude destinée à permettre l'utilisation d'un terrain ou d'un souterrain et leurs accès lorsqu'ils figurent sur le plan.

Les plans prévus au présent article et aux articles 56 et 56-1 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 sont établis dans un délai de 5 ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Les dispositions de cet article s'appliquent de plein droit aux Plans départementaux d'itinéraire et de randonnée visés aux articles 56 et 56-1 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article".

##### Commentaire

Le développement des sports de nature doit être planifié, ce qui aura notamment pour effet de supprimer l'image désordonnée qu'il peut parfois présenter.

Le département apparaît à la fois comme un territoire suffisamment vaste pour situer l'organisation des sports de nature dans un cadre pluri-communal et suffisamment restreint pour en permettre une connaissance précise et la maîtrise.

Le département est d'ailleurs, depuis la loi de décentralisation du 22 juillet 1983, l'échelon compétent pour définir les Plans Départementaux d'Itinéraires de Promenade et de Randonnée, au titre des articles 56 et 56-1.

Les articles précités ne font référence qu'aux activités pédestre, équestre, cyclotouristiques et motorisées (ajout de la loi n° 91-2 loi du 3 janvier 1991 relative à la circulation des véhicules terrestres dans les espaces naturels). En conséquence, seuls les plans concernant ces activités ont la force juridique nécessaire les rendant opposables aux tiers.

L'élargissement de ces plans à l'ensemble des sports de nature et à leurs espaces, sites et itinéraires paraît aujourd'hui nécessaire, en raison du développement d'autres activités s'exerçant en dehors des chemins, notamment dans des espaces aquatiques, souterrains et aériens.

Il s'agit de réaliser l'inventaire de tous les espaces, sites et itinéraires privilégiés d'un département pour les différents sports de nature.

Ces espaces, sites et itinéraires privilégiés pourront faire l'objet de l'établissement d'une servitude dans des conditions analogues à celles prévues dans la loi Montagne pour l'accès, dans les seules zones de montagne, aux sites d'alpinisme et d'escalade ou pour le domaine skiable, et dans la loi littoral pour l'accès à la mer.

Cette institution, avec indemnisation des propriétaires, ne concernerait, bien entendu, que les espaces, sites et itinéraires privilégiés. Les autres relevant du droit commun de l'accès aux sites.

Il s'agit également d'homogénéiser les deux types de plans (anciens PDIPR, d'une part, et nouveaux Plans de sites, itinéraires et espaces sportifs de pleine nature, d'autre part) et notamment d'imposer l'élaboration, dans un délai de cinq ans, des Plans départementaux d'itinéraire de promenade et de randonnée non encore élaborés à ce jour et de les faire bénéficier de l'éventuelle institution de servitudes.

## 5° amendement

### Rédaction

"Tout propriétaire, locataire, fermier ou titulaire d'un droit réel, riverain d'un cours d'eau domanial ou d'un plan d'eau domanial est tenu de laisser à l'usage du public, le long de ceux-ci, un espace libre sur 3,25 mètres de largeur.

Lorsque les nécessités d'entretien et de surveillance du cours d'eau ou du plan d'eau le permettent, les ministres chargés des sports et de la gestion du domaine public fluvial, conjointement, ou, par délégation, le représentant de l'Etat peuvent réduire la largeur de 3,25 mètres précités jusqu'à 1,50 mètre.

Le long des cours d'eau rayés de la nomenclature des voies navigables ou flottables mais maintenu dans le domaine public, la largeur de l'espace libre est fixé à 1,50 mètre.

Le long des cours d'eau concernés et des canaux de navigation public peut user du chemin de halage et de la portion de berge faisant partie du domaine public, dans la mesure où le permet l'exploitation de la voie navigable".

### Commentaire

Les dispositions de cet article ont pour objet d'étendre le bénéfice des servitudes de halage et de marchepied (art. 15 du Code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure), déjà instituées sur les rives des cours d'eau domaniaux, au public.

L'extension du bénéfice de ces servitudes a, d'ailleurs, déjà été effectuée, à travers l'article L. 235-9 du Code rural, au bénéfice des seuls pêcheurs.

## 6° amendement

### Rédaction

"Les terrains riverains, le lit et les ouvrages des cours d'eau non domaniaux appartenant à des propriétaires privés ou au domaine privé d'une collectivité publique peuvent être grevés au profit du département d'une servitude destinée au public".

### Commentaire

Les dispositions de cet article facilitent la circulation du public, notamment celle des usagers nautiques, sur les cours d'eau non domaniaux, tout en garantissant les droits des riverains.

## 7° amendement

### Rédaction

"Les servitudes instituées au titre des articles ....(créés par les 4e et 6e amendements précédents) de la présente loi sont créées après enquête parcellaire, par décision motivée du représentant de l'Etat sur proposition du conseil général et après avis de la commune ou des communes concernées. Cette décision définit l'emprise et les caractéristiques de ces servitudes, ainsi que les conditions auxquelles la réalisation des travaux et équipements est subordonnée. Elles ouvrent droit à indemnité dans les conditions prévues par l'article L. 160-7 du Code de l'urbanisme.

Les opérations réalisées dans le cadre des articles.....(créés par les 4e et 6e amendements précédents) de la présente loi peuvent bénéficier du produit de la taxe départementale des espaces naturels sensibles prévue à l'article 142-2 du Code de l'urbanisme".

### Commentaire

Les dispositions de cet article décident de la procédure préalable à l'institution des servitudes des articles ....institués par les 4e et 6e amendements précédents.

En visant l'article 160-7 du Code de l'urbanisme, le présent article garantit les droits des riverains à une indemnité pour le préjudice éventuellement réalisé à l'occasion de l'établissement des servitudes précitées.

De la même manière, par référence à l'article précité du Code de l'urbanisme, les propriétaires concernés ne peuvent être tenus responsables des dommages causés ou subis à l'occasion de l'utilisation desdites servitudes.

Enfin, il est souhaitable, afin de garantir le financement des opérations envisagées dans le cadre des articles..... institués par les 4e et 6e amendements précédents, de permettre à leur bénéfice, l'utilisation de l'article L. 142-2 du Code de l'urbanisme décide de l'affectation de la taxe départementale des espaces naturels.

Cette disposition va d'ailleurs dans le sens actuel de l'article L. 142-2 précité, puisque le bénéfice de la taxe y est déjà acquis pour l'ouverture des sites naturels au public et pour l'acquisition, aux fins de loisirs, des berges des cours d'eau.

## 8° amendement

### Rédaction

"Il est institué une commission départementale des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature, sous l'autorité du préfet.

Cette commission comprend paritairement d'une part les représentants des fédérations agréées qui exercent des activités sportives de nature, et d'autre part les représentants des groupements professionnels concernés et des élus locaux.

Cette commission :

- est consultée sur tout projet de réglementation ayant une incidence sur les sports de nature ;
- est consultée sur tout projet d'aménagement ou de mesure de protection de l'environnement pouvant avoir une incidence sur les sports de nature ;
- propose au département la mise en œuvre d'un plan départemental des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature et les orientations de ce dernier ;
- concourt à l'élaboration de ce plan par le département ;
- propose au département les conventions et l'établissement des servitudes mentionnées aux articles .....(institués par les 4e, 5e et 6e amendements précédents) de la présente loi.

Un décret en Conseil d'Etat précise la composition de cette commission et les modalités de son fonctionnement".

### Commentaire

L'institution d'une commission départementale des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature est indispensable.

Force de proposition, elle permet d'envisager un développement rationnel, organisé et synergique des activités concernées et de l'ensemble des acteurs impliqués : mouvement sportif, professionnels et élus.

Sa consultation permettra à la fois la prise en compte des sports de nature dans les projets d'aménagements ou de protection de l'environnement, une meilleure adéquation des réglementations, une connaissance réciproque des sports de nature et une implication plus efficace des acteurs concernés.

Elle constituera une véritable cellule technique à la disposition de l'autorité préfectorale.

## 9° amendement

### Rédaction

"Il est institué une commission nationale des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature.

Cette commission est présidée par le ministre chargé des sports. Elle est composée notamment de représentants du Ministère de la Jeunesse et des Sports, de fédérations sportives agréées qui exercent des sports de nature, des groupements professionnels concernés, des commissions départementales des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature et d'élus locaux.

Cette commission :

- donne son avis sur les projets de lois et les décrets pouvant avoir une incidence sur les sports de nature. Elle soumet au ministre chargé des sports des propositions destinées à améliorer la sécurité, l'accès des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature ;
- est consultée sur tout projet national d'aménagement ou de mesure de protection de l'environnement pouvant avoir une incidence sur les sports de nature ;
- concourt, en relation avec le ministre chargé des sports et les fédérations intéressées à l'élaboration des normes de classement techniques et de sécurité des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature et à la détermination ainsi qu'à l'homogénéité de ces normes et classements ;
- soumet, au ministre chargé des sports, des propositions concernant l'organisation des sports de nature et la gestion des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature ;

Tous les deux ans, la commission remet au Ministre chargé des Sports un rapport sur le bilan et les perspectives de développement des sports de nature.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions dans lesquelles s'organisent ses relations avec les fédérations, le C.N.O.S.F. et les commissions départementales des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature".

### Commentaire

L'institution d'une commission nationale des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature permet :

- de déterminer les orientations des commissions départementales de l'article 57 dans un souci d'homogénéisation ;
- d'être consultée sur tous les projets et textes nationaux ayant une incidence sur les sports de nature ;
- d'être une instance de concertation entre les différents acteurs concernés au plan national ;

- d'assurer le suivi et la prospective des sports de nature.

## 10° amendement

### Rédaction

"Les fédérations sportives agréées exercent des sports de nature et élaborent une charte de respect de l'environnement à usage de leurs adhérents.

Les fédérations bénéficiant d'une délégation ou à défaut les fédérations agréées, peuvent définir, chacune pour leur discipline et dans le respect des normes internationales, les normes de classement technique, de sécurité et d'équipement des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature.

Les fédérations bénéficiant d'une délégation ou à défaut les fédérations agréées, concluent avec les organismes gestionnaires d'espaces protégés des conventions ayant pour objet de fixer les conditions et modalités d'accès à ces espaces pour les sports de nature".

### Commentaire

Il apparaît souhaitable que les fédérations dont les activités s'exercent en milieu naturel :

(1er alinéa) - émettent, à destination de leurs membres et, au-delà, du public, les recommandations et prescriptions nécessaires à une utilisation respectueuses de l'environnement en termes tant d'exercice des activités que d'équipement ;

(2nd alinéa) - voient leurs prérogatives étendues dans le cadre de leur mission de service public. Jusqu'alors, la loi sur le sport ne leur donne de telles prérogatives qu'en ce qui concerne l'établissement de règles techniques propres à chaque disciplines dans le cadre des compétitions (article 17 de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 et décret n° 93-1059 du 3 septembre 1993) et l'élaboration de normes techniques et de sécurité applicables à l'encadrement des activités physiques et sportives (article 47-1 de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 et décret n° 93-1101 du 3 septembre 1993).

Il convient aujourd'hui , de donner officiellement aux fédérations dont les activités s'exercent en milieu naturel la mission (elles le font déjà de façon informelle) d'établir les catégories et le classement de leurs espaces, sites et itinéraires d'exercice du point de vue du niveau technique et des difficultés de chacun d'eux.

Le Conseil d'Etat a d'ailleurs, dans un arrêté récent, amorcé cette reconnaissance jurisprudentielle :

- C.E., 23 octobre 1996, Fédération Française de Canoë Kayak et autres c/ Préfet de la Haute-Loire, req. n° 162667.

Dans cette espèce, le Conseil d'Etat a annulé des dispositions préfectorales interdisant la pratique du Canoë Kayak sur des cours d'eau que la Fédération Française de Canoë Kayak avait pourtant classé II et III, c'est à dire facile ou relativement facile.

Il a ainsi implicitement reconnu la compétence de la Fédération en termes de classement en fonction de normes techniques et de sécurité des sites d'exercice.

(3ème alinéa) - puissent passer des conventions d'accès ou de partenariat avec les gestionnaires d'espaces protégés. En effet, de nombreux espaces protégés sont interdits aux sports de nature. Si de tels espaces ont pour vocation à être protégés des activités humaines, certains de leurs secteurs pourraient néanmoins y être ouverts, dans certaines conditions. De même certains de ces espaces ne méritent une protection que durant certaines périodes (nidification...).

Il apparaît donc nécessaires d'institutionnaliser un conventionnement entre les organismes gestionnaires de ces espaces et les fédérations concernées pour permettre un accès contrôlé à ces sites.

## 11° amendement

### Rédaction

"La représentation de la commission nationale des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature ou de la commission départementale des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature, de même que celle de la fédération concernée ou de son instance départementale, selon le cas, est assurée au sein des organismes ayant dans leur objet l'aménagement ou la gestion ou la protection du patrimoine ou des biens naturels.

Un décret en Conseil d'Etat fixe la liste de ces organismes et les conditions d'application du présent décret.

### Commentaire

L'instruction conjointe, déjà citée, du Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement et du Ministre de la Jeunesse et des Sports reconnaît la nécessité "de prévoir la représentation effective et systématique des pratiquants sportifs à travers leurs organisations représentatives", dans les instances intervenant dans "la gestion des espaces naturels".

De nombreux organismes sont intéressés à la gestion, l'aménagement et la protection de l'environnement (ex. Conseil national de la Protection de la Nature, Comités de Bassin, Commissions locales de l'eau, organes de gestion des parcs ou réserves naturelles, Comité de sites Natura 2000, ...).

Or, les dispositifs législatifs ou réglementaires permettant la représentation des fédérations sportives au sein de ces instances sont inexistantes.

Or, les fédérations exerçant des sports de nature sont des partenaires évidents de la gestion de l'aménagement, de valorisation et de protection de la nature.

Le dispositif établi par l'article 60 garantit leur représentation dans les divers organismes concernés.

## 12° amendement

### Rédaction

"La police des sports de nature, qui a pour objet la sécurité des personnes et des biens et la conciliation des usages, est régie par des règlements particuliers. Ces règlements particuliers sont :

- des arrêtés du ministre chargé des sports et, éventuellement, du ministre concerné, après consultation de la Commission nationale des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature et de la fédération concernée, pour les dispositions applicables sur l'ensemble du territoire ;

- des arrêtés de l'autorité administrative dans le département, pris après consultation de la commission départementale des espaces, sites, itinéraires relatifs aux sports de nature et de la fédération concernée et lorsqu'il y a lieu de prescrire des dispositions de police applicables sur le territoire d'un seul département.

Toute limitation apportée à des sports de nature, en vertu de dispositions législatives ou réglementaires, pour des motifs de protection de l'environnement, devra être précédée d'une étude circonstanciée établissant l'impact réel de cette activité sur le milieu ou l'espèce destinés à être protégés".

### Commentaire

Actuellement, le Ministère de la Jeunesse et des Sports n'est titulaire que d'un pouvoir de police spécial des activités sportives exercées en établissement (diplômes, normes d'hygiène, de sécurité, d'encadrement).

Il n'a aucun pouvoir sur les activités autonomes exercées en dehors des établissements, activités qu'il a pourtant pour mission d'organiser et de développer.

Les activités s'exerçant en milieu naturel sont réglementées par plusieurs ministères, notamment ceux ayant à charge les Transports, l'Environnement ou encore par les maires, souvent de façon inadaptée en raison de la méconnaissance des activités sportives, de leurs besoins et de leurs contraintes techniques.

Il apparaît donc nécessaire de créer une véritable police spéciale des sports de nature au bénéfice du Ministère le plus compétent pour prendre des mesures adaptées.

Ce pouvoir de police spécial n'exclue pas totalement le pouvoir de police générale du maire qui pourra toujours réglementer en raison de circonstances particulières à son propre territoire.

Par ailleurs, il arrive que les autorités administratives édictent des dispositions limitant les activités pour prévenir un préjudice environnemental, alors que celui-ci s'avère hypothétique.

Plusieurs décisions récentes des tribunaux administratifs et judiciaires ont conclu à l'absence d'impact démontré et en ont tiré des décisions au bénéfice des sports de nature, notamment :

- T.A. Montpellier, 2 mai 1997, Société à Responsabilité Limitée Antipodes et autres c/ Préfet du Gard, req. n° 96.2496-96.2488 ;
- C.A. Riom, 4 juin 1992, non publié.

Le Tribunal Administratif de Toulouse, avant de se prononcer sur la légalité d'un arrêté préfectoral limitant ou interdisant largement l'exercice de sports de nature pour des motifs de protection de l'environnement, a ordonné une expertise afin de vérifier la réalité de l'impact :

- T.A. Toulouse, 19 avril 1999, Fédération Française de Canoë Kayak et autres c/ Préfet de la Haute-Garonne, req. n° 96-1107 et 97-1940.

Pour éviter ces litiges, il conviendrait de faire précéder l'édiction d'une telle réglementation d'une étude préalable d'impact permettant de le déterminer et éventuellement de prendre des mesures adaptées.

## 13° amendement

### Rédaction

"L'acte administratif autorisant les aménagements, ouvrages ou travaux précédés d'une enquête publique et ayant une incidence sur l'exercice des sports de nature les espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature doit déterminer les mesures d'accompagnement compensatoires ou correctives qui leur sont nécessaires.

L'acte administratif détermine le coût nécessaire de ces mesures à la charge du bénéficiaire des aménagements, ouvrages ou travaux, visés à l'alinéa précédent.

Lorsque ces aménagements, ouvrages ou travaux ne sont pas soumis à autorisation, l'autorité administrative dans le département peut néanmoins prescrire, par arrêté particulier, les mesures visées au premier alinéa du présent article, dans les conditions établies au deuxième alinéa du présent article".

### Commentaire

De nombreux aménagements, ouvrages ou travaux font souvent obstacle à l'exercice de sports de nature ou viennent interrompre les itinéraires de randonnée tant terrestre qu'aquatique.

A défaut de prescriptions générales et explicites imposant à l'autorité administrative de prendre en compte les effets négatifs sur les sports de nature de ces aménagements, ouvrages et travaux et d'imposer les mesures correctives nécessaires dans l'acte d'autorisation, les décisions actuelles connaissent des sorts différents d'un lieu à l'autre.

Par ailleurs, il paraît normal d'imposer la charge des mesures correctives au bénéficiaire de l'ouvrage qui a des incidences négatives sur les autres usages.

La présente disposition a pour objet de déterminer clairement la procédure en la matière.

JED/Novembre 1999