

Jean-Michel DAROLLES
Expert-Consultant

Professeur Associé des Universités
Ancien élève de
l'Institut d'Etudes Politiques
DESS
Développement des collectivités
locales montagnardes
et Droit de la montagne



Séminaire - Réseau Ecole et Nature Saint Jean du Gard Janvier 2009

L'accès du public aux espaces naturels

L'accès au milieu naturel du public et l'exercice par ce dernier d'activités sportives, de loisir ou de découverte, connaissent un certain nombre de limitations qui sont liées :

- soit à la propriété des éléments naturels (parcelles, voies ou produits)
- soit à la nature du milieu (forestier, cours d'eau)
- soit à des mesures de police administrative, édictées par des autorités pour des motifs de sécurité, de protection du milieu ou de conciliation des usages.

Il convient donc d'exposer, dans une première partie, les différentes problématiques générales dans lesquelles s'inscrivent les activités de « découverte nature », puis dans une deuxième partie, les spécificités de ces dernières.

Les prestataires d'activités de « découverte nature » peuvent s'inscrire dans une démarche plus globale d'activités de sports ou de loisirs s'exerçant en milieu naturel et utiliser notamment les mêmes supports d'activité : les espaces, sites et itinéraires. Il nous est donc apparu opportun, dans une troisième partie, d'exposer le cadre législatif et réglementaire applicable à ces ESI, et issu de la loi sur le sport du 6 juillet 2000.

Cabinet JED Le Village 05 600 SAINT CLEMENT SUR DURANCE
Tel : 04 92 43 45 45 - Fax : 04 92 43 59 39 - E-mail : J.E.D@wanadoo.fr
SIRET : 302 258 207 00042 - APE : 7220 Z - N° TVA Intracommunautaire : FR 0930225820700042

DEVELOPPEMENT LOCAL, TOURISME, LOISIRS SPORTIFS EN MILIEU RURAL, MONTAGNARD ET LITTORAL
VALORISATION DU PATRIMOINE CULTUREL ET NATUREL

I. Les conditions d'accès et d'utilisation au regard de la propriété

A l'exception de l'air et de l'eau maritime ou intérieure qui sont dites choses communes, au sens de l'article 714 du code civil (elles n'appartiennent à personne et sont utilisables par tous sous la seule réserve des règlements de police), la plupart des éléments des sites naturels appartiennent soit à des propriétaires publics, soit à des propriétaires privés.

1. Une problématique différente selon que le site appartient à un propriétaire privé ou public

Les solutions apportées à l'accès aux sites de nature diffèrent selon la nature juridique de la propriété.

❖ Les voies publiques et les parcelles du domaine public

Les différentes voies du domaine public (voies nationales, départementales ou communales) sont affectées à la circulation générale du public.

L'Etat et les collectivités territoriales (communes, départements, régions), mais aussi les établissements publics, ont des biens fonciers classés dans leur domaine public. Le domaine public a pour finalité la satisfaction de besoins d'intérêt général. Son utilisation est donc libre et, en principe, gratuite.

❖ Les sites appartenant à des propriétaires privés

Il est nécessaire de rappeler que la jurisprudence tant civile, de la Cour de cassation, que celle, administrative, du Conseil d'Etat, de façon constante, depuis un arrêt de la Cour de cassation du 7 juillet 1854, considère que les terrains non clôturés ou dont l'interdiction d'accès n'est pas clairement portée à la connaissance du public sont présumés ouverts au public, sous la réserve de ne pas y causer de dommage. Une décision de la Cour de cassation du 30 novembre 1994 est, d'ailleurs, venue préciser que le seul panneau indiquant « propriété privée » ne signifiait pas l'interdiction claire et sans équivoque de pénétrer à l'intérieur de la propriété. Pour la jurisprudence, constituent une interdiction claire et sans équivoque la présence du propriétaire sur les lieux, qui interdit verbalement l'accès à son terrain, l'existence de panneaux d'interdiction d'accès ainsi que l'installation d'une clôture. Ce dernier cas interrogera car ladite clôture est souvent là pour empêcher les animaux de divaguer ; pour que la présomption retrouve son effet, il faut néanmoins que le propriétaire exprime explicitement sa volonté d'ouverture en portant par exemple sur un panneau la mention « refermer après le passage ».

En cas de blocage, les instruments juridiques existant actuellement pour permettre l'ouverture de sites privés connaissent, pour la plupart, des procédures lourdes, aléatoires ou inadaptées :

L'expropriation

En effet, outre la vente ou l'échange amiable, les collectivités intéressées peuvent engager une procédure d'expropriation, le développement des activités sportives et touristiques et les aménagements qui leur sont nécessaires peuvent remplir les critères d'utilité publique depuis une jurisprudence constante de 1968.

Les servitudes

Les cas de servitudes peu nombreux institués par la loi montagne de 1985 au bénéfice du ski ont été étendues par l'article 25 de la loi n°2006-437 du 14 avril 2006 portant diverses dispositions relatives au tourisme qui a institué une servitude d'accès aux ESI (article L 342-20 du Code du Tourisme).

Par application du principe selon lequel, les espaces naturels sont affectés aux sports de nature, la servitude prévue à l'article L 342-20 du Code du Tourisme permet désormais :

- Le passage, l'aménagement et l'équipement des pistes de ski et des sites nordiques destinés à accueillir des loisirs de neige non motorisés organisés
- Le passage, l'aménagement et l'équipement de pistes de loisirs non motorisés, dans le périmètre d'un site nordique, en dehors des périodes d'enneigement
- Le survol des terrains où doivent être implantées des remontées mécaniques, l'implantation des supports de lignes (emprise au sol de moins de 4 m²) le passage des pistes de montée, les accès nécessaires à l'implantation, l'entretien et la protection des pistes et des installations de remontée mécanique
- L'accès aux sites d'alpinisme et d'escalade situés en zone de montagne
- L'accès aux refuges de montagne
- L'accès aux sites relatifs aux sports de nature (voies, terrains, souterrains et cours d'eau domaniaux ou non domaniaux)

Cette servitude peut désormais être instituée non seulement à la demande d'une commune ou d'un groupement de communes, mais aussi à la demande d'un département (Conseil Général) ou d'un syndicat mixte (Par exemple un Parc naturel régional)

Cette servitude ne peut être établie que « lorsque la situation géographique le nécessite ». Des raisons géo-morphologiques sont donc nécessaires à son établissement.

En dehors des activités de ski, le texte définitif ne concerne néanmoins que « l'accès » aux ESI et non leur utilisation ou leur aménagement et leur équipement.

❖ Les sites appartenant à des propriétaires publics

Il importe de distinguer le domaine public du domaine privé. Le domaine public maritime, à savoir les plages, et le domaine public fluvial ne posent pas de problème dans la mesure où ils sont affectés à l'usage du public, de même qu'un certain nombre d'allées, de promenades, de sites d'escalade, de via ferrata qui peuvent être classés dans le domaine public d'une collectivité et sont donc, dans ce cas, volontairement affectés à l'usage du public.

Le cas des parcelles

Le domaine privé, en ce qui concerne notamment les forêts domaniales de l'Etat, n'est pas affecté à l'usage du public, mais aux besoins propres des collectivités publiques, en termes d'exploitation et de recettes. En conséquence, son accès peut être interdit au public.

Une théorie jurisprudentielle a néanmoins développé le principe que, dès lors que la collectivité publique a ouvert, au public, un site appartenant à son domaine privé, y a réalisé des aménagements spécifiques pour son accueil, même si les parcelles en question restent formellement classées dans son domaine privé sur les documents d'urbanisme ou d'autres documents, ces biens se trouvent entrer, ipso facto, dans son domaine public.

Il ressort néanmoins de la combinaison des arrêts du Conseil d'Etat *ONF c. Abamonte*¹, *Dame Gozzoli*² et *Eidel*³, que la simple ouverture au public et même l'aménagement, à cette fin, de forêts - ou de terrains agricoles - appartenant au domaine privé de l'Etat ou d'autres collectivités publiques et gérées par l'ONF, ne sont pas suffisants à eux seuls pour faire entrer l'espace forestier dans le domaine public. Encore faut-il que, sur l'espace forestier considéré, l'ouverture au public soit devenue le critère d'affectation dominant et que la gestion et l'exploitation du domaine soient secondaires, voire résiduelles. Dans le cas de la forêt de Fontainebleau (arrêts *Eidel* et *Dame Gozzoli*) et du bois de Vincennes, le Conseil d'Etat a considéré que ces forêts appartenaient au domaine public parce qu'elles constituaient, en quelque sorte, « le poumon d'air » des Parisiens. Cela n'a pas été souvent le

¹ CE, 28 nov.1975, Rec.602.

² CE, 30 mai 1975, Rec.325.

³ CE, 14 juin 1972, Rec.442.

cas des forêts provinciales⁴, car l'on a considéré que la gestion et l'exploitation forestières par l'ONF demeuraient l'affectation principale, les autres cas ne relevant que d'une simple tolérance à laquelle, conformément au Code civil, le propriétaire peut mettre fin du jour au lendemain, les actes de simple tolérance ne créant aucun droit.

Le cas des chemins ruraux

Bien que faisant partie du domaine privé de la commune, le chemin rural a un statut mixte dans la mesure où il est affecté à la circulation publique. Sa pérennité ne peut être totalement garantie, la commune pouvant le supprimer ou le céder. C'est pour éviter la disparition de ces chemins ruraux, intéressant au premier chef les activités d'itinérance pédestre, que la loi du 22 juillet 1983⁵ a institué le plan départemental d'itinéraires de promenades et de randonnées (PDIPR). Outre l'ouverture de chemins privés qui peut être garantie de façon précaire par convention, les chemins ruraux portés à l'inventaire d'un PDIPR ne peuvent être supprimés ou cédés par une commune que si celle-ci propose un itinéraire de substitution présentant les mêmes garanties⁶.

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) du 25 juin 1999 est venue discrètement compléter ces garanties en imposant une enquête unique préalable et des délibérations concordantes des Conseils municipaux quand des chemins ruraux appartiennent à plusieurs communes, ce qui est souvent le cas, ou quand plusieurs chemins appartenant à plusieurs communes constituent un même itinéraire entre deux intersections de voies ou de chemins. On a ainsi rendu quasiment impossible la vente des chemins ruraux pour lesquels souvent les propositions de substitution n'étaient pas satisfaisantes.

2/ L'accès aux cours d'eau et la navigation non motorisée

Les cours d'eau domaniaux

Ils font partie du domaine public fluvial (de l'Etat ou des collectivités locales), affecté par nature à la navigation. La navigation y est libre et gratuite, notamment pour les véhicules non motorisés. Elle a lieu « aux risques et périls » des usagers et sous la seule réserve des règlements de police (Règlement Général de Police de la Navigation Intérieure du 21 septembre 1973).

La nouvelle loi sur l'Eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 a modifié le régime de servitude le long des **cours d'eau domaniaux**. L'article L 435-9 du Code de l'Environnement dispose désormais que :

- la servitude de passage (superposée à celle de marchepied ou de halage) le long des cours d'eaux domaniaux bénéficie à **tous les « piétons »**
- les riverains des cours et plans d'eau domaniaux doivent laisser, le long de ceux-ci, un espace libre (3,25 m de large) à l'usage **des « piétons »**
- cette servitude peut être réduite à 1,50 m par des mesures fondées sur la police de l'eau ou la gestion du domaine public.

⁴ Voir, a contrario, le jugement du tribunal administratif de Grenoble relatif à l'accès au gouffre spéléologique du Berger, sur la commune d'Engins, évoqué ultérieurement

⁵ Article 56 de la loi n°83-663 complétant la loi n°83-8 du janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

⁶ « La suppression d'un chemin inscrit sur le plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée ne peut intervenir que sur décision expresse du conseil municipal, qui doit avoir proposé au conseil général un itinéraire de substitution approprié à la pratique de la promenade et de la randonnée » (art. L121-17 du code rural).

Le même texte précise que la responsabilité civile des riverains des cours d'eaux domaniaux ne peut être engagée, à l'occasion de dommages subis ou causés par les « piétons », qu'au cas d'actes fautifs commis par ces riverains.

Initialement cette servitude ne bénéficiait qu'aux pêcheurs, elle vise aujourd'hui l'ensemble des « piétons » et bénéficient donc notamment aux randonneurs pédestres et aux pratiquants nautiques.

Les cours d'eau non domaniaux

Si le lit des cours d'eau non domaniaux appartient au propriétaire riverain jusqu'à la ligne médiane du cours d'eau au droit de sa propriété, l'article L 210 du Code de l'Environnement, tiré de l'article 1^{er} de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 est venu réaffirmé que « *l'usage de l'eau appartient à tous dans le cadre des lois et règlements* ».

L'article L 214-12 du Code de l'Environnement, tiré de l'article 6, de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, quant à lui, a institué « *la libre circulation des engins nautiques non motorisés sur tous les cours d'eau, sous réserve des règlements de police et des droits des propriétaires riverains* » : droit de prélèvement pour l'irrigation ou la production hydroélectrique, réglementés par ailleurs par le Code de l'environnement.

De nombreuses décisions jurisprudentielles⁷ sont venues non seulement confirmer **ce principe de libre circulation**, mais également les limites « des droits des propriétaires riverains » des cours d'eau non domaniaux, et notamment l'interdiction pour ces derniers, de faire obstacle, par quelque moyen, à cette libre circulation des engins nautiques non motorisés.

II. Les limitations réglementaires à l'utilisation des sites naturels

On s'attachera ici à envisager d'avantage les solutions jurisprudentielles apportées aux excès réglementaires. En effet, l'obstacle de la propriété foncière franchie, la circulation du public et l'exercice des activités de loisirs ou sportives sur les sites considérés se trouve réglementée par les autorités de police pour trois motifs principaux, la sécurité, la conciliation des usages et la protection de l'environnement.

1. La sécurité

Les prérogatives du ministère de la jeunesse et des sports en terme de police du sport exercée en milieu naturel concernent la sécurité pour les seules activités exercées à partir des établissements d'activités physiques et sportives, la qualification du personnel d'encadrement, les conditions d'hygiène et de sécurité de l'établissement, les normes techniques des équipements et le déroulement des séances. De même, les activités de loisirs ou sportives peuvent être limitées dans le cadre de mesures de police spéciales, lorsqu'elles s'exercent en milieu scolaire, péri-scolaire, ou centres de loisirs ou de vacances.

❖ En ce qui concerne les activités terrestres

Le maire est compétent, par défaut, au titre de la police administrative générale, en l'absence de police spéciale. Le préfet peut se substituer à lui lorsqu'il y a lieu de réglementer l'activité de façon homogène sur un ensemble de communes limitrophes ou sur l'ensemble du département, ou, encore,

⁷ CE, 13 novembre 1992, *Min. Equipement c/ Ligue du Centre de canoë-kayak et autres*, req. n° 106-788 ; CA Riom, 4 juin 1992, req. 921978, 9305 et 93 181 ; TGI Périgueux, 11 février 1993, *Epoux Riboulet c/ ACKC, FFCK*, req. n° 93001283 et 93005519 ; C.A Bordeaux, 2 juillet 1993, non publiée ; T.G.I. Bergerac, 8 août 1996, req. n° 99601093 ; CA Bordeaux, 1^{ère} Ch. Section C, 8 mars 2000, req. n° 96 05610 ; TGI de Montpellier, 9 octobre 2003, *Syndicat Professionnel des loueurs d'embarcations des fleuves et autres c/ Sieur Plas* ; Cour d'Appel de Montpellier, 5^{ème} Chambre Section A, 28 juillet 2004, *Cour de Cassation 2^{ème} Chambre Civile*, 29 mars 2006.

en cas de carence sur une seule commune lorsque le maire devait agir et qu'il ne l'a pas fait, après mise en demeure restée sans effet.

❖ En ce qui concerne les activités nautiques

Sur les cours d'eau, elles relèvent de la compétence quasi-exclusive du préfet au titre du ministre chargé des transports. Le maire ne peut intervenir que dans des cas exceptionnels proches, selon la jurisprudence, du fléaux calamiteux ou du péril imminent (par exemple, barrage qui menace de se rompre ou falaise qui menacerait de s'écrouler sur un plan d'eau où se déroule des activités nautiques et non pas du fait de la seule présence d'un barrage qui constitue un risque normal pour lequel le maire n'est pas compétent puisque le préfet a le pouvoir de police de la navigation qui concerne, sur les voies d'eau intérieures, les activités nautiques même légères).

En mer, les activités nautiques à partir d'engins non immatriculés relèvent d'une police spéciale du maire dans la bande des 300 mètres à partir de la ligne la plus haute des eaux, et au-delà, de la compétence du préfet maritime, lequel est également compétent dans la dite bande des 300 mètres, en ce qui concerne les engins immatriculés.

2. La conciliation des usages

Les sites et espaces de nature sont multi-fonctionnels et peuvent être exigus (ex : cours d'eau). La notion juridique de conciliation des usages est récente.

Elle est tout d'abord apparue comme une conciliation sécuritaire entre différents usages, notamment dans le cadre de la police de la navigation, concernant les différents usages nautiques entre eux et avec les autres, notamment la pêche. La loi sur l'eau du 3 janvier 1992 complétée par la loi sur le renforcement de la protection de l'environnement de février 1995 a su dépasser le seul contexte sécuritaire.

❖ En ce qui concerne les activités terrestres

Aucune autorité de police administrative n'a, ici, l'obligation d'organiser une concertation préalable et la conciliation des usages. Le maire ou le préfet par substitution peut, sans consulter les utilisateurs, édicter un règlement ayant pour objet d'assurer une conciliation sécuritaire des différentes activités s'exerçant sur un site ou encore pour prévenir les troubles risquant d'intervenir du fait du conflit en usagers. C'est ainsi que l'arrêt du Conseil d'Etat *Commune de Gavarnie*⁸ a décidé de la légalité d'un arrêté réservant un itinéraire aux randonneurs pédestres et un autre aux randonneurs utilisant une monture. L'on regrettera qu'une procédure de concertation préalable ne soit pas instituée, à l'image de celles prévues pour les activités nautiques sur les voies d'eau intérieures.

❖ En ce qui concerne les loisirs sportifs sur les voies d'eau intérieures

L'alinéa 2 de l'article L 214-12 du Code de l'Environnement permet à l'autorité préfectorale, sur les seuls cours d'eau non domaniaux, de réglementer les activités nautiques, après concertation avec les intéressés, pour assurer la conciliation des usages.

L'absence de juste conciliation des usages concernés (nautisme et halieutisme), de même que l'absence de concertation préalable de l'ensemble des acteurs concernés par l'autorité préfectorale, constituent des motifs d'annulation de la mesure édictée sur ce fondement par l'autorité préfectorale⁹

⁸ CE, 22 fév.1963, rec.113.

⁹ 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 ; TA Toulouse, 31/05/2001, n° 9601107-20 et 97940-2 Fédération Française de Canoë-Kayak et autres c/ Préfet de la Haute-Garonne ;T.A. Grenoble, 17 novembre 1999, Fédération Française de Canoë-Kayak et autres, req. n° 9504558.

La loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 est venue renforcer la nécessité de prendre en compte les intérêts des loisirs nautiques, notamment pour assurer leur sécurité.

L'article L.215-15-I du Code de l'environnement dispose désormais que : « *Les opérations groupées d'entretien régulier d'un cours d'eau, canal ou plan d'eau...sont menées dans le cadre d'un plan de gestion établi à l'échelle d'une unité hydrographique cohérente et compatible avec les objectifs du SAGE lorsqu'il existe.....* **Le plan de gestion peut faire l'objet d'adaptations, en particulier pour prendre en compte...des interventions destinées à garantir la sécurité des engins nautiques non motorisés...** »

Le décret n°2007-1760 du 14 décembre 2007 est venu préciser les conditions d'application de l'article L.L.215-15-I du Code de l'environnement.

Les ouvrages sur cours d'eau interrompent le libre cours des eaux et nécessitent des opérations particulières de transit par franchissement ou contournement.

La loi sur l'eau de 1992 imposait déjà la prise en compte des activités nautiques pour l'établissement ou la gestion des ouvrages sur cours d'eau (établissement de passe à bateau, lâchers d'eau) mesures établis volontairement par les exploitants ou prescrites lors des autorisations initiales des ouvrages hydrauliques ou hydroélectriques ou en cours d'exploitation par le préfet.

Ici aussi, la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 est venue renforcer le dispositif.

L'article L211-3 III 5° du Code de l'environnement prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat¹⁰ détermine les conditions dans lesquelles est établie et actualisée une liste des ouvrages (hydroélectriques ou non) établis sur cours d'eau (domanial ou non domanial) pour lesquels est mis en place un aménagement adapté permettant leur franchissement ou leur contournement pour assurer la circulation sécurisée des engins nautiques non motorisés.

Les ouvrages sur cours d'eau peuvent également susciter des accidents par absence de signalisation de dangers qu'ils représentent.

Face à cette problématique, l'article L211-3 III 4° du Code de l'environnement prévoit désormais qu'un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions dans lesquelles le propriétaire ou l'exploitant d'un ouvrage (hydroélectrique ou non) établi sur cours d'eau (domanial ou non domanial) met en place une signalisation adaptée pour assurer la sécurité de la circulation des engins nautiques non motorisés.

Le décret en Conseil d'Etat prévu par l'article précité est en cours de rédaction.

3. La protection de l'environnement

❖ En ce qui concerne les activités terrestres

L'accès et l'utilisation des milieux naturels peuvent être limités par de nombreuses mesures de protection environnementale, dans les périmètres des Parc Nationaux, des Réserves Naturelles, des Zones Natura 2000 et arrêtés de protection de biotope (arrêtés préfectoraux). Ces instruments de police environnementale édictent des limitations ou interdictions de certaines formes d'activités humaines (circulation motorisée ou piétonne, stationnement, camping, chasse, pêche, feu, exploitation forestière, activités sportives ou de loisir,...Conf. précisions ci-après). Ces mesures de police sont variables selon les espèces, les périodes de l'année, les zones traversées. Ces différentes mesures de police font l'objet de publicité sur site (partielles), ou en préfecture (réglementation complète), leur infraction peut donner lieu à condamnation.

¹⁰ Le décret en Conseil d'Etat prévu par l'article L211-3 III 5° du Code précité a été édicté le 15 juill et 2008. (Décret n°2008-699 du 15 juillet 2008).

Les parcs nationaux comprennent :

- un ou plusieurs « cœurs » où s'appliquent des mesures de limitations des différentes activités humaines susceptibles de porter atteinte aux intérêts pour lequel le parc a été institué
- une aire d'adhésion qui correspond au périmètre des communes riveraines des zones de cœur et qui contribuent aux objectifs de protection en adhérent à la Charte du Parc.

Le parc national ne peut comprendre tout ou partie du territoire d'une commune classée en parc naturel régional

Le projet de territoire et les orientations et objectifs de protection sont définis par une Charte et mis en œuvre :

- par des mesures réglementaires à l'intérieur des zones cœur (arrêtés par le Directeur du parc)
- par voie de conventions avec les collectivités, établissements publics ou personnes privées (associations et/ou entreprises)

Des zones dites " réserves intégrales " peuvent être instituées par décret dans les coeurs des parcs nationaux afin d'assurer, dans un but scientifique, une protection plus grande de certains éléments de la faune et de la flore. Ces zones font l'objet de mesures de protection particulières édictées par le décret qui les institue. (A ce jour, une seule : Lauvitel, dans le Parc des Ecrins)

Les réserves naturelles classées ont pour objectif d'assurer la conservation d'éléments naturels d'intérêt national ou la mise en œuvre d'une réglementation communautaire (Union Européenne) ou encore d'une obligation résultant d'une convention internationale.

Le décret qui les institue, après consultation des collectivités locales intéressées, et, dans les zones de montagne, des comités de massif, décide des activités qui y sont interdites ou, plus généralement, limitées à certains secteurs et sous conditions (R 332-10, 332-14 et 332-17 du Code de l'environnement).

Les réserves naturelles régionales ont pour objectif de classer des espaces présentant un intérêt pour la faune, la flore, le patrimoine géologique ou paléontologique ou encore la protection des milieux naturels.

Elles peuvent être créées par délibération du conseil régional, de sa propre initiative, ou à la demande de propriétaires intéressés (anciennes réserves naturelles volontaires)

La décision de classement intervient après avis du conseil scientifique régional du patrimoine régional et consultation des collectivités locales, ainsi qu'en montagne, des comités de massif.

Pour l'un ou l'autre type de réserve, la décision qui les institue décide des activités qui y sont interdites ou, plus généralement, limitées à certains secteurs et sous conditions.

Le préfet peut préciser, par arrêtés particuliers, les conditions d'exercice des activités et les secteurs autorisés, après avis du comité consultatif.

Les textes précisent que les activités traditionnelles existant antérieurement sur le territoire de la réserve doivent y être maintenues dans la mesure où elles s'avèrent compatibles avec les objectifs de la réserve.

Les sites Natura 2000 ont pour objectif la sauvegarde de la diversité biologique par le maintien, le rétablissement ou la conservation d'habitats naturels et d'espèces d'intérêt communautaire déterminées par des listes établies par le Ministre chargé de l'Environnement.

Un document d'objectif Natura 2000 définit les orientations de gestion et de conservation propres à un site donné (ZPS, ZSC)¹¹ et contient :

- une analyse de l'état initial de l'habitat et des espèces, les mesures réglementaires appliquées ou applicables, et les activités humaines se déroulant sur le site
- les objectifs de développement durable : destinés à assurer la conservation des habitats et des espèces et la sauvegarde des activités économiques, sociales et culturelles
- les mesures contractuelles et réglementaires proposées pour atteindre des objectifs
- un ou plusieurs cahiers des charges type précisant les bonnes pratiques à respecter sur le site et les engagements pris sur le site avec en contre partie financière
- les dispositifs financiers prévus pour la mise en œuvre des mesures
- les procédures de suivi et d'évaluation de l'état naturel et des mesures.

La mise en œuvre et le suivi du dispositif Natura 2000 sont assurés par un Comité de pilotage institué par arrêté préfectoral et présidé par un élu local. Ce Comité de pilotage comprend des représentants des collectivités territoriales et groupements intéressés, de la population, des exploitants locaux, de syndicats agricoles et forestiers, d'organismes consulaires et d'organismes « exerçant leur activité dans les domaines de la chasse, de la pêche, du sport, du tourisme et de la protection de la nature ».

NB : Les parcs naturels régionaux ont pour objet principal le développement économique local par la valorisation patrimoniale qualitative. Le directeur du parc régional n'a aucun pouvoir de police spéciale et l'on ne peut donc, au titre du parc régional limiter ou interdire les activités humaines.

❖ En ce qui concerne les activités nautiques

L'alinéa 2 de l'article L 214-12 du Code de l'Environnement, tiré de l'article 27 de la loi n°95-101 du 2 février 1995 sur le renforcement de la protection de l'environnement, donne également compétence au préfet pour réglementer les activités nautiques pour des motifs de protection de l'environnement.

Toutefois, la jurisprudence administrative n'admet pas que le préfet applique le principe de précaution aux activités nautiques. Au contraire la jurisprudence impose au préfet d'apporter la preuve de l'impact significatif des activités sur le milieu à peine d'annulation de sa réglementation¹².

¹¹ La Directive "oiseaux" prévoit la désignation de sites pour conserver les habitats des espèces les plus menacées ainsi que des espèces migratrices. Ces sites, dits, Zones de Protection Spéciales (ZPS).

Dans le cadre de la Directive Habitats, lorsqu'un site est sélectionné en tant que Site d'Importance Communautaire (S.I.C.), les états membres doivent le désigner en Zones Spéciales de Conservation (ZSC) dans un délai de six ans.

¹² Décisions précitées au § Conciliation et TA Marseille, 8 décembre 2005, req n° 0104190-7, FFCK et autres c/ Préfet des Hautes-Alpes

III. Les spécificités des « sorties nature »

1. Les prélèvements

Même en dehors des territoires qui ne font pas l'objet de mesures de protection environnementale spécifiques (Conf. plus haut), les activités **de prélèvement** sont soumises à **l'autorisation du propriétaire de la parcelle** sur laquelle se trouvent les éléments naturels, **sous peine d'amende**.

- L'article R 331-1 du Code forestier puni l'extraction ou l'enlèvement de pierres, sable, minerai, terre, gazon, mousses, tourbe, bruyère genêts, herbes, feuilles vertes ou mortes, engrais, sans le consentement du propriétaire de contraventions : de 2^{ème} classe¹³ si le volume est inférieur à 2 m3 et de 4^{ème} classe¹⁴ si le volume est supérieur à 2 m3

- L'article R 331-2 du même code puni le prélèvement des champignons, fruits et semences des **bois et forêts** sans le consentement du propriétaire de contraventions : de 2^{ème} classe si le volume est inférieur à 5 litres et de 4^{ème} classe si le volume est supérieur à 5 litres.

Le Code forestier protège par ailleurs également les arbres contre les mutilations et coupes, mais ici à l'égard de toute personne (propriétaire et non propriétaire), en effet :

Pour toute personne, sont des contraventions, punis d'amende de 5^{ème} classe¹⁵

- L'arrachage, des plans **dans les bois et forêts**

- La coupe ou l'enlèvement de bois de moins de 20 cm de diamètre dans **les bois, forêts, et dans les semences et plantations** de moins de 10 ans.

Pour toute personne, la coupe ou l'abattage d'arbre de plus de 20 cm de diamètre sont punis d'une amende de 45 000 €.

Pour toute personne, l'éhoupage, l'arrachage de l'écorce, la mutilation ou la coupe des branches principales sont punis comme s'il s'agissait de coupe (Le montant de l'amende varie en fonction de la taille de l'arbre sur pied - 20 cm, + 20 cm).

2. Le feu

Le préfet dispose d'un pouvoir de police spéciale tiré de l'article L 322-1-1 du Code forestier qui lui permet, en sus des pouvoirs de police du maire, suivant les périodes de l'année ou l'existence du risque incendie :

- de réglementer l'usage du feu (autorisation préalable, limitation ou interdiction)
- de restreindre l'apport ou l'usage de tout appareil ou matériel susceptible de produire le feu
- de réglementer la circulation et le stationnement
- de prescrire le débroussaillage autour des habitations, le nettoyage après exploitation forestière ou en périodes de risques incendies.

3. La « construction » de cabane

Les installations de cabane temporaire (moins de 3 mois), en matériaux légers ne sont soumises ni à déclaration préalable (en mairie), ni à permis de construire au titre de l'urbanisme (Aucune procédure).

L'installation d'une cabane, qui même modeste, implique une emprise au sol, nécessite normalement l'accord préalable du propriétaire de la parcelle sur laquelle elle se situe.

¹³ Amende de 150 € au plus

¹⁴ Amende de 750 € au plus

¹⁵ Amende de 1 500 € au plus, qui peut être doublé en cas de récidive.

4. La cueillette et la pratique du camping, du bivouac et du feu dans les parcs nationaux

Comme indiqué plus haut, les réglementations relatives aux Parc peuvent limiter l'exercice de certaines activités humaines.

	Camping	Bivouac	Feu	Cueillette
Cévennes	interdit	interdit	interdit	interdite
Mercantour	interdit	Autorisé pour la nuit (19 à 9 h) sur les zones situées à 1 h des limites du Parc ou d'un accès routier et à proximité des refuges	interdit	interdite
Vanoise	interdit	Interdit sauf à proximité de certains refuges sur inscription auprès du gardien	interdit	interdite
Ecrins	interdit	Idem Mercantour	interdit	interdite
Pyrénées	interdit	Idem Mercantour + belle étoile ou abri naturel	interdit	interdite
Port-Cros	interdit	interdit	interdit	interdite
Réunion	Réglementé sur certaines zones	Réglementé sur certaines zones	interdit	Interdite si pratiquée à titre commercial
Guadeloupe	interdit	interdit	interdit	interdite
Guyane	Réglementé sur certaines zones	Réglementé sur certaines zones	interdit	Interdite aux non résidents

IV. La planification durable des sports de nature

La loi sur le sport n°2000- 627 du 6 juillet 2000, a institué des outils concourant à une meilleure prise en compte des intérêts des sports de nature, de leurs espaces, sites et itinéraires.

1. La prise en compte des sports de nature et de leurs ESI

L'article L 311-1 du Code du sport émet le principe d'une affectation concurrente aux sports de nature, des voies, terrains, souterrains, et cours d'eau, sans distinction relative au statut juridique de la propriété de ces différents espaces.

Selon l'article L 311-6 du Code du sport, lorsque des travaux sont susceptibles de porter atteinte aux ESI inscrits au PDESI et aux activités qui s'y exercent, l'autorité administrative qui autorise ces travaux, prescrit les mesures d'accompagnement, compensatoires ou correctrices, destinées à les préserver.

Les normes de classement technique, de sécurité et d'équipement des ESI sont établies par les fédérations sportives concernées (article L 311-2 du Code du sport) Les fédérations peuvent ne pas classer leur ESI, par ailleurs, si elles procèdent à ce classement, l'autorité administrative doit en tenir compte pour émettre des mesures de police adaptées au niveau de pratique et des pratiquants.

L'article L 311-5 du Code du sport permet au Comité National Olympique et Sportif Français (CNOSF) de conclure, avec les organismes gestionnaires des espaces naturels », dans le respect de la réglementation de ces derniers, des conventions d'accès à ces espaces. L'objectif est de permettre un accès raisonné aux sites inscrits dans le périmètre de parcs nationaux, réserves naturelles, de biotopes protégés, notamment dans le cadre de Natura 2000.

L'article R 142-10 du Code du sport impose la représentation du CNESI et des fédérations sportives concernées au sein des organismes nationaux ayant dans leur objet l'aménagement, la gestion ou la protection du patrimoine ou des biens naturels.

2. La planification départementale des ESI

La loi sur le sport a confié au département la mission de « favoriser le développement maîtrisé des sports de nature » et à cette fin « d'élaborer notamment un Plan Départemental des Espaces, Sites et Itinéraires relatifs aux sports de nature » (PDESI).

Cette compétence du département s'articule avec celle des Fédérations sportives de nature qui interviennent, en amont, pour structurer le développement des activités dont elles ont la délégation, à travers leur plan de développement national, décliné aux niveaux territoriaux de la Région ou du Département, grâce aux Comités régionaux et aux Comités départementaux qui sont leurs instances locales.

Le département étant l'échelon territorial le plus opérationnel, en termes de planification, c'est à lui que la loi a confié la mission de favoriser ce développement, notamment, en élaborant un Plan départemental des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature (PDESI).

Le PDESI inclut le Plan Départemental des Itinéraires de Promenade et de Randonnée (PDIPR), dans les conditions prévues à l'article L 130-5 du Code de l'urbanisme.

Le PDESI est un document de planification qui contient, après la réalisation d'un diagnostic territorial associant notamment les acteurs sportifs, des orientations stratégiques de développement durable, tenant compte des Plans ou volets spécifiques à chaque sport de nature.

Les orientations stratégiques et leurs contenus sont validés par la CDESI puis adoptés **par délibération du Conseil Général**, en même temps que leur programmation, leur financement et l'ensemble des instruments juridiques qui sont nécessaires à leur mise en œuvre (conventions de partenariat ou de gestion). De même, les ESI inventoriés dans le cadre des plans ou volets spécifiques à chaque sport de nature sont inscrits au PDESI, par délibération du Conseil Général.

L'inscription des ESI au PDESI n'implique pas la maîtrise foncière, même seulement conventionnelle, de ces derniers, par la collectivité. En effet, l'article L 311-3 du Code du sport renvoie, pour la mise en œuvre du PDESI, à une procédure qui est alternative et laisse donc le choix : il renvoie notamment à l'article L 130-5 du Code de l'Urbanisme qui prévoit seulement qu'il peut être passé une convention ; la possibilité inclut donc le choix de ne pas en passer.

Pour l'inscription d'un ESI au PDESI, la loi n'impose une convention préalable que dans certains cas limitatifs :

- pour les chemins privés inscrits au PDIPR et au PDIRM
- pour les espaces forestiers, lorsque les terrains concernés sont situés dans les forêts d'un **des documents de gestion suivants** : documents d'aménagement, plans simples de gestion, règlements types de gestion, codes des bonnes pratiques sylvicoles. Dans ce cas, la convention doit être passée avec le propriétaire ou son mandataire, après avis soit de l'ONF pour les collectivités, soit du Centre régional de la propriété forestière, pour les forêts privées
- pour les parcelles relevant du Conservatoire du littoral lorsque leur Plan de gestion le prévoit.

L'article R 311-1 du Code du sport institue quant à lui une Commission Départementale des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature (CDESI). Elle comprend obligatoirement des représentants sportifs associatifs et professionnels, des associations de protection de l'environnement, des élus locaux et des représentants de l'État. Sa composition et les modalités de son fonctionnement sont fixées par délibération du Conseil général. Elle concourt à l'élaboration du PDESI et propose, si besoin, les conventions qui y sont relatives. Elle est consultée sur toute modification du PDESI et sur tout projet d'aménagement ou mesure de protection environnementale susceptible d'avoir une incidence sur l'exercice des sports de nature sur les ESI inscrits au PDESI.