



Activités de pleine nature & POUVOIRS DE POLICE

Quels pouvoirs de police s'appliquent dans le domaine des sports de nature ? Quelles sont les répercussions sur un projet d'ouverture au public ou d'aménagement d'un site de pratique ?

Cette fiche a pour objectif de vous apporter des repères juridiques pour mieux cerner les rôles et obligations des autorités de police et les mesures réglementaires possibles.



Cette fiche, à vocation pédagogique, ne saurait évidemment prétendre à l'exhaustivité. En outre, les informations juridiques contenues dans cette fiche et les utilisations qui pourraient en être faites par les tiers ne sauraient en aucune manière engager la responsabilité des auteurs.

Sommaire

- 1. QUELLES SONT LES PRINCIPALES AUTORITÉS DE POLICE EN MATIÈRE DE SPORTS DE NATURE ?..... 2**
 - 1.1 Maire et préfet, responsables de l'ordre public
 - 1.2 Responsabilité en cas de carence
 - 1.3 Pouvoirs de police du maire et du préfet
 - 1.4 Articulation entre ces deux autorités

- 2. QUELS SONT LES GRANDS PRINCIPES POUR ÉTABLIR UNE MESURE DE POLICE ?..... 5**
 - 2.1 Des mesures justifiées et proportionnées
 - 2.2 Des mesures limitées dans le temps et l'espace
 - 2.3 Des mesures portées à la connaissance des pratiquants
 - 2.4 Le pouvoir de police ne peut se déléguer

- 3. DES MESURES QUI PEUVENT ÊTRE CONTESTÉES7**

- 4. BONNES PRATIQUES..... 8**



1. QUELLES SONT LES PRINCIPALES AUTORITÉS DE POLICE EN MATIÈRE DE SPORTS DE NATURE ?

/ 1.1 MAIRE ET PRÉFET, RESPONSABLES DE L'ORDRE PUBLIC

Le **maire** et le **préfet** sont les deux principales autorités de police intervenant dans le champ des sports de nature. Leur intervention n'exclut pas l'intervention (alternative ou cumulative) d'autres autorités (Premier ministre, ministres, président du conseil départemental, président d'un EPCI, directeur d'un Parc national...).

Le pouvoir de police administrative¹ en matière de sports de nature consiste principalement à prendre les mesures permettant de garantir la sécurité des pratiquants et prévenir les conflits d'usage.

Cela peut prendre la forme :

- **de mesures réglementaires** : restreindre l'accès à un site de pratique, interdire temporairement la pratique en cas de danger avéré, interdire un type d'activité sur un site...
- **de mesures matérielles** : informer les usagers, signaler un danger particulier, établir une mesure de protection, organiser les secours...

On distingue les **pouvoirs de police générale** qui concourent au maintien de l'ordre public, des **pouvoirs de police spéciale** qui s'appliquent sur des champs plus restreints ou pour une activité particulière. (ex. : police des chemins ruraux).

/ 1.2 RESPONSABILITÉ EN CAS DE CARENCE

Les autorités de police ont obligation de prendre les mesures nécessaires en cas de risque avéré de trouble à l'ordre public. La carence du maire ou du préfet dans l'exercice de ses pouvoirs de police peut ainsi engager la responsabilité de la commune ou de l'État, notamment en cas d'accident.

Cette carence peut être établie en cas **d'absence** ou **d'insuffisance** des mesures de police destinées à prévenir un risque de trouble à l'ordre public, en particulier en matière de sécurité. Une victime pourrait ainsi reprocher au maire un défaut ou une insuffisance de réglementation ou encore un défaut ou une insuffisance de signalisation ou d'information s'agissant d'un danger particulier (risque de crue, risque d'éboulement, etc.).

Le juge administratif considère aujourd'hui qu'une faute simple de l'autorité de police suffit à engager sa responsabilité. Cette dernière peut toutefois s'exonérer de tout ou partie de sa responsabilité en cas de faute de la victime.

Il convient toutefois de préciser que, selon une jurisprudence constante, **seuls doivent être signalés les dangers excédants ceux contre lesquels les usagers doivent personnellement, par un comportement attentif et prudent, se prémunir.**

JURISPRUDENCE

À la suite d'un accident causé par une avalanche sur un sentier balisé, le juge administratif a estimé que la responsabilité de la commune était engagée au motif que le maire n'avait pas pris toutes les mesures appropriées pour signaler aux randonneurs les dangers particuliers présentés par le site alors que le sentier en question était connu comme étant propice à des coulées de neige, y compris en période de fonte. (CAA Bordeaux, 28 juin 2019, Cne de Cazeaux-de-Larboust, n° 17BX03610)

Pour en savoir plus :



FICHE RESPONSABILITÉS
EN CAS D'ACCIDENT

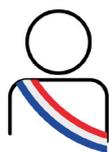


FICHE INFORMATION
DU PUBLIC



¹ La police administrative vise à prévenir les atteintes à l'ordre public et d'y mettre fin, elle se distingue en ce sens de la police judiciaire, dont la mission est de constater les infractions à la loi pénale, d'en rassembler les preuves et d'en poursuivre les auteurs.

/ 1.3 POUVOIRS DE POLICE DU MAIRE ET DU PRÉFET



Pouvoirs de police **DU MAIRE**



Pouvoirs de police **DU PRÉFET**

POUVOIR DE POLICE GÉNÉRALE (POLICE MUNICIPALE) :

Objectifs : assurer l'ordre, la sûreté, la sécurité, la tranquillité et la salubrité publiques.

Application aux sports de nature : prévenir les atteintes à la tranquillité publique, prévenir les conflits d'usage, les risques d'accidents et fléaux naturels (pollution, éboulements, avalanches...), organiser les secours...

Le pouvoir de police générale du maire peut s'exercer sur tous les sites de la commune, quels que soient leurs statuts juridiques (domaine public, domaine privé, propriété privée), dès lors que ceux-ci sont ouverts au public.

POUVOIRS DE POLICE SPÉCIALE :

- › Police des chemins ruraux
 - ↳ *Le maire peut règlementer la circulation sur les chemins ruraux.*
- › Police de la circulation
 - ↳ *Le maire a la possibilité d'interdire l'accès de certaines voies.*
- › Police des baignades et activités nautiques
 - ↳ *Il incombe au maire de prendre des mesures appropriées en vue d'assurer la sécurité des personnes dans les baignades aménagées et de signaler les dangers notables.*

POUVOIR DE POLICE GÉNÉRALE :

Objectif : le maintien de l'ordre public.

POUVOIRS DE POLICE SPÉCIALE :

Parmi les pouvoirs de police spéciale du préfet qui peuvent impacter les sports de nature, on peut citer la police de l'eau, la police de l'environnement, la police de la pêche et de la chasse, ou encore la police de la navigation sur les cours d'eau.



© MOGONA-Grenoble

UN NOUVEAU POUVOIR DE POLICE SPÉCIALE POUR RÉGLEMENTER LA CIRCULATION DANS LES ESPACES NATURELS PROTÉGÉS

La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (art. 231) confère un nouveau pouvoir de police spéciale au maire ou au préfet pour règlementer ou interdire l'accès ou la circulation des personnes, des véhicules et des animaux domestiques dans les espaces protégés (C. env., art. L. 360-1).



/ 1.4 ARTICULATION ENTRE CES DEUX AUTORITÉS

Périmètre d'application :

Maire : intervient uniquement sur le territoire de **sa commune**

Préfet : intervient lorsque deux ou **plusieurs communes du département** sont concernées.

Ainsi, si le site de pratique recouvre un périmètre plus large qu'une commune, c'est en principe au préfet de prendre les mesures de police adaptées.

Le préfet peut également intervenir en cas de carence du maire après une mise en demeure restée sans résultat.

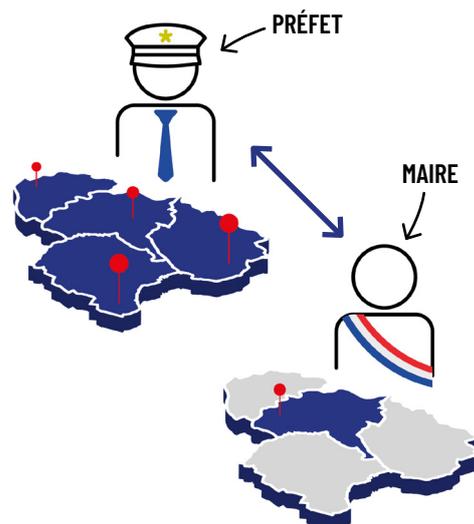
Par ailleurs, la réglementation de police peut également être édictée par le préfet lorsque ses prérogatives de police spéciale lui permettent d'appréhender l'ensemble des enjeux inhérents à la fréquentation de certains sites de pratique.

↳ *Exemple du canyonisme : il est fréquent que la réglementation locale de police soit édictée par le préfet. Ceci s'explique d'une part car le préfet est compétent pour prendre des mesures sur un territoire plus large qu'une commune et, d'autre part car il dispose de prérogatives de police spéciale en matière de protection de l'environnement ou de conciliation des usages de l'eau qui sont des problématiques en lien avec la fréquentation des canyons.*

Principe de hiérarchisation :

Le maire ne peut pas prendre une mesure qui va à l'encontre d'une mesure prise par une autorité de police supérieure. Il peut seulement préciser, compléter ou aggraver cette mesure selon les circonstances locales.

↳ *Ex. : Le maire peut compléter et durcir une réglementation édictée par le préfet si des circonstances locales particulières le justifient (portion de canyon particulièrement dangereuse, risque d'éboulement, conflit d'usage exacerbé, problème lié à la qualité de l'eau...).*



©SavoieMontBlanc - Lecoq

2. QUELS SONT LES GRANDS PRINCIPES POUR ÉTABLIR UNE MESURE DE POLICE ?

/ 2.1 DES MESURES JUSTIFIÉES ET PROPORTIONNÉES

Les autorités de police ne peuvent prendre des mesures pour réglementer une activité ou un lieu de pratique que **si des circonstances particulières le justifient** (risque d'accident, d'atteinte à l'environnement, etc.)

Ces mesures doivent être **adaptées et proportionnées** au but recherché.



D'une manière générale, les mesures des autorités de police administrative doivent **respecter un juste équilibre** entre, d'une part, la liberté des pratiquants (liberté d'exercer un sport, liberté d'aller et de venir) et, d'autre part, les objectifs de maintien de l'ordre public. Ce point d'équilibre est essentiel puisqu'il peut en aller soit de l'illégalité de la mesure de police si celle-ci s'avère non justifiée ou excessive, soit de la responsabilité de l'autorité administrative compétente en cas de carence dans la mise en œuvre de ses prérogatives.

/ 2.2 DES MESURES LIMITÉES DANS LE TEMPS ET L'ESPACE

Les mesures réglementaires doivent en principe être **limitées dans le temps et dans l'espace**. Un maire ne peut par exemple, sauf circonstances particulières, interdire de façon permanente et absolue une pratique sur un site, a fortiori sur l'ensemble de son territoire. De telles mesures sont presque toujours considérées comme illégales par le juge (atteinte excessive aux droits et libertés des pratiquants et des professionnels).

Une mesure d'interdiction permanente n'est possible que si des motifs d'ordre public le justifient pleinement, par exemple pour des problèmes de sécurité avérés (éboulements fréquents, accidents récurrents sur un site d'escalade, lâchers de barrage sur un cours d'eau...).

Il faut également étudier, au regard du contexte, si une réglementation de police qui régule l'activité n'est pas suffisante (mise en place de périodes de pratique, heures de pratique, limitation du nombre de clients par groupe, consignes de sécurité, etc.). En cas de recours contre un arrêté litigieux, le juge administratif pourra en effet regarder si les objectifs poursuivis pouvaient être atteints en recourant à des mesures de police moins restrictives.



JURISPRUDENCE

Un arrêté de police municipale interdisant la circulation des piétons sur un chemin a été jugé illégal au motif que cette mesure n'était justifiée par aucun risque particulier. (CAA Douai, 1^{er} oct. 2019, Cne d'Annoeullin, n° 17DA01048)

Une mesure de police édictée en vue de réglementer l'accès à une plage et la baignade a été jugée illégale. (CE 26 août 2016, req. n° 402742 et 402777)



JURISPRUDENCE

Une mesure de police interdisant de manière permanente les activités d'escalade et de canyoning sur une portion d'un cours d'eau a été jugée illégale car non limitée dans le temps. (CAA Marseille, 4 juill. 2005, Cne de Courmes, req. n° 03MA00612)

L'autorité de police ne peut imposer un régime d'autorisation ou de déclaration préalable à la pratique d'une activité sportive (sauf habilitation législative particulière).

↳ Ex. : bien qu'il soit en charge de réglementer la navigation sur les cours d'eau domaniaux ou privés, le préfet ne peut soumettre la circulation des embarcations à une autorisation préalable (CE 13 nov. 1992, Min. de l'équipement, du logement, des transports et de mer c. Ligue du Centre de canoë-kayak, n° 106788).

/ 2.3 DES MESURES PORTÉES À LA CONNAISSANCE DES PRATIQUANTS

Il est important de bien informer les pratiquants des mesures réglementaires de police prises sur un site, de signaler les dangers hors risque normal inhérent à la pratique. La réglementation doit être **visible et consultable sur le terrain** (ex. : affichage d'un arrêté sur le panneau d'entrée du site).

Édicter par arrêté une réglementation de police n'est pas suffisant, elle doit **s'accompagner de mesures matérielles de police** sous la forme de panneaux d'information et de signalisation implantés sur le site. Ces éléments seront analysés en cas de contentieux faisant par exemple suite à un accident, ce sont en effet ces mesures matérielles qui rendent la réglementation de police opposable aux pratiquants en cas de litige.



Pratique en milieu naturel et niveau d'information requis

L'intervention des autorités de police n'est pas limitée aux sites spécialement aménagés pour la pratique des activités de pleine nature. Des mesures de police particulières, d'information, de signalisation, de protection voire d'interdiction, doivent également être prises en tous lieux régulièrement fréquentés par des pratiquants dès lors que ces derniers recèlent des dangers excédants ceux contre lesquels un individu normalement prudent doit personnellement se prémunir.

En pratique, le niveau de protection et d'information attendu des autorités de police ne sera toutefois pas le même entre un site très aménagé et annoncé comme sécurisé et une pratique en milieu naturel sur des espaces faiblement voire non aménagés (hors sentier, terrain d'aventure, espaces naturels protégés, haute montagne ...).

JURISPRUDENCE

Des arrêts ont constaté l'absence de faute du maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police à la suite d'accidents de randonnée survenus sur des sentiers de montagne au motif que les risques en cause n'excédaient pas les risques ordinaires contre lesquels les randonneurs doivent se prémunir lorsqu'ils circulent sur ce type de sentiers. (CAA Marseille, 18 oct. 2018, Cne de Vernet-les-Bains, n° 17MA00828; CAA Nancy, 20 mars 1997, Cts X..., n° 94NC00827...)

Pour en savoir plus :



FICHE INFORMATION
DU PUBLIC



/ 2.4 LE POUVOIR DE POLICE NE PEUT SE DÉLÉGUER

Le pouvoir de police administrative, en particulier dans ses aspects normatifs, ne peut pas être délégué. Il s'applique de la même manière pour une activité en gestion directe ou déléguée dans le cadre d'une Délégation de Service Public (DSP), d'une convention de gestion d'un site de pratique, ou encore d'un projet développé par un EPCI... A noter toutefois que certains pouvoirs de police spéciale peuvent être transférés aux présidents d'EPCI.

↳ *Ex. : dans le cadre d'une DSP confiant la pratique du VTT de descente à une société de remontées mécaniques, le maire reste l'autorité compétente en matière de pouvoir de police générale*

Le maire **ne peut déléguer ses pouvoirs de police**, en revanche, il **peut déléguer** à un exploitant **l'application** et **le contrôle** des règlements de police édictées et **l'exécution** de certaines tâches.

↳ *Ex. : mission de prévention et gestion des secours confiée à un exploitant de remontées mécaniques sur un domaine skiable. (En ce sens : Cass., crim., 9 nov. 1999, n° 98-81.746 ; Cass., crim., 14 mars 2000, n° 99-82.871)*



EXEMPLE DE MESURE RÉGLEMENTAIRE : L'ARRÊTÉ DE POLICE

Un arrêté peut réglementer l'accès à un site de pratique pour garantir la sécurité des usagers. La réglementation peut par exemple porter sur les conditions d'accès, limiter le nombre de pratiquants, fixer des périodes d'utilisation, interdire la pratique sur une période de travaux, etc.

Cette réglementation de police peut également avoir des vertus pédagogiques en rappelant les règles d'encadrement de l'activité, les règles de classement et de cotation édictées par la fédération sportive délégataire ou faire référence aux chartes de balisage, normes Afnor, rappeler les consignes de sécurité ...

3. DES MESURES QUI PEUVENT ÊTRE CONTESTÉES

Qui peut les contester ?

Toute personne y ayant un intérêt soit parce que ces mesures sont perçues comme excessives, soit parce qu'au contraire elles sont jugées insuffisantes : pratiquants sportifs, organisations sportives, propriétaires privés, associations de protection de l'environnement...

Ce qui peut être contesté ?

› La **légalité externe** de la mesure : par exemple, est-ce que la mesure a été prise par l'autorité compétente dans le respect de ses prérogatives ?



JURISPRUDENCE

Une mesure prise par un maire au titre de son pouvoir de police générale a été jugée illégale car elle interdisait la pratique de l'escalade pour un motif sans lien avec le maintien de l'ordre public, à savoir la protection des espèces animales et végétales. (TA Nice, 22 févr. 2005, Préfet des Alpes-Maritimes c./ Cne de Gourdon, n° 0300491)

› La **légalité interne** de la mesure : sur le fond, est-ce que la mesure est bien justifiée, proportionnée, en adéquation avec sa finalité, suffisante au regard des enjeux ?

↳ *Rappel : Les interdictions générales et absolues sont généralement considérées comme illégales.*

4. BONNES PRATIQUES

/ CE QU'IL NOUS SEMBLE IMPORTANT DE RETENIR

- › **Maire** et **préfet** ont l'obligation de prendre des mesures permettant de garantir la sécurité des pratiquants
- › Ils disposent pour cela de **pouvoirs de police** qui leur permettent de prendre des **mesures matérielles** (sécurisation du site, signalisation des dangers) et des **mesures réglementaires** (arrêté de restriction d'usage, d'interdiction temporaire de la pratique) qui doivent être portées à la connaissance des usagers via une **bonne information**.
- › Ces mesures doivent néanmoins rester justifiées, proportionnées et limitées dans les temps et l'espace, le tout pour assurer le juste **équilibre entre liberté et sécurité des pratiquants**.

/ EN CONSÉQUENCE NOUS PRÉCONISONS

D'associer les maires voire les préfets aux projets d'aménagement et de développement de sites d'APN même s'ils n'en sont pas maîtres d'ouvrage (site développé par un EPCI, un club sportif, dans le cadre d'une DSP...), pour notamment :

- › Trouver la bonne articulation avec le maire si le site nécessite la mise en place de mesures réglementaires et définir collectivement les modalités d'information auprès des pratiquants (panneaux sur site, topoguides, etc.).
- › Trouver la bonne articulation sur les mesures matérielles à mettre en place : signalisation des dangers, la sécurisation de secteurs dangereux qui vont relever à la fois de la responsabilité du maire et de l'entité maître d'ouvrage (Collectivité locale, club, SEM...).
- › Définir et organiser la gestion des secours.

Dans tous les cas, même lorsque cela n'est pas obligatoire, il apparaît également opportun que les mesures de police à caractère réglementaire soient prises après **concertation avec l'ensemble des acteurs concernés** (socioprofessionnels, propriétaires...). Elles en seront d'autant mieux acceptées.

/ POUR ALLER PLUS LOIN

Droit des sports de nature, ouvrage collectif sous la direction scientifique de Frédérique Roux et Katia Sontag, et la direction éditoriale Jean-Pierre Vial, études sur la « police administrative », mise à jour permanente.

La police administrative et les activités sportives de pleine nature, Manuel Carius, Revue juridique de l'environnement, 2001, p. 173 et suiv. www.persee.fr

La police administrative www.collectivites-locales.gouv.fr

Les textes juridiques cités dans cette fiche sont consultables en ligne sur le site legifrance.gouv.fr

Le Département vous accompagne dans le développement de vos projets d'activités de pleine nature. Plus d'informations sur le site ressource : cdesi.savoie.fr

Fiche élaborée par le Département de la Savoie avec la collaboration de Maître Franck Lagarde du cabinet CDES conseil et le bureau d'étude Atemia.

Édition avril 2022



Interreg
ALCOTRA

Fonds européen de développement régional
Fondo europeo di sviluppo regionale

