



Activités de pleine nature & MAÎTRISE FONCIÈRE

Quels enjeux juridiques se cachent derrière la maîtrise du foncier ? Quels sont les outils mobilisables pour pérenniser un site de pratique ? Cette fiche a pour objectif de vous aider à mieux cerner ces enjeux, et vous guidera par quelques conseils dans vos démarches foncières.



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. DISPOSER DE LA MAÎTRISE FONCIÈRE :
DANS QUEL CAS ET COMMENT ? 2**
 - 1.1 Première étape, déterminer la nature du foncier du site
 - 1.2 Exemples d'outils juridiques mobilisables
 - 1.3 Quels risques y a-t-il à aménager et ouvrir un site au public sans autorisation ?

- 2. FOCUS : COMMENT BIEN MENER
LA CONTRACTUALISATION AVEC
LE(S) PROPRIÉTAIRE(S) FONCIER(S) ? 7**
 - 2.1 Le contrat, outil juridique incontournable aux formes variées
 - 2.2 Les clauses essentielles d'un contrat

- 3. BONNES PRATIQUES 10**



1. DISPOSER DE LA MAÎTRISE FONCIÈRE : DANS QUEL CAS ET COMMENT ?



RAPPEL SUR LE DROIT DE PROPRIÉTÉ

Pour rappel, le droit de propriété est un droit à valeur constitutionnelle (art. 2 et 17 de la DDHC).

L'article 544 du code civil énonce que la propriété est « le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou les règlements ».

Fréquenter un site, a fortiori l'aménager sans l'accord préalable de son propriétaire constitue une violation du droit de propriété (sauf disposition législative particulière).

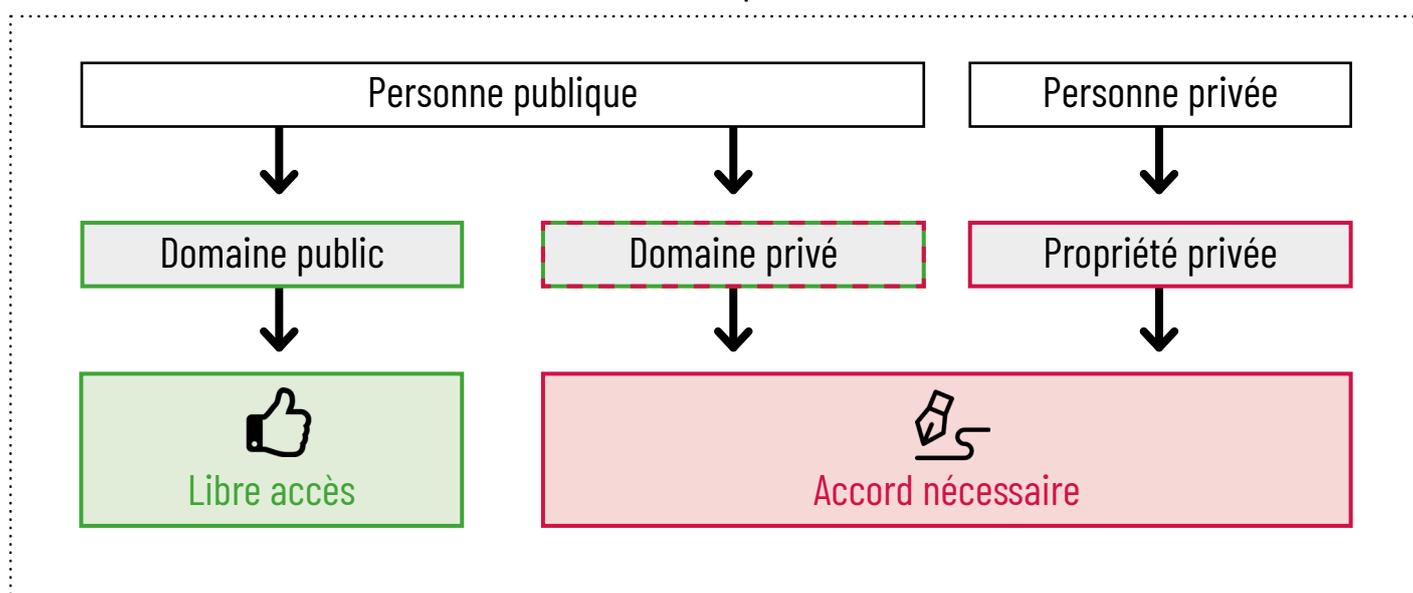
Ainsi, pour pouvoir aménager un site d'activités de pleine nature en vue de son ouverture au public, le porteur du projet doit impérativement s'assurer qu'il dispose de la **maîtrise foncière**.

/ 1.1 PREMIÈRE ÉTAPE, DÉTERMINER LA NATURE FONCIÈRE DU SITE

En premier lieu, il importe d'analyser le statut juridique du foncier concerné par l'emprise du projet. En effet, selon la nature du foncier, ce ne sont pas les mêmes régimes d'accessibilité et d'usage qui s'appliquent.

Il faut ainsi distinguer les biens appartenant à des personnes privées, et les biens dépendant du domaine des personnes publiques, qu'il s'agisse de leur domaine privé ou public.

LES STATUTS JURIDIQUES DU FONCIER



Domaine public d'une personne publique

Le domaine public d'une personne publique (Etat, EPCI, commune...) est constitué :

- › d'une part, des biens (immobiliers¹) qui relèvent de ce domaine en vertu d'une **disposition législative** (domaine public maritime, domaine public fluvial, domaine public routier, qui comprend notamment les voies communales, départementales...)
- › d'autre part, des biens (immobiliers) qui sont soit **affectés à l'usage direct du public**, soit **affectés à un service public** pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public.



JURISPRUDENCE

Il a été jugé que les terrains d'assiette des pistes de ski alpin ayant fait l'objet d'une autorisation d'aménagement en vertu du code de l'urbanisme font partie du domaine public des communes propriétaires desdits terrains. (CE Sect., 28 oct. 2014, Commune de Val d'Isère, n° 421491)

Ce statut est plutôt favorable car il n'est pas besoin d'obtenir une autorisation pour utiliser le site à des fins sportives ou de loisirs en cas d'usage par un public indéterminé, cet usage « collectif » étant soumis à un principe de libre accès (et de gratuité d'accès)² (ex. : circulation sur une voie publique).

Situation en Savoie ////

Le domaine public représente une part minime du foncier généralement concerné par les sites de pratique d'activités de pleine nature.

PROPRIÉTÉ D'UNE PERSONNE PUBLIQUE : DOMAINE PRIVÉ OU PUBLIC ?

En cas de litige, il appartient au juge de déterminer si un bien appartenant à une personne publique fait partie de son domaine public ou de son domaine privé.

Sauf disposition législative particulière (domaine public fluvial, voie communale ...), une décision de classement ou d'incorporation d'un bien dans le domaine public n'a en effet pas d'autre effet que de « constater » l'appartenance de ce bien au domaine public en application des critères visés ci-dessus.

Domaine privé d'une personne publique

Le domaine privé d'une personne publique est constitué :

- › d'une part, des biens (immobiliers) qui relèvent de ce domaine en vertu d'une **disposition législative** (chemins ruraux, bois et forêts relevant du régime forestier)
- › d'autre part, des biens (immobiliers) qui **ne répondent pas aux critères du domaine public** (absence d'affectation à l'usage direct du public ou à un service public ; affectation à un service public mais défaut d'aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public)

Ces biens du domaine privé sont aliénables et prescriptibles (sauf disposition législative contraire). Ainsi, l'accord préalable de la collectivité propriétaire mais également du gestionnaire s'il y en a un (ex. : forêts domaniales gérées par l'Office National des Forêts) est nécessaire à tout aménagement et toute ouverture au public.

Situation en Savoie ////

Nombreuses sont les collectivités propriétaires de parcelles et ce notamment dans les territoires de montagne. Les zones d'altitude et de haute montagne en Savoie font généralement partie du domaine privé des communes.



¹ Le terme juridique « immobilier » désigne les biens qui ne peuvent pas être déplacés, cela comprend les terrains fonciers et aménagements qui peuvent y être implantés.
² Les « usages privatifs » du domaine public (Ex. : par un club sportif) sont en revanche subordonnés à une autorisation préalable pouvant prendre la forme d'un contrat (contrat d'occupation temporaire du domaine public).

Propriété privée

Il s'agit d'un bien (immobilier) **appartenant à une personne privée**. L'aménagement et l'ouverture d'un site de pratique au public sur ce type de propriété contraint le maître d'ouvrage à obtenir l'accord du propriétaire. Ce dernier reste maître de son bien et peut annuler son accord à tout moment (selon les termes du contrat s'il y a).

Situation en Savoie **////**

Qu'il s'agisse de sentiers de randonnée, VTT, de pistes nordiques ou encore de voies d'escalade, nombreux sont les sites d'activités de pleine nature en Savoie concernés par du foncier privé.



©MOGOMA - Grenoble

Il existe cependant des statuts particuliers à connaître :

› Les chemins ruraux :

Bien que classés dans le domaine privé des communes, ils sont affectés à l'usage du public et librement ouverts à la circulation (C. rur., art. L. 161-1).

› Les cours d'eau :

En France, l'usage de l'eau appartient à tous (C. env., art. L. 210-1). Ce principe permet de circuler librement sur les cours d'eau, y compris les cours d'eau non domaniaux, sans qu'il soit besoin d'obtenir une autorisation préalable des propriétaires riverains (C. env., art. L. 214-12). Cette disposition permet notamment la pratique Eau vive en rivière sans nécessiter une autorisation des propriétaires riverains du cours d'eau.

› Les servitudes d'utilité publique (ou administratives) :

On peut notamment citer les servitudes de marchepied et de halage sur les rives des cours d'eau et plans d'eau domaniaux. Ces servitudes d'utilité publique permettent le passage des usagers (pêcheurs, piétons) sans qu'il soit nécessaire d'obtenir une autorisation. Ex. : libre circulation sur les chemins de halage de l'Isère

Pour en savoir plus :



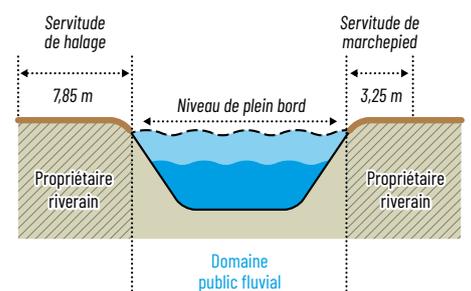
FICHE ACTIVITÉS
DE RANDONNÉE



Pour en savoir plus :



FICHE ACTIVITÉS
D'EAU VIVE



/ 1.2 EXEMPLES D'OUTILS JURIDIQUES MOBILISABLES

En fonction de la nature du foncier et de la configuration du site, plusieurs outils peuvent être mobilisés par le porteur de projet pour maîtriser le foncier dont :



Outils d'acquisition

S'il n'est pas déjà propriétaire des terrains, le porteur de projet peut les acquérir, soit dans le cadre d'une vente amiable, soit éventuellement en mettant en œuvre une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Intérêt : pérennité assurée dans le temps.

Inconvénient : démarche contraignante à mettre en place, peu consensuelle en cas d'expropriation.



Outils contractuels

A minima, le porteur du projet doit obtenir une autorisation préalable du propriétaire et/ou du gestionnaire (ex. : forêts domaniales gérées par l'ONF) et/ou de l'exploitant (ex. : un agriculteur). Celle-ci peut être orale, mais il est préférable, en termes de sécurité juridique, qu'elle soit formalisée dans un contrat permettant de préciser plus largement les droits et engagements des parties. Un contrat formel peut ainsi s'avérer utile en particulier (mais pas seulement) pour clarifier en amont les questions de responsabilité et d'assurance en cas d'accident (cf. paragraphe 2.2). Un outil contractuel communément utilisé pour les sports de nature est la « convention d'autorisation de passage ».

Intérêt : démarche administrative relativement simple pour les conventions de passage

Inconvénient : l'accord du propriétaire est formalisé mais la pérennité n'est pas garantie sur la durée, le propriétaire pouvant se rétracter. La continuité n'est pas non plus assurée en cas de vente de la parcelle.



La servitude « Montagne »

La loi montagne prévoit que les propriétés privées ou faisant partie du domaine privé d'une collectivité publique peuvent être grevées, au profit de la commune, du groupement de communes, du département ou du syndicat mixte concerné, d'une servitude destinée à assurer le passage, l'aménagement et l'équipement des pistes de ski alpin et des sites nordiques destinés à accueillir des loisirs de neige non motorisés organisés etc.

Une servitude peut également être instituée par le Préfet, après avis consultatif de la chambre d'agriculture, pour assurer, dans le périmètre d'un site nordique ou d'un domaine skiable, le passage, l'aménagement et l'équipement de pistes de loisirs non motorisés en dehors des périodes d'enneigement, ou encore pour assurer, lorsque la situation géographique le nécessite, les accès aux sites d'alpinisme, d'escalade en zone de montagne et de sports de nature, ainsi que les accès aux refuges de montagne (C. tour., art. L. 342-20).

Intérêt : pérennité assurée dans le temps car la servitude se transmet en cas de vente de parcelles.

Inconvénient : démarche administrative relativement lourde car relevant des services de la préfecture. Cette disposition bien que déployée en faveur des sports de nature est encore peu utilisée aujourd'hui par les porteurs de projet. Outil contraint au périmètre de sites nordiques et des domaines skiables.

Pour en savoir plus :



FICHE ACTIVITÉS
NORDIQUES



/ 1.3 QUELS RISQUES Y A-T-IL À AMÉNAGER ET OUVRIR UN SITE AU PUBLIC SANS AUTORISATION ?

Aménager, ou même fréquenter un site sans l'accord de son propriétaire peut amener ce dernier à mettre en œuvre différentes actions judiciaires qui peuvent s'avérer très impactantes pour un projet :

1. **Le propriétaire peut ainsi demander la cessation du trouble** que lui cause l'utilisation ou l'aménagement non autorisé de son bien (ex. : fermeture d'un itinéraire de randonnée)
2. **Il peut également demander au juge de condamner le maître d'ouvrage à démonter** et retirer les aménagements ou équipements litigieux (ex. : démantèlement d'une passerelle piétonne installée sans son autorisation)
3. **Il peut aussi solliciter des dommages et intérêts** en réparation du préjudice qui en résulte
4. Si l'aménagement a été réalisé par une personne publique, **le propriétaire peut se prévaloir d'une « voie de fait »**, c'est-à-dire d'une action manifestement illégale de l'administration de nature à porter une atteinte grave à son droit de propriété



© MOCOMA - Grenoble

JURISPRUDENCE

Malgré le refus d'un propriétaire, le Département de la Dordogne avait pénétré sur les parcelles de ce dernier et réalisé divers aménagements pour les besoins d'une manifestation sportive. Il a été jugé que les dégradations commises par le Département, consécutives à l'occupation d'un terrain en l'absence de titre l'y autorisant légalement, constituaient une voie de fait relevant de la compétence des juridictions judiciaires. (Cass., 1^{ère} civ., 30 sept. 2009, n° 08-19.003)

5. L'aménagement d'un site sans l'autorisation de son propriétaire peut par ailleurs constituer une **infraction pénale**. En effet, si le simple passage non autorisé sur le terrain d'autrui n'est pas pénalement répréhensible, il en va différemment lorsque l'empiètement illicite s'accompagne d'une destruction, d'une dégradation ou d'une détérioration des lieux (C. pén., art. 322-1 et R. 635-1).



2. FOCUS : COMMENT BIEN MENER LA CONTRACTUALISATION AVEC LE(S) PROPRIÉTAIRE(S) FONCIER(S) ?

/ 2.1 LE CONTRAT, OUTIL JURIDIQUE INCONTOURNABLE AUX FORMES VARIÉES

Pour pallier à l'absence de maîtrise foncière, le contrat est un outil juridique incontournable.

En pratique, il existe une grande hétérogénéité des pratiques contractuelles qui s'explique notamment par la diversité des acteurs susceptibles d'être concernés par le projet d'aménagement et les clauses du contrat (bail, location, prêt à usage...)

Le choix du type de contrat et son contenu est à définir en fonction des besoins et contraintes du site et des acteurs concernés.

La contractualisation pour l'accès aux sites de pratique d'activités de pleine nature est d'ailleurs prévue par un certain nombre de dispositions législatives, notamment relatives au **PDIPR** et au **PDESI**.

PDIPR (Plan Départemental des Itinéraires de Promenade et de Randonnée)

L'article L. 361-1 du code de l'environnement énonce ainsi que les itinéraires inscrits au PDIPR peuvent emprunter des voies publiques existantes, des chemins relevant du domaine privé du département ainsi que les emprises des servitudes (...). Ils peuvent également, après délibération des communes concernées, emprunter des chemins ruraux et, **après conventions passées avec les propriétaires intéressés**, emprunter des chemins ou des sentiers appartenant à l'État, à d'autres personnes publiques ou à des personnes privées. Ces conventions peuvent fixer les dépenses d'entretien et de signalisation mises à la charge du département.

PDESI (Plan Départemental des Espaces, Sites et Itinéraires)

L'article L. 311-3 du code du sport énonce quant à lui que le PDESI est mis en œuvre dans les conditions prévues aux articles L. 113-6 et L. 113-7 du code de l'urbanisme. Ces dispositions prévoient que les collectivités territoriales ou leurs groupements **peuvent passer avec les propriétaires des conventions tendant à l'ouverture au public** de ces bois, parcs et espaces naturels ainsi que des conventions pour l'exercice des sports de nature.



©Département de la Savoie

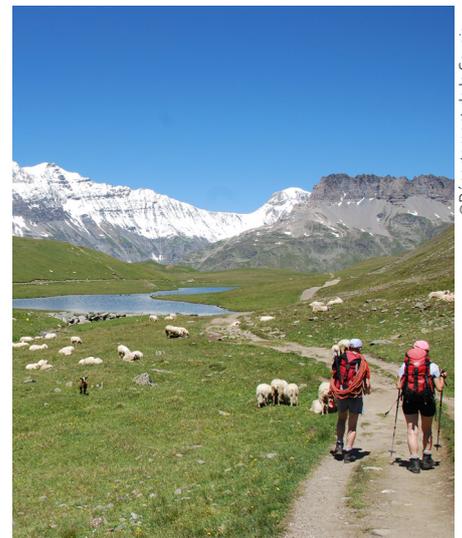
/ 2.2 LES CLAUSES ESSENTIELLES D'UN CONTRAT

La conclusion d'un contrat (exemple classique de la convention de passage) permet de formaliser par écrit les droits et obligations entre le propriétaire et la personne qui va assurer l'aménagement et la gestion du site.

Le contenu du contrat relève de la libre négociation entre les parties ; il dépend des circonstances propres à chaque situation. Il n'est pas possible en la matière de s'en remettre à un modèle type de contrat.

En pratique, certaines clauses apparaissent toutefois incontournables :

- **clause portant sur l'objet du contrat** : il s'agit de préciser les droits consentis par le propriétaire et/ou l'exploitant au gestionnaire et, éventuellement, au maître d'ouvrage
 - ➔ *Exemple : droit de passage et/ou d'usage au profit de telle ou telle catégorie de public ; droit de réaliser des aménagements et de procéder à l'entretien du site ou de l'itinéraire...*
- **clause portant sur l'emprise foncière** : il s'agit de désigner les parcelles concernées par les droits visés ci-dessus, étant précisé qu'il peut s'agir des terrains d'assiette du site de pratique lui-même, mais également des voies d'accès... (à cet égard, un extrait du cadastre ou tout autre élément d'identification peut être joint en annexe du contrat).
- **clause portant sur les engagements du gestionnaire et éventuellement du maître d'ouvrage** :
 - a. activités autorisées, nature et conditions de réalisation des aménagements
 - ➔ *Exemple : respect des règles en matière d'urbanisme et d'environnement, respect du milieu naturel, balisage, information du public, conciliation avec d'autres usages...*
 - b. obligation d'entretien et de maintenance, propreté du site
 - ➔ *Exemple : obligation d'enlèvement des déchets, sensibilisation du public...*
 - c. restrictions temporaires d'usage
 - ➔ *Exemple : le propriétaire et/ou l'exploitant, après information du gestionnaire, pourra interdire ou restreindre exceptionnellement l'accès du site au public en cas de travaux incompatibles avec les activités autorisées, pour les besoins de l'exploitation ou encore pour des raisons de sécurité ; il peut être utilement précisé que ces restrictions donneront lieu à une information du public de la part du propriétaire ou du gestionnaire...*
- **clause portant sur l'intervention du maire au titre de ses pouvoirs de police** : il peut être opportun de mentionner que les aménagements réalisés sur le site et l'information du public ne dispense pas le maire de prendre les mesures de police appropriées en cas de dangers particuliers sur ou aux abords du site en question...
- **clause portant sur les obligations du propriétaire et/ou de l'exploitant** : il peut être précisé que celui-ci s'engage à ne pas compromettre l'accès du public et la pratique des activités, à ne pas autoriser des tiers à implanter des aménagements sur le site, à informer le gestionnaire avant la réalisation de travaux...



©Département de la Savoie

Pour en savoir plus :



FICHE POUVOIRS
DE POLICE



- › **clause portant sur les responsabilités** : il est très important de clarifier les responsabilités incombant à chaque partie signataire notamment en cas d'accident. A cet égard, il est important notamment de préciser à qui incombe la « garde juridique » du site conventionné et des équipements qui y sont implantés

↳ Cette notion de « garde » est essentielle au regard de l'application du régime de la responsabilité civile délictuelle du fait des choses qu'elle induit (régime de responsabilité sans faute). Il est légitime que le propriétaire, en contrepartie du droit consenti de passage et d'aménagement de son terrain, ne veuille pas assumer personnellement cette responsabilité qui par principe lui incombe. Il est d'usage que le contrat prévoit un transfert de la garde du site au gestionnaire. Il convient néanmoins de bien préciser dans ce cas que le propriétaire conserve la responsabilité des dommages causés ou subis en raison de ses actes fautifs.

- › **clause responsabilisant le public** : même si les pratiquants ne sont pas signataires du contrat, il peut être opportun de prévoir que ceux-ci devront adopter un comportement prudent, que l'activité sportive autorisée présente des risques et qu'ils devront en conséquence supporter les dommages subis ou causés du fait de leur propre imprudence, et notamment de l'inadaptation de leur comportement à l'état naturel des lieux ou aux dangers normalement prévisibles dans la nature et contre lesquels ils doivent personnellement se prémunir.



© F. Rumillat - Département de la Savoie

Pour en savoir plus :



FICHE RESPONSABILITÉS
EN CAS D'ACCIDENT



Parmi les autres clauses plus classiques à insérer dans le contrat, on peut citer celles relatives :

- › à sa durée (privilégier des durées longues et des tacites reconductions)
- › à ses conditions financières (mise à disposition à titre gratuit ou onéreux)
- › à ses conditions de résiliation
- › aux conséquences résultant de la fin du contrat (déséquipement, remise en état du site)
- › au règlement des litiges...

Les signataires :

En dehors des parties prenantes type **propriétaire**, **gestionnaire** et **aménageur** si différent, il est opportun d'ajouter également :

- › **La commune** : même si elle n'est ni gestionnaire ni maître d'ouvrage, il est important que le maire soit informé de la présence d'un site ouvert au public et qu'il puisse faire usage, le cas échéant, de ses pouvoirs de police.
- › **L'exploitant agricole** : si le terrain fait l'objet d'un usage par un exploitant agricole, il convient de l'associer à la démarche et de recueillir son accord pour s'assurer de la bonne compatibilité des aménagements et de la pratique avec ses usages.

3. BONNES PRATIQUES

/ CE QU'IL NOUS SEMBLE IMPORTANT DE RETENIR

- › Tout porteur de projet doit **obtenir les droits** d'usage et/ou de gestion (= la maîtrise foncière) de son site de pratique, que ce soit pour l'aménagement du site ou son utilisation par le public.
- › Aménager un site sans l'accord de son propriétaire constitue une **violation du droit de propriété** pouvant entraîner des poursuites judiciaires préjudiciables au projet (abandon du projet, réparation des préjudices subis par le propriétaire...).
- › Il existe différents outils juridiques et dispositions législatives pour garantir la maîtrise du foncier ; plus ou moins contraignants et pérennes.
- › Il convient d'étudier la solution la plus adaptée au regard de la configuration du site et du statut juridique du foncier.

/ EN CONSÉQUENCE NOUS PRÉCONISONS

Mener une étude cadastrale précise de l'emprise foncière de votre futur site dès l'élaboration de votre projet. Vous pouvez contacter la mairie pour obtenir le plan cadastral et la liste des propriétaires fonciers des parcelles concernées par le site de pratique. Le site geoportail.gouv.fr peut vous aider à identifier les numéros de parcelles (fond de carte « Parcelles cadastrales », possibilité d'importer un KML ou gpx de l'emprise du projet).

Identifier les outils fonciers à mobiliser en fonction de la nature juridique du foncier et des enjeux de votre projet.

Privilégier la concertation pour recueillir l'accord des propriétaires et gestionnaires, en veillant à associer également les exploitants de l'espace (agriculteurs, ONF...)

En cas de difficulté à maîtriser le foncier ou d'opposition de propriétaires, évaluer les possibilités d'adaptation de votre projet (modification de l'itinéraire...)

En cas de conclusion d'un contrat de gestion :

- › Intégrer toutes les parties concernées à la signature de ce contrat de gestion,
- › Se référer aux clauses incontournables mentionnées dans cette fiche pour s'assurer de bien formaliser les droits et obligations de chacun,
- › Faire appel éventuellement à une expertise juridique pour définir le type de contrat le plus adapté à la situation et vérifier la fiabilité juridique de votre contrat

En cas de contractualisation, il est fortement recommandé de **prendre une assurance responsabilité civile** pour tous dommages liés au site conventionné.

/ POUR ALLER PLUS LOIN

Analyse juridique des pratiques et outils de contractualisation pour l'accès et la pérennisation des espaces, sites et itinéraires de sports de nature, Pôle ressources national sports de nature, 2014 sportsdenature.gouv.fr

Guide du PRNSN, Quels outils mobiliser pour pérenniser l'accès aux lieux de pratique ? sportsdenature.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



UNION EUROPÉENNE
UNIONE EUROPEA



GRAIES Lab