

# **Compte rendu des Premières Rencontres thématiques CDESI Allier**

**Mercredi 13 septembre 2006**

***Les conventions de passage dans la gestion des sports de nature***



## SEANCE PLENIERE

### ☞ Gilles HUARD, Responsable du Service Sports et Jeunesse, Conseil général de l'Allier :

La CDESI Allier a été créée par délibération de l'Assemblée départementale de juin 2005 et a été installée le 2 février 2006, en réponse au décret du 9 décembre 2004 modifiant la loi 84-610 du 16 juillet 1984 donnant la compétence aux Départements en matière de sports de nature et à une volonté forte des élus du Conseil général de l'Allier. Des groupes de travail par thème (filière Terre, filière Eau, PDESI et conventionnement, accès des handicapés aux sports de nature, formation professionnelle et emploi) ont ensuite été mis en place pour réfléchir sur différents aspects aussi bien juridiques que techniques. Il s'agit également d'élaborer le PDESI (Plan Départemental des Espaces, Sites et Itinéraires).

Claude RIBOULET, Vice-Président du Conseil général chargé des Sports, a souhaité la mise en place de cette journée pour informer tous les acteurs concernés par les problématiques de conventionnement.

### ☞ Thierry BEDOS, Référent national Sports de Nature, Pôle Ressources Nationales Sport de Nature, Ministère de la Jeunesse, des Sports et de la Vie Associative :

Par nature, le PRNSN est un centre de formation pour les professionnels des sports de pleine nature. Cette présentation est le fruit de différentes structures associées (Assemblées, Ministère Jeunesse Sports et Vie Associative, Ministère de l'Ecologie, ...).

**Lien avec intervention PRNSN**

### ☞ Echanges avec les participants ☞

Mme HECKMANN, représentante du CROS (Comité Régional Olympique et Sportif) et du CESR (Comité Economique et Social Régional d'Auvergne) rappelle que le CESR s'est saisi de la question des sports de nature. Les conclusions de son étude sont sensiblement les mêmes que celles du Pôle Ressources. Le département de l'Allier est d'autant plus avancé qu'un ancien Directeur de la DDJS s'est beaucoup penché sur la question. Cela a commencé en 1991 par la création de l'ADAPNA (Association Départementale des Activités de Pleine Nature de l'Allier), très aidée par le Conseil général et dissoute aujourd'hui.

T. BEDOS souligne le rôle des Conseils régionaux qui permettent des articulations importantes, notamment sur l'accompagnement fluvial, pédestre, équestre.

Mme HECKMANN rappelle que le Conseil régional d'Auvergne a souhaité la création d'une CRESI (Commission Régionale des Espaces, Sites et Itinéraires).

M. BONNARD, Fédération Française de Quad et élu de Montluçon, pose le problème du passage de pratiquants non licenciés sur des terrains privés conventionnés avec une fédération. Comment les contrôler, les dissuader ?

T. BEDOS confirme cette réalité, les collectivités territoriales comme les fédérations ont conscience de cet état de fait. La sensibilisation des « pratiquants libres » peut passer par la valorisation de ces espaces avec une signalisation adéquate, la prévention par une information accrue auprès des pratiquants, susceptible de leur montrer l'intérêt de se fédérer. La gestion des individuels reste difficile mais elle est aussi liée et présente dans beaucoup d'autres pratiques et secteurs que les sports de nature. Il reste cependant la possibilité aux propriétaires de clôturer leurs chemins privés.

☞ **Sandra BESSARD, Responsable du Service juridique, Conseil général de l'Allier**

**Lien avec intervention CG Allier**

### ☞ Echanges avec les participants ☞

Quels sont les risques encourus lorsqu'un pratiquant non licencié dans un club circule sur un terrain privé dont le propriétaire a établi une convention avec un club ?

A partir de cet exemple, **S. BESSARD** rappelle que la personne sera traitée en tant que particulier s'étant introduit illégalement sur un terrain privé.

Le contenu des conventions entre un club et un propriétaire doit être extrêmement précis et mentionner tous les aspects (quel type d'accord, quelles autorisations de passage, pour quel public, quelle durée, etc...).

Les pouvoirs de police relèvent du Maire, et de lui seul, et ne peuvent faire l'objet d'aucune délégation. Si un Maire venait à déléguer ses pouvoirs illégalement à un club, la responsabilité du club pourrait néanmoins être engagée en cas de litige, le juge se prononçant uniquement sur le litige et non sur l'illégalité de l'acte du Maire.

Le Maire est habilité à prendre des décisions de police sur des terrains privés (en cas de problèmes de sécurité notamment).

**M. PELISSIER**, Direction Départementale de la Jeunesse, des Sports et de la Vie Associative de l'Allier, précise que seuls les Maires ou le Préfet disposent de pouvoirs de police. De plus, si le Préfet prend une mesure, le Maire ne peut pas la minimiser mais seulement la rendre plus sévère.

**M. ROILETTE**, du Comité Départemental de Randonnée pédestre de l'Allier veut souligner la responsabilité des baliseurs. Le fait de baliser un chemin est une invitation au public à l'utiliser, par conséquent la responsabilité du baliseur peut être recherchée en cas de problème.

En cas d'appropriation de chemin rural, **S. BESSARD** insiste sur le fait qu'il appartient au Maire de réagir en utilisant son pouvoir de police puisque les chemins ruraux appartiennent au domaine privé des communes. Le juge attend de la commune qu'elle fournisse les preuves de sa propriété. Rappelant par la même que si un propriétaire demandeur peut justifier d'une possession paisible, publique, continue et non équivoque d'un chemin pendant une durée de 10 à 30 ans (selon le cas), il peut faire valoir son droit à la propriété dudit chemin au titre de la prescription décennale ou trentenaire.

Cependant, les communes ne sont pas tenues d'entretenir les chemins ruraux.

☞ **JEAN-PAUL NEBOUT, Ingénieur forestier, Centre Régional de la Propriété Forestière Auvergne**

**Lien avec intervention CRPF**

A travers ces différentes interventions, les aspects juridiques et le droit apparaissent comme essentiels dans les questions inhérentes à l'accès à la nature.

Dans sa démarche, le Conseil général de l'Allier a eu le souci dès le départ d'associer les partenaires privés et publics. Plus particulièrement, dans le cadre du plan Bois, le Conseil général de l'Allier a souhaité que les propriétaires forestiers travaillent sur ce sujet d'accueil des personnes en forêt, avec pour toile de fond la prise en compte de la fonction sociale de la forêt qu'elle soit publique ou privée.

Le terme de contrat est préférable au terme de convention, le choix des mots peut être important au regard des incidences juridiques.

## Echanges avec les participants

L'image qu'ont les propriétaires forestiers des pratiquants est souvent négative en raison des nuisances (ordures, plastiques ...) qui constituent un frein à une démarche d'ouverture des forêts privées.

**M. DUVIVIER**, syndicat de la propriété forestière, propose une réflexion sur l'apport de garanties pour résoudre ces problèmes. En effet, les propriétaires seraient alors plus enclins à ouvrir leurs forêts. La concertation entre utilisateurs est une démarche pratiquée depuis longtemps par les propriétaires notamment en raison de la pratique de la chasse qui nécessite de passer des conventions. La CDESI Allier pourrait prendre appui sur les types de convention et modalités de fonctionnement adoptées pour les chasseurs.

**M. BOURGUIGNON**, syndicat de la propriété rurale, nous informe de la constitution en cours d'un pôle de la propriété (rurale, agricole, forestière ...). Il n'y a pas d'opposition de principe mais les propriétaires ne veulent pas être contraints d'ouvrir leurs sites, la démarche doit rester volontaire. Un contrat type pourrait être réalisé avec toutes les parties concernées, étudié par des services juridiques et avec des conditions financières éventuelles selon l'accueil du public. Il est important que les propriétaires restent les maîtres d'oeuvre de ces contrats.

En ce qui concerne les forêts communales, la commune a les mêmes droits que le propriétaire privé. Le Maire décide ou non de ce qui se passe dans sa forêt. Des conventions d'usage général sont toujours possibles. Dans tous les cas, c'est le droit commun qui s'applique pour tout particulier.

Pour la forêt domaniale, quand une collectivité souhaite créer des sentiers de randonnée, elle doit passer une convention avec l'ONF.

Les propriétaires tolèrent les pratiques libres dans les forêts privées. Il est parfois difficile de définir un juste milieu entre certaines pratiques. A titre d'exemple, il existe une réelle différence entre les ramasseurs de champignons du dimanche pour leur consommation personnelle ou les ramasseurs qui vont ensuite aller les vendre.

Autre exemple : le site de la cascade de la Pisserotte en Montagne Bourbonnaise est très fréquenté. Pourtant, il s'agit d'un site privé, les propriétaires acceptent et tolèrent les baignades et les visites.

**M. PELISSIER** rappelle que la chasse n'est pas reconnue comme une activité sportive et ne dépend pas du Ministère de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative. La comparaison entre les conventions établies pour la chasse (avec notamment les prélèvements d'animaux et de faune sauvage) et les conventions possibles pour les sports de nature est par conséquent inappropriée.

D'autres moyens peuvent être envisagés pour permettre aux propriétaires privés de conventionner, notamment par un travail de longue haleine sur les comportements et de sensibilisation par le biais de documents d'information et de prévention.

Il convient de replacer la question de l'accès à la nature et des collaborations entre les divers usagers dans un contexte global de développement durable. Un accès illimité à l'ensemble des espaces naturels n'est pas possible, des choix sont à opérer et tous les sites remarquables ne justifient pas un développement d'activités.

Les droits des propriétaires sont souvent mis au premier plan en ce qui concerne les pratiquants motorisés, alors que les randonneurs pédestres ne se posent pas forcément la question de savoir chez qui ils sont. Pourtant, la problématique est la même quel que soit le type de pratique.

## ATELIERS SPECIFIQUES

### FILIERE TERRE

☞ **Jean-Louis BIANCHIN, Président du Comité Départemental de Montagne et d'Escalade de l'Allier**

#### Lien avec intervention CDME

La Fédération établit en général 2 types distincts de convention : celles d'accès au site et celles pour les sites eux-mêmes. En revanche, la Fédération ne peut signer une convention avec un propriétaire de sites d'escaladarbre ou d'une via ferrata car elle n'a pas prévu ces activités dans ses statuts et n'est pas assurée pour cela. Des pourparlers sont en cours pour modifier les statuts, mais ces activités, considérées comme plus dangereuses que l'escalade classique, nécessitent de longues négociations.

Le type de convention mis en place par la Fédération Française de Montagne et d'Escalade sert actuellement de modèle au niveau européen. Le contenu et certaines clauses sont très approfondis lorsque les enjeux sécuritaires sont importants.

Il appartient au grimpeur d'évaluer son propre niveau et sa capacité à grimper une voie. Les topoguides informent sur les difficultés et les cotations. La Fédération souscrit une assurance pour les grimpeurs licenciés mais tout pratiquant peut prendre une assurance auprès d'un autre prescripteur mais il faut que celle-ci soit au moins équivalente en terme de couverture à celle proposée par la Fédération d'escalade.

#### ☞ Echanges avec les participants ☞

**Noël ETIER**, de l'association CHAMINA : Quelle peut être la responsabilité pénale du propriétaire du site ?

La Fédération endosse la responsabilité civile du propriétaire (transfert de la chose gardée) mais le propriétaire conserve une responsabilité pénale par rapport à son site. Dans tous les cas, celle-ci ne peut être transférée à un tiers.

Cependant, la responsabilité de la fédération n'est pas engagée si le grimpeur ne respecte pas les consignes de sécurité. La fédération est considérée comme un aménageur du site.

Il y a peu de difficultés de conventionnement avec les sites d'escalade avec les propriétaires car ceux-ci utilisent peu leur site pour leur usage personnel, alors que ce n'est pas le cas des propriétaires de chemins par exemple.

☞ **Jean-Claude ROILETTE, Vice-Président du Comité départemental de Randonnée de l'Allier**

#### Lien avec intervention CD Rando (les commentaires des cartes sont donnés à titre d'exemple)

Les sentiers empruntés sont surtout des chemins ruraux qui relèvent du domaine privé des communes car ils ne sont pas goudronnés en général. Il n'y a pas d'obligation pour la commune de les entretenir et ils peuvent faire l'objet d'appropriation. Le Comité de randonnée pédestre effectue une veille sur les chemins ruraux afin de ne pas les laisser tomber en désuétude.

Sont également ouvertes au public les voies communales et les routes départementales qui appartiennent au domaine public des collectivités et sont inaliénables. Toute personne peut demander à consulter le cadastre pour connaître la nature juridique d'un chemin.

Par ailleurs, les voies d'accès menant aux propriétés de particuliers, les routes et chemins forestiers sont privés.

Le PDIPR (Plan Départemental d'Itinéraires de Promenade et de Randonnée) permet aux Maires d'inscrire des chemins ruraux afin de les protéger. En cas de projet d'aliénation d'un chemin inscrit au PDIPR, la commune est obligée de proposer un chemin de substitution d'une valeur égale. Une enquête publique est demandée pour les aliénations de chemins ruraux et le Conseil général, compétent pour le PDIPR, est habilité à intervenir et à juger de la pertinence du chemin proposé en substitution.

**M. BONNARD** : Quel est l'intérêt pour les propriétaires ou les maires d'inscrire un chemin au PDIPR avec ces contraintes ?

**M. ROILETTE** : Les maires sont de plus en plus sensibilisés à la préservation des chemins ruraux. Lors de l'élaboration du premier PDIPR dans les années 80, ceux-ci ont opposé peu de résistance à l'inscription des chemins ruraux.

A partir de l'automne, une opération « Eco-veille » va permettre aux randonneurs d'informer le Comité de randonnée pédestre via les offices du tourisme sur l'état des chemins. En cas de problème, le signalement est fait auprès de la commune ou du Conseil général (exemple du Puy de Dôme). Les communes ont un intérêt à nettoyer leurs chemins et chaque acteur doit jouer son rôle.

**Thibault GAILLARD**, de Moulins Communauté soulève le problème de la répartition des compétences en matière de randonnée. La Communauté d'agglomération de Moulins dispose ainsi de la compétence en matière d'aménagement mais les communes membres restent compétentes pour la voirie et l'entretien des chemins, ce qui nécessite une bonne coordination pour la pérennité du réseau créé. Les communes jouent le jeu car les itinéraires de randonnée présentent un intérêt touristique.

**Pascal PINEL**, animateur randonnée - SMAT du Bassin de la Sioule : les fermiers ou locataires de chemins ou sites doivent-ils être co-signataires aux côtés du propriétaire ?

Il ne semble pas y avoir d'obligation en la matière mais il est recommandé que le fermier ou le locataire soit co-signataire de la convention pour assurer une meilleure pérennisation du site. L'usage veut que le propriétaire s'engage à prévenir le fermier ou le locataire que le chemin ou le site est ouvert aux pratiquants de sports de nature. Lorsqu'une parcelle est donnée à bail, le preneur doit normalement donner son accord et peut co-signer la convention avec le propriétaire. La convention est alors annexée au bail.

☞ **Ghislaine BRODIEZ, Responsable sylvétude, Office National des Forêts**

### **Lien avec intervention ONF Allier**

20% des forêts de l'Allier appartiennent aux communes ou à l'Etat. 27500 hectares sont gérés par l'ONF, établissement public de gestion des forêts domaniales agissant au nom de l'Etat, placé sous la double tutelle des Ministères de l'Agriculture et de l'Environnement.

L'Etat pose ses exigences sur ce qui peut être fait ou non, notamment au travers de la loi d'orientation sur les forêts de 2001 qui précise que la forêt est un outil de développement local, économique (production de bois, chasse ...) et touristique du territoire. Des chartes forestières ont

ainsi été mises en place sur le territoire de la Montagne Bourbonnaise, et un projet est en cours en forêt de Tronçais.

Il existe une demande forte des collectivités et des pratiquants pour de multiples activités en forêt due à une évolution sociétale. La forêt est ouverte à tous, mais aucun équipement n'est initialement prévu par l'ONF qui n'a pas une obligation de politique active en matière d'accueil du public en forêt. Ainsi, l'office n'aménage pas de lui-même les forêts domaniales, à l'exception de la pose de panneaux de signalisation, mais répond à des demandes des collectivités qui sont des partenaires privilégiées. L'ONF étudie toute demande d'autorisation d'activité et accepte au cas par cas selon la pratique concernée. Des documents de gestion sont également présentés aux collectivités avant leur validation.

L'ONF raisonne en logique de massifs pour l'autorisation des sports de nature afin de ne pas segmenter la forêt et de ne pas dédier des zones spécifiques à une pratique particulière. Dans tous les cas, les activités autorisées en forêts domaniales ne doivent pas mettre en péril l'activité économique ni porter atteinte à l'environnement. La pratique d'activités motorisées peut être autorisée par convention sur certaines portions de forêts étudiées au cas par cas. Il n'y a pas d'opposition de principe.

L'ONF est en général maître d'ouvrage et la collectivité partenaire. La maîtrise d'ouvrage peut être déléguée de façon restreinte et encadrée lorsque le projet correspond au plan de gestion de la forêt et l'ONF devient alors un partenaire technique.

Les risques d'accident en forêt sont les mêmes que pour toute pratique en milieu naturel. La loi sur les territoires ruraux précise que le requérant doit prouver une faute à l'encontre du propriétaire. Auparavant, il appartenait au propriétaire de démontrer qu'il n'avait pas commis de faute, il s'agit d'une reconnaissance du droit de propriété.

Pour ce qui concerne les problèmes liés à la pratique sauvage, les pratiquants en « électrons libres » iront toujours là où ils le souhaitent.

## FILIERE EAU

☞ **Jean-André GUILLERMIN, Service Environnement de la Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt**

**Lien avec intervention DDAF**

### **Echanges avec les participants**

Le SAGE (Schéma d'Aménagement et de Gestion de l'Eau) de l'Allier n'est pas encore en phase finale, un cabinet d'études travaille actuellement sur les problématiques, l'état des lieux, le diagnostic avant la rédaction du SAGE proprement dit. Les commissions sont en place, cependant des sous commissions peuvent être créées au sein desquelles les pratiquants de sports de nature pourront être consultés. Cependant, on constate encore trop peu de SAGE invitant les pratiquants à réfléchir à une gestion concertée.

Les arrêtés préfectoraux réglementent les sites selon la propriété des plans d'eau fermés. Chaque cas est différent, il faut donc rechercher le propriétaire pour chacun.

La jurisprudence précise que le pratiquant peut circuler sur la rivière sans poser pied à terre, seulement de manière exceptionnelle.

**J.A. GUILLERMIN** souligne les impacts que peuvent occasionner la pratique du canoë sur le milieu naturel, démontrés par des études américaines mais également françaises. Sur certaines plages où nichent des oiseaux, un seul kayak peut déranger la faune. Les licenciés de la fédération

sont informés, précise **R. TISSERAND**, et sensibilisés. Il n'y a pas de sur-fréquentation sur les sites de l'Allier par rapport à l'Ardèche.

**Mme GOURNEZ**, du Conservatoire des Sites de l'Allier, rappelle qu'un travail en concertation avec les pratiquants avait été mené avec l'ADAPNA pour évaluer la fréquentation et réfléchir sur les accès au cours d'eau. Aujourd'hui, avec la CDESI, cette discussion est engagée au niveau départemental. Une volonté est manifeste en tout cas.

☞ **Rosine TISSERAND, Conseillère Technique Nationale, Fédération Française de Canoë-Kayak**

**Lien avec intervention FFCK**

### ☞ Echanges avec les participants ☞

Le Plan Départemental de Randonnée Nautique de l'Allier date de 1987 et a été élaboré par le comité départemental de canoë. Aujourd'hui, ces plans sont pour la plupart établis par les Conseils généraux et restent d'application volontaire car les Départements n'ont pas d'obligation en la matière. Un nouveau PDRN n'est pour l'instant pas envisagé sur le département, cependant la concertation est engagée au sein de la CDESI, et les sites de pratique seront pris en compte au PDESI (Plan Départemental des Espaces, Sites et Itinéraires).

☞ **Louis BEUDET, Chargé de la CDESI, Conseil général de la Nièvre**

**Intervention CG Nièvre**

### ☞ Echanges avec les participants ☞

L'exemple du plan Loire dans le département de la Nièvre a permis de structurer l'offre des pratiques de canoë et de répondre aux problèmes de financement des emplois lors de la fin des emploi-jeunes. Ce projet a été porteur en terme de retombées financières par rapport à l'investissement.

Il est à noter que des structures privées se sont créées et ont remplacé les structures associatives qui avaient du mal à assurer l'aspect commercial du fait même de leur statut et de leur objet.

En matière de conventionnement, aucune démarche n'avait été faite en 1999. Si le projet était à refaire, la méthode ne serait pas la même. La DDE avait alors décidé des points d'embarquement et de débarquement sans concertation avec Voies Navigables de France.

☞ **Alexis ROUDILLON, représentant le Syndicat de la propriété rurale**

**A. ROUDILLON** remercie l'invitation qui a été faite aux syndicats de propriétaires pour participer à la réflexion menée par la CDESI. Les propriétaires vont se regrouper autour d'un pôle, qu'ils soient propriétaires ruraux, agricoles ou forestiers. Il aura un triple rôle : celui de représenter les propriétaires dans des instances comme celle-ci, de soutenir les propriétaires pour le développement de la fonction économique de leurs sols, et de réfléchir aux intérêts autres, comme la fonction sociale et écologique de leurs terrains.

Le syndicat est tout à fait favorable à cette concertation sur la pérennisation des sites de pratique, à la condition que cela soit codifié. C'est pourquoi il est demandé un contrat type départemental, établi avec un juriste. Les possibilités de financement ne sont pas obligatoires et pourront être discutées au cas par cas. Le travail avec un juriste permettra de mettre en lumière les souhaits, les droits de chacun et de mobiliser les énergies.



## CLÔTURE DES RENCONTRES THEMATIQUES CDESI ALLIER

### ☞ **Claude RIBOULET, Vice-Président du Conseil général de l'Allier, chargé des Sports**

En tant que représentant du Président du Conseil général, **C. RIBOULET** apporte la conclusion de cette journée. Ces rencontres concrétisent la démarche de réunion de travail ayant pour but d'affiner la mise en place de la CDESI et d'élaborer le PDESI.

Un remerciement est transmis aux intervenants pour la qualité de leurs apports, et également aux personnes présentes ce jour.

De prime abord, **C. RIBOULET** rappelle l'importance de pérenniser les espaces, sites et itinéraires pour les lieux de pratique sportive. Le Conseil général s'est engagé dans la mise en place de l'agenda 21 qui concerne ses services et l'ensemble des acteurs du département. Cette démarche vise à concilier le domaine social, économique et environnemental.

Le département de l'Allier est encore trop méconnu pour ses richesses patrimoniales. La préservation et la promotion de ces espaces naturels peuvent être conjuguées avec le développement durable. Tous ces aspects vont dans le sens du travail de la CDESI, ils sont complémentaires et constituent un atout pour le Département.

Concrètement, la maîtrise de ces lieux de pratique garantit cette pérennité. Le conventionnement est incontournable. Les services du Conseil général, sports ou juridique, restent disponibles pour des questions supplémentaires ou des conseils.

Le Conseil général s'est donné un an pour élaborer le PDESI qui privilégiera l'inscription d'ESI restreints, définissant des pôles attractifs. Ce seront des sites ou espaces de qualité dont l'Allier pourra être fière. Ces lieux seront une clé d'entrée des pratiques dans le département pour porter haut l'image de l'Allier.