



HAL
open science

Par delà le kaléidoscope juridique : la pratique de la randonnée entre voies et itinéraires

Loïc Peyen

► **To cite this version:**

Loïc Peyen. Par delà le kaléidoscope juridique : la pratique de la randonnée entre voies et itinéraires. Revue juridique de l'Océan Indien, 2015, 20, pp.43-55. hal-02547858

HAL Id: hal-02547858

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02547858>

Submitted on 20 Apr 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Colloque

DROIT DU SPORT – DROIT DES BIENS

Par delà le kaléidoscope juridique : la pratique de la randonnée entre voies et itinéraires

Loïc PEYEN

Doctorant en droit public, Université de La Réunion

Résumé :

La pratique de la randonnée est soumise à de nombreuses contraintes juridiques. Qu'il soit question de manifestations sportives, comme la course du Grand Raid, ou de la randonnée en général, l'activité est partagée entre liberté de circulation des randonneurs et droits de propriété portant sur les voies empruntées. C'est par l'institution d'itinéraires que le droit parvient à organiser ses modalités de réalisation.

Summary:

Numerous legal rules surround the practice of hiking. Whether it be during sports events like the Grand Raid, or hiking in general, the activity is torn between the hiker's freedom of movement and the proprietary rights attached to the routes taken. It is through the establishment of routes that law manages to conciliate the aforementioned rights.

*« Ô colosses de la nature,
Pics d'inaccessible hauteur,
Dont l'inébranlable structure
Brave l'ouragan destructeur ! »¹*

Mille kilomètres de sentiers jalonnent aujourd'hui les reliefs escarpés de l'île de La Réunion, dont les Pitons, cirques et remparts figurent depuis 2010 au Patrimoine mondial de l'humanité de l'UNESCO². Riche d'une biodiversité exceptionnelle, comme en témoigne la présence du Parc National de La Réunion s'étendant sur une aire maximale de 77 % du territoire³, l'ancienne île Bourbon offre un cadre privilégié pour la pratique de la randonnée. Véritable atout

¹ A. LACAUSSE, *Le Piton des Neiges*.

² Décision du Comité du patrimoine mondial de l'UNESCO, « Biens naturels – Pitons, cirques et remparts de l'île de La Réunion (France) », doc. 34COM 8B.4.

³ Décret n° 2007-296 du 5 mars 2007 créant le Parc national de La Réunion, *JORF* n° 55 du 6 mars 2007 p. 4265.

touristique⁴, l'attractivité des lieux se poursuit jusque dans le milieu sportif international, la renommée course du Grand Raid⁵ ayant intégré l'*Ultra-Trail World Tour* en 2013⁶.

Les montagnes de l'île, vierges de toute civilisation et dont les stigmates du temps marquaient l'hostilité, étaient une terre d'accueil pour les esclaves fuyant leurs maîtres, les « marrons ». Le marronnage avait permis de créer « *en opposition avec le système dominant, une structure sociale autonome génératrice de valeurs, de normes, de règles spécifiques* »⁷. Le cœur de l'île se présentait alors comme une zone où le droit colonial ne pouvait physiquement s'appliquer : il était un espace de rupture. Les premières foulées montagnardes étaient justifiées par le besoin, par la survie des marrons, contraints de redescendre aux abords des côtes habitées pour voler et survivre. Après l'abolition de l'esclavage le 20 décembre 1848, la donne changea. Les premiers sentiers firent leur apparition, motivés non plus par la survie mais par la découverte de l'île⁸. Très vite, l'intérêt pour ces marches de montagne grandit. Au fur et à mesure que les sentiers se dessinaient, le droit progressait.

De nos jours, la randonnée n'est saisie par le droit qu'en ce qu'elle est un « sport de nature ». Elle ne se définit pas *per se*, mais par le contexte dans lequel elle se réalise. Est un sport de nature un sport qui s'exerce « *dans des espaces ou sur des sites et itinéraires qui peuvent comprendre des voies, des terrains et des souterrains du domaine public ou privé des collectivités publiques ou appartenant à des propriétaires privés, ainsi que des cours d'eau domaniaux ou non domaniaux* »⁹. *A contrario*, l'activité de randonnée ne peut se réaliser sans environnement : son lieu de pratique est une condition de sa possibilité.

Aujourd'hui, « *la promotion et le développement des activités physiques et sportives pour tous, notamment pour les personnes handicapées, sont d'intérêt général* »¹⁰. Il est du rôle de l'État, des collectivités territoriales ainsi que de leurs groupements de contribuer « *à la promotion et au développement des activités physiques et sportives* »¹¹. Pourtant, les sentiers de randonnée ne disposent d'aucune véritable existence juridique et ne sont pas définis en tant que tels par le droit. Ils n'existent qu'au travers des itinéraires de randonnée établis sur la base de voies aussi nombreuses que variées. Outre cela, la pratique de la randonnée se trouve dans un étai juridique, puisqu'elle doit non seulement évoluer dans un

⁴ Sur les liens entre tourisme et randonnée, voir F. GOLIARD, « Tourisme et randonnées : un couple qui marche », *Juristourisme*, n° 122, juillet-août 2010, p. 19-20.

⁵ Aussi appelée « Diagonale des fous ». Consulter www.grandraid-reunion.com.

⁶ Consulter www.ultra-trail-world-tour.com.

⁷ S. CHANE-KUNE, *Aux origines de l'identité réunionnaise*, Paris, L'Harmattan, 1993, p. 66.

⁸ A.-J. BENOIT, *Sport colonial : une histoire des exercices physiques dans les colonies de peuplement de l'Océan Indien-Réunion*, Paris, L'Harmattan, 1996, p. 138-143.

⁹ C. sport, article L. 311-1.

¹⁰ C. sport, article L. 100-1, al. 3.

¹¹ C. sport, article L. 100-2, al. 1.

contexte de conciliation de la pratique des sports de nature à la protection de l'environnement¹², mais encore – et c'est ici l'objet de notre propos – concilier la liberté des randonneurs d'aller et venir avec le droit des propriétaires des voies servant de support aux itinéraires. C'est donc dans un véritable kaléidoscope juridique que prennent corps les itinéraires de randonnée. La question de la pratique de ce sport¹³ dans ce contexte se pose alors avec une acuité toute particulière.

La pratique de la randonnée est partagée entre liberté des randonneurs et propriété des voies, cette dernière se présentant comme un frein potentiel à la pratique (I). Cette labilité est pourtant dépassée par l'institution d'itinéraires tendant à lisser la pluralité des statuts des voies empruntées. L'inscription des voies dans des itinéraires les approprie à la pratique de la randonnée (II).

I.- La propriété des voies, frein potentiel à la pratique de la randonnée

La pratique de la randonnée se fonde aujourd'hui sur la liberté d'aller et venir des randonneurs. Celle-ci, toutefois, se heurte au droit des propriétaires des voies (A) même si le statut offert par la domanialité publique nuance cet obstacle (B).

A.- La propriété privée, obstacle à la liberté des randonneurs

L'article 1^{er} de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 affirme la liberté et l'égalité des Hommes. La liberté d'aller et venir s'inscrit dans cette droite ligne et fût considérée dès ses débuts comme une des libertés civiles parmi « *les vieilles libertés fondamentales de l'ordre individualiste* »¹⁴. C'est ensuite très tôt que le Conseil constitutionnel l'érigea en « *principe de valeur constitutionnelle* »¹⁵, puis en « *liberté publique*

¹² V. notamment *Sports de pleine nature et protection de l'environnement. Actes du colloque organisé par le Centre de droit et d'économie du sport et le Centre de recherches interdisciplinaires en droit de l'environnement, de l'aménagement et de l'urbanisme*, Limoges, PULIM, 2000.

¹³ Le terme de « randonnée » est ici à entendre au sens large. Il englobera ainsi le trail, défini comme une « *course à pied de longue distance sur un chemin ou un sentier accidenté* » (Dictionnaire Larousse, en ligne, entrée « trail ». www.larousse.fr), et ses déclinaisons, notamment l'ultra-trail qui est une forme de trail sur de longues distances (plus de cent kilomètres). La course du Grand Raid est l'exemple type de ce qu'est un ultra-trail.

¹⁴ M. HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1929, rééd. CNRS 1965, p. 651.

¹⁵ Cons. constit., déc. n° 79-107 DC, 12 juillet 1979, *Loi relative à certains ouvrages reliant les voies nationales ou départementales*, Rec. p. 31, consid. 3 ; *Pouvoirs* 1979, p. 186, chron. P. AVRIL et J. GICQUEL ; *RDP* 1979, p. 1691, comm. L. FAVOREU ; *AJDA* 1979, n° 38, note A. DE LAUBADÈRE.

constitutionnellement garantie »¹⁶, avant de la rattacher explicitement aux articles 2 et 4 de la DDHC¹⁷, emboitant ainsi le pas au Conseil d'État¹⁸. La liberté de circulation étant une composante de celle d'aller et de venir, c'est logiquement que le droit du randonneur¹⁹ trouve un ancrage juridique solide dans l'ordre juridique interne²⁰. D'autant plus que ce droit se double – outre du « *principe de libre accès aux activités sportives pour tous et à tout niveau* »²¹ – d'un « droit d'accès à la nature », plus fictif en droit français que dans d'autres ordres juridiques.

Il existe en effet dans certains États un droit d'accès à la nature explicitement consacré par les textes de droit positif. Il est question d'« *Allemansrätt* » pour la Suède²², d'« *Allemannsretten* » pour la Norvège ou encore de « *jokamiehenoikeus* » pour la Finlande. D'origine coutumière, ces droits garantissent – sous certaines conditions – un droit de tous d'accès à la nature, indépendamment des droits de propriété qui y sont attachés. Ce droit trouve un écho partiel dans d'autres États, comme en Angleterre²³ ou en Écosse²⁴. En France, bien que le chapitre relatif aux itinéraires de randonnée se trouve dans la partie relative à l'« accès à la nature » dans le code de l'environnement, aucune disposition ne fonde l'existence d'un tel droit²⁵ ; seule la liberté d'aller et venir étant prise en compte. Toutefois, l'environnement, appréhendé comme espace, n'est pas *res nullius* : il tombe nécessairement sous la propriété d'une personne, publique ou privée.

¹⁶ Cons. constit., déc. n° 99-411 DC, 16 juin 1999, *Loi portant diverses mesures relatives à la sécurité routière et aux infractions sur les agents des exploitants de réseau de transport public de voyageurs*, Rec. p. 75, consid. 2.

¹⁷ Cons. constit., déc. n° 2003-467 DC, 13 mars 2003, *Loi pour la sécurité intérieure*, Rec. p. 211, consid. 7 à 9. Pour un exemple en QPC voir aussi Cons. constit., déc. n° 2010-13 QPC, 9 juillet 2010, *M. Orient O. et a.*, Rec. p. 139, consid. 7 et 8.

¹⁸ CE, 13 mai 1927, *Carrier*, n° 94267, Rec. Lebon, confirmé notamment par CE, 22 février 1991, n° 90381, Rec. Lebon. Seule une habilitation législative peut permettre à une autorité administrative de porter des restrictions à la liberté d'aller et venir. Le Tribunal des conflits, comme le Conseil d'État, la rattache d'ailleurs expressément à la DDHC. En ce sens, TC, 9 juin 1986, n° 02434, Rec. Lebon : CE, 8 avril 1987, n° 55895, Rec. Lebon.

¹⁹ Le juge administratif parle en effet de « *la liberté d'aller et venir des randonneurs* » : CAA Douai, 25 octobre 2001, n° 01DA00450, Rec. Lebon.

²⁰ Même si d'autres fondements peuvent être trouvés dans l'ordre international, comme par exemple l'article 2 du Protocole n° 4 de la Convention européenne des droits de l'homme du 4 novembre 1950.

²¹ CE, 16 mars 1984, *M. Broadie et a.*, n° 50878, Rec. Lebon. D'ailleurs, le juge administratif couple parfois liberté de circulation et libre exercice des activités sportives : CE, 28 décembre 2001, n° 221140, Rec. Lebon.

²² Constitution suédoise du 28 février 1974, art. 18. Sur ce point F. VON PLAUE, « *L'Allemansrätt* ou une conception particulière du droit de propriété en droit suédois », RIDC, 2005, vol. 57, n° 4, p. 921-941.

²³ *Countryside and Rights of Way Act* du 30 novembre 2000, notamment le chapitre I de la Partie I, qui porte sur le « droit d'accès ».

²⁴ Le *Land Reform Act* du 23 janvier 2003 reprend exactement les mêmes principes que le *Countryside and Rights of Way Act* du 30 novembre 2000.

²⁵ Voir sur ce point F. VON PLAUE, « L'accès à la nature : droit virtuel ou droit réel ? Étude comparative en droit français et suédois », AJDA, 2005, p. 1984 ; P. LE LOUARN, *Le droit de la randonnée pédestre*, Paris, Victoires Éditions, 2^e éd., 2011, p. 275 et s.

Or, comme l'énonce l'article 4 de la DDHC, « *la liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits* ». La propriété, « *droit inviolable et sacré* »²⁶ apparaît dès lors comme l'ombre de la liberté d'aller et de venir, car cet article, s'il l'institue, en constitue également la limite. Là où commence le droit de propriété s'arrête la liberté d'aller et de venir.

En réalité, le statut juridique des voies empruntées par les itinéraires de randonnée détermine le régime d'accessibilité des lieux. Ainsi, seul le propriétaire peut déterminer le régime d'accès aux lieux sur lesquels il exerce son droit. En aménageant sans autorisation un parcours sportif sur un terrain privé, une personne publique commettrait ainsi une voie de fait²⁷. Or, si 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 par les règlements* », l'article 545 affirme le caractère relatif de ce droit absolu²⁸. L'antinomie est criante, à tel point que le propriétaire, par exemple, pourrait être reconnu comme abusant de son droit s'il venait à disséminer des obstacles ou des pièges susceptibles de porter des dommages corporels pour empêcher des intrusions de pratiquants sportifs sur son terrain²⁹. Néanmoins, le propriétaire dispose, en vertu de l'article 647 du Code civil du droit de clore son héritage³⁰, c'est-à-dire d'en limiter l'accès. Même si ce droit est relatif compte tenu des dérogations qui s'y appliquent³¹, il ne dispense pas toute personne souhaitant passer sur une propriété privée de demander l'autorisation du propriétaire³².

²⁶ DDHC, article 17. Le Conseil constitutionnel s'assure d'ailleurs que toute atteinte au droit de propriété réponde à une nécessité publique légalement constatée, et soit compensée par une juste et préalable indemnité.

²⁷ Civ. 1^{re}, 30 septembre 2009, n° 08-19.003.

²⁸ Il énonce ainsi que « *nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, et moyennant une juste et préalable indemnité* ».

²⁹ Civ. 2^e, 30 novembre 1994, n° 93-12.721.

³⁰ Un parallèle peut ici être fait avec le Code rural et de la pêche maritime qui affirme à l'article R. 651-1 qu'est réputé clos « *tout terrain entouré soit par une haie vive, soit par un mur, une palissade, un treillage, une haie sèche d'une hauteur d'un mètre au moins, soit par un fossé d'un mètre vingt centimètres à l'ouverture et de cinquante centimètres de profondeur, soit par des traverses en bois ou des fils métalliques distants entre eux de trente-trois centimètres au plus s'élevant à un mètre de hauteur, soit par toute autre clôture continue et équivalente faisant obstacle à l'introduction des animaux* ».

³¹ Lorsqu'il y a servitudes par exemple, pour l'usage des chemins de halage (CG3P, article L. 2131-2), pour l'accès aux montagnes, aux cours d'eau domaniaux ou encore aux rivages de la mer. Pour plus de développement sur ces points : P. LE LOUARN, *Le droit de la randonnée pédestre*, op. cit., p. 51 et s. ; *Guide du droit des chemins*, FFRandonnée, 2^e éd., 2008, p. 35-91.

³² Une tolérance est néanmoins admise lorsque ce droit de propriété n'est pas matérialisé sur le terrain. V. *Guide du droit des chemins*, op. cit., p. 32 et s. Cette absence est interprétée comme une présomption d'autorisation de passage par le propriétaire. Cette dernière n'est toutefois que simple, le titulaire du droit de propriété pouvant à tout moment en revendiquer l'usage exclusif. Ainsi, une « *voie dont la grille est ouverte et pour laquelle il n'existe aucune autre clôture interdisant le passage est considérée comme ouverte à la circulation publique* » : TA Versailles, 3 mars 1956, *Pleven*, RPDA, 1956, n° 203. Une voie privée ne sera alors considérée comme ouverte au public que si le propriétaire a donné son consentement au

Plusieurs fondements existent en matière de randonnée : l'article 544 du Code civil pour les chemins privés, l'article L. 162-1 du Code rural et de la pêche maritime pour les chemins et sentiers d'exploitation³³, l'ordonnance n° 2004-632 du 1^{er} juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires pour les chemins gérés par une association foncière ou une association syndicale autorisée³⁴, ou encore les articles L. 161-1 et L. 161-2 du Code rural et de la pêche maritime pour les chemins ruraux³⁵. La règle est la même pour les autres biens du domaine privé de la personne publique³⁶ qui relèvent, sauf disposition contraire, des règles du droit commun de la propriété³⁷.

La propriété apparaît alors comme le contrepoids de la liberté d'aller et venir des randonneurs. Cet obstacle n'est cependant que relatif compte tenu du régime des biens appartenant au domaine public.

B.- La domanialité publique, support à la liberté des randonneurs

Le caractère d'intérêt général attaché aux activités physiques et sportives et la liberté d'aller et de venir des randonneurs s'accommodent particulièrement bien du régime attaché au domaine public. À la lettre de l'article L. 2111-1 du CG3P, font partie du domaine public d'une personne publique les « *biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affecté 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* ». Pour ce qui intéresse la liberté du randonneur, c'est la circulation terrestre qui est essentielle pour la pratique de son activité. Or, les articles L. 2111-14 du CG3P et L. 111-1 du Code de la voirie routière affirment que tout bien du domaine public de l'État, des départements et communes, affecté aux besoins de la circulation terrestre font partie du domaine public routier, exception faite des voies ferrées. Dès lors, plusieurs catégories de

moins tacite : CE, 15 février 1989, n° 71992, *Rec. Lebon*. Pour que puisse y passer un itinéraire de randonnée, une autorisation expresse est obligatoire.

³³ Définis alors comme « *ceux qui servent exclusivement à la communication entre divers fonds, ou à leur exploitation* », et présumés appartenir aux propriétaires riverains, chacun en droit soi.

³⁴ *JORF* n° 152 du 2 juillet 2004, p. 12046, texte n° 13.

³⁵ Les chemins ruraux relèvent en réalité d'un régime particulier. Même s'ils relèvent du domaine privé de la commune (CG3P, art. L. 2212-1), et qu'ils sont définis comme « *chemins appartenant aux communes, affectés à l'usage du public, qui n'ont pas été classés comme voies communales* » (article L. 161-1, du Code rural et de la pêche maritime), l'affectation à l'usage du public n'est qu'une présomption. La personne publique n'est pas dans l'obligation de laisser tous ses chemins ruraux ouverts au public. Le randonneur pourra donc l'emprunter librement sauf si la collectivité en aura décidé autrement.

³⁶ Très largement, l'article L. 2211-1 du CG3P affirme que sont du domaine privé de la personne publique tous les biens n'appartenant pas au domaine public. De nombreuses voies n'appartenant pas au domaine public de la personne publique sont alors concernées.

³⁷ Toutefois, un régime spécial existe pour ce qui est des forêts. L'article L. 2212-1 du CG3P fait figurer au sein du domaine privé des personnes publiques les bois et forêts des personnes publiques relevant du régime forestier. Toutefois, une pluralité de régimes existe. *Grosso modo*, aucune ouverture ne peut être imposée pour ce qui est des forêts. Pour plus de précisions, v. P. LE LOUARN, *Le droit de la randonnée pédestre*, *op. cit.*, p. 73-83 et p. 152-153 ; *Guide du droit des chemins*, *op. cit.*, p. 72-80.

voies peuvent être distinguées : la voirie communale, la voirie départementale, et la voirie nationale, cette dernière contenant les routes nationales³⁸, les « routes express »³⁹ et les « autoroutes »⁴⁰, dans ce dernier cas le passage des piétons étant proscrit.

L'appartenance des voies au domaine public présente un intérêt manifeste dans le cadre de la pratique de la randonnée⁴¹. Affecté à l'usage de tous, le randonneur pourra utiliser le domaine public dans le respect des règles qui s'y appliquent. Aucune demande d'autorisation particulière n'est à demander, le randonneur étant un piéton comme un autre pouvant donc circuler de plein droit sur les voies publiques⁴². Le domaine public est ainsi régi par un régime de liberté d'usage qui trouve sa limite dans le respect des lois et règlements s'y appliquant, sous couvert notamment du respect des mesures de police⁴³. En outre, « *font également partie du domaine public les biens des personnes publiques (...) qui, concourant à l'utilisation d'un bien appartenant au domaine public, en constituent un accessoire indissociable* »⁴⁴, ce qui englobe notamment les tunnels, ponts⁴⁵, passerelles ou encore les trottoirs. Si les voies du domaine public routier seront les moins intéressantes pour les randonneurs, elles peuvent servir de liaisons courtes. C'est d'ailleurs pour cela que la majorité des itinéraires de randonnée n'emprunte pas de manière essentielle les chemins appartenant au domaine public des personnes publiques.

Cette forme de domanialité s'accorde parfaitement à la liberté d'aller et venir des randonneurs. Par le régime juridique qu'elle porte, elle offre une libre accessibilité au randonneur pour la pratique de son activité. Le domaine public est alors le support à la pleine réalisation de la liberté constitutionnelle d'aller et venir, érigeant le randonneur en « *usager marginal de la voie publique* »⁴⁶. Par ailleurs, la personne publique peut également créer de nouvelles voies – « *les voies vertes* » – qui sont des « *route[s] exclusivement réservée[s] à la circulation des véhicules*

³⁸ C. voirie routière, art. L. 123-1.

³⁹ C. voirie routière, art. L. 151-1. Ce statut peut être également appliqué aux routes départementales et communales.

⁴⁰ C. voirie routière, art. L. 122-1.

⁴¹ Même si la randonnée est un « sport de nature », cela n'empêche pas le randonneur d'utiliser ponctuellement la voirie routière.

⁴² La question s'est posée, en jurisprudence, de savoir si certaines forêts ne pouvaient pas être considérées comme appartenant au domaine public malgré leur classement dans le domaine privé des personnes publiques en vertu de l'article L. 2212-1 du CG3P. La jurisprudence reconnaît cette qualité pour les forêts affectées à la promenade publique, ce qui est uniquement le cas pour les Bois de Vincennes (CE, 14 juin 1972, *Eidel*, n° 84967, *Rec. Lebon* ; *AJDA* 1973, p. 495, note J. DUFAU) et de Boulogne (CE, 23 février 1979, *Gourdain*, n° 04987, *Rec. Lebon* ; *AJDA* 1979, p. 40). Hormis ces cas de libre accès, conformément aux règles applicables au domaine public, toutes les autres forêts sont du domaine privé, voir *supra*, I, A.

⁴³ Qui de toute façon doivent être proportionnées au but poursuivi conformément à la célèbre jurisprudence *Benjamin* du Conseil d'État du 19 mai 1933, n° 17413 et 17520, *Rec. Lebon*, GAJA.

⁴⁴ CG3P, article L. 2111-2.

⁴⁵ CE, 26 septembre 2001, *Département de la Somme*, n° 219338, *Rec. Lebon*.

⁴⁶ P. LE LOUARN, *Le droit de la randonnée pédestre*, *op. cit.*, p. 86 et s.

non motorisés, des piétons et des cavaliers »⁴⁷. Elles sont un outil d'affectation de voies aux piétons, randonneurs y compris. D'autres moyens s'y adjoignent. Aux termes des articles L. 2212-1, L. 2212-2 et L. 2213-4 du CGCT, le Maire peut interdire l'accès de certaines voies à certains usagers, notamment les véhicules à moteur. La jurisprudence adopte cependant une position restrictive en la matière, le juge administratif accordant une importance considérable à la liberté de circulation des véhicules à moteur⁴⁸.

Si la propriété se dresse comme obstacle à la liberté d'aller et venir des randonneurs, elle révèle cependant tout son intérêt pour la pratique de la randonnée lorsqu'elle relève de la domanialité publique. Cette pluralité de statuts est néanmoins gommée par l'appropriation de ces voies à la pratique de la randonnée *via* leur inscription sur des itinéraires.

II.- L'appropriation des voies par les itinéraires, condition de la pratique de la randonnée

Malgré la multitude de régimes s'appliquant aux voies servant de support à la randonnée, il existe un instrument permettant de lisser ces différences afin de les adapter à la pratique de la randonnée. En effet, l'article L. 311-3 du Code du sport prévoit que « *le département favorise le développement maîtrisé des sports de nature* ». À ce titre, il élabore un Plan départemental des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature (PDESI)⁴⁹ qui inclut le Plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée (PDIPR)⁵⁰. Le Département est un acteur clé dans l'organisation de la pratique de la randonnée⁵¹. L'importance du

⁴⁷ C. route, art. R. 110-2 et art. R. 412-7, introduits par le décret n° 2004-998 du 16 septembre 2004 relatif aux voies vertes et modifiant le code de la route, *JORF* n° 222 du 23 septembre 2004, p. 16471, texte n° 31. Pour approfondir, v. G. POLLET, « Pistes pour l'évolution de l'encadrement juridique des voies vertes », *Études et documents*, Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable et Commissariat général au développement durable, février 2011. Disponible en ligne sur www.developpement-durable.gouv.fr.

⁴⁸ CAA Nantes, 30 juin 2006, n° 05NT01539. Le juge administratif annule un arrêté municipal qui interdisait la circulation de véhicules motorisés sur une voie communale et l'affectait à l'usage des randonneurs et des cyclistes pour excès de pouvoir, considérant que ce dernier présentait un « *caractère de généralité excessif par rapport aux fins recherchées* ».

⁴⁹ Créé par la loi n° 2000-627 du 6 juillet 2000 modifiant la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives, aussi appelée « loi Buffet », *JORF* n° 157 du 8 juillet 2000, p. 10311, texte n° 1.

⁵⁰ Prévu à l'article L. 361-1 du Code de l'environnement.

⁵¹ Cette compétence est d'ailleurs issue de l'article 56 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État (*JORF* du 23 juillet 1983, p. 2286), complété par le décret n° 86-197 du 6 février 1986 relatif au transfert de compétences aux départements en matière d'itinéraires de promenade et de randonnée (*JORF* du 16 février 1986, p. 2460), abrogé en cette version et codifié dans le code de l'environnement par l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie Législative du code de l'environnement (*JORF* n° 0219 du 21 septembre 2000, p. 14792, texte n° 39).

PDIPR élaboré par lui n'est pas moindre dans la mesure où, au-delà de l'intérêt général attaché au sport, « le législateur a souhaité favoriser la découverte de sites naturels et de paysages ruraux en développant la pratique de la randonnée pédestre »⁵². L'inscription de voies au PDIPR permet d'adapter leur affectation par conciliation (A), permettant une libre pratique de la randonnée pédestre (B).

A.- Une appropriation par voie de conciliation

Le PDIPR est élaboré⁵³ sur initiative du Département, après délibération du Conseil général, qui désignera par la même occasion l'organisme chargé de l'élaboration de ce plan. C'est à ce service que reviendra ensuite la tâche de rencontrer collectivités et propriétaires pour préparer la mise en œuvre du plan. Une fois le projet élaboré, le Président du Conseil général est chargé de le transmettre au préfet du département, aux maires des communes concernées ainsi qu'aux autres détenteurs de l'autorité de police, notamment les directeurs de parcs nationaux⁵⁴, afin d'avoir leurs observations sur la police de la circulation qui sera appliquée sur l'itinéraire, ainsi que sur les autres missions dont ils auront la charge. Les Conseils municipaux devront alors émettre un avis sur ce projet (avis simple, insusceptible de recours⁵⁵) et délibérer sur l'inscription à ce plan des chemins ruraux concernés (avis conforme se manifestant par un accord exprès et précis en la matière).

Si une telle concertation est prévue⁵⁶, c'est parce que les itinéraires qui seront inscrits à ce plan pourront se greffer soit aux voies du domaine public, soit aux voies du domaine privé de la personne publique ou des personnes privées. Une fois ces phases terminées, le Président du Conseil général pourra soumettre le PDIPR à une délibération du Conseil général. Celle-ci est essentielle, car elle lui

⁵² Circulaire du 30 août 1988 relative aux plans départementaux de promenade et de randonnée, *JO* du 10 décembre 1988.

⁵³ Procédure d'élaboration prévue à l'article L. 361-1 du Code de l'environnement et précisée par la circulaire du 20 août 1988, *op. cit.*

⁵⁴ C. env., article L. 331-3, III, al. 3. Le PDIPR doit en outre respecter la charte du parc national dans un rapport de compatibilité. En ce sens, C. env., art. L. 331-3, III, al. 4 ; C. env., art. R. 331-14, I, 11°.

⁵⁵ CAA Bordeaux, 6 avril 2006, *Commune d'Hourtin*, n° 02BX02160.

⁵⁶ C. env., article L. 361-1, al. 2. Cependant, cette procédure est sans doute indirectement vouée à s'enrichir de nouveaux acteurs. En effet, depuis la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit (*JORF* n° 0287 du 10 décembre 2004, p. 20857, texte n° 1), le PDIPR est intégré au Plan départemental des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature (PDESI) comme le mentionne l'article L. 311-3 du code du sport. Or, ce plan est élaboré par une commission départementale des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature (CDESI) composée de multiples acteurs, comme les représentants des fédérations sportives agréées ou encore les représentants des groupements professionnels concernés (C. sport, article R. 311-1 à R. 311-3). Le PDIPR – qui conserve sa propre procédure d'élaboration – intégré au PDESI, la CDESI sera amenée à se prononcer sur le PDIPR, ce qui contribue à ouvrir la concertation dont ce dernier est l'objet. En pratique, toutefois, l'avancée sera sans doute minime, puisque les départements consultaient déjà les acteurs associatifs pour l'élaboration du PDIPR.

permettra de signer des conventions avec les propriétaires publics et privés concernant l'affectation de leurs voies à l'itinéraire⁵⁷.

Ces conventions peuvent être élaborées pour emprunter des chemins ou des sentiers appartenant à une personne publique ou à une personne privée. Leur objet principal est le droit d'inscription de ces chemins ou sentiers sur le PDIPR, c'est-à-dire qu'elles manifestent l'accord du propriétaire d'ouvrir le passage au public⁵⁸. C'est donc une modalité d'organisation de la liberté d'aller et venir des randonneurs. Or, sur le domaine public, c'est un régime de liberté qui prévaut⁵⁹. Une telle convention ne sera pas nécessaire dans ce cas là⁶⁰. De surcroît, l'alinéa 2 de l'article L. 361-1 du Code de l'environnement précise *in fine* que ces conventions « peuvent fixer les dépenses d'entretien et de signalisation mises à la charge du département »⁶¹. Plusieurs remarques peuvent alors être formulées.

Premièrement, c'est une possibilité qu'offre cet article, puisque c'est le verbe « pouvoir » qui est utilisé, et non la formule « ces conventions fixent les dépenses d'entretien et de signalisation mises à la charge du Département ». C'est-à-dire que le contrat peut avoir un seul ou plusieurs objets : l'autorisation de passage ; l'autorisation de balisage ; l'autorisation d'entretien⁶².

Deuxièmement, c'est à l'impératif qu'il faut comprendre l'autorisation de balisage : qu'il soit question de domaine public ou de domaine privé, il faudra absolument l'accord du propriétaire pour pouvoir afficher une signalisation sur la voie⁶³. Si pour ce qui est du domaine privé, la solution semble logique puisqu'il s'agit d'une modalité de gestion et de disposition du chemin, pour ce qui est du domaine public, « le droit de placer en vue du public, par tous les moyens appropriés, des indications ou signaux concernant, à un titre quelconque, la

⁵⁷ Hormis le cas des chemins ruraux qui nécessitent une délibération des communes concernées.

⁵⁸ Sur les conséquences de l'inscription d'une voie sur ce PDIPR, voir *infra*, II. B.

⁵⁹ Attention, il est ici question de la pratique simple de la randonnée. Pour l'organisation d'événements comme les manifestations sportives, il existe des règles particulières, notamment en matière d'autorisation et de déclaration (C. route, article R. 411-29 et s. ; C. sport, article R. 331-6 et s.).

⁶⁰ Voir *supra*, I. B. Pour ce qui est des chemins ruraux, une telle convention ne sera pas non plus nécessaire puisqu'il est normalement affecté à l'usage du public. La délibération exigée du conseil municipal pour la mise en place du PDIPR suffit pour l'autorisation de passage qu'implique ce document.

⁶¹ Ces conventions sont particulièrement importantes, car elles servent de support à la détermination des obligations de chaque partie, notamment matière de responsabilité (Sur ce point, v. la réponse ministérielle à la question écrite n° 10598 de M. Giscard d'Estaing, réponse publiée au *JOAN* du 30 novembre 1998, p. 6531). Par ailleurs, elles peuvent être soumises à l'article L. 130-5 du code de l'urbanisme qui affirme la possibilité pour les personnes publiques de passer des conventions pour l'exercice des sports de nature, notamment en application du titre 1^{er} du livre III du code du sport relatif aux lieux de pratique sportive, contenant l'article L. 311-3 qui intègre le PDIPR au PDESI. Les conventions passées pour la mise en place du PDIPR peuvent alors être soumises à cet article L. 130-5 du code de l'urbanisme, qui mentionne par exemple la possibilité de verser au propriétaire une rémunération pour service rendu. En ce sens, v. la réponse ministérielle à la question n° 79900 de M. Alain Bocquet, réponse publiée au *JOAN* le 11 janvier 2011, p. 215.

⁶² V. *Guide du droit des chemins*, FFRandonnée, *op. cit.*, p. 90 et s.

⁶³ *Ibid.*, p. 94.

circulation n'appartient qu'aux autorités chargées des services de la voirie »⁶⁴. La signalisation des itinéraires de randonnée n'est ainsi qu'une tolérance administrative, et se décompose en trois indications : PR ; GR ; GRP⁶⁵.

Troisièmement, à moins que le propriétaire n'en décide autrement, les dépenses d'entretien sont à la charge du Département, qui peut si besoin affecter une part départementale de la taxe d'aménagement destinée à financer les espaces naturels sensibles à l'acquisition, l'aménagement et la gestion d'un sentier figurant sur le PDIPR⁶⁶. D'ailleurs, pour ce qui est de l'entretien, l'ultime délibération du conseil général peut également permettre au président de passer des conventions avec des organismes pour l'entretien des itinéraires, tâche généralement réalisée par l'Office National des Forêts (ONF).

C'est donc par la contractualisation exigée par le PDIPR que se concilient les usages de la randonnée et les droits des propriétaires qui, s'ils le veulent, peuvent néanmoins refuser l'inscription de leur chemin sur ce document⁶⁷. Cette conciliation est essentielle pour la pérennisation de l'activité de randonnée.

B.- Une appropriation permettant la pratique de la randonnée

Le PDIPR est avant tout un outil de planification. En tant que tel, il permet non seulement de visualiser l'étendue des itinéraires de randonnée sur le territoire départemental, mais également d'attribuer un statut juridique « minimum » aux voies composant l'itinéraire de randonnée. En effet, les sentiers de randonnée n'ont pas d'existence juridique autonome, ils se greffent factuellement sur des voies qui disposent de statuts propres. L'intérêt de recourir à la planification, par l'intégration de voies dans un itinéraire de promenade et de randonnée à l'échelle départementale, est de « lisser » les différents régimes juridiques des premiers.

En effet, *« la circulation des piétons sur les voies et chemins inscrits au plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée, ou ceux identifiés pour les chemins privés, après conventions passées avec les propriétaires de ces chemins, par les communes et les fédérations de randonneurs agréées s'effectue librement, dans le respect des lois et règlements de police et des*

⁶⁴ C. route, article L. 411-6 ; C. voirie routière, article L. 113-1. Par ailleurs, l'instruction interministérielle sur la signalisation routière du 31 juillet 2002, document à valeur documentaire uniquement, précise que *« le jalonnement temporaire ou permanent par des organismes privés de certains itinéraires à l'aide de panneaux spéciaux ou de marques de peintures est interdit »*, bien que *« des autorisations spéciales et essentiellement temporaires [puissent] être délivrées par le service compétent, à titre exceptionnel »* (art. 15, f).

⁶⁵ Ces trois indications sont celles de la Charte Officielle du Balisage et de la Signalisation établie par la Fédération française de la randonnée pédestre, et sont protégées au titre de la propriété industrielle. Elles ne peuvent donc être utilisées sans l'accord écrit de la FFRP qui en est propriétaire (article 9). Elles désignent les itinéraires de Grande Randonnée (GR), de Grande Randonnée du Pays (GRP) et de Promenade et de Randonnée (PR), et sont attribuées aux termes d'un processus d'homologation.

⁶⁶ C. urb., article L. 142-2.

⁶⁷ À moins qu'une servitude ne leur impose le contraire.

droits des riverains »⁶⁸. Ce régime de liberté va gommer les disparités des différents régimes juridiques sous-jacents à l'itinéraire de promenade et de randonnée, d'autant qu'il conduit également à une uniformisation des règles de police s'appliquant aux sentiers⁶⁹. En d'autres termes, le PDIPR est un outil décentralisé permettant d'affecter des voies de statuts juridiques différents au libre usage du public⁷⁰. Répondant d'un triple objectif – touristique, patrimonial et sportif⁷¹ –, il permet d'assurer la pérennité de la pratique de la randonnée en garantissant une protection des itinéraires. Cette protection n'est cependant qu'imparfaite.

Si l'itinéraire de randonnée connaît un régime de libre accès du fait de l'inscription des voies au PDIPR, la continuité de l'itinéraire ne fait l'objet que d'une protection très partielle. La continuité des itinéraires constitués par des chemins ruraux est protégée en vertu de l'alinéa 3 de l'article L. 361-1 du Code de l'environnement qui proscrit la vente des chemins ruraux dans le cas où elle interromprait la continuité d'un itinéraire inscrit sur le PDIPR, sauf si cette continuité est rétablie par un itinéraire de substitution⁷². De même, si le domaine public est inaliénable, rien n'empêche par exemple un propriétaire privé de vendre une voie sous sa propriété⁷³ ou même de revenir sur son autorisation d'ouverture, la continuité pouvant alors être rompue sans que soient prévues d'autres règles. Le maintien de l'itinéraire dépend donc du respect du PDIPR par les propriétaires⁷⁴. Le mécanisme est tellement fragile que l'« *on aurait pu à cet égard prévoir une*

⁶⁸ C. env., article L. 361-1, al. 4.

⁶⁹ L'alinéa 5 de l'article L. 361-1 du Code de l'environnement prévoit que « *les maires, en vertu de leur pouvoir de police, peuvent, le cas échéant, règlementer les conditions d'utilisation de ces itinéraires* ».

⁷⁰ En témoigne l'article L. 161-2 du code rural et de la pêche maritime qui affirme que la destination des chemins ruraux à l'usage du public peut être définie « *notamment par l'inscription sur le plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée* ». V. également Crim., 13 janvier 1993, n° 91-85.750 ; *Dr. env.* 1993, n° 22, p. 129, note J.-H. ROBERT.

⁷¹ P. LE LOUARN, *Le droit de la randonnée pédestre*, *op. cit.*, p. 102 et s. ; F. GOLIARD, « Les PDIPR : un historique nécessaire pour une compréhension actuelle », *Juristourisme*, n° 122, juillet-août 2010, p. 24.

⁷² Le juge administratif appréciant largement cette condition. CAA Douai, 7 décembre 2000, *Commune de Saint-Nicolas-aux-Bois*, n° 96DA01774.

⁷³ Pour ce qui est du domaine privé de la personne publique, la question ne se pose pas. Hormis le cas particulier des chemins ruraux, l'affectation à l'usage direct du public par voie de PDIPR fait entrer le bien dans le domaine public, conformément aux conditions posées par l'article L. 2111-1 du CG3P. Ces biens sont alors soumis au régime de la domanialité publique qui contient entre autres, les règles d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité du domaine public (CG3P, art. L. 3111-1).

⁷⁴ Toujours est-il que les itinéraires du PDIPR sont parfois insuffisants pour certaines manifestations sportives, comme celle du Grand Raid. Rien n'interdit aux organisateurs de ces événements de choisir un tracé empruntant des voies ne se trouvant pas sur le document. En pratique, l'association en charge de l'organisation de la course du Grand Raid – l'Association Le Grand Raid – essaie de rester autant que faire se peut sur les itinéraires du PDIPR, afin de ne pas désorienter les compétiteurs. Pour permettre une course de qualité, leur choix est dicté par le degré de pénibilité des sentiers (longueur et dénivelé notamment). Cependant, cette option justifiée par les besoins de l'évènement n'empêche pas le respect des règles imposées par le statut juridique des voies concernées. Ainsi, si les voies empruntées sont du domaine privé, des conventions devront être passées entre l'organisateur et les propriétaires (par exemple, pour l'édition 2013 de la Course, environ six conventions ont été conclues). Cela rajoute potentiellement de nouvelles difficultés à l'organisation d'un tel évènement.

véritable servitude légale d'intérêt public sur les propriétaires privés (...) alors qu'on a institué seulement une servitude conventionnelle qui peut donc être résiliée à tout moment par le propriétaire privé »⁷⁵.

À cela s'ajoute l'absence de règles de protection du support physique de la voie empruntée, puisque hormis dans les espaces bénéficiant d'un statut juridique particulier⁷⁶, il n'y a aucune garantie de la protection de la « qualité » d'un sentier de randonnée⁷⁷.

La pratique de la randonnée est donc prise entre deux feux lorsqu'est envisagée la tension entre liberté des randonneurs et droits de propriété. Derrière la difficulté inhérente à la pluralité de statuts des voies empruntées, l'instrument de planification apparaît comme un outil permettant partiellement d'apaiser les points de tension. Malgré certaines insuffisances, en confiant au département la tâche de réaliser le PDIPR, le législateur a permis d'unifier au sein d'un même cadre juridique plusieurs régimes dans celui de l'itinéraire de randonnée figurant sur le plan⁷⁸. Toutefois, le colosse a des pieds d'argile tant les lacunes sont nombreuses, notamment du point de vue de la protection de la qualité des sentiers, que du point de vue de leur quantité. Si la solution proposée est perfectible, elle permet néanmoins d'offrir à la pratique de la randonnée un cadre juridique adéquat, permettant le déploiement des foulées dans les sentiers aventureux de l'environnement.

⁷⁵ M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, Paris, Dalloz, 2011, 6^e éd., p. 959.

⁷⁶ Parmi lesquels : sites inscrits et classés ; parc nationaux ; réserves naturelles ; forêts de protection ; réserves biologiques ; parcs naturels régionaux ; sites Natura 2000 ; espaces naturels sensibles ; arrêtés de protection du biotope ; sites du Conservatoire du littoral. V. *Guide du droit des chemins*, FFRandonnée, *op. cit.*, p. 97 et s. ; P. LE LOUARN, *Le droit de la randonnée pédestre*, *op. cit.*, p. 152 et s.

⁷⁷ Par exemple, sur le risque de « goudronnage parfois excessif auquel ont pu procéder certaines communes », voir la réponse ministérielle à la question n° 34814 de M. Colombier Georges, réponse publiée au JOAN le 23 juillet 2000, p. 3929.

⁷⁸ En ce sens, « l'existence d'un plan ne modifie pas et n'étend pas non plus la liberté de circuler des sportifs sur les espaces, sites ou itinéraires inscrits. Elle l'organise et la facilite ». Voir K. SONTAG, « Itinéraires de randonnée : un cadre juridique bien balisé », *Juristourisme*, n° 122, juillet-août 2010, p. 21-23, surtout p. 22. En effet, « la continuité des itinéraires conduit naturellement les sportifs à ignorer la qualification juridique des terrains qu'ils traversent ». Voir F. ROUX, « La circulation des randonneurs sur la propriété privée », *Juristourisme*, n° 122, juillet-août 2010, p. 25-27, surtout p. 25.