

Marcel Pérès

*Droit et responsabilité en montagne*

*Jurisprudence relative aux activités sportives  
et touristiques en montagne*

-----

Collection « Livres Cours »

Presses universitaires de Grenoble  
BP 47 – 38040 Grenoble cedex 9  
Tél. : 04 76 82 56 52 – pug@pug.fr / www.pug.fr

## Chapitre I

# Responsabilité administrative des personnes publiques, dans le cadre de la pratique d'activités sportives de plein air et de tourisme, en montagne

« ...L'urbanisation massive, les effets d'encombrement et de réseau dont elle s'accompagne et une mobilité accrue, entraînent un manque de connaissance des phénomènes naturels, dans le temps, conséquence de la perte de mémoire collective et de la perte de crédibilité de la sagesse des anciens... Pour être viable, la socialisation du risque doit aller de pair avec la prévention du risque. »

M<sup>me</sup> Edwige Belliard,  
Rapport public 2005 de l'activité du Conseil d'État.

« Si toute jurisprudence est faite d'arrêts, tout arrêt ne fait pas jurisprudence. Sur 100 arrêts rendus par le Conseil d'État, combien ont une portée jurisprudentielle ? Moins de 10 assurément. Et plus probablement, 5 au plus<sup>1</sup>... » Outre ceux qui ont une portée jurisprudentielle, « les autres arrêts appliquent la jurisprudence existante, le plus souvent, de façon pure et simple, en la combinant, le cas échéant, ainsi que c'est l'office du juge dont la fonction première est de rendre la justice, avec des données d'espèce particulières ». Dans son rapport public 2005 sur l'activité du Conseil d'État<sup>2</sup>, le rapporteur général, M<sup>me</sup> E. Belliard, Conseiller d'État, souligne que, plus que jamais, notre société, qui se caractérise par une exigence accrue de responsabilité, refuse de plus en plus la fatalité. Déjà, dans une décision du tribunal administratif de Grenoble du 19 juin 1974, suite à la catastrophe de l'avalanche de Val-d'Isère du 10 février 1970 touchant un chalet de l'UCPA et tuant 39 personnes<sup>3</sup>, le juge administratif estimait que « ...la commune de Val-d'Isère qui tirait des profits financiers conséquents de son développement touristique, était tenue de veiller à la sécurité des touristes, peu avertis

1. Daniel Labetoulle, président de la section du contentieux du Conseil d'État, dans sa préface du *Code administratif*, 2000.
2. Rapport 2005 du Conseil d'État, par M<sup>me</sup> le rapporteur général Edwige Belliard, *JCP Administration et collectivités territoriales*, 21 mars 2005, p. 540-546.
3. T.A. Grenoble, 19 juin 1974, Dame Bosvy et autres, consorts Delgutte, Caisse primaire d'assurance maladie de la région parisienne et Caisse primaire d'assurance maladie de la Manche c/ministre de l'Équipement et commune de Val-d'Isère (*ADJA*, 1975, p. 194, note François Servoin).

des dangers de la montagne ». François Servoin y voit alors « les prémisses d'une responsabilité sans faute, quasiment automatique, des communes touristiques », notamment de celles qui sont sièges de stations de sports d'hiver. L'arrêt du Conseil d'État du 14 mars 1986 se montrera d'autant plus sévère<sup>4</sup> que plusieurs avalanches importantes s'étaient déjà déclenchées au cours des décennies précédentes sur ce même versant, avec une extension maximale de l'autre côté de l'Isère, sur le futur emplacement du chalet. Le caractère de force majeure ne sera pas reconnu en l'espèce.

Éric Desfougères, maître de conférences<sup>5</sup>, note néanmoins que « [...] sans céder à certaines extrémités qui auraient pu aboutir à une véritable paralysie de toute l'industrie touristique, le juge administratif reconnaît des possibilités de prise en compte, dans des limites raisonnables, de fautes imputables à des touristes et à des pratiquants d'activités sportives et de loisirs, exonérant pour partie ou totalement les collectivités territoriales... ».

Du droit positif, issu de la jurisprudence, le professeur René Chappus relève l'unité de la nature juridique et du fondement des responsabilités publique et privée, alors que certains publicistes font valoir la pleine autonomie de la responsabilité des personnes publiques. Quant au professeur de droit public Georges Dupuis, il estime que si les positions des jurisprudences administrative et judiciaire ne sont pas, ou ne sont pas encore, en complète harmonie, la différenciation qui les affecte ne touche que des points de détail<sup>6</sup>:

« ...Les juridictions administrative et judiciaire déterminent d'une façon très générale, en vertu de principes communs, la frontière des domaines d'application de leur jurisprudence. »

On peut aussi constater que la responsabilité des collectivités territoriales, à savoir des communes et parfois des conseils généraux<sup>7</sup>, est aussi bien recherchée auprès de la juridiction administrative que de la juridiction judiciaire, en application des règles qui leur sont propres. En effet, en promouvant au rang de service public industriel et commercial l'activité qui porte sur l'exploitation des remontées mécaniques et plus généralement de la station de sports d'hiver, la Cour de cassation s'estime désormais compétente pour apprécier la responsabilité de l'exploitant au plan judiciaire. Cette nouvelle donne génère donc une situation de concurrence entre juridictions administrative et judiciaire qui mérite approfondissement. En effet, on peut légitimement penser

4. Georges Daniel Marillia, vice-président du tribunal administratif de Clermont-Ferrand, relève, dans une chronique de droit, sur le contentieux des accidents de ski en 1987, que « la réelle sévérité du Conseil d'État, en matière d'accidents de ski de descente, plus particulièrement, et non de ski de fond, trouve sa justification dans les avantages financiers considérables que les communes retirent parfois de l'industrie de l'or blanc ».
5. Éric Desfougères, maître de conférences, Université de Haute-Alsace, membre du CERDACC, *La responsabilité des personnes publiques et des activités de tourisme*.
6. G. Dupuis, Marie-José Guédon et Patrice Chrétien, *Droit administratif*, Economica, 9<sup>e</sup> édition.
7. T.A. Clermont-Ferrand, 13 mars 1984, Fossard, jugement qui a retenu la responsabilité partielle du département, gestionnaire de la station de Super Lioran et chargé par la commune de l'entretien des pistes.

que dorénavant, les victimes pourront se tourner plus fréquemment vers les juridictions judiciaires, notamment vers les chambres civiles, à partir du constat souvent vérifié qu'elles prendraient mieux en compte la réparation des dommages. De surcroît, elles seraient d'autant plus enclines à le faire, en portant plainte, notamment avec constitution de partie civile, devant le doyen des juges d'instruction, qu'elles peuvent ainsi voir mieux prospérer leur procédure, et ce sans aucun coût d'expertise et de rémunération d'avocat. Comme l'estiment certains auteurs, on peut voir dans les influences des jurisprudences exercées l'une sur l'autre, et plus particulièrement de la jurisprudence judiciaire sur celle du Conseil d'État, une part importante à l'origine de leur convergence actuelle, et aussi l'une des caractéristiques essentielles de la question sensible des rapports des responsabilités publique et privée. Mais beaucoup d'observateurs et praticiens du droit sont toutefois troublés par cette irruption relativement récente du juge du droit pénal, comme « juge ordinaire du droit administratif » !

## **1. PRINCIPES GÉNÉRAUX DE LA RESPONSABILITÉ ADMINISTRATIVE APPLIQUÉES AUX COMMUNES DE MONTAGNE ET À L'ÉTAT**

En France, pour des raisons historiques inhérentes au principe de la séparation des pouvoirs et plus particulièrement au rôle important, dévolu en France à la puissance publique dans le fonctionnement de nos institutions, un ordre juridictionnel administratif indépendant a été créé<sup>8</sup>. La règle générale est que la responsabilité de l'État et des communes ne peut être mise en cause que devant les tribunaux administratifs, sauf pour les dommages causés par les véhicules de l'Administration. Le droit public de la responsabilité ignore la responsabilité du fait personnel, les juridictions administratives ne connaissant, en général, que la responsabilité des personnes morales, à savoir, les collectivités territoriales, véritables abstractions, ne pouvant agir d'elles-mêmes. En revanche, ces dernières doivent répondre des dommages causés ou par leurs agents ou par les choses qu'elles possèdent. Les présumés responsables sont donc, essentiellement, des personnes publiques, ayant des compétences tant en matière de police générale que de police spéciale. Cette responsabilité administrative repose sur deux principes de droit public : les particuliers ont droit à un fonctionnement normal du service public et aucun d'entre eux ne doit supporter, plus qu'un autre, la charge inhérente au fonctionnement de ce service, en vertu du principe d'égalité de traitement de l'utilisateur. Il en résulte deux régimes différents de responsabilité, l'un pour faute, l'autre sans faute. À titre d'exemple, appliqué à notre étude, c'est sur ce premier terrain que les activités des services de contrôle des remontées mécaniques peuvent entraîner la mise en cause

---

8. Les juges de « première instance », conseillers de tribunaux administratifs, rendent des jugements au sein des tribunaux administratifs créés par le décret-loi du 30 septembre 1953 et relèvent du ministère de la Justice. Il ne faut pas les confondre avec les juges des tribunaux civils qui règlent les conflits entre particuliers. Les huit cours administratives d'appel, instituées progressivement dès 1987, jugent en appel et déchargent ainsi le Conseil d'État autrefois juge d'appel qui devient un outil de cassation.

de la responsabilité de l'État, l'Administration étant tenue d'appliquer la réglementation qu'elle édicte. Il en résulte que des carences de contrôle peuvent être considérées comme des fautes, n'exonérant pas toutefois les exploitants de leur responsabilité d'appliquer la législation et la réglementation correspondante. La faute de service est celle commise soit par un agent dans l'exercice de ses fonctions, soit par un service, sans qu'un fonctionnaire précis soit mis en cause. La jurisprudence admet d'ailleurs le cumul des responsabilités. Ainsi, un dommage peut résulter du cumul d'une faute de service et d'une faute personnelle, liée à la fonction de l'agent. Dès que le service administratif est en cause, la charge de la preuve incombant au requérant, c'est au juge administratif de déterminer l'étendue de la responsabilité, étant bien précisé qu'un agent peut aussi être condamné pénalement pour une faute de service. En ce qui concerne le contrôle des remontées mécaniques, deux personnes différentes peuvent rechercher la responsabilité de l'État : celle soumise au contrôle, c'est-à-dire l'exploitant, et celle dans l'intérêt de laquelle il est exercé, à savoir l'usager. Si la victime, comme tiers, souhaite obtenir réparation, elle doit former un recours devant les tribunaux administratifs. Notons que dans le premier cas, l'État n'engage sa responsabilité que si le dommage a pour origine des mesures imposées par l'Administration. Ainsi, le tribunal administratif de Clermont-Ferrand, dans une décision en date du 24 février 1976, suite à un accident tragique dû à l'arrêt brutal de la cabine du téléphérique du Puy-de-Sancy qui a fait céder la paroi et projeté plusieurs personnes dans le vide, a considéré :

« qu'aucune personne physique ou morale chargée de la construction ou de l'exploitation d'un téléphérique n'est recevable à demander au juge administratif de déclarer l'État, responsable à raison d'une faute, de même nature, sauf à démontrer que l'Administration lui a imposé de prendre des mesures directement à l'origine du dommage ».

Lorsque l'origine d'un préjudice réside dans une mauvaise organisation du service, les juges considèrent qu'il y a faute simple et que la responsabilité de l'État peut être mise en cause. En revanche, pour les missions dont la réalisation n'est pas facile, une faute lourde est nécessaire, notamment en matière de secours en montagne, de lutte contre les calamités ou de maintien de l'ordre.

L'originalité du droit public français est de dépasser le clivage des intérêts particuliers, pour rechercher l'intérêt général supérieur<sup>9</sup>. Suite à l'arrêt fondateur Blanco du Tribunal des conflits, en 1873, la responsabilité administrative qui n'est ni générale, ni absolue, comporte des règles spéciales tenant compte des difficultés de fonctionnement du service public. Rappelons à cet égard, que les élus et les fonctionnaires d'État et territoriaux peuvent être aussi condamnés au plan pénal « si la violation de la règle de droit public constitue une infraction, prévue par les textes, selon le principe de légalité des délits ». Les tribunaux administratifs, les cours d'appel administratives et le Conseil d'État, à travers leurs jugements et arrêts, élaborent une jurisprudence qui prend en considération

9. On pourra se reporter utilement à l'ouvrage de Bruno Petit, agrégé des facultés de droit, *Introduction générale au droit* (PUG, 2006, 6<sup>e</sup> édition), pour l'approfondissement des notions fondamentales dont la connaissance est nécessaire, notamment pour maîtriser la distinction entre droit public et droit privé.

les textes applicables en la matière (lois, règlements, arrêtés ministériels, préfectoraux et municipaux), mais aussi la réalité administrative, parfois complexe et imbriquée. En aucun cas, les règles dégagées par la jurisprudence à partir de chaque espèce ne vont automatiquement s'appliquer à d'autres espèces. Elles peuvent être corrigées, amendées ou modifiées, au fur et à mesure des jugements et décisions des juridictions administratives et constituer ainsi le corps d'une jurisprudence qui interprète la loi et les règlements. La responsabilité administrative des maires, notamment en matière d'accidents d'avalanches, peut, selon les espèces, reposer sur trois fondements juridiques, à savoir la police générale de sécurité publique, la police spéciale de l'urbanisme et de la construction ainsi que la responsabilité des dommages de travaux publics.

Pour notre domaine d'étude, l'indépendance de l'appréciation par le juge administratif, des responsabilités encourues par les maires par rapport aux décisions du juge de l'ordre judiciaire, a été consolidée par l'arrêt du Conseil d'État du 13 janvier 1984<sup>10</sup>, suite à la catastrophe de l'avalanche de La Mongie : « [...] les décisions du juge pénal ne lient le juge administratif qu'en ce qui concerne la constatation de faits et non en ce qui concerne l'appréciation des responsabilités encourues ». Cet arrêt du Conseil d'État avait aussi réformé la décision du tribunal administratif de Pau qui avait estimé que la responsabilité administrative de la commune de Bagnères-de-Bigorre et celle de Campan était engagée solidairement, le domaine skiable s'étendant sur le territoire de ces deux communes<sup>11</sup>. Désormais, la responsabilité des élus, en matière d'accidents de ski ou d'avalanches, est engagée aussi souvent devant la juridiction judiciaire que devant la juridiction administrative, en application des règles de la responsabilité privée ou de celles de la responsabilité publique.

Les maires des communes ont des compétences étendues et complexes dont le volume est souvent peu perçu. La nature des fonctions d'élu au service de l'intérêt général – ne poursuivant pas de but lucratif, contrairement à celles d'un chef d'entreprise qui est un autre type de décideur – justifie déjà « une approche différente, dans la sanction des responsabilités<sup>12</sup> ». Les maires doivent aussi satisfaire à leurs multiples obligations en matière d'urbanisme, d'environnement ou autres polices spéciales redoutables, il est vrai, en matière de potentialité d'incrimination pénale. De plus, ils doivent appliquer les lois de décentralisation du 2 mars 1981 et du 7 janvier 1983, instituant une nouvelle répartition des compétences entre l'État et les communes en matière de sécurité publique, d'urbanisme, de construction et d'exposition aux risques naturels. Malgré le maintien en l'état de l'article 131-2 de l'ancien code des communes, devenu l'article L.2212-2

10. C.E., 13 janvier 1984, com. de Bagnères-de-Bigorre c/MM. Michel et Jean Pierre Sajus et Lamothe.

11. Ni le maire ni le chef du service des pistes n'avaient pris la décision qui s'imposait de fermer la piste de ski et donc son accès par télécabine sur un versant nord très exposé, suite à de nombreuses chutes de neige fraîche. Les magistrats du Conseil d'État considéreront qu'en l'espèce, seule doit être retenue la responsabilité administrative du maire de la commune où est survenue la catastrophe.

12. Commentaire du jugement de l'affaire dramatique des thermes de Barbotan, où 19 personnes périrent asphyxiées et de l'application de la nouvelle loi du 16 mai 1996 (p. 59, *Recueil Dalloz*, 1999, 4<sup>e</sup> cahier).

du nouveau code général des collectivités territoriales (CGCT) qui dote les maires de pouvoirs de police générale et spéciale étendus, la répartition des compétences entre la commune et l'État a connu une évolution notable. En effet, l'article L.2211-1 du CGCT, qui pose bien le principe de compétence du maire dans l'exercice des pouvoirs de police municipale, dispose que : « [...] le maire concourt, par son pouvoir de police, à l'exercice des missions de sécurité publique ». Si le maire reste le pivot de la police de la sécurité publique, le partage de l'exercice de ses pouvoirs de police avec ceux exercés par l'État est assez subtil. En effet, plus que jamais, pour tout ce qui touche à la vie courante des citoyens, à leur sécurité quotidienne et à des menaces de dangers et périls, la prévention et l'exercice de la police de la sécurité publique incombent principalement aux maires des communes. La première disposition de l'article susvisé dispose aussi que l'exercice de la police municipale s'effectue sous le contrôle administratif du préfet, sous la forme d'une vérification de la légalité *a posteriori* des délibérations du conseil municipal, dans un délai de 2 mois<sup>13</sup>. C'est la loi de décentralisation du 2 mars 1982 qui va confier au préfet, conformément à l'article 72 de la Constitution, le soin d'effectuer ce contrôle de la légalité des actes des collectivités territoriales<sup>14</sup>. Cette loi a également permis la mise en œuvre d'une procédure exceptionnelle visant à obtenir, dans un délai de 48 heures, le sursis à exécution des actes des collectivités territoriales susceptibles de compromettre l'exercice d'une liberté publique. Concomitamment, la loi de décentralisation du 7 janvier 1983 va prévoir que dans le cas où un tiers lésé défère une décision de délivrance d'un permis de construire devant le tribunal administratif, assortie de conclusions aux fins de sursis à exécution, ce dernier sera tenu de statuer dans un délai d'un mois. Mais ce régime d'instruction dérogatoire n'aura quasiment aucun effet, d'autant que la violation du délai d'un mois ne comporte pas de sanction. D'ailleurs, après quelques annulations retentissantes suivies d'aucun effet en matière de destruction d'ouvrages, le législateur va introduire un nouveau mécanisme de suspension provisoire d'exécution, grâce à l'adoption de la loi du 8 février 1995 (article L.10 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel). Il permet enfin d'obtenir un jugement provisoire dans un délai rapide « lorsque l'exécution d'une décision risque d'entraîner des conséquences irréversibles et que la requête comporte un moyen sérieux ». Mais ce nouveau régime, à raison notamment de la lourdeur de sa procédure nécessitant le dépôt de trois requêtes différentes, n'aura que des résultats limités, le caractère écrit de la procédure devant le juge administratif ne facilitant pas

---

13. La tutelle n'ayant d'ailleurs qu'en partie disparu dans quelques domaines où la police spéciale de l'État prévaut, notamment pour la circulation aérienne.

14. En cas d'illégalité d'un acte municipal et après échec du précontentieux, le préfet est tenu de le déférer devant le tribunal administratif, aux fins d'annulation pour erreur manifeste d'appréciation ou pour excès de pouvoir. Il pourra aussi assortir son déferé préfectoral de conclusions à fin de sursis à exécution.

l'accès à ce contentieux<sup>15</sup>. Certains auteurs, comme Danièle Lochak<sup>16</sup>, attribuaient cette inefficacité préoccupante à « la politique extraordinairement restrictive suivie par le Conseil d'État », alors que « le droit administratif se doit d'être également le rempart contre l'arbitraire ». C'est pourquoi le législateur va adopter la loi du 30 juin 2000, relative au référé devant les juridictions administratives qui consacre une rupture du droit positif, et, comme le souligne le professeur Pacteau, plus encore « une rupture de climat et de culture » en introduisant trois types de référés commandés par l'urgence<sup>17</sup>, notamment le référé suspension. Pour une demande de référé liberté, « le juge de référés qui doit se prononcer dans un délai de 48 heures peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé, chargé de la gestion d'un service public, aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale »<sup>18</sup>.

La seconde disposition de l'article L.22161 du CGCT énumère les objets sur lesquels porte la police municipale qui n'est pas limitative, la liste s'allongeant, surtout lorsqu'on la compare à celle de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884 qui fonde cette responsabilité et dont elle est directement issue, ce dernier étant ensuite devenu l'article L.131-2-6° du code des communes. Classiquement, on distingue trois composantes de l'ordre public : la tranquillité, la sécurité et la salubrité, avec huit rubriques qui les détaillent plus ou moins. Ainsi, la police municipale comprend notamment :

« 5° le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence, à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure. »

- 
15. En cas d'illégalité d'un acte municipal et après échec du précontentieux, le préfet va le déférer devant le tribunal administratif aux fins d'annulation pour erreur manifeste d'appréciation ou pour excès de pouvoir. Il pourra aussi assortir son déféré préfectoral de conclusions à fin de sursis à exécution.
  16. D. Lochak, *in Pouvoirs*, n° 46, 1998, Droit administratif, bilan critique, p. 43, et J.-R. Etchegaray, avocat au barreau de Bayonne, ancien bâtonnier : « La réforme des procédures d'urgence : le nouveau juge des référés administratif est-il arrivé ? », *Construction-Urbanisme*, Juris-Classeur.
  17. Le « référé suspension », remplaçant l'ancien système du sursis à exécution, applicable aux décisions négatives, notamment pour le contentieux de l'urbanisme, le « référé liberté » ou référé de sauvegarde des libertés fondamentales et le « référé conservatoire ».
  18. Il appartient à la jurisprudence de fixer les limites de la notion de liberté fondamentale, notamment pour les délivrances ou les refus de permis de construire qui pourraient être jugés comme une atteinte à un droit fondamental, celui de la propriété. Les ordonnances de référé suspension et de référé conservatoire ne sont susceptibles, par ailleurs, que d'un pourvoi devant la Cour de cassation.



C'est la loi Montagne du 9 janvier 1985 qui, dans son article 78, va prescrire aux maires de prendre en compte les risques naturels. Puis la loi du 22 juillet 1987, portant organisation de la Sécurité civile, dispose qu'il appartient à l'État de dire le risque, alors que prévenir le risque revient à la commune<sup>19</sup>. Les services de l'État sont donc tenus de transmettre le résultat de leurs études et expertises aux communes, par la procédure du « porter à connaissance », qui doivent les intégrer lors de l'établissement des documents d'urbanisme concernant les plans d'occupation des sols. Ils sont devenus des plans locaux d'urbanisme depuis l'adoption de la loi de solidarité et renouvellement urbain, dite « SRU », du 13 décembre 2000. Les PPR ou plans de prévention des risques naturels et prévisibles, issus de la loi du 2 février 1995, sont élaborés et prescrits par l'État<sup>20</sup>.

Mais un maire connaît aussi des limites à l'exercice de ses pouvoirs de police des maires. Ainsi, l'interdiction générale de la pratique d'une activité sportive n'est légale qu'en cas de menace réelle de désordres ou de péril. À titre d'illustration, l'arrêté municipal du 15 mai 1984 pris par le maire de la commune de Buoux, interdisant purement et simplement la pratique de l'escalade sur tout le territoire de sa commune, au motif que la forte augmentation du nombre des grimpeurs provoquait des désordres sur la voie publique, un stationnement abusif et anarchique des véhicules<sup>21</sup>, des détériorations et des heurts susceptibles de troubler l'ordre public sera annulé<sup>22</sup>. Il en sera de même pour l'arrêté d'interdiction de la pratique de l'escalade sur toutes les falaises de la commune de Rougon, dans les gorges du Verdon<sup>23</sup>. Fort heureusement, l'article 51 de la loi d'orientation agricole du 6 juillet 2005<sup>24</sup> vient de préciser la définition juridique des lieux où ces sports de nature peuvent naturellement s'exercer :

« ... Ils 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. »

- 
19. Pour le zonage réglementaire du risque, l'élaboration des documents et la réalisation des études et expertises sont à la charge des services techniques compétents de l'État (DDE, DDA, etc.) qui définissent les risques d'une manière générale et objective.
  20. En ce qui concerne les servitudes d'utilité publique, c'est aux maires des communes concernées qu'il incombe de faire figurer les prescriptions correspondantes dans leur POS, leur PLU ou leur carte communale.
  21. Certains détracteurs locaux de l'escalade n'hésitaient pas à afficher que cette activité sportive ne générerait aucune retombée économique !
  22. Le juge administratif avait considéré que l'excès de pouvoir était caractérisé, selon une jurisprudence constante, l'interdiction générale étant contraire au principe constitutionnel de la liberté d'aller et venir. Ce moyen sera retenu dans d'autres contentieux du même type, notamment dans les falaises du Verdon.
  23. Les falaises interdites contiennent les premières grandes voies historiques du Verdon, ouvertes dans les années 1970-1980 : Les Enragés, Dièdre, Samson, Divertissement subtil, Réglise...
  24. L'article 544 du code civil sur le droit de propriété qui est le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois et par les règlements, est ainsi atténué dans son application.

Déjà, l'application de l'article L.130-5 du code de l'urbanisme, très adapté aux préoccupations des organisateurs et pratiquants de sports de nature, en ce qui concerne l'ouverture au public des bois, parcs et espaces naturels, et l'application de l'article 42 de la loi Montagne, relatif à des contrats entre collectivités territoriales et opérateurs d'aménagement touristique en montagne, permettait la pratique du conventionnement des communes avec des organismes associatifs et des professionnels. Dans le cadre du nouvel article 51, elles peuvent prendre en charge tout ou partie du financement des dépenses d'aménagement, d'entretien, de réparation et des coûts d'assurance nécessités par l'ouverture au public de ces espaces. Les conventions peuvent même prévoir le versement au propriétaire d'une rémunération pour service rendu. La grande nouveauté va aussi résider dans l'adoption de l'article 197 de la loi du 23 février 2005, relative au développement des territoires ruraux qui lèvent certains obstacles juridiques susceptibles de contrarier l'établissement de conventions entre les propriétaires et le département. Dorénavant, grâce à la modification de l'article L.361-1 du code de l'environnement, un nouvel alinéa, très important, prévoit que « la responsabilité civile des propriétaires ruraux et forestiers ne saurait être engagée, au titre des dommages causés ou subis, à l'occasion de la circulation des piétons ou de pratique d'activités de loisirs, qu'en raison de leurs actes fautifs »<sup>25</sup>.

Ainsi, l'obligation de sécurité qui pèse sur les maires, au titre de leurs pouvoirs de police, concerne tous les sites sportifs caractérisés par un aménagement spécialement conçu à cette fin, notamment pour les via ferrata, les sites d'escalade en falaises ou artificiels... Ils restent aussi responsables de la sécurité, pour les sites non aménagés, terrains d'aventure, dans la mesure où ceux-ci sont régulièrement fréquentés. Comme pour les baignades aménagées ou non, le maire doit prendre un arrêté municipal, au titre de la sécurité, chaque fois qu'une falaise a manifestement le caractère d'équipement destiné au public. Outre son affectation exclusive à la pratique de l'escalade, il doit préciser ses caractéristiques (accès, plan des voies d'escalade et niveaux de difficulté), limites territoriales et interdire la modification des équipements en place, par soustraction ou addition d'ouvrages, sauf en cas de nécessité absolue<sup>26</sup>. Dès lors, les effets juridiques des éventuelles conventions passées n'en sont que mieux garantis. Pour la mise en place et le suivi d'équipements qui sont le fait de tiers, dans la majorité des cas, la responsabilité du maire ne peut être engagée que sous certaines conditions, notamment de défaut d'information et de mise en œuvre de moyens de secours appropriés. Notons que la responsabilité de la commune peut être aussi engagée sur le terrain de l'ouvrage public. Si les parois des falaises ne constituent pas un ouvrage public, en revanche, les

---

25. De plus, l'article L.142-2 du code de l'urbanisme prévoit qu'une taxe départementale peut être affectée à « l'acquisition, l'aménagement et la gestion des espaces, sites et itinéraires du plan départemental des espaces naturels sensibles (PDESI), sous réserve que l'aménagement ou la gestion envisagés maintiennent ou améliorent la qualité des sites, des paysages et des milieux naturels ».

26. Ainsi, à titre d'exemple, le site sportif d'escalade des Gaillands, à Chamonix, spécialement équipé pour l'escalade sportive, est adapté à une forte fréquentation ainsi qu'à des niveaux de pratique différenciés, allant de l'initiation au perfectionnement, jusqu'à l'entraînement de haut niveau.

équipements fixes – échelles, anneaux de rappels, mains courantes – sont considérés comme des accessoires ou éléments d’ouvrage public. Bien entendu, les structures artificielles d’escalade (SAE), fort nombreuses en France, ont le caractère d’ouvrage public et, à ce titre, tout accident survenu imputable à un défaut d’entretien normal de l’ouvrage, comme une prise ou un bloc qui se détacherait du mur d’escalade, serait de nature à engager la responsabilité administrative du maître d’ouvrage, sans préjudice de poursuites, au plan judiciaire.

Enfin, les pouvoirs de police du maire ne sont pas susceptibles de « délégation », le préfet pouvant toutefois se substituer à lui en cas d’abstention. De plus, l’article L.2215-1 du CGCT précité prévoit les quelques cas pour lesquels le préfet est compétent en matière de sécurité communale. S’il rappelle, en préliminaire, la compétence du maire sur le territoire de sa commune, cet article, dans son alinéa 3, établit bien que :

« Le représentant de l’État dans le département est seul compétent pour prendre les mesures relatives à l’ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques dont le champ d’application excède le territoire d’une commune. »

Pour retenir la responsabilité des personnes publiques, principalement les élus des communes de montagne, le juge administratif se fonde donc sur les dispositions des articles L.2212-2 (5°) et L.2212-5 du code général des collectivités territoriales qui mettent bien à la charge du maire, titulaire de pouvoirs de police municipale, deux séries d’obligations qui se traduisent par deux types de responsabilité. Il s’agit pour la première d’une obligation générale de prévention des accidents naturels et des fléaux de toute nature, et de mise en place de mesures d’assistance et de secours. Pour la seconde, il s’agit d’une obligation spéciale de prendre, en cas de danger « grave ou imminent » tels que les risques naturels et notamment les avalanches, les mesures imposées par les circonstances et d’en informer l’autorité supérieure, l’article L.2212-2, alinéa 5, du CGCT disposant que :

« Le maire prescrit l’exécution de mesures de sûreté exigées par les circonstances. Il informe d’urgence le représentant de l’État, dans le département et lui fait connaître les mesures qu’il a prescrites. »

Des situations de concurrence avec la juridiction judiciaire civile peuvent être aussi relevées. Ainsi, suite à la catastrophe de Passy en 1970, en Haute-Savoie, dans son arrêt instructif du 24 novembre 1980, « Consorts Nedelec », la cour d’appel de Chambéry a estimé que la commune, atraite en justice et qui ne conteste plus en appel être gardienne des terrains dont le glissement a emporté un sanatorium, ne peut s’exonérer, à défaut, du fait des victimes :

« que par la survenance, en l’absence de vice de la chose, d’un cas de force majeure. Or, comme le relèvent la commission d’enquête et certains attendus, il est avéré que la dégradation des sols est un phénomène naturel, favorisé par l’érosion constante qui s’aggrave progressivement, et qu’en l’occurrence, lors de la construction sur un sol peu favorable (éboulis glaciaires et présence de plusieurs sources), il était permis, sans grande difficulté, de constater que la base de ce manteau était faite de

roches altérées sur lesquelles l'accumulation d'eau, favorisée par le caractère poreux et perméable du revêtement, pouvait avoir une influence ». Ainsi, « l'existence de ces éléments altérés que les précipitations atmosphériques ont transformé en une bouillie argileuse fluide, explique le glissement ; que ces éléments qui pouvaient être connus, constituent, même s'ils sont le résultat d'une érosion indépendante du fait de l'homme, un vice de terrain ; que la commission (d'enquête) a d'ailleurs suggéré qu'à l'avenir, il y ait une consultation de géologues lors de l'établissement d'un plan d'urbanisme intéressant des zones montagneuses suspectes et, en l'absence de tels plans, lors de la délivrance de permis de construire des bâtiments à caractère social ou des constructions importantes [...] ».

Cette jurisprudence amorcera l'obligation réglementaire pour tout projet immobilier dans des zones amont et aval de versants instables, de réaliser des études spécifiques sur les conditions d'implantation, de réalisation, d'utilisation et d'exploitation considérées comme des règles de construction qui devront être prescrites en tant que telles.

Mais alors que la jurisprudence administrative paraissait avoir bien cerné le contentieux administratif des accidents de ski, un arrêt important du Tribunal des conflits va promouvoir, au rang de « service public industriel et commercial »<sup>27</sup>, l'activité qui porte sur l'exploitation des remontées mécaniques. C'est ainsi que la Cour de cassation va s'estimer compétente pour apprécier la responsabilité de l'exploitant des remontées mécaniques et plus généralement de la station de sports d'hiver en matière d'obligation de sécurité<sup>28</sup>. Cette situation nouvelle de concurrence entre les juridictions administrative et judiciaire permet désormais à la victime d'un accident de ski de rechercher à la fois la responsabilité de la commune et celle de l'exploitant<sup>29</sup>. Aussi, on peut supposer que les victimes, poussées par leurs ayants droit, ou les avocats pourront se tourner plus fréquemment vers les juridictions judiciaires, « à partir du constat souvent vérifié qu'elles prendraient mieux en compte la réparation des dommages... ». On peut légitimement s'attendre à une certaine homogénéisation des régimes de responsabilité, et donc de réparation, grâce à une jurisprudence des juridictions administratives qui, en principe, par contrecoup, devrait être à l'avenir plus favorable aux victimes d'accidents de ski ! Par ailleurs, comme le suggère fort judicieusement David Bailleul, maître de conférences en droit public, suite au jugement du tribunal administratif de Marseille du 9 juillet 2003 après un accident de ski tragique survenu sur la commune de La Grave dans les Vallons de la Meije, il serait plus cohérent d'instituer « un régime pour faute présumée » sur les pistes de ski balisées, et, en revanche, de consolider pour la pratique du hors-piste des domaines skiables, un régime de responsabilité pour faute prouvée de l'administration communale, dans sa mission de police municipale.

---

27. Trib. des conflits, 29 octobre 1990, IR, p. 289.

28. C. cass. 1<sup>re</sup> ch. civ., 19 mars 1996, Gravier c/Société préservatrice foncière assurances et autres, Bull. civ. I, n° 142.

29. Trib. des conflits, 7 décembre 1998, Jauzy, D. 1998, IR, p. 58.