

La concertation préalable, un instrument innovant de mise en œuvre des politiques publiques en matière de tourisme et de sports de nature

Katja Sontag, Roux Frédérique, Guillaume Routier

► To cite this version:

Katja Sontag, Roux Frédérique, Guillaume Routier. La concertation préalable, un instrument innovant de mise en œuvre des politiques publiques en matière de tourisme et de sports de nature. Les cahiers de droit du sport, Centre de droit du sport d'Aix Marseille, 2017, pp.22-29. hal-02091265

HAL Id: hal-02091265

<https://hal-univ-lyon1.archives-ouvertes.fr/hal-02091265>

Submitted on 16 Jun 2021

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.

La concertation préalable, un instrument innovant de mise en œuvre des politiques publiques en matière de tourisme et de sports de nature



Katja SONTAG

Maître de conférences, HDR

Faculté de droit, Université Nice Côte d'Azur

GREDEG Groupe de recherche en droit, économie et gestion (UMR 7321)



Frédérique ROUX

Professeur des Universités

Université Rennes 2

Violences, Innovations, Politiques, Socialisations et Sports, (VIPS² EA 4636)



Guillaume ROUTIER

Maître de conférences

Université Lyon 1

Laboratoire sur les Vulnérabilités et l'Innovation dans le Sport (L-VIS EA 7428)

En 2016, trois français sur quatre âgés de 15 à 70 ans déclaraient avoir pratiqué au moins une activité sportive ou de loisirs de nature au cours des douze derniers mois¹. Les sports de nature constituent en ce sens de « *nouveaux modes de fréquentation des sites naturels* »², dont les enjeux ont conduit à une adaptation, *de facto* ou *de jure*, des modes de production du droit les encadrant³. L'analyse d'un cas, tel que celui présenté, permet de dépasser l'appréhension purement formelle de la règle de droit, qui s'inscrit dans une logique verticale et descendante, pour mettre à jour des mécanismes de co-production de la règle, dans un logique horizontale et ascendante. Dans l'interaction entre ces deux aspects (la règle formelle / sa production matérielle), le point qui interroge le plus est certainement celui de l'effectivité de la règle ainsi produite.

Le développement massif de ces activités (dont certaines très anciennes : chasse, pêche, cueillette, baignade), la multiplication consécutive des catégories d'usagers des mêmes espaces naturels, la montée des enjeux économiques ou encore la rareté relative de ces espaces ont fait le lit des conflits d'usage, que la pratique donne souvent à voir. Les positions peuvent être très tendues, par exemple lorsque, exaspéré, un propriétaire pose des pièges (chaînes, câbles, etc.)⁴.

Les autorités publiques (ou autorités de police : maire, préfet) disposent, pour encadrer ces pratiques, d'un instrument juridique vigoureux et habituellement jugé très efficace, puisqu'il s'accompagne de la contrainte publique : le pouvoir de police administrative, sur le fondement duquel un

¹ B. Lefèvre, G. Routier, *Baromètre des sports et loisirs de nature en France*, Rapport de recherche pour le Pôle ressources national sports de nature, la Fédération professionnelle des entreprises du sport et des loisirs et la Fédération française des industries sport et loisirs), Université Lyon 1, 2016.

² Rapport au ministre des sports portant sur le bilan et les perspectives de développement des sports de nature, Conseil

national des activités physiques et sportives, Doc. Française, 2002, p.4.

³ F. Roux, K. Sontag (dir.), *Droit des sports de nature*, éd. Territorial, 2007-2017.

⁴ Installation d'une barrière sur un chemin : Cass. crim., 13 janvier 1993, n°91-85750. Fils barbelés tendus en travers d'un chemin de randonnée motorisée : Cass. 2^e civ., 30 novembre 1994, n°93-12721.

maire ou un préfet peut prendre un arrêté réglementant, voire interdisant, la pratique sportive à l'origine du conflit. L'autorité de police a un pouvoir unilatéral et la mesure s'impose à tous, sous peine de contravention. L'unilatéralité étant l'essence même de la mesure de police, aucune négociation, discussion ou adhésion des personnes intéressées ne saurait être admise.

Ce pouvoir est cependant strictement conditionné par le respect de la légalité administrative, à défaut de quoi l'arrêté peut être annulé par le juge administratif. En effet, la libre circulation des sportifs dans la nature est l'exercice de leur liberté constitutionnelle d'aller et de venir. En particulier, la mesure doit être fondée sur une atteinte à l'ordre public général (police générale : sécurité, tranquillité et sécurité publiques) ou particulier (police spéciale : protection de l'environnement, par exemple)⁵.

La légalité administrative encadre ainsi les velléités des autorités de police d'interdire l'accès à un site, en l'absence de danger objectif. Cette hypothèse se rencontre pourtant fréquemment sur le terrain. L'objet réel de l'arrêté est alors, pour l'autorité de police, de se protéger contre toute recherche de responsabilité en cas d'accident, mais non d'encadrer l'activité. Ces mesures radicales font toutefois rarement disparaître les difficultés et il arrive que les pratiques se poursuivent, en dépit de l'interdiction.

Prenant acte de cette situation, les autorités de police ont, dans de nombreux cas, fait évoluer leur méthode, en optant pour des modalités plus « ouvertes » d'adoption des arrêtés. C'est ainsi que se sont développés, sur le terrain, des échanges, plus ou moins structurés, avec les différentes parties prenantes, en amont de l'adoption de la mesure. Cette méthodologie relève de ce que l'on peut qualifier de concertation. Dans le cas des sports de nature, celle-ci met en présence l'autorité publique et les personnes concernées (pratiquants, professionnels de l'encadrement, associations, propriétaires, exploitants, etc.).

La concertation s'entend d'une politique locale, qui, dans un optique de démocratie participative et dans une logique de gouvernance, s'appuie sur un réseau étendu et diversifié d'acteurs et dont l'objet

est d'introduire dans le débat les intérêts, parfois contradictoires, des acteurs impliqués dans un projet, afin d'en dégager une vision aussi partagée et consensuelle que possible. Elle procède d'une démarche pragmatique qui, le cas échéant, peut être une alternative à l'action en justice. Ce processus s'accompagne généralement d'une production juridique privée, sous forme d'actes collectifs généralement non obligatoires (chartes, codes de bonne conduite, plans, etc.), émis par ces mêmes acteurs, et il peut aboutir à l'adoption d'un arrêté, reprenant les termes du compromis (arrêtés de gestion). En effet, rien n'interdit à l'autorité de police, en parallèle à la concertation, de mobiliser les instruments prescriptifs et obligatoires.

La concertation se distingue de la médiation territoriale, également née de la pratique massive des sports de nature, bien que la frontière entre les deux ne soit pas toujours étanche. La médiation territoriale a un objet restreint à la résolution d'un conflit individuel, dans lequel un tiers facilitateur, le médiateur, intervient. La concertation évoque aussi la négociation, dans laquelle les acteurs recherchent, sans l'aide d'un tiers, une solution à une situation conflictuelle, qu'elle soit potentielle ou avérée. La concertation relève, quant à elle, plutôt d'une logique de consultation large des intéressés et de co-élaboration collective d'un projet.

On observe d'ailleurs que, s'agissant de l'usage partagé d'une ressource rare, le législateur admet, toujours plus largement, l'insertion d'une phase participative, avant l'adoption de mesures de police administrative, sous la forme d'une concertation obligatoire préalable. Tel est le cas en matière d'usage de l'eau (dont l'usage sportif). Tel est aussi le cas des espaces naturels destinés à être inscrits au plan départemental des espaces, sites et itinéraires (PDESI), les commissions départementales des espaces, sites et itinéraires de sports de nature (CDESI) fonctionnant selon un principe de concertation.

La concertation est particulièrement adaptée à l'usage sportif des espaces naturels. En effet, les mesures unilatérales ne sont pas toujours respectées, loin s'en faut ; l'observation *in situ* montre qu'elles sont souvent contournées par les pratiquants et restent, de ce fait, inappliquées. Il est vrai qu'il est difficile, sur le terrain, d'exercer une répression. Cela pose donc le problème de l'effectivité et de

⁵ J.-F. Lachaume, F. Roux, K. Sontag, *Police générale et sports de nature*, in *Droit des sports de nature*, éd. Territorial, 2007.

l'existence d'un consensus autour de la règle. Ces conflits (loin d'être nouveaux⁶) ont finalement provoqué une évolution du schéma classique (adoption unilatérale d'une mesure de police), vers un schéma plus participatif (mesure de police traduisant un compromis social).

L'un des intérêts de cette méthode est qu'elle a aussi pour effet de déplacer la prise de décision au niveau local, qui semble être l'échelle de mise en adéquation des intérêts particuliers. En effet, les tentatives de démocratie participative ne produisent généralement que des changements modestes à l'échelle nationale⁷, en revanche, le niveau local semble en être l'échelle de prédilection.

Partant de là, nous nous sommes tournés vers des expérimentations fondées sur la concertation. L'exemple choisi démontre que, ce que le conseil d'Etat a qualifié de « *droit mou* » ou « *droit souple* »⁸, constitue un champ d'étude particulièrement riche des nouvelles modalités d'élaboration de la règle, de sa nature, de son acceptabilité sociale et, partant, de son effectivité. Le cas présenté, le canyon de Cramassouri, se révèle être un exemple représentatif, en ce que, après une phase de fermeture du site, sa réouverture a été rendue possible par une démarche de concertation. Il montre ainsi un cycle complet, de la fermeture du site à la concertation et, finalement, à sa traduction dans un arrêté ayant force obligatoire.

I – Contextualisation

Il convient préalablement de décrire le contexte local. Le canyon, lui-même, présente des atouts, qui en ont fait un enjeu de développement local.

A – Contexte général

Le canyon de Cramassouri se situe, pour l'essentiel, à La-Tour-sur-Tinée, une commune du département des Alpes-Maritimes et l'une des 49 communes constituant la Métropole Nice-Côte d'Azur (MNCA), créée en 2010. Le site présente des spécificités territoriales et administratives. D'abord, la commune appartient à un département partagé entre une étroite bande littorale et un arrière-pays,

composé d'un étage collinaire menant à des zones de montagne. Ses atouts, notamment la diversité des paysages et des espaces récréatifs, en ont fait, de longue date, un haut lieu de la pratique des sports de nature. La fréquentation touristique y est très importante sur la partie littorale et sur certaines fractions du Haut Pays, avec des stations de ski à 90 kilomètres de la côte. Entre les deux se trouve le Moyen Pays, où se situe la commune de La-Tour-sur-Tinée, un territoire montagnard rural, peu urbanisé avec une activité touristique très faible, voire inexistante, et des activités traditionnelles (agriculture, pastoralisme, sylviculture, etc.) en net déclin. Ensuite, la commune fait partie d'une entité administrative particulière, la MNCA, et s'inscrit dans la politique métropolitaine de développement du tourisme et des sports de nature.

B – Contexte particulier : canyon du vallon de Cramassouri

Le canyon de Cramassouri est un cours d'eau non-domainial, situé à 35 kilomètres de Nice et à 50 kilomètres du Parc national du Mercantour et des stations de montagne. Sa situation géographique privilégiée en fait un site très convoité par les touristes et par les pratiquants. Sa fréquentation augmentant, cela a inévitablement conduit à des conflits.

II – De la mesure de police administrative à la concertation territoriale

L'intérêt de ce cas est de montrer les effets de chacune des voies pouvant être suivie, face à un conflit d'usage d'un site naturel, servant de support à une activité sportive. La comparaison des méthodes montre en quoi la logique verticale, d'un droit « dur » (mesure de police), n'aboutit pas à une résolution satisfaisante et durable et en quoi la concertation (« droit mou ») peut être plus efficace, même si elle n'est pas exempte de critiques.

⁶ V. à ce sujet les travaux de Lucas (1964), Dunn (1970) ou encore Tyger (1973).

⁷ M.-H. Bacqué et Y. Sintomer, *La démocratie participative. Histoire et généalogie*, coll. Recherche, La Découverte, 2011.

⁸ Conseil d'Etat, *Etude annuelle 2013, Le droit souple*, La Documentation française, 2013.

A – Du « droit dur » : Cramassouri acte 1...

Après avoir exposé la situation initiale et précisé les enjeux autour du canyon de Cramassouri, les modalités d'une première résolution des conflits d'usage par l'autorité de police seront expliquées. Le recours, dans le cas d'espèce, à une mesure de police non-concertée, illustre l'une des manières de mettre un terme à un conflit d'usage.

1) Le conflit

La fréquentation du canyon a généré des tensions entre les touristes et les pratiquants, d'une part, et les habitants de la commune, d'autre part, qui en supportent les désagréments sans en retirer de bénéfice. Il s'agit d'une situation de migrations d'agrément, qui met en évidence « *une modification en profondeur des rapports entre habiter et visiter* »⁹.

Une ethnographie des forums de discussion¹⁰ autour du cas étudié montre que, pour les habitants et les riverains, le nœud du problème est le comportement de certains pratiquants (jet d'ordures, véhicules dégradés, traversée bruyante du village, habitants pris à parti, etc.). Ces témoignages sont relayés par ceux de pratiquants qui déplorent le manque de respect et de savoir-vivre de certains membres de leur propre « communauté ». Il s'agit là d'une situation typique, où le comportement d'une minorité de pratiquants nuit à la majorité d'entre eux. Car si, initialement, le conflit éclate du fait du ras-le-bol du propriétaire du sentier d'accès, d'autres acteurs vont se greffer au conflit primaire, pour protester à leur tour et faire valoir leur intérêt propre.

Le canyon de Cramassouri a fait l'objet d'une bataille rude mais, sommes toutes assez classique, entre des parties ayant des intérêts divergents, voire inconciliables : les propriétaires riverains du cours d'eau et du chemin d'accès, qui craignent de voir leur responsabilité engagée en cas d'accident ; les

pêcheurs qui entretiennent le cours d'eau, de longue date, pour leur activité ; les chasseurs qui, passant sur des sentiers de battue surplombant le canyon, peuvent provoquer des éboulements ; les protecteurs de l'environnement chargés de surveiller des espèces de chauves-souris (zone proche d'un secteur Natura 2000) ; les habitants, gênés par l'occupation anarchique de la route et le comportement de certains canyoneurs et les commerçants, qui ne retirent aucun bénéfice de l'activité, le départ du canyon étant situé dans la partie aval du village. Chacune de ces catégories d'utilisateurs revendiquait sa légitimité à être l'unique usager du site, le principe d'antériorité étant souvent avancé.

2) Résolution initiale du conflit

Dans un premier temps, le maire, souhaitant rester en dehors des conflits, interdit la pratique du canyoning dans la commune. C'était, pensait-il, un moyen efficace de mettre un terme à la polémique. Un premier arrêté municipal est adopté, le 5 septembre 2006. Il a pour objet la fermeture temporaire du canyon¹¹.

Un nouvel arrêté municipal est adopté, le 8 décembre 2006 qui, prenant le relais du premier, interdit de manière générale et absolue la pratique du canyoning dans le cours d'eau de Cramassouri¹². Les motivations de cet arrêté sont, pour le moins, contestables. La mesure n'est en effet pas fondée sur des motifs d'ordre public, mais sur des « *suspensions concordantes réalisant une intime conviction de détournement de l'eau d'arrosage du captage situé en amont du canyon dans le but d'en augmenter la quantité d'eau* » et sur « *l'absence pour la commune (de) retombée économique* ». Néanmoins, l'interdiction s'est imposée aux usagers, aucune action en justice n'ayant été exercée.

⁹ P. Bourdeau, F. Lebreton, *Les dissidences récréatives en nature : entre jeu et transgression*, in *EspacesTemps.net*, 2013, <https://www.espacestemp.net/articles/les-dissidences-recreatives-en-nature-entre-jeu-et-transgression/>

¹⁰ <http://www.descente-canyon.com/forums/viewtopic.php?id=6045>

¹¹ Arrêté municipal n°06/04 du 5 septembre 2006 : Article 1 : « *La pratique du canyoning dans le vallon de Cramassouri est interdite à compter du 18 septembre 2006 jusqu'au 31 octobre date*

légal de fin de pratique ». / Article 2 : « *Le présent arrêté sera affiché à l'entrée du chemin menant au vallon* ».

¹² Arrêté municipal n°06/07 du 8 décembre 2006 : « *Considérant les nuisances de stationnement anarchique et dangereux sur la route départementale, le tagage à l'entrée de l'accès dans le milieu naturel, de déchets résiduels, et de suspensions concordantes réalisant une intime conviction de détournement de l'eau d'arrosage du captage situé en amont du canyon dans le but d'en augmenter la quantité d'eau* ».

3) Conséquences du choix initial de résolution du conflit

Le choix initial de la résolution du conflit d'usage par la fermeture du canyon était de l'ordre d'une logique « perdant-perdant ». En effet, la fermeture a provoqué l'insatisfaction des canyoneurs, des touristes et des résidents. Elle a suscité la colère des professionnels, placés devant un fait accompli, non-dénué de conséquences sur leur activité. Il est vrai que les autres parties prenantes (chasseurs, pêcheurs, propriétaires en particulier) ont été, *a priori*, satisfaites de la mesure adoptée. Mais, les crispations entre les différentes catégories d'usagers n'ont pas disparu pour autant. L'arrêté d'interdiction qui a, par définition, été pris au détriment de plusieurs parties, ne pouvait que tendre les positions¹³. Pourtant les intérêts en présence ne sont pas aussi antagonistes que pourrait le laisser penser le choix d'une interdiction générale de la pratique, comme le démontrera le processus de concertation.

B – Au « droit mou » : Cramassouri acte 2

En 2008, deux saisons ont passé et un nouveau maire a été élu. Les usagers se sont rapprochés de lui, pour envisager les conditions de la réouverture du canyon. Le démarche qui sera adoptée pour y parvenir a cela de novateur, qu'elle est fondée sur une large concertation entre les acteurs, en amont de la réalisation du projet et de l'adoption d'un nouvel arrêté municipal. Quelques enseignements peuvent en être tirés.

1) Choix d'une résolution concertée

Le maire avait plusieurs possibilités. La première était de maintenir les choses en l'état ; rien ne le lui interdisait, pas même l'illégalité de la mesure existante. La deuxième était de retirer l'acte contesté. Il s'agissait de revenir sur l'interdiction de manière unilatérale (un pouvoir qui appartient à l'autorité - et non à la personne - qui a pris la mesure) et de réouvrir le canyon, sans régulation, ni limite. Enfin, il pouvait choisir de prendre un nouvel arrêté remplaçant l'ancien, seul ou en concertation avec les parties prenantes.

C'est la dernière solution qui a été retenue. L'évolution du contexte local et la montée des enjeux autour du canyon ont conduit le nouveau maire à se départir de la politique de son prédécesseur et à privilégier une dynamique d'efficacité et de participation. D'un côté, pratiquants et professionnels souhaitaient la réouverture du canyon, ce à quoi le maire n'était pas opposé. D'un autre, la commune, qui a longtemps été dénuée d'économie touristique, entrainée dans une phase de transition, du fait d'une forte croissance démographique. La demande de sports de nature, de la part des touristes comme des pratiquants locaux, se faisait très forte. Au vu des atouts sportifs du site et de son potentiel économiques, le maire a décidé de reconsidérer la décision de fermeture, mais sous réserve que soient traités les conflits latents. On se situe ici dans une concertation de type « préventif »¹⁴, dans la mesure où la solution était commandée par une volonté d'éviter le conflit.

2) Résolution concertée du conflit

La première étape de la concertation a consisté à recenser, de manière large, les acteurs potentiellement concernés. En l'espèce, il s'agissait d'acteurs privés (propriétaires, sportifs, pêcheurs, chasseurs, fédérations sportives, commerçants, etc.) et publics (maire, direction régionale de la jeunesse et des sports, conseil départemental, sous-préfet Nice-Montagne, services publics de secours – CRS, PGHM, GRIMP 06, etc.). Le choix d'une consultation élargie avait pour but de prendre en compte tous les intérêts en jeu et pas seulement ceux des deux principales parties initialement concernées par le conflit (pratiquants et propriétaires).

Des réunions publiques ont permis d'identifier les enjeux et d'entendre les attentes et les préoccupations de chacun, dont :

- les conditions d'accès au site (création d'un nouveau sentier pour éviter le passage des sportifs sur la propriété privée d'un riverain) ;
- ses conditions d'aménagement (création d'un parking, mise en place de poubelles, etc.) ;
- ses conditions d'utilisation (dates, horaires partagés, etc.) ;

¹³ K. Sontag, *Aspect juridique de la médiation territoriale*, in *Droit des sports de nature*, éd. Territorial, 2007.

¹⁴ F. Roux, E. Boutroy, B. Soulé, *La médiation territoriale des conflits d'usage*, Juristourisme, Dalloz, n°138, pp.37-41, 2012.

- l'entretien du cours d'eau (fréquence, qui ?) ;
- la valorisation touristique du site (topo-guide, retombées économiques, mise en valeur du village) ;
- la construction d'une offre globale, articulant la valorisation du site et une offre d'accueil et d'hébergement ;
- l'impact écologique négatif de l'activité ;
- les risques de l'activité (sécurité des usagers, secours, etc.).

Dans une logique de démocratie participative, des groupes de travail ont été organisés (accès et sécurité, rédaction du cahier des charges, aspects environnementaux). Parmi les problèmes le plus délicats figuraient le chemin d'accès au canyon et les parkings.

Le chemin existant posait des difficultés, dont le passage sur la propriété privée. Un nouveau tracé était proposé, qui présentait l'intérêt d'être entièrement situé sur le domaine privé de la commune¹⁵ et d'être à proximité immédiate du village. L'objectif était de favoriser les retombées économiques pour le village, sans toutefois le traverser, afin d'éviter les nuisances liées à la circulation des touristes et des sportifs. Le parcours avait aussi l'avantage d'offrir une vue imprenable sur le village et sur toute la longueur du cours d'eau. Ce projet imposait toutefois d'aménager le sentier, notamment de le conforter, de le sécuriser et de poser une signalétique adaptée.

La question des parkings et de leur liaison avec le sentier de départ était aussi posée. La réalisation d'un parking amont ne posait guère de difficulté, la commune étant propriétaire des terrains avoisinants, qui comprenaient un point d'eau et une DZ (*dropping zone*) pour les hélicoptères de secours. La dangerosité du parking aval, situé sur la commune de Tournefort, posait en revanche de nombreux problèmes (sécurité, inondation, impact écologique). Un système de navette a été envisagé. Enfin, des questions ont porté sur la gestion du flux de pratiquants, la période d'ouverture à la pratique du canyoning, les équipements et l'entretien du chemin d'accès et du site, la dépollution du cours d'eau et de ses abords, le conventionnement avec les propriétaires riverains, la promotion du site, la construction d'une offre touristique globale et la mise en valeur du patrimoine.

3) Conséquences de la résolution concertée du conflit

Au terme des discussions, une solution faisant l'objet d'une approbation collective s'est dégagée. Elle s'est traduite par l'adoption de chartes d'usage et d'un nouvel arrêté municipal.

Deux chartes de bonnes pratiques ont été adoptées collégalement. La première, destinée à tous les acteurs, organise la bonne cohabitation entre les pratiquants et la population de la commune. La seconde, à destination des pratiquants, est relative aux modalités d'usage du canyon. Cette dernière se veut exemplaire, notamment en prenant en compte les principes du développement durable : protection de l'environnement ; dimension sociale (prise en compte des intérêts des riverains, des habitants, des éleveurs, des agriculteurs, des chasseurs, des pêcheurs, etc.) et optimisation des retombées économiques pour l'ensemble des parties. Il y est, par exemple, demandé aux professionnels de se limiter à deux rotations par jour dans le canyon.

Extrait de la Charte 1 :

Article 1 : « Respecter et faire respecter strictement le nouveau sentier d'accès au canyon ».

Article 3 : « Participer à l'intérêt local et touristique de la commune, qui vous accueille, en faisant l'effort de nous visiter et d'animer ses commerces ».

Un panneau, situé au départ du canyon, offre différentes informations aux usagers : charte, commerces, arrêté municipal, arrêté préfectoral, etc.

Extrait de la Charte 2 :

Article 2 : « Ne pas se déshabiller sur le bord de la route, ainsi que sur les parkings amont ou aval, mais dans les espaces prévus et balisés à cet effet ».

Article 10 : « Afin de ne pas « s'approprier » le canyon, tout professionnel s'engage à ne le parcourir que deux fois par jour maximum ».

Parallèlement, un nouvel arrêté municipal visant cette fois, non plus à interdire la pratique, mais à concilier les usages sur le site, était adopté.

¹⁵ P. Yolka, *Domaine public et domaine privé des personnes publiques*, in *Droit des sports de nature*, éd. Territorial, 2007.

4) Retour sur la résolution concertée des conflits

D'un point de vue théorique, cet exemple montre en quoi les sports de nature contribuent à l'émergence de méthodes innovantes de management public et à la réinterprétation et à l'adaptation des outils juridiques classiques (arrêté de police)¹⁶. La décomposition du processus de concertation met en évidence deux éléments déterminants : le caractère local du conflit et de son traitement et l'avantage qu'en retirent, *in fine*, les parties prenantes, qui favorise une adhésion à la règle collectivement élaborée.

On observe que l'aspect local de la problématique impose un traitement particulier. Celui-ci suppose que la règle soit concrète et adaptée aux spécificités du territoire et du conflit. En effet, plusieurs facteurs, dont le multi-usage des sites, font émerger de nombreux intérêts particuliers, potentiellement divergents, dont il est difficile de dégager « l'intérêt général ».

La démarche de concertation facilite alors la détermination de « l'intérêt général » autour du territoire convoité, celui-ci pouvant, le cas échéant, être transcrit dans une mesure de police. Cette dernière résulte alors, non d'une décision administrative unilatérale, mais du compromis atteint au terme de la démarche de concertation. Il en résulte des solutions plus équilibrées, qui prennent en compte la diversité des intérêts et des enjeux. Dès lors, il ne peut y avoir de modèle-type d'arrêté de police réglementant un site ou une pratique sportive. On observe ainsi les effets du passage d'une logique verticale, dans laquelle l'autorité de police prescrit de manière unilatérale, à une logique horizontale, de démocratie participative, ouvrant la porte à une forme d'auto-gouvernance ou d'autorégulation des activités par les acteurs eux-mêmes.

La conséquence en est que la mesure de police est, qui est plus adaptée, est mieux acceptée et mieux respectée. Cette démarche évoque la théorie économique des choix du *MINIMAX* de Savage¹⁷, selon laquelle, dans une situation d'avenir incertain (et ici conflictuelle), on cherche à « minimiser le maximum des regrets » des parties prenantes ; en d'autres termes, ce qui est recherché est le choix de la solution ayant le moins d'impact négatif pour le

plus grand nombre de parties prenantes. Ceci facilite logiquement la mise en œuvre de la solution.

L'observation confirme, dans le cas d'espèce, ces conclusions. Ainsi, depuis la fin du processus de concertation, aucun incident n'a perturbé l'usage du canyon. Le stationnement des véhicules, autrefois sauvage, s'est organisé et les emplacements de parking créés ont été globalement respectés ; le problème de l'usage de chemins privés pour accéder au cours d'eau a été résolu par l'aménagement d'un chemin exclusivement communal, ce qui a permis de garantir et de pérenniser l'accès au canyon. Le cours d'eau fait l'objet d'une opération annuelle de nettoyage par les acteurs qui s'y étaient engagés (fédérations sportives, professionnels, etc.). Bref, le canyon n'est plus au cœur des débats.

III – Limites de la démarche de concertation

En dépit des avantages de la concertation, des inconvénients demeurent. Ainsi, les chartes sont *a priori* dépourvues de force obligatoire (ce ne sont pas des contrats liant les parties, au sens juridique) et leur application est soumise au bon-vouloir des différents acteurs. Rien ne permet de s'assurer du respect des règles qu'elles contiennent. Le dérapage de certains, qui ne respecteraient pas les chartes, reste possible. Comme l'a montré depuis longtemps la doctrine socio-économique, ce type de régulation, que l'on peut qualifier de « libérale », crée ses propres dysfonctionnements, notamment lorsque certains acteurs se comportent en « *passagers clandestins* »¹⁸, en utilisant le bien, au-delà de la quote-part qui leur a été préalablement attribuée.

Ainsi, dans le cas du canyon de Cramassouri, comment s'assurer que l'article 5 de la charte (« *afin de ne pas s'approprier le canyon, tout professionnel s'engage à ne le parcourir que deux fois par jour maximum* ») est respecté ? Le comité de suivi « *chargé annuellement d'analyser les retours de fréquentation* », prévu par la charte (art. 6), serait-il en mesure de vérifier qu'un professionnel n'outrepasse pas cette règle, ne serait-ce que pour rentabiliser son activité, saisonnière, par définition ? Dans le cas du canyon de Cramassouri, il semble que de telles situations existent, mais qu'elles sont suffisamment peu fréquentes pour ne pas créer de nouveaux conflits, ce à quoi contribue

¹⁶ K. Sontag, F. Roux, « *Loisirs sportifs et activités touristiques : aspects juridiques* », in *Revue de géographie alpine / Journal of Alpine Research*, dossier n°101-4, <http://rga.revues.org/1943>, 2013.

¹⁷ L.-J. Savage, *The theory of statistical decision*, in *Journal of the American Statistical Association*, vol. 46, Issue 253, pp.55-67, 1951.

¹⁸ M. Olson, *Logique de l'action collective*, PUF 1978, traduction de : *Logic of Collective Action*, Harvard University Press, 1965.

sans doute le fait que ce sont les mêmes personnes qui étaient parties prenantes à la concertation préalable.

Le risque pourrait davantage venir de l'irruption de nouveaux acteurs, qui n'auraient pas été parties à la résolution concertée. Le nouvel usager ne se sentira pas nécessairement lié par une charte, établie en dehors de lui. Dans une logique individualiste, il peut considérer que, tant que les autres usagers respectent la norme, le système peut perdurer, même si lui la transgresse afin de maximiser sa satisfaction (son bénéfice). Le vrai problème survient, lorsqu'un nombre grandissant d'usagers agissent de la sorte. Le (fragile) équilibre issu de la concertation peut s'en trouver bouleversé, voire être en péril, et conduire, *in fine*, à de nouveaux conflits. Ceux-ci peuvent inciter le maire à prendre une décision unilatérale pour interdire l'accès au site. Finalement, l'agrégation de décisions individuelles (maximisation de satisfaction individuelle) peut conduire à la destruction du bien collectif, par l'interdiction d'accès que peut lui opposer l'autorité publique. On en arrive alors à une situation sous-optimale pour la majorité des acteurs.

Conclusion. – Cet exemple montre que la concertation constitue un instrument relativement efficace, du fait de l'implication et de l'adhésion des différentes parties à la décision finale et parce qu'elle ne remet en rien en cause l'utilisation, en parallèle, d'outils juridiques contraignants. L'expérience montre, en effet, que la seule la notion de maintien de l'ordre public est impuissante à réguler le multi-usage des espaces naturels, qui sont le support des sports de nature. On peut en conclure que, si une régulation de type strictement juridico-administrative est insuffisante, la concertation s'expose à une sous-optimalité, si elle ne dépasse pas le stade du « droit mou » (chartes, codes de bonne conduite, etc.). Celui-ci doit être traduit en « droit dur », sous la forme d'une mesure de police, qui reflète le consensus atteint au terme de la concertation. L'association de la logique participative à la règle de droit obligatoire semble être la garantie d'une meilleure effectivité de cette dernière.