

N°s 408062, 408241

**Union nationale et syndicale des accompagnateurs en montagne (UNAM),
Syndicat national des professionnels de l'accompagnement et de l'éducation
à l'environnement (SNPAEE)**

4^{ème} chambre jugeant seule

Séance du 11 octobre 2018

Lecture du 7 novembre 2018

CONCLUSIONS

Mme Sophie-Justine LIEBER, Rapporteuse publique

Peut-on définir « *l'environnement montagnard* » ? Telle est la question qui, en toile de fond, sous-tend ce litige, qui oppose le ministre chargé des sports et deux syndicats représentant des professionnels de l'accompagnement de randonnée en montagne.

L'enseignement des activités physiques et sportives contre rémunération fait l'objet d'un encadrement légal et réglementaire. L'article L. 212-1 du code du sport prévoit ainsi à son I que « *seuls peuvent, contre rémunération, enseigner, animer ou encadrer une activité physique ou sportive ou entraîner ses pratiquants (...) les titulaires d'un diplôme, titre à finalité professionnelle ou certificat de qualification* ». L'article L. 212-2 fixe des exigences supplémentaires lorsque l'activité s'exerce « *dans un environnement spécifique impliquant le respect de mesures de sécurité particulières* », en prévoyant que seuls les titulaires d'un diplôme peuvent alors exercer une activité d'enseignement ou d'encadrement. L'article R. 212-7 du même code prévoit que : « *Les activités s'exerçant dans un environnement spécifique impliquant le respect de*

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

mesures de sécurité particulières mentionnées à l'article L. 212-2 sont celles relatives à la pratique : (...) / 5° Quelle que soit la zone d'évolution : (...) / c) Du ski, de l'alpinisme et de leurs activités assimilées (...) ».

1. Le ministre chargé des sports a pris, le 6 décembre 2016, un arrêté portant définition de l'environnement montagnard pour la pratique des activités assimilées à l'alpinisme. Cet arrêté abroge et remplace un arrêté précédent du 14 juin 2007 qui définissait l'alpinisme et activités assimilées comme « *un ensemble de pratiques sportives qui regroupent différentes techniques de progression ou de déplacement à pied ou à ski dans un environnement montagnard* » et renvoyait aux préfets de département le soin de définir les sites correspondant à un environnement montagnard. La nouveauté de l'arrêté de 2016 est qu'il définit les zones d'environnement montagnard pour la pratique des activités d'itinérance et de randonnée pédestre, en s'appuyant sur une cotation des chemins élaborée par la Fédération française de randonnée pédestre.

L'encadrement de randonnées pédestres est donc soumis à l'obligation de détenir un diplôme, donc aux conditions plus strictes fixés par l'article L. 212-2 du code des sports, dans les zones définies à l'article 2 de l'arrêté, à savoir : « (...) *dans les départements métropolitains (...) : / 1° Les itinéraires pédestres, balisés ou non, sur sentier ou hors sentier, dont le niveau de risque est strictement supérieur à trois, conformément aux critères de la grille de cotation des randonnées pédestres établie par la fédération ayant reçu délégation pour la randonnée pédestre ; / 2° Dans les massifs des Vosges, de la Corse, du Jura et du Massif Central, les zones situées à une altitude supérieure à huit cents mètres ; / 3° Dans les massifs des Alpes et des Pyrénées, les zones situées à une altitude supérieure à mille mètres* ». Hors de ces zones, seul s'applique l'article L. 212-1, permettant aux titulaires de titres ou certificats de qualification d'exercer.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Cette nouvelle définition a suscité l'ire tant du SNPAEE, qui représente les « professionnels de l'accompagnement et de l'éducation à l'environnement », pas nécessairement titulaires d'un brevet d'Etat, qui craignent que l'arrêté restreigne leurs zones d'activité, que de l'UNAM, qui représente les professionnels et stagiaires au brevet d'Etat d'alpinisme, option « accompagnateur en moyenne montagne », craignant à l'inverse que ce texte étende de manière excessive les zones ouvertes à l'accompagnement par des guides non titulaires de ce brevet d'Etat. Ces deux syndicats, dont vous pourrez joindre les requêtes, ont bien entendu intérêt à agir.

2. L'un des moyens soulevés par le SNPAEE nous paraît de nature à emporter l'annulation de l'arrêté litigieux. Il est tiré de l'absence de compétence du ministre pour prendre l'arrêté litigieux. Le moyen n'ayant pas été soulevé par l'UNAM, un MOP en ce sens lui a été communiqué.

2.1. Vous relèverez tout d'abord que l'article L. 212-2 ne renvoie au pouvoir réglementaire que pour la liste des activités pour lesquelles seuls les titulaires d'un diplôme d'Etat peuvent exercer. C'est d'ailleurs en application de cet article qu'a été pris l'article R. 212-7 précité. Mais le législateur n'a pas habilité expressément le pouvoir réglementaire à intervenir pour définir, de façon limitative, l'environnement des disciplines concernées et en l'espèce « *l'environnement montagnard* ». Aucune habilitation de ce type ne figure, plus largement, dans la « loi montagne » (visée par l'arrêté attaqué). En outre, l'article R. 212-7 indique que relèvent du champ de l'article L. 212-2 les activités de ski, d'alpinisme et les activités assimilées « *quelle que soit la zone d'évolution* », ce qui paraît contradictoire avec la volonté de définir ces zones d'évolution. Aucune habilitation expresse ou suffisamment explicite n'apparaît donc dans les textes.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Or il est de jurisprudence constante que, dans le silence des textes, les ministres ne disposent pas du pouvoir général de prendre les actes réglementaires relatifs aux affaires entrant dans leurs attributions (Sect. 6 octobre 1961, *Société Duchène*, n° 41856, p. 548 ; voir également 26 mai 1989, *Fédération nationale des associations de parents d'élèves des conservatoires et écoles de musique et de danse et autres*, n° 99513, décision annulant pour incompétence un arrêté interdisant l'enseignement de la danse dans plusieurs spécialités, qu'il énumère, aux personnes qui ne seraient pas titulaires du brevet d'Etat d'éducateur sportif du premier degré option danse).

2.2. Le ministre n'était pas non plus dans l'exercice de son pouvoir réglementaire « J... ». Le ministre se prévaut cependant devant vous de votre jurisprudence du 28 novembre 2007, *G... et autres*, n° 305655, aux T., par laquelle vous avez jugé que l'article législatif 57-1 du code électoral, en disposant que les machines à voter doivent être d'un modèle agréé par arrêté du ministre de l'intérieur, avait nécessairement habilité le ministre de l'intérieur à édicter un règlement technique précisant les caractéristiques que doivent comporter ces machines. Mais cette espèce, où le ministre disposait de la compétence d'agrément des machines à voter, et où la loi pouvait aisément être interprétée comme donnant effectivement une habilitation au pouvoir réglementaire, nous paraît peu transposable ici. Le ministre invoque également la décision de vos 2/7 du 3 avril 2006, *Syndicat national des professionnels de l'escalade et du canyon (SNAPEC)*, 273713, inéd., jugeant que l'article 6 du décret du 27 août 2004, qui est à l'origine de l'article R. 212-7, et qui mentionne le ski et l'alpinisme parmi les activités physiques ou sportives dont l'exercice est subordonné à la détention d'un diplôme, a pu, eu égard aux caractéristiques de ces activités, sans méconnaître sa compétence ni procéder à une subdélégation illégale, indiquer également, sans davantage de précision, qu'il en était de même des activités assimilées à celles-ci. Le ministre en déduit qu'il détient nécessairement la compétence réglementaire pour

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

détailler ces « activités assimilées », puisqu'il lui incombe par ailleurs de créer l'option ou la spécialité du diplôme correspondant à ces activités. Mais encore faut-il que l'activité « assimilée » soit effectivement assimilable à la discipline de référence. Or c'est là que le bât blesse, puisque l'arrêté litigieux, en s'aventurant sur le terrain de la définition de l'environnement des activités en cause, paraît au contraire dissoudre les contours précis de ces activités « assimilées ».

En effet, l'arrêté commence par définir à son article 1^{er}, « *les activités assimilées à l'alpinisme* », dont il indique qu'il s'agit d' « *un ensemble de pratiques sportives qui regroupent différentes techniques permettant la progression ou le déplacement à pied, en sécurité, dans un environnement montagnard, tel que défini à l'article 2 du présent arrêté* ». Et l'article 2 définit, comme on l'a vu, les zones de l'environnement montagnard, en utilisant tour à tour un critère de risque et d'effort en fonction d'une grille de cotation définie par la fédération en charge de la randonnée pédestre, et un critère géographique pour les massifs de montagne.

Or, d'une part, en spécifiant que ces activités se déroulent « *en environnement montagnard* », il paraît exclure du champ les activités telles que l'escalade, ou les activités pratiquées en milieu artificiel. Et, d'autre part et surtout, il fait entrer dans le champ des « activités assimilées », de façon très large, la randonnée pédestre « en montagne », dont il n'est pas tout à fait évident qu'elle soit dans tous les cas de figure (dès 800 mètres en massif montagneux ou dès que le niveau 3 est atteint hors massif montagneux) assimilable à de l'alpinisme.

2.3. Enfin, le ministre fait valoir qu'il dispose en la matière d'un pouvoir de police spécial, délégué le cas échéant aux fédérations sportives habilitées à cet effet (voir, en l'occurrence, pour l'édition de règles techniques et de sécurité applicables aux circuits permettant l'exercice du « roulage libre », délégué à deux fédérations : 15 déc.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

2010, *société du Mas du Clos et Bardinon*, 331356, aux T.) Il donne également en exemple un arrêté du 4 mai 1995 relatif aux garanties de technique et de sécurité dans les établissements organisant la pratique ou l'enseignement de la nage en eau vive, du canoë, du kayak, du raft etc. Vous pourriez davantage hésiter sur ce dernier argument, puisque l'arrêté litigieux, en définissant l'environnement montagnard, a pour effet de définir les zones dans lesquelles la randonnée pédestre doit être encadrée par les titulaires d'un diplôme d'Etat. Mais il nous semble que, dans le premier cas, la délégation aux fédérations au sujet de la réglementation sur les circuits relève plutôt d'une forme de compétence J... ; et dans le second cas il s'agit de l'exercice de la compétence en matière de police des établissements, peu comparable à la réglementation des activités d'enseignement et d'encadrement.

Nous vous proposons donc de faire droit au moyen d'incompétence et d'annuler, pour ce motif, l'arrêté litigieux.

PCMNC à l'annulation de l'arrêté du 6 décembre 2016.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.