

Société civile professionnelle
G. THOUVENIN, O. COUDRAY et M. GREVY
Avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation
13 rue du Cherche-Midi - 75006 Paris
Tel : 01 53 63 20 00

CONSEIL D'ETAT

SECTION DU CONTENTIEUX

MEMOIRE COMPLEMENTAIRE

POUR :

- 1° L'Union syndicale nationale des accompagnateurs en montagne (UNAM), désigné représentant unique**
- 2° Le Syndicat interprofessionnel de la montagne (SIM-CFDT)**

SCP THOUVENIN, COUDRAY, GREVY

CONTRE :

Le ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports

A l'appui de la requête n° 440692

* * *
*

- FAITS -

I. –

Le I de l'article L. 212-1 du code du sport exige des personnes qui, contre rémunération, enseignent, animent ou encadrent une activité physique ou sportive, ou qui entraînent ses pratiquants, qu'elles soient titulaires d'un diplôme, d'un titre à finalité professionnelle ou d'un certificat de qualification garantissant leur compétence en matière de sécurité des pratiquants et des tiers dans l'activité considérée, et enregistré au répertoire national des certifications professionnelles, le III de ce même article prévoyant que ces diplômes, titres et certificats sont inscrits sur une liste.

Il est ensuite prévu par l'article R. 212-2 de ce code que la liste des diplômes, titres à finalité professionnelle ou certificats de qualification remplissant les conditions prévues à l'article L. 212-1 du même code est arrêtée par le ministre chargé des sports, cette liste devant mentionner, pour chacune des options, mentions ou spécialités de chaque diplôme, titre à finalité professionnelle ou certificat de qualification, les conditions d'exercice.

En application des articles A. 212-1 et A. 212-1-1 du même code, cette liste, dans laquelle sont mentionnées les conditions d'exercice des titulaires des diplômes, titres et certificats, fait l'objet d'un tableau figurant en annexe II-1 du code, ainsi que de tableaux annexés aux arrêtés des 22 janvier 2016 et 9 mars 2020 fixant la liste des diplômes acquis respectivement jusqu'au 31 décembre 2015 et jusqu'au 31 janvier 2020.

II. –

A ces textes s'ajoutent des dispositions dérogatoires instituant une obligation de sécurité renforcée pour les activités physiques et sportives susceptibles d'être dangereuses, en raison de l'environnement particulier dans lequel elles sont pratiquées.

L'article L. 212-2 du code du sport dispose ainsi que dans le cas où l'enseignement, l'animation, l'encadrement ou l'entraînement d'activités physiques ou sportives s'exercent dans un « *environnement spécifique* »

impliquant le respect de mesures de sécurité particulières, leur exercice est subordonné à la détention d'un diplôme délivré par l'autorité administrative dans le cadre d'une formation coordonnée par le ministère chargé des sports et assurée par des établissements relevant de son contrôle.

Il est également prévu par ce même article que les diplômes qui, seuls, permettent l'exercice des activités qu'il vise sont eux aussi inscrits sur la liste, prévue pour le droit commun, au III de l'article L. 212-1 du même code.

L'article L. 212-2 du code précité renvoyant à un décret en Conseil d'Etat le soin de fixer la liste de ces activités, l'article R. 212-7 de ce code énumère les activités s'exerçant dans un « *environnement spécifique* » et il mentionne à ce titre, au c) du 5°, « *quelle que soit la zone d'évolution* », celles relatives à la pratique du « *ski, de l'alpinisme et de leurs activités assimilées* », étant précisé que l'alpinisme et ses activités assimilées ont été définis par un arrêté du ministre chargé des sports en date du 14 juin 2007.

III. –

C'est dans le cadre législatif et réglementaire auquel il vient d'être fait référence que le ministre des sports, par un arrêté du 9 mars 2020 modifiant des dispositions réglementaires du code du sport, a remplacé l'annexe II-1 de l'article A. 212-1 du code du sport (pièce jointe à la requête), laquelle procède désormais à un classement par activités dans différentes rubriques auxquelles correspondent des diplômes assurant leur encadrement.

Dans la rédaction issue de cet arrêté, cette annexe ne comporte toutefois pas de mention selon laquelle les activités de randonnée en moyenne montagne sont exercées dans un « *environnement spécifique* » impliquant le respect de mesures de sécurité particulières (*ibid.*, p. 5).

C'est de cet arrêté dont, dans la mesure de cette omission, l'UNAM et le SIM-CFDT, les syndicats exposants – qui, en vertu des articles 3 et 7 ainsi que des articles 2 et 3 de leurs statuts respectifs, se sont notamment donnés pour objet d'assurer la défense des intérêts professionnels des accompagnateurs en montagne qu'y sont visés (pièces complémentaires enregistrées le 22 juin 2020) – demandent l'annulation.

- DISCUSSION -

IV. –

L'arrêté attaqué doit être annulé et il en va d'abord ainsi dès lors qu'il est entaché d'**incompétence**, à défaut pour le ministre chargé des sports d'être habilité à définir par arrêté les activités assimilées à la pratique de l'alpinisme, que ce soit en incluant ou en excluant une activité déterminée du champ de cette assimilation.

En vertu de l'article L. 212-2 du code du sport, c'est à un décret en Conseil d'Etat que le soin a été laissé, par le législateur, de fixer la liste des activités s'exerçant dans un « *environnement spécifique* », sans qu'il soit d'ailleurs besoin que la définition de cette notion soit explicitée par le décret auquel il est ainsi renvoyé (CE, 10 novembre 2004, Union française des œuvres laïques d'éducation physique et autre, n° 252673).

Il est constant que ce décret a été pris et que ses dispositions figurent à l'article R. 212-7 du code du sport, dans le champ duquel se trouvent « *quelle que soit la zone d'évolution* », les activités relatives à la pratique du « *ski, de l'alpinisme et de leurs activités assimilées* ».

On le voit bien, aucune de ces dispositions n'attribue donc compétence au ministre chargé des sports pour définir, par voie d'arrêté, serait-ce par assimilation à l'une d'entre elles, ce que sont les activités exercées dans un « *environnement spécifique* », cette autorité étant seulement habilitée, en vertu de l'article L. 212-2 du code du sport, à arrêter la liste des *diplômes* qui, seuls, permettent l'exercice de ces activités particulières.

Concrètement, il a ainsi déjà été jugé que les dispositions de l'article L. 212-1 du sport et de l'article L. 212-2 de ce code pour l'application duquel a été pris l'article R. 212-7 de ce même code, n'habilitent pas le ministre chargé des sports à définir les activités assimilées à l'alpinisme, pas plus que l'environnement dans lequel elles doivent se dérouler (CE, 7 novembre 2018, UNAM et autre, n^{os} 408062-408241).

Que ce soit en délimitant les contours de l'assimilation ou encore de l'environnement concerné par leur exercice, le ministre chargé des sports n'a donc pas de titre de compétence pour inclure ou exclure une activité déterminée de celles devant être définies comme étant assimilées à la pratique de l'alpinisme, dans un « *environnement spécifique* », ce quelle que soit la zone d'évolution.

Il en résulte que le ministre chargé des sports n'était pas compétent pour édicter l'arrêté attaqué en ôtant à la pratique des activités de randonnée en moyenne montagne le caractère d'activités exercées dans un « *environnement spécifique* » qui – par l'effet de leur assimilation à la pratique de l'alpinisme au sens et pour l'application du c) du 5° de l'article R. 212-7 du code du sport – est le leur.

L'annulation s'impose par suite.

V. –

Tel est également le cas en ce que, en omettant de prévoir la mention selon laquelle les activités de randonnée en moyenne montagne sont exercées dans un « *environnement spécifique* », l'arrêté litigieux a méconnu les dispositions des articles L. 212-1, L. 212-2, R. 212-1, R. 212-7 et D. 212-67 du code du sport et est, de ce fait, entaché d'**erreur de droit**.

1. –

A premier abord, on pourrait être tenté de procéder à une interprétation conforme des dispositions de l'arrêté attaqué et, ce faisant, de considérer que si la mention « *environnement spécifique* » aurait dû, à l'instar du cas de l'alpinisme et du ski, être accolée aux activités de randonnée en moyenne montagne, une telle omission n'a pas nécessairement à être appréhendée comme ayant privé ces dernières activités de leur qualification d'activités exercées dans un tel environnement, dès lors que cet arrêté prévoit, en tout état de cause, que l'encadrement, la conduite, l'animation et l'enseignement de ces activités demeurent subordonnés à l'exigence de détention du diplôme d'Etat d'alpinisme–accompagnateur en moyenne montagne, que ce soit dans son option « moyenne montagne enneigée » ou dans son option « moyenne montagne tropicale et équatoriale ».

Dans ce cadre, à partir du moment où l'exercice de ces activités demeure assujéti à la détention d'un diplôme garantissant la compétence de son titulaire en matière de sécurité dans la pratique de la randonnée en moyenne montagne, l'arrêté pourrait être lu comme ayant été édicté en conformité avec les dispositions pertinentes du code du sport qui imposent la détention d'un diplôme permettant l'exercice de l'enseignement, de l'animation, de l'encadrement ou de l'entraînement des activités physiques et sportives qui s'exercent dans un « *environnement spécifique* » impliquant le respect de mesures de sécurité particulières et au nombre desquelles figurent les activités assimilées à la pratique du ski et de l'alpinisme.

2. –

Mais la difficulté vient du constat que, lorsqu'il se réfère à l'encadrement, à l'animation, à la coordination et à l'enseignement de « *multi activités physiques ou sportives* », l'arrêté attaqué s'est borné à réserver leur exercice aux titulaires de treize diplômes, titres et certificats de qualification généralistes et polyvalents qu'il énumère, sans aucune autre restriction que celle découlant de la mention « (*) *hors activités s'exerçant en environnement spécifique* » (pièce jointe à la requête, p. 2).

Il était alors *nécessaire* que toutes les activités assimilées à la pratique de l'alpinisme ou encore du ski, dont en particulier les activités de randonnée en moyenne montagne, soient expressément visées par l'arrêté du 9 mars 2020 comme étant des activités exercées dans un « *environnement spécifique* ».

Or, puisque, contrairement à ce qu'il a fait s'agissant de la pratique du ski et de l'alpinisme, l'arrêté litigieux n'a pas accolé la mention « *environnement spécifique* » aux activités de randonnée en moyenne montagne, il s'avère que la rédaction donnée par l'arrêté attaquée à l'annexe II-1 de l'article A. 212-1 du code du sport revient à permettre que les titulaires des diplômes, titres et certificats de qualification généralistes et polyvalents ouvrant droit à l'encadrement, à l'animation, à la coordination et à l'enseignement de « *multi activités physiques ou sportives* », s'adonnent finalement à des activités d'enseignement, d'animation, d'encadrement ou d'entraînement de la randonnée en moyenne montagne, qu'ils n'ont pourtant pas vocation à exercer.

- L'omission que comporte l'arrêté attaqué caractérise en conséquence une erreur de droit, dès lors que, en méconnaissance des dispositions combinées des articles L. 212-1, L. 212-2, R. 212-1 et R. 212-7 du code du sport, il est permis à des personnes autres qu'aux titulaires du diplôme d'alpinisme-accompagnateur en moyenne montagne de se livrer à des activités d'enseignement, d'animation, d'encadrement ou d'entraînement de la randonnée en moyenne montagne, alors que ces activités sont au nombre de celles dont l'« *environnement spécifique* » dans lequel elles sont exercées implique le respect de mesures de sécurité particulières que seule la détention de ce diplôme particulier peut permettre d'assurer.
- C'est de plus en violation des dispositions du 6° de l'article D. 212-67 du code du sport que l'arrêté en litige n'a pas fait expressément mention des activités de randonnée en moyenne montagne comme étant exercées dans un « *environnement spécifique* » exclusif de la possibilité d'être accomplies par les titulaires des diplômes, titres ou certificats de qualification généralistes et polyvalents se rapportant aux « *multi activités physiques ou sportives* », alors que seul le diplôme d'Etat d'alpinisme-accompagnateur en moyenne montagne permet, dans sa spécialité, l'enseignement, l'encadrement et l'entraînement contre rémunération des sports de montagne.

Entaché d'erreur de droit, l'arrêté est en conséquence voué à la censure certaine.

VI. –

Enfin, il en va de même dès lors que, en s'abstenant de faire explicitement mention des activités de randonnée en moyenne montagne comme étant des activités exercées dans un « *environnement spécifique* », alors que ces activités sont au nombre de celles assimilées à la pratique de l'alpinisme, l'arrêté attaqué procède d'une **erreur manifeste d'appréciation** et révèle une **méconnaissance du principe d'égalité entre les professionnels d'un même secteur d'activité.**

1. –

Selon l'article 1^{er} de l'arrêté du ministre chargé des sports en date du 14 juin 2007 portant définition de l'alpinisme, de ses activités assimilées et de leurs territoires et sites de pratiques qui relèvent d'un « *environnement spécifique* », l'alpinisme et ses activités assimilées se définissent comme « *un ensemble de pratiques sportives qui regroupent différentes techniques de progression ou de déplacement à pied ou à ski dans un environnement montagnard* ».

Cet arrêté avait certes été initialement abrogé par l'article 5 de l'arrêté du 6 décembre 2016 portant définition de l'environnement montagnard pour la pratique des activités à l'alpinisme. Mais par l'effet de l'annulation de l'arrêté du 6 décembre 2016 prononcée par le Conseil d'Etat, statuant au contentieux (CE, 7 novembre 2018, UNAM et autre, n^{os} 408062-408241), il est finalement redevenu applicable (v., par ex., CE, 1^{er} décembre 1997, Caisse primaire d'assurance maladie de la Sarthe et autres, n^o 176352, au Recueil).

C'est donc, au regard de l'arrêté du 14 juin 2007 que cette annulation contentieuse a eu pour effet de remettre en vigueur, la conjonction de deux caractéristiques essentielles qui permet de définir l'alpinisme et ses activités assimilées : d'une part, l'environnement particulier dans lequel elles sont exercées correspond à la montagne et, d'autre part, leur pratique fait appel à des techniques propres de déplacement ou de progression.

Or il est constant, suivant l'analyse statistique du système national d'observation de la sécurité en montagne, que l'environnement de la moyenne montagne requiert bien la mise en œuvre d'une obligation de sécurité renforcée eu égard au degré de probabilité de survenance d'accidents, à la gravité des conséquences pouvant en résulter ainsi qu'à la difficulté de prévention et de sauvetage.

Il n'y a dès lors aucun doute sur le fait que les activités de randonnée en moyenne montagne constituent des activités assimilées à la pratique de l'alpinisme, puisque, comme cette dernière discipline, elles se caractérisent par la mise en œuvre des techniques particulières de progression et de déplacement exercées dans un « *environnement spécifique* » que, du fait de la dangerosité en cause, est celui de la moyenne montagne, qu'elle soit enneigée ou tropicale et équatoriale.

2. –

La conséquence en est double.

- Il s'ensuit tout d'abord que le ministre chargé des sports n'a pu, sans commettre une erreur manifeste d'appréciation des caractéristiques propres des activités de randonnée en moyenne montagne et de la spécificité de l'environnement dans lequel elles s'exercent, édicter l'arrêté attaqué en s'abstenant de faire expressément mention de ce que ces activités de randonnée en moyenne montagne relèvent d'un « *environnement spécifique* » impliquant le respect de mesures de sécurité particulières.
- Il est tout autant certain, ensuite, qu'il n'y a aucune différence objective de situation en rapport direct avec les dispositions en cause, non plus qu'il n'existe des considérations d'intérêt général qui seraient susceptibles, sans disproportion manifeste au regard des motifs susceptibles de les fonder, de justifier la différence de traitement résultant de l'application de l'arrêté du 9 mars 2020, alors que les activités encadrées par les titulaires des diplômes permettant l'enseignement, l'animation, l'encadrement ou l'entraînement de l'alpinisme et du ski ont bénéficié de la mention explicite « *environnement spécifique* » qui n'a pas été prévue pour les activités assimilées qui sont celles de randonnée en moyenne montagne.

Sous cet angle encore, l'arrêté porte en conséquence une atteinte illégale au principe d'égalité entre les professionnels d'un même secteur d'activité, alors que l'ensemble des titulaires des diplômes permettant l'enseignement, l'encadrement et l'entraînement contre rémunération des sports de montagne appartiennent à la même filière régie par les dispositions des articles D. 212-67 à D. 212-69-2 du code du sport, ce d'autant plus que le ministre ne saurait pas contester que, au regard des analyses du système national d'observation de la sécurité en montagne, des accidents sont statiquement susceptibles de survenir plus fréquemment dans la pratique de la randonnée en moyenne montagne que dans celle de l'alpinisme proprement dit et plus encore du ski.

Il résulte de tout ce qui précède que l'arrêté du 9 mars 2020 doit être annulé.

PAR CES MOTIFS et tous autres à produire, déduire ou suppléer, même d'office, les syndicats exposants persistent dans leurs précédentes conclusions et y ajoutant, concluent qu'il plaise au Conseil d'Etat :

- **ENJOINDRE** au ministre chargé des sports de prendre un nouvel arrêté modifiant l'annexe II-1 de l'article A. 212-1 du code du sport en y accolant la mention « *environnement spécifique* » aux activités de randonnée en montagne.

Société Civile Professionnelle
Gilles THOUVENIN, Olivier COUDRAY et Manuela GREVY
Avocat au Conseil d'Etat