

N° 110

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 13 novembre 2019

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (1) sur la proposition de loi portant **diverses mesures tendant à réguler** « l'hyper-fréquentation » dans les sites naturels et culturels patrimoniaux,*

Par M. Jérôme BIGNON,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. Hervé Maurey, *président* ; M. Claude Bérít-Débat, Mme Pascale Bories, MM. Patrick Chaize, Ronan Dantec, Alain Fouché, Guillaume Gontard, Didier Mandelli, Frédéric Marchand, Mme Nelly Tocqueville, M. Michel Vaspart, *vice-présidents* ; Mmes Nicole Bonnefoy, Marta de Cidrac, MM. Jean-François Longeot, Cyril Pellevat, *secrétaires* ; Mme Éliane Assassi, MM. Jérôme Bignon, Joël Bigot, Jean-Marc Boyer, Mme Françoise Cartron, MM. Guillaume Chevrollier, Jean-Pierre Corbisez, Michel Dagbert, Michel Dennemont, Mme Martine Filleul, MM. Hervé Gillé, Jordi Ginesta, Éric Gold, Mme Christine Herzog, MM. Jean-Michel Houllegatte, Benoît Huré, Olivier Jacquín, Mme Christine Lanfranchi Dorgal, MM. Olivier Léonhardt, Jean-Claude Luche, Pascal Martin, Pierre Médevielle, Louis-Jean de Nicolay, Jean-Jacques Panunzi, Philippe Pemezec, Mme Évelyne Perrot, M. Rémy Pointereau, Mme Angèle Préville, MM. Jean-Paul Prince, Christophe Priou, Mmes Françoise Ramond, Esther Sittler, Nadia Sollogoub, Michèle Vullien.

**Voir les numéros :**

**Sénat :** 689 (2018-2019) et 111 (2019-2020)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION.....	5
<b>I. LES ESPACES NATURELS ET LES SITES CULTURELS PATRIMONIAUX À L'ÉPREUVE DE LA SUR-FRÉQUENTATION .....</b>	<b>5</b>
A. « L'HYPER-FRÉQUENTATION » TOURISTIQUE : UN PHÉNOMÈNE EN MUTATION .....	5
B. LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT EST-ELLE SOLUBLE DANS LE TOURISME DE MASSE ?.....	7
C. LES OUTILS QUI PERMETTENT AUJOURD'HUI DE PROTÉGER LES ESPACES NATURELS PRÉSENTENT DES LIMITES .....	8
1. <i>Les outils juridiques visant à protéger les espaces naturels</i> .....	8
a) De nombreux régimes de protection offrant des outils très variés.....	8
b) Les polices spéciales de la nature .....	11
c) La taxe « Barnier » sur les passagers maritimes pour les espaces naturels protégés .....	11
2. <i>Les outils de gestion concertée et d'aménagement du territoire</i> .....	11
3. <i>Les limites de ces outils</i> .....	12
<b>II. COMPLÉTER LA « BOÎTE À OUTILS » DES ÉLUS : UN POUVOIR DE POLICE SUPPLÉMENTAIRE POUR LE MAIRE.....</b>	<b>13</b>
A. UN DISPOSITIF INITIAL LARGE .....	13
1. <i>Un dispositif plus ambitieux que l'objectif initial de la proposition de loi</i> .....	13
2. <i>Les conséquences d'une telle évolution juridique ne sont pas maîtrisées</i> .....	14
3. <i>Dans la plupart des cas, les risques pesant sur l'environnement dans les espaces et sites naturels ou patrimoniaux remarquables peuvent déjà être gérés par les outils existants</i> .....	15
B. LA PROPOSITION DE LA COMMISSION : LA CRÉATION D'UNE NOUVELLE POLICE SPÉCIALE COMPLÉMENTAIRE AUX OUTILS DÉJÀ EXISTANTS .....	16
1. <i>Recentrer le dispositif sur la création d'une nouvelle police spéciale</i> .....	16
2. <i>Assurer une concertation afin de veiller à une bonne articulation avec les outils existants</i> .....	16
<b>EXAMEN DES ARTICLES .....</b>	<b>19</b>
• <b>Article 1<sup>er</sup> Extension du pouvoir général de police du maire à la protection de l'environnement</b> .....	19
• <b>Article 2 (supprimé) Extension des missions des agents de police municipale à l'exécution des tâches relevant de la compétence du maire en matière de protection de l'environnement</b> .....	23
• <b>Article 3 (supprimé) Extension du pouvoir de rappel à l'ordre du maire</b> .....	24
• <b>Article 4 (supprimé) Extension du pouvoir de police administrative du préfet en cas de carence du maire</b> .....	25
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>27</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>41</b>
<b>TABLEAU COMPARATIF .....</b>	<b>43</b>



## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

« Le moment est venu de nouer avec la nature un lien nouveau, un lien de respect et d'harmonie, et donc d'apprendre à maîtriser la puissance et les appétits de l'homme. » (Jacques Chirac - discours de Johannesburg - 2 septembre 2002).

### I. LES ESPACES NATURELS ET LES SITES CULTURELS PATRIMONIAUX À L'ÉPREUVE DE LA SUR-FRÉQUENTATION

#### A. « L'HYPER-FRÉQUENTATION » TOURISTIQUE : UN PHÉNOMÈNE EN MUTATION

Au pic de la saison touristique au mois d'août, ce sont près de 7 000 touristes par jour qui se pressent sur les 7 kilomètres de long et 3 kilomètres de large de la petite île de Porquerolles, dans le Var, un des deux « cœurs » du parc national<sup>1</sup>.

Ce chiffre n'est **qu'un exemple** parmi tant d'autres, de plus en plus relayés par la presse nationale et internationale, du **phénomène « d'hyper-fréquentation » des sites et espaces naturels et culturels**. 800 000 visiteurs par an dans les gorges du Verdon, 16 000 touristes par jour l'été sur la dune du Pilat en Gironde, site classé au titre de la loi de 1930 et faisant l'objet d'une « Opération Grand site », 49 navires commerciaux faisant des navettes sur la zone de la réserve de Scandola en Corse, plus de 300 personnes par jour pour l'ascension du Mont-Blanc en haute saison, jusqu'à 30 000 touristes par jour sur le Mont-Saint-Michel au moment des pics de fréquentation au mois d'août, autant d'exemples qui parlent de ce phénomène de « saturation » d'un certain nombre d'espaces protégés.

Si cette notion pose la question de sa définition – à partir de quel seuil parle-t-on d'un site « hyper-fréquenté » ? – il est néanmoins admis que la sur-fréquentation d'un site correspond au **dépassement du seuil de sa capacité d'accueil**. Pour un espace intérieur clos comme un musée, ce seuil est plus facile à établir que pour les espaces naturels, au sujet desquels tous les acteurs n'ont pas la même approche. Il est néanmoins intéressant de constater que le Conservatoire du littoral considère qu'un site est très fréquenté à partir du million de visiteurs par an (certains sites dépassant même les deux millions).

Cette évolution a donné naissance depuis quelques années au concept de « sur-tourisme » pour désigner le phénomène de saturation des sites touristiques par un nombre croissant de visiteurs.

---

<sup>1</sup> D'après les informations transmises par le directeur du parc national, l'augmentation de la fréquentation touristique pour l'île de Porquerolles.

Ces chiffres reflètent une **tendance mondiale à l'explosion du tourisme** : le baromètre de l'Organisation mondiale du tourisme (OMT) évalue à **1,4 milliard le nombre de touristes internationaux ayant voyagé en 2018**, soit une augmentation de plus de 5 % en un an. Ce chiffre pourrait avoisiner les 1,8 milliard d'ici 2030. **En France, 89,3 millions de touristes internationaux ont visité le pays en 2018**, le classant en tête des pays les plus visités au monde (en hausse de 3 % par rapport à 2017).

#### **La fréquentation dans les espaces protégés français**

On compte **8,5 millions de visiteurs par an** dans les **parcs nationaux** :

- parc national des Cévennes : 2 millions de visiteurs / an ;
- parc national des Calanques : 1,7 million de visiteurs / an ;
- parc national de Port-Cros : 1,6 million de visiteurs / an pour une surface totale de 4 621 hectares ;
- parc national des Pyrénées : 1,5 million de visiteurs / an ;
- parc national de la Vanoise : 720 000 visiteurs / an ;
- parc national des Écrins : 700 000 visiteurs / an ;
- parc national de La Réunion : 670 000 visiteurs / an ;
- parc national de la Guadeloupe : 650 000 visiteurs / an ;
- parc national du Mercantour : 600 000 visiteurs / an ;
- parc amazonien de Guyane : 3 5000 visiteurs / an.

La fréquentation de ces parcs a connu une **augmentation de 42 % par rapport à 2011** (6 millions de visiteurs). Entre 2006 et 2011, elle avait déjà augmenté de 5 %.

On recense **10 millions de visiteurs par an** dans les **349 réserves naturelles**, dont 1,5 million pour la seule réserve naturelle nationale des Gorges de l'Ardèche sur une surface de 1 950 hectares.

On compte **42 millions de visiteurs pour les territoires en démarche « Grand site de France »**, dont deux connaissent une fréquentation annuelle de plus de 2 millions de visiteurs (Bonifacio et le massif de l'Esterel). Certains de ces territoires « Grands Sites » sont marqués par une évolution particulièrement forte de leur fréquentation : la **pointe du Raz** est ainsi passée de 300 000 visiteurs en 1970 à un million en 2019, la **dune du Pilat** est passée de 150 000 visiteurs il y a 35 ans à 1,2 million en 2019.

Le **site du Mont-Saint-Michel**, classé au patrimoine mondial de l'Unesco, accueille 2,3 millions de visiteurs par an.

On compte **40 millions de visiteurs par an pour les terrains du Conservatoire du littoral** (dont plus de 3 millions pour le bassin d'Arcachon).

Dans les **sites gérés par les conservatoires d'espaces naturels**, les éco-compteurs relèvent chaque année plus de 6 millions de visiteurs sur les 170 000 hectares concernés.

Bien que l'attractivité des espaces naturels et des sites présentant un intérêt culturel et patrimonial soit un objectif des politiques publiques mises en œuvre tant au niveau national qu'à l'échelon territorial **ce phénomène « d'hyper-fréquentation », davantage tourné vers la « consommation » que vers l'intérêt culturel des sites**, connaît aujourd'hui de vraies **mutations**.

Le maire de Saint-Gervais-les-Bains, entendu par le rapporteur, a résumé cette évolution du tourisme en mettant en avant ce qu'il appelle le **« phénomène de l'unique venue »**. Pour lui, nous sommes passés *« d'une génération d'amoureux de la nature ou des vieilles pierres à des gens qui viennent consommer ou se faire voir »*, déplorant ainsi la **fin d'une « culture de l'endroit »**, à l'instar de la « culture montagnarde » qui a longtemps prévalu parmi les visiteurs du Mont-Blanc.

Ce phénomène est en outre accentué par la **culture intrinsèque à la société d'images**, qui valorise les clichés diffusés sur les réseaux sociaux comme « Instagram » de sites où l'on se « géolocalise », incitant ainsi des milliers de personnes connectées à s'y rendre, mais dans lesquels on n'a pas pour autant vocation à revenir. La **multiplication des « événements »** privés dans les espaces naturels les plus sauvages (sportifs comme les trails<sup>1</sup>) met également les gestionnaires de sites face à des **afflux de fréquentation d'un type nouveau**, qu'ils ne sont pas toujours en mesure d'anticiper ou de gérer et dont les impacts peuvent être importants.

À ces nouvelles formes de tourisme sont en effet associés de nouveaux comportements, qui peuvent parfois poser des difficultés au regard de la préservation des sites.

## **B. LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT EST-ELLE SOLUBLE DANS LE TOURISME DE MASSE ?**

Une fréquentation trop importante peut avoir des **conséquences environnementales lourdes** sur certains sites qui bénéficient justement d'un régime de protection eu égard à leur intérêt écologique :

- avec des **impacts sur les écosystèmes** : destruction de la flore par piétinement, élargissement des sentiers et chemins, impacts sur la végétation protégés mais aussi sur la faune (augmentation du dérangement par les effets de présence et les effets de bruit, mais aussi disparition de certaines espèces inféodées à des milieux particuliers), sur la biodiversité marine (destruction de coraux par exemple) ;

- mais également des **impacts sur l'augmentation des déchets** et leur dispersion dans la nature, notamment dans les sites balnéaires, ou encore sur la **qualité paysagère**.

---

<sup>1</sup> Le trail (de l'anglais trail-running) est un sport de course à pied sur longue distance en milieu naturel (chemins de terre, montagne, etc.) et généralement dans des conditions « extrêmes ».

Enfin, il convient de souligner qu'au-delà de ses impacts sur l'environnement, **la sur-fréquentation des sites peut porter préjudice au tourisme lui-même**. Une enquête de satisfaction conduite sur l'île de Porquerolles durant l'été 2018 montre ainsi que le niveau de fréquentation global (nombre de visiteurs débarquant sur une journée) a une influence sur la satisfaction des visiteurs. Entre 3 000 et 4 750 visiteurs par jour, le niveau de gêne est assez stable (de l'ordre de 26 %). Il grimpe ensuite rapidement à 48 % en moyenne lorsque la fréquentation atteint 6 000 à 8 500 visiteurs par jour. Le principal motif d'insatisfaction en l'occurrence est le nombre important de vélos ainsi que l'affluence sur les plages.

### **C. LES OUTILS QUI PERMETTENT AUJOURD'HUI DE PROTÉGER LES ESPACES NATURELS PRÉSENTENT DES LIMITES**

#### **1. Les outils juridiques visant à protéger les espaces naturels**

##### *a) De nombreux régimes de protection offrant des outils très variés*

Malgré un principe, très fortement ancré en France, de **libre accès et de gratuité des espaces naturels**, il existe des outils permettant de protéger certains sites eu égard à leurs caractéristiques environnementales ou culturelles patrimoniales.

On en dénombre ainsi **plusieurs types** allant de la maîtrise foncière à la protection réglementaire en passant par la protection contractuelle.

Les régimes de protection de ces espaces sont en effet nombreux. Il convient néanmoins de noter **qu'ils n'assurent pas tous le même niveau de protection** et surtout **n'emportent pas tous les mêmes conséquences ni ne donnent lieu aux mêmes contraintes réglementaires**.

Certains espaces sont ainsi **protégés au titre d'un texte international ou européen**. C'est le cas par exemple des aires spécialement protégées d'importance méditerranéenne, des réserves de biosphère, des sanctuaires pour les mammifères marins en Méditerranée ou encore des zones humides d'importance internationale (convention Ramsar).

Certains espaces bénéficient d'une **protection dite « conventionnelle »**, comme les conventions de gestion de sites appartenant à l'État, les sites Natura 2000, les espaces faisant l'objet d'une « Opération grand site » (OGS) ou encore les parcs naturels régionaux.

Certains sites sont directement protégés par **voie contractuelle** et d'autres, de manière très générale, par **voie législative** (loi Littoral, loi Montagne par exemple).

La **protection par la maîtrise foncière** passe notamment par l'acquisition de terrains par préemption, par la politique d'acquisitions du



Conservatoire du littoral ou des conservatoires régionaux d'espaces naturels, ou encore par les espaces naturels sensibles des départements.

**Le Conservatoire du littoral établit par exemple des plans de gestion**, en concertation avec le gestionnaire et les communes concernées, qui peuvent comporter des recommandations visant à restreindre l'accès du public et les usages des immeubles du site.

Enfin, certains sites bénéficient d'une **protection réglementaire** qui peut prendre des formes diverses. Les préfets peuvent ainsi prendre des arrêtés de protection de biotope (APB) pour protéger des habitats naturels. Les parcs nationaux, les parcs naturels marins, les réserves naturelles régionales et nationales ou encore les sites classés et les sites inscrits constituent également des exemples de protections réglementaires plus ou moins fortes dont peuvent bénéficier certains espaces.

**Dans le cœur des parcs nationaux, le directeur de l'établissement public** exerce les compétences attribuées au maire en matière de police de la circulation et du stationnement hors agglomération, la police des chemins ruraux, la police des cours d'eau, la police de destruction des animaux d'espèces non domestiques, la police des chiens et chats errants. La charte du parc, validée par décret en Conseil d'État après consultation de l'ensemble des acteurs du territoire, contribue également à la régulation de la fréquentation.

Pour les **réserves naturelles nationales**, l'acte de classement en réserve peut fermer et réglementer l'accès ou définir un zonage plus restrictif. Il peut également réglementer les activités, les manifestations sportives, etc. C'est également le cas pour les **réserves naturelles régionales**.

En revanche, dans les **sites classés** (article L. 341-2 du code de l'environnement), le classement du site ne permet pas de gérer les usages ou les comportements inadaptés.

### **Exemples d'outils de régulation de « l'hyper-fréquentation » touristique mis en œuvre à l'étranger**

Une des limites de la comparaison avec des pays étrangers consiste en une différence fondamentale de l'approche de l'accès aux espaces naturels publics : le principe de la gratuité de cet accès est très fort en France tandis que dans de nombreux pays, notamment dans les pays anglo-saxons, cet accès est souvent soumis à redevance, *via* l'acquittement d'un droit d'entrée dans les parcs nationaux.

Il est néanmoins intéressant de se rendre compte que cette problématique des impacts de la sur-fréquentation touristique sur l'environnement n'est pas spécifique à la France mais touche un très grand nombre de sites internationaux.

Quelques exemples peuvent de ce point de vue être éclairants :

- **en Islande, le canyon de Fjaorargljufur** a été interdit aux touristes jusqu'au 1<sup>er</sup> juin 2019 par l'Agence islandaise pour l'environnement : après avoir été rendu célèbre par un clip musical du chanteur Justin Bieber, la fréquentation touristique de ce site a augmenté de 50 % à 80 % par an depuis 2016, ce qui a conduit, avec les conditions climatiques, à endommager sérieusement la végétation du fait des visiteurs marchant hors des sentiers trop boueux ;

- à partir de janvier 2020, **l'île de Komodo au sein du parc national de Komodo en Indonésie** va être fermée aux touristes pour une durée d'un an afin de protéger les varans, espèce considérée comme « vulnérable » et classée sur la liste rouge des espèces menacées de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) ;

- **les États-Unis** pratiquent une politique d'accès payant aux parcs nationaux et de délivrance de permis pour dormir ou pratiquer des activités sportives au sein des sites et **au Canada, le lac O'Hara** par exemple fait l'objet de quotas d'accès journaliers et une politique de tirage au sort pour les places en refuge sur place a été mise en place ;

- la **ville de Dubrovnik**, en Croatie, a fixé un quota maximum de 4 000 visiteurs dans son quartier historique, dont l'accès est contrôlé par un système de vidéo-surveillance ;

- à **Venise**, où on compte 55 000 Vénitiens pour 30 millions de touristes chaque année, les bateaux de croisière sont interdits dans le centre depuis 2019 et un droit d'entrée a été institué pour les visiteurs qui veulent visiter la ville depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2019 (les recettes iront au financement du nettoyage du centre historique) ;

- la **plage de Maya Bay en Thaïlande**, rendue célèbre et « hyper-fréquentée » à la suite du film La Plage, a été fermée par les autorités nationales jusqu'en 2021 pour permettre aux récifs coralliens de se reformer.

*b) Les polices spéciales de la nature*

Il existe un grand nombre de polices spéciales de la nature visant à **assurer la préservation des espaces naturels et des espèces de la faune et de la flore sauvages**. On distingue une police administrative à but préventif<sup>1</sup> (édiction de réglementations générale, territoriale ou individuelles préventives mais aussi sanctions administratives en cas de non-respect des réglementations), **le plus souvent exercée sous l'autorité du préfet de département** (ou de région) – et au niveau territorial *via* les services déconcentrés de l'État –, et une **police judiciaire répressive** dont les modalités d'intervention dépendent de la qualité des sanctions pénales encourues.

*c) La taxe « Barnier » sur les passagers maritimes pour les espaces naturels protégés*

La loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement a instauré une taxe destinée à faire participer les passagers de transport public maritime à la protection d'espaces protégés, qu'ils débarquent ou non sur l'espace protégé (article 285 *quater* du code des douanes et article L. 321-12 du code de l'environnement).

L'objectif était de **créer des ressources nouvelles pour les gestionnaires d'espaces naturels protégés accessibles par la mer et « hyper-fréquentés » pour diminuer les pressions exercées sur les milieux** *via* des aménagements adaptés, réhabiliter les zones dégradées et améliorer les conditions d'accueil des visiteurs.

## **2. Les outils de gestion concertée et d'aménagement du territoire**

La plupart des acteurs entendus par le rapporteur ont mis en avant l'importance des **solutions d'aménagement du territoire**, concertées au niveau local, pour remédier aux problèmes liés à la sur-fréquentation des sites et espaces naturels.

La mise en œuvre d'une **politique touristique et de gestion des espaces naturels globale et cohérente** permet généralement de remédier à ces difficultés. Les actions mises en œuvre dans ce cadre sont nombreuses : diversifier les offres, démultiplier les points d'attrait, développer la politique de mobilité, utiliser le levier des aménagements de parkings, etc...

Le **village des Baux-de-Provence** constitue un exemple de développement des moyens permettant d'étaler la saison touristique sur la plus longue période possible : le maire a ainsi favorisé les animations extra-estivales, les randonnées et les circuits d'observation des oiseaux, mais aussi une politique de réinstallation de la population dans le vieux village.

---

<sup>1</sup> Cf. rapport du CGEDD d'octobre 2018 intitulé « Exercice de la police de l'eau et de la nature dans les services déconcentrés et les opérateurs de l'État ».

L'exemple de **Saint-Guilhem-le-Désert** montre également comment l'aménagement du territoire est un outil essentiel pour gérer la sur-fréquentation en déviant notamment l'afflux de visiteurs sur plusieurs sites d'intérêt.

De la même manière à **Étretat**, comme l'a exposé au rapporteur la présidente du Grand site Falaises d'Étretat, le réseau des Grands sites de France a permis de mettre autour de la table tous les acteurs concernés afin de trouver des solutions permettant de préserver le site du phénomène de « l'hyper-fréquentation » (recul des parkings en dehors de la ville, mobilités douces, mise en place d'une déviation, etc...).

Enfin, des **initiatives de la société civile ou émanant d'autres acteurs** comme les associations de protection de l'environnement commencent à émerger. L'association WWF a ainsi lancé pendant l'été 2019, un dispositif de géolocalisation numérique unique « *I protect nature* » pour protéger les sites naturels les plus attractifs sur les réseaux sociaux, ce système permettant d'assigner une localisation fictive (renvoyant systématiquement au siège de l'association) aux photos des sites préservés diffusées par les utilisateurs sur Instagram, afin de préserver les sites naturels et ne pas mettre en péril la biodiversité.

### 3. Les limites de ces outils

Il n'existe **pas de régime général d'accès aux espaces naturels** et aux sites bénéficiant d'un régime de protection en raison de leur dimension esthétique, écologique ou culturelle ni de circulation en leur sein. L'existence ou non d'une réglementation dépend de chaque type de régime.

En outre, ces réglementations ne prévoient pas toutes de réglementer les usages : c'est notamment le cas de la **réglementation relative aux sites classés**.

À titre d'exemple, les imprudences et les comportements inadaptés qui ont eu lieu dans le Massif du Mont-Blanc au cours de l'été 2019<sup>1</sup> ont ainsi donné lieu à deux « réponses » : un arrêté préfectoral du 31 mai 2019 visant à réguler l'accès sur la voie normale (mais fondé sur les conditions de sécurité) et une campagne de communication.

**Aux abords des espaces protégés**, les limites de ces outils peuvent également se faire sentir. Ainsi, au sein du parc national de Port-Cros, le cas de l'île de Porquerolles est significatif. Cette île, située sur le territoire de la commune de Hyères, comprend un village (site classé) situé en zone d'adhésion du parc national. Le port et le village n'étant pas en cœur de parc, il n'existe pas à ce jour de réglementation possible par le parc national pour les points d'accès à l'île.

---

<sup>1</sup> *Abandon d'un rameur au sommet du Mont-Blanc, présence de faux guides, refuges surchargés.*

## II. COMPLÉTER LA « BOÎTE À OUTILS » DES ÉLUS : UN POUVOIR DE POLICE SUPPLÉMENTAIRE POUR LE MAIRE

### A. UN DISPOSITIF INITIAL LARGE

#### 1. Un dispositif plus ambitieux que l'objectif initial de la proposition de loi

La proposition de loi prévoit **d'élargir à la protection de l'environnement la définition de l'ordre public général et des missions de police municipale** définies par l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales.

Elle suggère en outre de **citer explicitement la protection du patrimoine naturel dans son ensemble dans la liste non-limitative des missions de police municipale prévue par l'article** : alors que cette liste prévoit déjà, dans le cadre du pouvoir de police générale du maire, le soin de prévenir les pollutions de toute nature (5°), la proposition de loi ajoute un 5° *bis* visant le soin de prévenir les atteintes de nature à compromettre la protection des espaces naturels, des paysages, des espèces animales ou végétales et du caractère des sites bénéficiant d'un régime de protection.

Les travaux préparatoires menés par le rapporteur, qui est également l'auteur de la proposition de loi, ont fait apparaître qu'à son sens, **une réflexion sur une telle extension des pouvoirs de police générale du maire à la protection de l'environnement pourrait utilement être menée et approfondie**. De nombreux juristes spécialisés en droit de l'environnement mettent en avant la nécessité d'entériner les dispositions de la Charte de l'environnement, de nature constitutionnelle, qui prescrivent aux acteurs publics, y compris aux décideurs locaux, de prendre en compte l'impératif de protection de l'environnement dans l'exercice de leurs compétences. De ce point de vue, le maire est aujourd'hui un acteur incontournable de la politique de l'environnement, au service de laquelle il pourrait être cohérent qu'il mette, en tant qu'autorité politique, ses pouvoirs de police.

De ce point de vue, à l'inverse des sites patrimoniaux, qui ne concernent que du patrimoine bâti, malgré certaines caractéristiques semblables à celles des espaces naturels, la protection des espaces naturels et, de manière plus large de l'environnement, pourrait de manière cohérente, pour le rapporteur, faire l'objet d'une telle évolution en ce qu'elle découlerait d'une disposition constitutionnelle.

**Malgré ce constat, le rapporteur a considéré qu'une telle évolution ne correspondait pas à l'objectif de la proposition de loi qui est de permettre aux maires de réglementer « l'hyper-fréquentation » des zones touristiques aux fins de préservation de l'environnement.** Ses auditions ont par ailleurs souligné **l'importance des conséquences non maîtrisées** que pourrait avoir un tel dispositif trop large.

## **2. Les conséquences d'une telle évolution juridique ne sont pas maîtrisées**

Le rapporteur a été alerté, au cours de ses auditions, sur un certain nombre de **conséquences non maîtrisées** auxquelles pourrait donner lieu une telle extension trop large des pouvoirs de police générale du maire.

**Modifier le pouvoir de police général du maire conduit aussi à lui confier une responsabilité nouvelle et à l'exposer à d'éventuelles poursuites** s'il ne s'en sert pas, d'autant qu'un nombre de plus en plus grand d'administrés ou d'associations n'hésitent pas à reprocher au maire son inaction. Un tel élargissement risquerait donc d'exposer les maires à une insécurité juridique d'autant plus grande qu'ils ne disposent bien souvent pas des **moyens techniques, juridiques ou humains** leur permettant d'exercer effectivement ce nouveau pouvoir de police.

En outre, alors qu'il existe déjà de **nombreuses polices spéciales de la nature**, l'extension du pouvoir de police générale du maire pourrait poser des **problèmes d'articulation** avec les autorités disposant de pouvoirs de police équivalents.

**Le maire lui-même dispose d'ailleurs déjà de pouvoirs en matière d'environnement**, dans le cadre de son pouvoir de police générale, d'une part, en matière de pollutions de toute nature et de prévention des fléaux, dans le cadre de pouvoirs de police spéciale, d'autre part, par exemple en matière de déchets (article L. 541-3 du code de l'environnement), de salubrité des ruisseaux, rivières, étangs, mares ou amas d'eau (article L. 2213-29 du code général des collectivités territoriales), de circulation des véhicules à moteur au sein des espaces naturels (article L. 2213-4 du même code), ou encore de santé publique (articles L. 1311-1 et L. 1311-2 du code de la santé publique).

Enfin, alors que la plupart des polices spéciales de la nature sont exercées par l'État, une **mauvaise interprétation** de ces dispositions pourrait laisser penser que les maires sont désormais compétents de manière générale en matière de protection de l'environnement. La délimitation précise de ce que recouvrirait cette nouvelle compétence serait complexe en ce qu'elle s'inscrirait en fait « **en creux** » de **l'ensemble des polices spéciales** déjà attribuées par le code de l'environnement à d'autres autorités.

**3. Dans la plupart des cas, les risques pesant sur l'environnement dans les espaces et sites naturels ou patrimoniaux remarquables peuvent déjà être gérés par les outils existants**

En outre, la plupart des gestionnaires de sites « hyper-fréquentés » réussissent, dans le cadre d'outils d'aménagement du territoire et de politique du tourisme concertés, à agir efficacement sur les éventuels impacts pesant sur l'environnement de ce fait.

Comme l'a par exemple mis en évidence l'audition de la direction générale du patrimoine du ministère de la culture par le rapporteur, **pour les monuments historiques ouverts au public (la plupart du temps des espaces clos), il est possible de réguler la fréquentation en agissant de manière pragmatique sur les modalités d'organisation des visites.** En outre, la plupart des mesures de prévention des atteintes de nature à compromettre le caractère de ces sites entrent dans le cadre de la police générale du maire car concernent généralement toujours des questions de sécurité.

De la même manière, dans les **sites patrimoniaux remarquables** comme la cité de Carcassonne par exemple, les villes gèrent les questions de sur-fréquentation *via* des outils de régulation de la circulation.

D'une manière générale, le ministère de l'environnement considère que le problème des impacts de « l'hyper-fréquentation » d'espaces naturels ne se pose en réalité en France que sur certains sites bien spécifiques (Mont-Saint-Michel, dune du Pilat, parc national de Port-Cros et Porquerolles). Peut également être cité l'exemple du Mont-Blanc, qui ne bénéficie pas du régime de protection prévu pour les parcs nationaux et dont l'inscription en tant que site classé (entre 1 800 et 4 800 mètres) impose des contraintes d'urbanisme mais très peu de règles permettant de réguler la fréquentation. Le maire de Saint-Gervais-les-Bains regrettait ainsi que cette réglementation des sites classés, qui correspond davantage pour lui à une reconnaissance qu'à un régime de protection d'un espace naturel, ne permette que d'interdire le camping.

## **B. LA PROPOSITION DE LA COMMISSION: LA CRÉATION D'UNE NOUVELLE POLICE SPÉCIALE COMPLÉMENTAIRE AUX OUTILS DÉJÀ EXISTANTS**

### **1. Recentrer le dispositif sur la création d'une nouvelle police spéciale**

Partageant l'objectif affiché par la proposition de loi de lutter contre les impacts dommageables à l'environnement liés à la sur-fréquentation des espaces naturels, **la commission a, sur proposition du rapporteur, recentré son dispositif sur l'extension du pouvoir de police spéciale de la circulation des véhicules motorisés prévu à l'article L. 2213-4 du code général des collectivités territoriales.**

*Cet article donne au maire la possibilité d'« interdire l'accès de certaines voies ou de certaines portions de voies ou de certains secteurs de la commune aux véhicules dont la circulation sur ces voies ou dans ces secteurs est de nature à compromettre soit la tranquillité publique, soit la qualité de l'air, soit la protection des espèces animales ou végétales, soit la protection des espaces naturels, des paysages ou des sites ou leur mise en valeur à des fins esthétiques, écologiques, agricoles, forestières ou touristiques ».*

La modification apportée par la commission permet au maire de réglementer - et non plus seulement d'interdire - l'accès et la circulation des personnes - et non plus seulement des véhicules motorisés - à certaines voies ou certaines portions de voies ou à certains secteurs de la commune, via un arrêté motivé, dès lors que cet accès est de nature à compromettre soit la tranquillité publique, soit la qualité de l'air, soit la protection des espèces animales ou végétales, soit la protection des espaces naturels, des paysages ou des sites ou leur mise en valeur à des fins esthétiques, écologiques, agricoles, forestières ou touristique.

Cette solution présente l'avantage, d'une part, de ne pas conduire à des incompréhensions sur l'interprétation de ce nouveau pouvoir de police des maires, et d'autre part de limiter le risque de concurrence des polices spéciales.

### **2. Assurer une concertation afin de veiller à une bonne articulation avec les outils existants**

Convaincue que la sur-fréquentation de certains sites protégés doit être appréhendée via **un panel d'outils**, la commission a souhaité que ce nouveau pouvoir de police spéciale du maire s'inscrive dans le cadre d'un projet de territoire.

L'enjeu est notamment d'inciter les collectivités à établir une politique touristique intégrant les enjeux propres à la préservation du patrimoine écologique et paysager de ces espaces et à proposer des offres



touristiques appropriées incluant si nécessaire la limitation de certains accès (par exemple en agissant sur l'offre des hébergements, la capacité d'accueil, les accès piéton, ou encore les itinéraires alternatifs).

De ce point de vue, la plupart des espaces protégés disposent d'une gouvernance spécifique qui associe les acteurs locaux et notamment les maires. **La commission a ainsi prévu de renvoyer à un décret en Conseil d'État le soin de préciser, pour les espaces protégés au titre des livres III et IV du code de l'environnement, les modalités de mise en œuvre de la nouvelle compétence du maire en matière de régulation de la circulation des piétons.** Cette disposition permettra ainsi d'identifier dans quels cas consultation de l'instance de gouvernance pourrait être requise.



## EXAMEN DES ARTICLES

### Article 1<sup>er</sup>

#### Extension du pouvoir général de police du maire à la protection de l'environnement

Cet article vise à étendre le pouvoir de police administrative générale du maire à la protection de l'environnement.

La commission a souhaité recentrer le dispositif sur une extension du pouvoir de police spéciale du maire relative à la circulation des véhicules motorisés à tous les véhicules ou piétons, dès lors qu'elle est de nature à compromettre soit la tranquillité publique, soit la qualité de l'air, soit la protection des espèces animales ou végétales, soit la protection des espaces naturels, des paysages ou des sites ou leur mise en valeur à des fins esthétiques, écologiques, agricoles, forestières ou touristiques.

**I. La situation actuelle - Le pouvoir pourtant étendu du maire en matière de police ne lui permet pas de limiter l'accès à certains sites dans un objectif de protection de l'environnement ou de protection du caractère des lieux.**

La **police administrative** a pour objet de prévenir et de mettre fin, par des activités matérielles ou l'édition d'actes réglementaires, aux atteintes à l'ordre public.

Le maire est investi d'un **pouvoir de police administrative générale**<sup>1</sup> au niveau communal, qu'il exerce sous le contrôle du préfet.

La police municipale a pour objet, en vertu de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, d'**assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques**. Ce même article liste de manière détaillée mais non exhaustive un certain nombre de **missions de police municipale**, qui se caractérisent par leur grande diversité.

La police municipale comprend ainsi par exemple tout ce qui concerne la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques (éclairage, enlèvement des encombrants...), le soin de réprimer les rixes, les attroupements ou encore les troubles de voisinage de nature à compromettre la tranquillité publique, le maintien du bon ordre dans les foires, marchés, cafés ou autres lieux publics, ou encore 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.

---

<sup>1</sup> Un pouvoir de police administrative est général lorsque l'autorité de police exerce son pouvoir sur un territoire donné, à destination de toute activité ou de toute personne, sans texte d'habilitation spéciale.

Le juge administratif contrôle les mesures prises par le maire dans le cadre de ses pouvoirs de police administrative : ces mesures doivent répondre au moins à l'un des objectifs énoncés par l'article L. 2212-2 (bon ordre, sûreté, sécurité et salubrité publiques) et doivent être **nécessaires, adaptées et proportionnées au but à atteindre**.

Le maire dispose également d'un **pouvoir de police administrative spéciale**<sup>1</sup>. Il exerce **un grand nombre de polices spéciales** comme celle des funérailles, des édifices menaçant ruine, de la circulation sur les routes nationales et départementales au sein de l'agglomération, des cours d'eau, **ou encore de la circulation dans les espaces naturels**.

L'article L. 2213-4 prévoit en effet que le maire peut, par arrêté motivé, interdire l'accès de certaines voies ou de certaines portions de voies ou de certains secteurs de la commune aux véhicules dont la circulation est de nature à compromettre la tranquillité publique, la qualité de l'air, la protection des espèces animales ou végétales, la protection des espaces naturels, des paysages ou des sites ou leur mise en valeur à des fins esthétiques, écologiques, agricoles, forestières ou touristiques. Au titre de ce pouvoir de police spéciale, il peut également soumettre à des prescriptions particulières relatives aux conditions d'horaires et d'accès à certains lieux et aux niveaux sonores admissibles les activités s'exerçant sur la voie publique, à l'exception de celles qui relèvent d'une mission de service public.

Le maire est seul titulaire du pouvoir de police administrative générale au niveau communal, qu'il exerce de plein droit, en l'absence de police spéciale.

La jurisprudence a en effet établi que les interventions du maire au titre de la police générale ne pouvaient pas empiéter sur celles prescrites dans le cadre de son pouvoir de police spéciale qu'il détient dans certaines matières<sup>2</sup>, ni sur une police spéciale détenue par une autre autorité.

Or, il apparaît :

- d'une part, comme le montre la jurisprudence, que le maire ne peut utiliser son pouvoir de police administrative générale pour protéger les espaces naturels ou culturels patrimoniaux des atteintes liées à une « hyper-fréquentation » touristique ;

- d'autre part que son pouvoir de police spéciale de la circulation dans les espaces naturels est limité à la seule activité de circulation des véhicules terrestres.

---

<sup>1</sup> Un pouvoir de police administrative est spécial lorsque la finalité, le contenu ou les modalités de mise en œuvre sont déterminées par un texte précis.

<sup>2</sup> Conseil d'État, 5 avril 1996, SARL Le Club Olympique et autres, Rec. CE 1996, p. 1054 : pouvoir de police générale du maire dans le cadre du maintien de la sécurité publique et pouvoir de police spéciale du maire en matière de police des établissements recevant du public (R 123-52 Code de la construction et de l'habitation et L 1331-25 et suivants Code de la santé publique).

## **II. Le dispositif envisagé - une extension du périmètre de la police municipale à la prévention des atteintes à la protection des espèces, des espaces naturels et des sites protégés.**

L'article 1<sup>er</sup> :

- ajoute la protection de l'environnement à la définition de l'ordre public général ;

- complète la liste prévue par l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, par une nouvelle mission de police municipale visant à « *prévenir les atteintes de nature à compromettre la protection des espèces animales ou végétales et de leurs habitats, des espaces naturels ou du caractère des sites bénéficiant d'un régime de protection en raison de leur dimension esthétique, écologique ou culturelle* ».

## **III. La position de la commission - le recentrage du dispositif sur l'objectif affiché par la proposition de loi de réguler la fréquentation excessive de certains sites protégés lorsqu'elle serait de nature à compromettre leur caractère ou leurs écosystèmes.**

La commission partage pleinement le constat selon lequel certains élus se retrouvent démunis face aux conséquences de plus en plus importantes de « l'hyper-fréquentation » touristique de certains sites naturels sur les écosystèmes, sur les milieux, ou, plus largement sur tout ce qui fait le « caractère » de ces sites protégés. Elle convient également que les outils juridiques existants présentent des lacunes.

Elle a en revanche **souscrit à la proposition du rapporteur de « recentrer » le dispositif de la proposition de loi sur une extension du pouvoir de police spéciale que le maire a en matière de régulation de la circulation des véhicules sur certaines voies ou certains secteurs de la commune dès lors qu'elle est de nature à compromettre les espaces naturels, les espèces ou les sites.** Le rapporteur a en effet, au cours de ses auditions, été sensible aux inquiétudes de certains acteurs quant aux conséquences potentiellement trop larges d'une extension du pouvoir de police administrative générale du maire à la protection de l'environnement.

**Bien qu'intéressante d'un point de vue juridique, notamment au regard des conséquences qui pourraient être tirées des dispositions constitutionnelles de la Charte de l'environnement, cette évolution serait, d'une part, bien plus large que l'objectif poursuivi par la proposition de loi, qui se limite aux cas « d'hyper-fréquentation » des espaces naturels dont les conséquences seraient néfastes pour ces espaces protégés, et, d'autre part pourrait faire naître des difficultés non maîtrisées.**

En effet, les maires, dotés d'une nouvelle responsabilité, pourraient se trouver **poursuivis pour inaction fautive**, d'autant que leurs moyens pour assurer ce nouveau pouvoir de police sont bien souvent trop limités.

En outre, une **mauvaise interprétation de ce nouveau pouvoir, qui s'inscrirait en réalité « en creux » des autres pouvoirs de police spéciale** (très nombreux) en matière d'environnement détenus par d'autres autorités, pourrait laisser penser que le maire est désormais compétent d'une manière générale en matière d'environnement.

La commission a ainsi adopté **l'amendement COM-13 du rapporteur réécrivant l'article 1<sup>er</sup>** afin d'étendre le pouvoir de police spéciale du maire prévu par l'article L. 2213-4 du code général des collectivités territoriales à l'accès et à la circulation de tous types de véhicules et aux piétons. Ainsi, si la sur-fréquentation de certaines voies ou de certains secteurs de la commune est de nature à compromettre le caractère du site, ses milieux et ses écosystèmes, le maire sera fondé à prendre un arrêté motivé en réglementant l'accès. Cette mesure de police sera toujours **encadrée par le contrôle du juge**, qui en appréciera la nécessité et la proportionnalité.

Cet amendement **renvoie également à un décret** le soin, notamment, de **prévoir une consultation des organes de gouvernance - diverses et variées - des espaces protégés et sites en question**, dans la mesure où ce nouvel outil juridique du maire ne pourrait être véritablement efficace que dans le cadre d'un « projet de territoire » concerté avec l'ensemble des acteurs concernés (élus locaux, gestionnaires de sites, etc.).

**La commission a adopté cet article ainsi modifié.**

*Article 2 (supprimé)*

**Extension des missions des agents de police municipale à l'exécution des tâches relevant de la compétence du maire en matière de protection de l'environnement**

Cet article étend les missions des agents de police municipale à l'exécution des tâches relevant de la compétence du maire en matière de protection de l'environnement.

Par cohérence avec sa réécriture de l'article 1<sup>er</sup>, la commission a supprimé cet article, qui n'a plus d'utilité.

**I. La situation actuelle** – Les agents de police municipale exécutent les tâches relevant de la compétence du maire en matière de prévention, de surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques.

L'article L. 511-1 du code de la sécurité intérieure définit les missions des agents de police municipale.

Ces missions sont tout d'abord des **missions de police administrative**. À ce titre, « *sans préjudice de la compétence générale de la police nationale et de la gendarmerie nationale, ils exécutent, dans la limite de leurs attributions et sous son autorité, les tâches relevant de la compétence du maire que celui-ci leur confie en matière de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques* ». Ils exécutent également les arrêtés de police du maire.

Les agents de police municipale exécutent également des **missions de police judiciaire**. Ils constatent par exemple par procès-verbal les contraventions aux arrêtés municipaux ou à certaines dispositions du code de la route.

Placés sous l'autorité du maire, ils sont compétents sur le territoire de leur commune.

**II. Le dispositif proposé** – Une extension des compétences de police administrative des agents de police municipale à l'exécution des tâches relevant de la compétence du maire en matière de protection de l'environnement.

L'article 2 étend, à l'article L. 511-1 du code de la sécurité intérieure, les missions de police administrative des agents de police municipale à l'exécution des tâches relevant de la compétence du maire et que celui-ci leur confie en matière de protection de l'environnement.

**III. La position de la commission – une suppression de l'article, par cohérence avec la réécriture de l'article 1<sup>er</sup>.**

À l'initiative du rapporteur (**amendement COM-14**), la commission a supprimé cet article, dans la mesure où il découlait de l'extension du pouvoir de police générale du maire. L'article 1<sup>er</sup> ayant été réécrit, l'article 2 n'est plus nécessaire.

**La commission a supprimé cet article.**

*Article 3 (supprimé)*

**Extension du pouvoir de rappel à l'ordre du maire**

**Cet article, qui découle de l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi, vise à étendre le pouvoir de rappel à l'ordre du maire.**

**Par cohérence avec la réécriture de l'article 1<sup>er</sup>, la commission a supprimé cet article.**

**I. La situation actuelle – Le maire dispose d'un pouvoir de rappel à l'ordre verbal à l'encontre de toute personne compromettant l'ordre public.**

L'article L. 132-7 du code de la sécurité intérieure donne le pouvoir au maire de **procéder verbalement à un rappel à l'ordre** à l'encontre d'une personne qui commet des faits susceptibles de porter atteinte au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques et de le convoquer en mairie

**II. Le dispositif proposé – une extension de ce pouvoir de rappel à l'ordre à l'encontre de toute personne auteure de faits susceptibles de contrevenir à la protection de l'environnement.**

L'article 3 prévoit d'étendre ce pouvoir de rappel à l'ordre du maire au rappel des dispositions qui s'imposent pour se conformer à l'ordre et la tranquillité publics « *ainsi qu'aux exigences relatives à la protection de l'environnement* » à l'encontre de toute personne auteure de faits susceptibles de « *contrevenir à la protection de l'environnement* ».

**III. La position de la commission – une suppression de l'article, par cohérence avec la réécriture de l'article 1<sup>er</sup>.**

La commission a supprimé cet article (**amendement du rapporteur COM-15**), qui découlait de l'extension des pouvoirs de police administrative générale du maire et qui n'est donc plus nécessaire.

**La commission a supprimé cet article.**



*Article 4 (supprimé)*

**Extension du pouvoir de police administrative du préfet en cas de carence du maire**

L'article 4 vise à étendre le pouvoir de police administrative du préfet en cas de carence du maire.

Par cohérence avec la réécriture de l'article 1<sup>er</sup>, la commission a supprimé cet article.

**I. La situation actuelle - les cas où le préfet dispose des pouvoirs de police municipale.**

L'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales énonce les cas où le préfet dispose des pouvoirs de police municipale. Ils concernent notamment :

- la carence du maire dans l'exercice de ses pouvoirs (« après une mise en demeure du maire restée sans résultat ») ;

- 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.

**II. Le dispositif envisagé - une extension des cas de substitution du préfet au maire pour exercer la police municipale à la protection de l'environnement**

L'article 4 étend le périmètre des cas où le préfet assure la police municipale afin d'inclure la protection de l'environnement.

En cas de carence du maire, le préfet peut prendre les mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques, « ainsi qu'à la protection de l'environnement ».

Le préfet est également compétent pour prendre les mesures relatives à l'ordre, la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques « ou à la protection de l'environnement » dont le champ d'application excède le territoire d'une commune.

**III. La position de la commission - une suppression de l'article, par cohérence avec la réécriture de l'article 1<sup>er</sup>.**

La commission a supprimé cet article (**amendement du rapporteur COM-16**), qui découlait de l'extension des pouvoirs de police administrative générale du maire et qui n'est donc plus nécessaire.

**La commission a supprimé cet article.**



## EXAMEN EN COMMISSION

**Réunie le mercredi 13 novembre 2019, la commission a examiné le rapport et le texte de la commission sur la proposition de loi portant diverses mesures tendant à réguler « l’hyper-fréquentation » dans les sites naturels et culturels patrimoniaux.**

**M. Hervé Maurey, président.** – Nous commençons notre réunion par l’examen de la proposition de loi tendant à réguler « l’hyper-fréquentation » dans les sites naturels et culturels patrimoniaux, dont l’examen aura lieu en séance publique jeudi 21 novembre prochain à 9 heures, dans le cadre de l’espace réservé au groupe Les Indépendants.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** – Je remercie tout d’abord le président de m’avoir exceptionnellement permis d’être rapporteur d’une proposition de loi dont je suis le premier signataire.

Rapporter une proposition de loi que l’on a soi-même écrite est un exercice original, mais je me suis efforcé de pleinement « jouer le jeu ». J’ai souhaité, en tant que rapporteur, aborder ce texte avec le plus de neutralité possible, avec esprit critique et rigueur, en étant ouvert à toutes les remarques et difficultés qui ont pu être portées à mon attention lors de mes travaux.

Je remercie et salue notre nouveau collègue Hervé Gillé, qui a assisté à la dizaine d’auditions que j’ai menées. Nous avons pu échanger et travailler en bonne intelligence. Au-delà de mes auditions, j’ai également souhaité travailler avec la commission des lois, dans la mesure où le sujet de la proposition de loi entre également dans le champ de ses compétences. J’ai pu échanger avec le président Philippe Bas sur ce texte et sur les modifications que je vous proposerai d’y apporter, qui rejoignent pleinement son analyse.

J’en viens maintenant au fond.

Ce texte parle d’un sujet qu’un certain nombre d’entre nous connaissent déjà : l’hyper-fréquentation touristique dont certains sites naturels et culturels patrimoniaux font l’objet et les dommages que celle-ci peut causer sur l’environnement. Si l’attractivité de nos territoires est un enjeu important, à l’inverse, les raisons pour lesquelles certains sites bénéficient d’une protection particulière peuvent parfois être menacées par une fréquentation touristique trop abondante. C’est d’ailleurs dans ce cadre-là que j’ai été sollicité par des gestionnaires de sites, comme les parcs nationaux, et que j’ai été amené à déposer ce texte. Nous avons tous en tête les incidents de cet été dans le massif du Mont-Blanc : un touriste est notamment monté au sommet avec un rameur, qu’il a ensuite abandonné sur place. L’extravagance va vraiment très loin...

Voici quelques chiffres pour vous convaincre.

Au pic de la saison touristique au mois d'août, on dénombre près de 7 000 touristes par jour qui se pressent sur les 7 kilomètres de long et 3 kilomètres de large de la petite île de Porquerolles, dans le Var, 800 000 visiteurs par an dans les gorges du Verdon, 16 000 touristes par jour, l'été, sur la dune du Pilat en Gironde, site classé au titre de la loi de 1930 et faisant l'objet d'une « Opération Grand site » (OGS), 49 navires commerciaux faisant des navettes sur la zone de la réserve de Scandola en Corse, jusqu'à 30 000 touristes par jour sur le Mont-Saint-Michel. Et que dire de la baie de Somme, chère à mon cœur ? Certains sites protégés sont bel et bien « saturés ».

Lorsque l'on parle d'hyper-fréquentation, on parle du dépassement de la capacité d'accueil. Cette notion n'est pas forcément simple à apprécier dans le cas d'espaces naturels ; c'est plus simple pour un musée par exemple. Ce qui est sûr, c'est que la forte fréquentation de certains sites tend également à en changer la « nature ». Toutes les personnes que j'ai entendues en ont parlé. Le maire de Saint-Gervais-les-Bains parle du phénomène de « l'unique venue » : cela concerne des touristes qui ne reviendront jamais, qui souhaitent simplement prendre une photo – un *selfie* – pour la mettre sur les réseaux sociaux et qui ne respectent pas les sites. On ne va plus visiter le site pour ce qu'il est, mais pour ce qu'il dit de nous, parce qu'il nous met en valeur.

Ces nouveaux comportements peuvent avoir sur l'environnement des conséquences importantes : destruction de la faune et de la flore, augmentation des déchets et de leur dispersion, impacts sur la biodiversité, notamment marine, sur la qualité paysagère des sites, etc. Sans parler de l'impact négatif que cette hyper-fréquentation peut avoir sur le tourisme lui-même, en portant atteinte à l'attractivité du territoire.

C'est ce constat qui a amené un grand nombre d'élus et de gestionnaires de sites naturels à se poser la question d'un renforcement des outils à la disposition des maires pour remédier à ces difficultés. Car si des outils existent déjà aujourd'hui, ils présentent certaines limites.

Vous le savez, mes chers collègues, nous avons en France, un principe ancré de longue date, sur lequel il ne paraît pas souhaitable de revenir : celui d'un accès libre et gratuit à nos espaces naturels. Malgré cela, des outils de protection existent pour certains sites, eu égard à leurs caractéristiques écologiques ou culturelles patrimoniales.

Les régimes de protection qui existent sont nombreux ; force est de constater qu'ils n'offrent pas tous le même niveau de protection, ni le même niveau de contraintes réglementaires. Certains espaces sont ainsi protégés au titre d'une convention internationale : c'est le cas des zones humides *via* la convention Ramsar. Certains espaces bénéficient d'une protection dite « conventionnelle », comme les conventions de gestion de sites appartenant à

l'État, les sites Natura 2000, les espaces faisant l'objet d'une OGS ou encore les parcs naturels régionaux.

Certains sites sont directement protégés par voie contractuelle et d'autres, de manière très générale, par la loi, par exemple la loi Littoral ou la loi Montagne.

Le Conservatoire du littoral dispose d'outils de protection *via* une politique d'acquisitions de terrains. Il établit, par exemple, des plans de gestion, en concertation avec le gestionnaire et les communes concernées, qui peuvent comporter des recommandations visant à restreindre l'accès du public et les usages des immeubles du site. À chaque conseil d'administration, il est amené à prendre des décisions par rapport à des demandes de participation sur les terrains qu'il gère, notamment les *hyper-trails*.

Enfin, certains sites bénéficient d'une protection réglementaire qui peut prendre des formes diverses. Les préfets peuvent ainsi prendre des arrêtés de protection de biotope (APB) pour protéger les habitats naturels. Les parcs nationaux, les parcs naturels marins, les réserves naturelles régionales et nationales ou encore les sites classés et les sites inscrits constituent également des exemples de protections réglementaires plus ou moins fortes dont peuvent bénéficier certains espaces.

Dans le cœur des parcs nationaux, le directeur de l'établissement public exerce les compétences attribuées au maire en matière de police de la circulation et du stationnement hors agglomération, la police des chemins ruraux, la police des cours d'eau, la police de destruction des animaux d'espèces non domestiques, la police des chiens et chats errants. La charte du parc, validée par décret en Conseil d'État après consultation de l'ensemble des acteurs du territoire, contribue également à la régulation de la fréquentation.

Pour les réserves naturelles nationales, l'acte de classement en réserve peut fermer et réglementer l'accès ou définir un zonage plus restrictif. Il peut également réglementer les activités, les manifestations sportives, etc. C'est également le cas pour les réserves naturelles régionales. En revanche, dans les sites classés, le classement du site ne permet pas de gérer les usages ou les comportements inadaptés.

Il existe un grand nombre de polices spéciales de la nature visant à assurer la préservation des espaces naturels et des espèces de la faune et de la flore sauvages, le plus souvent exercées sous l'autorité du préfet en ce qui concerne leur volet administratif.

Au-delà de ces outils juridiques, la plupart des acteurs que nous avons entendus ont mis en avant l'importance des solutions pragmatiques passant par l'aménagement du territoire dans le cadre de « projets de territoire ». On nous a exposé en audition l'exemple d'Étretat, où le réseau des Grands sites de France a permis de mettre autour de la table tous les

acteurs concernés afin de trouver des solutions permettant de préserver le site du phénomène de « l'hyper-fréquentation » : recul des parkings en dehors de la ville, mobilités douces, mise en place d'une déviation, etc.

Ces outils d'aménagement du territoire ne règlent cependant pas tous les problèmes. Des limites se font sentir. Ainsi, il n'existe pas de régime général d'accès aux espaces naturels et toutes les réglementations qui existent ne permettent pas forcément d'agir sur les usages. Le Mont-Blanc par exemple, qui n'est pas un parc national, mais un site classé Unesco, bénéficie d'une forte reconnaissance, mais la réglementation que les maires peuvent mettre en œuvre à ce titre est très limitée. La montagne est un espace libre, que l'on a du mal à réglementer.

J'en viens au dispositif de la proposition de loi. Il était très large. Je sais que cela a pu inquiéter. J'ai été la victime consentante de l'enthousiasme des juristes avec lesquels j'ai travaillé. Nous avons d'abord pensé, avec quelques acteurs concernés, qu'il convenait de passer par un élargissement des pouvoirs de police administrative générale du maire à la protection de l'environnement.

Cette solution, qui mériterait d'être approfondie et travaillée, ne serait-ce que parce qu'elle reviendrait à mon sens à tirer les conséquences des dispositions constitutionnelles de la Charte de l'environnement, est en réalité beaucoup plus large que l'objectif visé par le titre de la proposition de loi, qui est de permettre aux maires de réglementer l'hyper-fréquentation des zones touristiques aux fins de préservation de l'environnement. Selon le directeur des patrimoines du ministère de la culture, une question prioritaire de constitutionnalité pourrait permettre d'affirmer que la Charte de l'environnement est à même de créer un ordre public tiré de l'environnement.

En outre, au cours de mes auditions, un certain nombre d'acteurs m'ont alerté sur les conséquences non maîtrisées d'une telle évolution.

En effet, modifier le pouvoir de police général du maire conduit aussi à lui confier une responsabilité nouvelle et à l'exposer à d'éventuelles poursuites en manquement s'il ne s'en sert pas. Je perçois l'inquiétude qui a été exprimée à cet égard. Ce risque paraît d'autant plus dommageable que le maire ne dispose pas, la plupart du temps, des moyens techniques, juridiques ou humains qui lui permettraient d'exercer effectivement ce nouveau pouvoir de police. Peut-être que cela pourrait se faire dans le cadre de l'intercommunalité.

En outre, alors qu'il existe déjà de nombreuses polices spéciales de la nature, une telle extension du pouvoir de police générale du maire pourrait poser des problèmes d'articulation avec les autorités disposant de pouvoirs de police équivalents.

Le maire lui-même dispose d'ailleurs déjà de pouvoirs en matière d'environnement, dans le cadre de son pouvoir de police générale, d'une part, en matière de pollutions de toute nature et de prévention des fléaux, dans le cadre de pouvoirs de police spéciale, d'autre part, par exemple en matière de déchets, de salubrité des ruisseaux et des rivières, de circulation des véhicules à moteur ou encore de santé publique.

Enfin, alors que la plupart des polices spéciales de la nature sont exercées par l'État, une mauvaise interprétation de ces dispositions pourrait laisser penser que les maires sont désormais compétents de manière générale en matière de protection de l'environnement. La délimitation précise de ce que recouvrirait cette nouvelle compétence serait complexe en ce qu'elle s'inscrirait en fait « en creux » de l'ensemble des polices spéciales déjà attribuées par le code de l'environnement à d'autres autorités.

Pour toutes ces raisons, je vous proposerai de recentrer la proposition de loi sur une extension du pouvoir de police spéciale du maire en matière de circulation des véhicules motorisés, qui existe déjà à l'article L. 2213-4 du code général des collectivités territoriales.

Au lieu de ne permettre que d'interdire les 4X4 sur certaines routes d'espaces naturels, cette modification permettrait au maire, par un arrêté motivé, de réglementer également la circulation des personnes – et non plus seulement des véhicules motorisés –, par exemple au sein d'espaces naturels hyperfréquences et fragiles, dont les milieux seraient menacés.

Cette solution présente l'avantage, d'une part, de ne pas conduire à des incompréhensions sur l'interprétation de ce nouveau pouvoir de police des maires, d'autre part, de limiter le risque de concurrence des polices spéciales.

Ce nouveau pouvoir doit être vu comme un outil venant compléter le panel d'outils qui existent déjà et le renvoi à un décret en Conseil d'État doit permettre de prévoir les consultations nécessaires avec les organes de gouvernance des espaces protégés concernés.

Telles sont, mes chers collègues, les modifications que je vous demanderai d'adopter sur cette proposition de loi dont l'objet est d'apporter une solution concrète aux élus se retrouvant démunis face à la sur-fréquentation de certains espaces naturels, qui sont des sites emblématiques.

**M. Hervé Maurey, président.** – Je salue le travail très intéressant du rapporteur qui a, dans sa sagesse, atténué la fougue de l'auteur de la proposition de loi.

**M. Christophe Priou.** – Chamfort disait : « Les raisonnables ont duré et les passionnés ont vécu. »

En France, les espaces naturels ne sont plus des sites sauvages depuis longtemps. Il n'est qu'à prendre l'exemple des marais salants dans ma région. Il faut noter le manque de moyens des parcs nationaux et du Conservatoire du littoral. La gratuité d'accès à ces sites finit par poser problème, soit pour les réhabiliter, soit pour canaliser cette fréquentation. Par ailleurs, avec l'avènement des intercommunalités, certains parcs nationaux ont du mal à trouver leur place. Je trouve que l'on ne va pas assez loin. On va nous reprocher d'interdire sans donner les moyens de faire vivre ces espaces, souvent façonnés par les usages et la main de l'homme.

**M. Cyril Pellevat.** – Le rapporteur a évoqué la situation du Mont-Blanc, où les abus et les accidents se multiplient ces dernières années. Sous l'impulsion du maire de Saint-Gervais-les-Bains, les élus ont travaillé avec le préfet et une brigade blanche a notamment été mise en place. Pour protéger et sécuriser, il faut prévoir un dispositif législatif. Ce texte y répond. C'est la raison pour laquelle je soutiens cette proposition de loi.

**M. Guillaume Gontard.** – Ce texte est le bienvenu et je l'aurais volontiers signé, si le temps ne m'avait pas manqué. Souvent, face à cette sur-fréquentation, les élus sont démunis.

Je formulerais une remarque sur les critères de régulation et la méfiance que susciterait un accès payant. On crée une distorsion entre ceux qui pourraient accéder à ces sites et ceux qui ne le pourraient pas. Il vaut mieux une régulation par inscription ou par interdiction intermittente. Par ailleurs, il faut réfléchir à une politique de prévention et d'accompagnement des collectivités vers un tourisme responsable et durable. Cela pourrait d'ailleurs devenir une mission de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).

L'État ne peut pas se désengager complètement de cette question : le préfet doit aussi pouvoir intervenir. Cela pose la question des moyens donnés à l'Office français de la biodiversité (OFB), notamment au regard de la baisse des personnels engagée.

**M. Louis-Jean de Nicolaÿ.** – Dans la Sarthe, il n'y a pas de problème d'hyper-fréquentation touristique ! On pourrait inciter les visiteurs du Mont-Blanc ou de la baie de Somme à venir manger des rillettes...

La question de l'hyper-fréquentation pose aussi le problème du patrimoine immobilier touristique. La gratuité joue un rôle extrêmement important dans ce cadre-là. Il faudrait peut-être prendre exemple sur la protection des monuments historiques. On pourrait ainsi créer des sites patrimoniaux remarquables environnementaux qui copieraient un peu l'organisation de protection qui existe pour les sites patrimoniaux remarquables.

Dans le cadre d'un site patrimonial remarquable, les communes savent parfaitement comment cela fonctionne, alors que ce n'est pas le cas pour un parc national, régional ou autre. Il y a là une réflexion à mener.



**Mme Pascale Bories.** – Je félicite le rapporteur de cette proposition de loi. Notre département compte plusieurs sites, notamment le site remarquable du pont du Gard qui bénéficie de mesures pour limiter les entrées et réguler la population.

J'ai en mémoire la proposition de loi tendant à renforcer l'encadrement des rave-parties dont je suis l'auteur et qui a été récemment débattue. À cette occasion, j'ai entendu que c'était un texte liberticide. Pourtant, il va dans le sens de ce que vous demandez, monsieur le rapporteur, à savoir réglementer et donner aux élus des moyens d'intervenir pour préserver la biodiversité et les espaces naturels.

Peut-être n'y a-t-il pas de communication en amont à destination des populations concernées : *ravers*, sportifs, randonneurs, curieux qui viennent faire un *selfie*. L'objectif est le même : préserver tous les espaces, qu'ils soient répertoriés ou non, disposant d'une biodiversité.

**M. Guillaume Chevrollier.** – La proposition de loi soulève une vraie question, celle de l'hyper-fréquentation des sites naturels et culturels patrimoniaux, au regard de l'impact sur l'environnement, de l'évolution du comportement de certains touristes ou de la massification du tourisme.

Je fais écho aux propos de mon collègue de la Sarthe et invite à mon tour les touristes à sortir des sentiers battus. Il faut à la fois sensibiliser sur les méfaits de l'hyper-fréquentation et ouvrir les touristes à d'autres horizons. En effet, dans les territoires qui ne manquent pas d'atouts touristiques, on mène des actions pour attirer davantage de touristes.

Ce texte met-il en œuvre des moyens qui répondent à la situation constatée ?

Le pouvoir de police confiée au maire en cette matière n'est-il pas une charge et une responsabilité supplémentaires pour les élus locaux, alors que d'autres acteurs, notamment l'Office français de la biodiversité, peuvent agir en matière de préservation de l'environnement ? Il s'agit de ne pas alourdir les responsabilités des élus.

**M. Pascal Martin.** – Le projet d'Opération Grand Site d'Étretat est assez emblématique – la ville compte 1 000 habitants, mais accueille plus d'un million de visiteurs chaque année – : il s'agit de rassembler treize communes, le conseil départemental assurant la maîtrise d'ouvrage. Mme le maire d'Étretat se sent démunie face aux problématiques de stationnement et de circulation, d'autant que celles-ci débordent sur les communes voisines. Se pose aussi le problème de la surpêche de l'estran.

Certes, le renforcement des pouvoirs de police qui sont confiés aux maires accroîtra la responsabilité qui pèse sur les épaules de ces derniers, mais il faut aussi évoquer la problématique des propriétaires des terrains.

Je défends et soutiens cette démarche pour essayer de proposer une économie touristique durable et respectueuse des habitants des sites, qui vivent difficilement l'arrivée massive de touristes tout au long de l'année.

**M. Jean-Marc Boyer.** – Je salue la passion du rapporteur sur ce dossier, qui nous permet de prendre conscience des difficultés liées aux différents classements envisagés partout sur notre territoire.

Sur-classement, sur-protection et hyper-fréquentation : tout cela a des conséquences en termes de sécurité et de conciliation des usages. Le problème de la dégradation se pose aussi. Ne sommes-nous pas dans un cercle vicieux où l'on va à l'encontre de l'objectif visé, à savoir la protection et la préservation des sites et de la biodiversité ?

**M. Hervé Gillé.** – L'évolution de ce texte vers le renforcement d'une police spéciale me semble aller dans le bon sens.

Restent quelques points qu'il faudrait approfondir. Il est important de travailler sur ce sujet dans le cadre d'un projet de territoire. Il faut éviter en effet que ces prises de décision soient trop isolées : elles doivent s'inscrire d'une manière collective et consensuelle avec l'ensemble des parties prenantes pour parvenir à un équilibre. C'est cet équilibre qui fondera le maire à prendre sa décision dans le cadre de l'extension du pouvoir réglementaire.

Ce texte nous permet néanmoins de progresser sur un aspect réglementaire autour de la notion environnementale et d'aller au-delà de l'approche purement logistique sur les véhicules à moteur. Souvent, dans un certain nombre de sites, la réglementation des accès se fait seulement au niveau des parkings ! On parle de gratuité, alors que tous les accès sont payants : parkings et moyens de déplacement. C'est notamment le cas de Cauterets.

Il y a parfois des paradoxes sur lesquels il faut réfléchir.

**M. Éric Gold.** – Ce texte élargit les pouvoirs du maire et lui donne aussi des responsabilités nouvelles et souvent difficiles à assumer, notamment dans les communes les plus petites. Les sites remarquables se trouvent souvent sur plusieurs communes : j'insiste à nouveau sur le fait qu'il faut un partage des problématiques à l'échelon de l'intercommunalité, du parc, du département, de l'État. L'assermentation des garde-nature dans les parcs peut être un outil parallèle important. Or, sur cette question, on attend depuis quatre ans la parution d'un décret.

**M. Pierre Médevielle.** – Pour les sites moins protégés, il faut des actions de pédagogie et d'éducation à destination des touristes, notamment pour leur expliquer les dangers de l'hyper-fréquentation. Sur les aires marines, avec des smartphones, les touristes peuvent avoir directement accès à la réglementation locale. Ils peuvent comprendre les dangers liés au tourisme de masse dans certains endroits.

Pour mener ces actions, il faut arriver à dégager une ressource. Ainsi, sur l'île de Ré, il y a une taxe sur les voitures.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** – Je prends bonne note de vos contributions riches. Elles sont relativement convergentes, notamment en ce qui concerne le rétrécissement du champ de la proposition de loi, en la focalisant sur l'élargissement du pouvoir de police spéciale du maire qui existe déjà. Tout cela va dans le bon sens. Ce texte est une étape.

Cent millions de visiteurs, dont 10 millions au Louvre : c'est la revendication des pouvoirs publics. La sur-fréquentation du Louvre pose également des problèmes à l'intérieur comme à l'extérieur de l'édifice.

Au-delà de l'appétence culturelle, il y a des enjeux économiques, notamment dans le secteur de l'hôtellerie. L'activité touristique permet de réaliser des travaux, de moderniser, de créer notamment des postes de guide. La question qui se pose est celle de l'équilibre. Comment régule-t-on ? L'appellation de cette commission montre que deux ambitions nous animent : l'aménagement du territoire et l'environnement. L'un est au service de l'autre : sans aménagement, pas de protection.

Cent millions de visiteurs : c'est un défi considérable. Il ne faut pas que ce soit contreproductif et que cela abîme notre pays. Le cas du Mont-Blanc est quasi caricatural.

Il ne faut pas fermer les yeux sur ces problèmes. Il est probable que la commission aura à se ressaisir de ce sujet à l'avenir. Si le tourisme est du ressort de la commission des affaires économiques, nous avons une sensibilité particulière à cause de l'aménagement du territoire et de notre responsabilité en matière d'environnement.

J'ai été pendant vingt ans maire d'une commune de 130 habitants. Je sais ce que signifie le manque de moyens et je connais les difficultés d'un maire à qui l'on donne des pouvoirs de police, mais qui n'a même pas de garde-champêtre. Si l'on veut une économie touristique, il faut lui donner les moyens juridiques et matériels.

J'ai réuni tous les sites Ramsar de France la semaine dernière dans le cadre de l'association Ramsar France : nous étions 200, alors que nous n'étions que 20 il y a dix ans.

L'environnement et l'aménagement du territoire doivent s'articuler.

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** – L'amendement COM-13 est central. Il vise à compléter l'article L. 2213-4 du code général des collectivités territoriales en permettant au maire de réglementer l'accès et la circulation des personnes.

Son adoption permettra de compléter une partie du dispositif susceptible d'aider les maires dans les endroits de crise, tout en respectant les libertés publiques. Le décret en Conseil d'État doit préciser les modalités de consultation des différentes parties prenantes du territoire concerné.

**M. Patrick Chaize.** – Je remercie le rapporteur d'avoir remis à plat son texte initial.

Je veux revenir sur l'inquiétude des maires à assumer cette responsabilité nouvelle dans le cadre de leurs missions. Sur le plan juridique et constitutionnel, il me semble nécessaire d'avoir une expertise plus approfondie de la proposition qui nous est faite. Une incohérence ou un manque de conformité apparaît entre l'exposé des motifs et le texte dans la rédaction proposée par le rapporteur. J'avoue en être assez gêné.

La question de la définition de l'hyper-fréquentation se pose. Dans quelles conditions ce texte pourra-t-il s'appliquer ? Je ne trouve pas les réponses à ce stade de la discussion.

Le groupe LR s'abstiendra sur ce texte, sans le bloquer pour autant au stade de son examen en commission. Il nous faut le temps du débat en séance publique pour prendre une position définitive.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** – Sur la constitutionnalité du texte, je répète avoir travaillé en lien avec la commission des lois.

Par ailleurs, l'Association des maires de France (AMF) était dans un premier temps très réservée à l'égard du texte, même négative. La version d'aujourd'hui a reçu un avis favorable de sa part, puisque cela correspond à ses attentes.

Sur l'incohérence entre l'exposé des motifs et le texte dans sa rédaction actuelle, je ne peux malheureusement pas amender l'exposé des motifs, mais ce que je dirai en séance publique fera office de correction et figurera au *Journal officiel*. Le texte est déposé en l'état, je ne peux pas le modifier, il faudrait que j'y renonce et en dépose un autre.

En effet, il n'y a pas de définition de l'hyper-fréquentation. L'hyper-fréquentation, c'est le cri d'alerte que lancent les organismes concernés, qui demandent des moyens. En plus des moyens matériels et de police, il existe des moyens juridiques. En l'état, un maire ne peut interdire à une personne l'accès d'un site naturel, car il appartient à la nation et que cela

s'oppose au principe de liberté publique, alors qu'il peut le faire pour un véhicule. Il s'agit de permettre de réguler l'accès pour éviter la sur-fréquentation. C'est un devoir pour la protection du site.

Je reconnais que vos interrogations sont légitimes.

**M. Cyril Pellevat.** – Je voterai cette proposition de loi.

*L'amendement COM-13 est adopté.*

*L'article 1<sup>er</sup> est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### *Article 2*

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** – L'amendement COM-14 est un amendement de cohérence, qui vise à supprimer l'article 2.

*L'amendement COM-14 est adopté et l'article 2 est supprimé.*

### *Article 3*

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** – L'amendement COM-15 est un amendement de cohérence, qui vise à supprimer l'article 3.

*L'amendement COM-15 est adopté et l'article 3 est supprimé.*

### *Article 4*

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** – L'amendement COM-16 est un amendement de cohérence, qui vise à supprimer l'article 4.

*L'amendement COM-16 est adopté et l'article 4 est supprimé.*

### *Articles additionnels après l'article 4*

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** – L'amendement COM-1 porte sur l'avis des collectivités territoriales concernées par le commissaire-enquêteur.

En vertu des dispositions de l'article L. 341-3 du code de l'environnement, les projets de classement de sites, tout comme les projets de création de parcs nationaux ou encore les projets de classement en réserve naturelle, font l'objet d'une enquête publique environnementale en application de l'article L. 123-1 du code de l'environnement.

L'enquête publique a pour objet d'assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers lors de l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement. Elle permet à toute personne de prendre connaissance du projet afin d'être à même de présenter ses appréciations et suggestions sur ce dossier. Un commissaire enquêteur est désigné à cet effet.

Il s'agit de prévoir que, pour tout projet d'inscription sur la liste départementale des monuments et pour tout projet de classement, le commissaire enquêteur sollicite l'avis des collectivités concernées et que cet avis est réputé favorable dans un délai de deux mois. Cet ajout, qui semble de bon sens, ajoute de la complexité à une procédure déjà complexe et longue. En outre, il semble que les collectivités soient déjà aujourd'hui consultées dans les faits.

L'article L. 123-13 prévoit déjà que le commissaire enquêteur mène l'enquête de manière à pouvoir présenter au public l'information la plus complète possible. Il peut ainsi d'ores et déjà entendre toutes les personnes qu'il juge utile. Il est très fréquent qu'un commissaire enquêteur estime nécessaire de prendre contact avec les élus concernés. Je propose un avis défavorable.

*L'amendement COM-1 n'est pas adopté.*

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** - Je propose de rejeter l'amendement COM-2 à ce stade et d'inviter son auteur à le redéposer afin que nous puissions en discuter en séance publique. À mon sens, il est déjà satisfait.

*L'amendement COM-2 n'est pas adopté.*

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** - L'amendement COM-3 me paraît un peu extravagant. Si une commune veut être exclue du périmètre du territoire concerné par le label « Grand site de France », il lui suffit de ne plus assister aux réunions. Par ailleurs, le label est renouvelé tous les six ans. Il n'y a donc ni contrainte ni obligation. Je propose un avis défavorable.

*L'amendement COM-3 n'est pas adopté.*

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** - L'amendement COM-4 prévoit la présence de personnalités qualifiées en matière de tourisme au sein de la commission supérieure des sites et des commissions départementales. Qu'est-ce qu'une personne qualifiée en matière de tourisme ? Je propose un avis défavorable sur cet amendement, en attendant peut-être des explications en séance publique.

*L'amendement COM-4 n'est pas adopté.*

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** - L'amendement COM-5 prévoit l'interdiction par une collectivité territoriale à tout exploitant d'un service électronique de géolocaliser certains monuments ou sites. Cela paraît difficile à mettre en œuvre. Imagine-t-on demander à Google de ne plus placer le Mont-Blanc sur ses cartes ? Ce serait curieux et compliqué !

*L'amendement COM-5 n'est pas adopté.*

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** - L'amendement COM-6 vise à moduler la taxe due par tous les passagers de véhicules terrestres à moteur empruntant un ouvrage d'art pour se rendre sur une île ainsi que la taxe

Barnier. Je propose un avis défavorable, mais le débat pourra avoir lieu en séance.

*L'amendement COM-6 n'est pas adopté.*

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** – L'amendement COM-7 vise à préciser que les plans départementaux des itinéraires de promenade et de randonnée doivent répondre aux principes du développement durable. Cela s'applique à toutes les collectivités et à toutes les politiques publiques, puisque c'est un engagement de l'État pris en 2015, appelé le *Millenium Assessment*, qui va jusqu'en 2030. Avis défavorable.

*L'amendement COM-7 n'est pas adopté.*

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** – L'amendement COM-8 vise à donner au conseil départemental la possibilité d'interdire temporairement l'accès aux îles en cas de dépassement d'une capacité de charge maximale. Je comprends l'esprit de l'amendement. Beaucoup de sites commencent à réfléchir aujourd'hui à cette notion et c'est d'autant plus pertinent lorsque l'on parle d'une île. Néanmoins je propose de rejeter cet amendement à ce stade et d'avoir le débat en séance publique.

*L'amendement COM-8 n'est pas adopté.*

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** – L'amendement COM-9 a trait aux missions du Centre des monuments nationaux. Je propose un avis défavorable, car cet amendement est à mon sens satisfait.

*L'amendement COM-9 n'est pas adopté.*

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** – L'amendement COM-10 vise à subordonner le classement des sites patrimoniaux remarquables à la mise en œuvre d'un projet de préservation, de gestion et de mise en valeur du site, répondant aux principes du développement durable. Je pense que c'est déjà le cas, sinon cette idée me semble intéressante, car nous devons à la fois combiner aménagement du territoire et protection de l'environnement. Ayons le débat en séance. Je propose un avis défavorable à ce stade.

*L'amendement COM-10 n'est pas adopté.*

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** – L'amendement COM-11 vise à créer une commission locale chargée du suivi du projet du Grand site de France. Une telle instance existe de fait. Tous les grands sites se réunissent à intervalles réguliers. Je ne vois pas pourquoi on ajouterait une commission de plus. Avis défavorable.

*L'amendement COM-11 n'est pas adopté.*

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** – L'amendement COM-12 vise à prévoir que les conventions passées entre les collectivités territoriales ou leurs groupements et les propriétaires de bois, parcs et espaces naturels incluent un volet évaluant les impacts d'une telle ouverture sur la nature et les limitant. Un problème de faisabilité technique se pose.

J'y serais peut-être plutôt favorable, mais je propose que nous ayons le débat en séance publique.

*L'amendement COM-12 n'est pas adopté.*

*La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.*



## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

### Mardi 29 octobre 2019

- *Parc national de Port-Cros* : **M. Marc DUNCOMBE**, directeur.

- *Réseau des grands sites de France* : **Mmes Florence THIBAudeau-RAINOT**, présidente du Grand site falaises d'Étretat, **Lydiane ESTÈVE**, chargée de mission animation du Réseau.

### Jeudi 31 octobre 2019

- *Ministère de la transition écologique et solidaire* : **Mmes Sophie-Dorothée DURON**, conseillère en charge de la biodiversité, de l'eau et de la mer au cabinet de la Ministre de la transition écologique et solidaire, **Nina BOURGIER**, chargée des relations avec le Parlement au cabinet de la Ministre de la transition écologique et solidaire, **Hélène MONTELLY**, adjointe au sous-directeur des écosystèmes terrestres au sein de la direction de l'eau et de la biodiversité, **Maryline VIGUIER**, chargée de mission pôle réserves naturelles au sein de la direction de l'eau et de la biodiversité.

- *Conservatoire du littoral* : **M. Jean-Philippe LACOSTE**, délégué Normandie, **Mme Guillemette ROLLAND**, directrice de l'action foncière et des systèmes d'information.

- *Conseil international des monuments et des sites (ICOMOS)* : **Mme Michèle PRATS**, expert pour le patrimoine mondial.

- *Commune de Saint-Gervais-les-Bains* : **M. Jean-Marc PEILLEX**, maire.

- *Cabinet Arnaud Gossement* : **M. Arnaud GOSSEMENT**, avocat, enseignant à l'Université Paris I, **Mme Émilie BERTAINA**, avocate.

- *Université de Nîmes* : **Mme Anne-Sophie DENOLLE**, juriste, maître de conférences.

- *Direction générale des collectivités locales* : **Mme Axelle CHUNG-TO-SANG**, adjointe à la cheffe du bureau du conseil juridique et du contrôle de légalité, **M. David MYARD**, adjoint au sous-directeur des compétences et des institutions locales.

### Lundi 4 novembre 2019

- *Ministère de la culture - Direction générale des patrimoines* : **MM. Philippe BARBAT**, directeur général des patrimoines, **Jean-Michel LOYER-HASCOËT**, sous-directeur des monuments historiques et des espaces protégés.



## TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture
<p><b>Code général des collectivités territoriales</b></p>	<p><b>Proposition de loi portant diverses mesures tendant à réguler « l’hyper-fréquentation » dans les sites naturels et culturels patrimoniaux</b></p>	<p><b>Proposition de loi portant diverses mesures tendant à réguler « l’hyper-fréquentation » dans les sites naturels et culturels patrimoniaux</b></p>
<p><u>Art. L. 2213-4.</u> – Le maire peut, par arrêté motivé, interdire l’accès de certaines voies ou de certaines portions de voies ou de certains secteurs de la commune aux véhicules dont la circulation sur ces voies ou dans ces secteurs est de nature à compromettre soit la tranquillité publique, soit la qualité de l’air, soit la protection des espèces animales ou végétales, soit la protection des espaces naturels, des paysages ou des sites ou leur mise en valeur à des fins esthétiques, écologiques, agricoles, forestières ou touristiques.</p>	<p><b>Article 1<sup>er</sup></b> L’<del>article L. 2212-2</del> du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :</p>	<p><b>Article 1<sup>er</sup></b> <u>I. – Le premier alinéa de l’article L. 2213-4</u> du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :</p>
<p>Dans ces secteurs, le maire peut, en outre, par arrêté motivé, soumettre à des prescriptions particulières relatives aux conditions d’horaires et d’accès à certains lieux et aux niveaux sonores admissibles les activités s’exerçant sur la voie publique, à l’exception de celles qui relèvent d’une mission de service public.</p>	<p>1° <del>Le premier alinéa est complété par les mots : « , ainsi que la protection de l’environnement » ;</del></p>	<p>1° <u>Après le mot : « motivé, », sont insérés les mots : « réglementer ou » ;</u></p>
<p>Ces dispositions ne s’appliquent pas aux véhicules utilisés pour assurer une mission de service</p>	<p>2° <del>Après le 5°, il est inséré un 5° bis ainsi rédigé :</del></p>	<p>2° <u>Les mots : « aux véhicules dont la circulation sur ces voies ou dans ces secteurs », sont remplacés par les mots : « dès lors que cet accès ».</u></p>

## Dispositions en vigueur

public et ne peuvent s'appliquer d'une façon permanente aux véhicules utilisés à des fins professionnelles de recherche, d'exploitation ou d'entretien des espaces naturels.

## Texte de la proposition de loi

~~« 5° bis Le soin de prévenir les atteintes de nature à compromettre la protection des espèces animales ou végétales et de leurs habitats, des espaces naturels et des paysages ou du caractère des sites bénéficiant d'un régime de protection en raison de leur dimension esthétique, écologique ou culturelle ; ».~~

### Article 2

## Code de la sécurité intérieure

Art. L. 511-1. – Sans préjudice de la compétence générale de la police nationale et de la gendarmerie nationale, les agents de police municipale exécutent, dans la limite de leurs attributions et sous son autorité, les tâches relevant de la compétence du maire que celui-ci leur confie en matière de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques.

Ils sont chargés d'assurer l'exécution des arrêtés de police du maire et de constater par procès-verbaux les contraventions auxdits arrêtés. Sans préjudice des compétences qui leur sont dévolues par des lois spéciales, ils constatent également par procès-verbaux les contraventions aux dispositions du code de la route dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État ainsi que les contraventions mentionnées au livre VI du code pénal dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État, dès lors qu'elles ne nécessitent pas de leur

## Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

II. – Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du I dans les espaces protégés au titre des livres III et IV du code de l'environnement.

**Amdt COM-13**

**Articles 2 à 4  
(Supprimés)**

**Amdts COM-14, COM-15,  
COM-16**

## Dispositions en vigueur

part d'actes d'enquête et à l'exclusion de celles réprimant des atteintes à l'intégrité des personnes.

Ils sont habilités à établir l'avis de paiement prévu à l'article L. 2333-87 du code général des collectivités territoriales.

Ils peuvent également constater par rapport le délit prévu par l'article L. 126-3 du code de la construction et de l'habitation.

Ils exercent leurs fonctions sur le territoire communal, dans les conditions prévues au 2° de l'article 21 du code de procédure pénale.

Affectés sur décision du maire à la sécurité d'une manifestation sportive, récréative ou culturelle mentionnée à l'article L. 613-3 du présent code ou à celle des périmètres de protection institués en application de l'article L. 226-1 ou à la surveillance de l'accès à un bâtiment communal, ils peuvent procéder à l'inspection visuelle des bagages et, avec le consentement de leur propriétaire, à leur fouille. Ils peuvent également procéder, avec le consentement exprès des personnes, à des palpations de sécurité. Dans ce cas, la palpation de sécurité doit être effectuée par une personne de même sexe que la personne qui en fait l'objet.

Affectés par le maire à des missions de maintien du bon ordre au sein des transports publics de voyageurs, les agents de police municipale peuvent constater par procès-verbaux les infractions mentionnées à l'article L. 2241-1 du code des transports sur le territoire de la commune ou des communes formant un ensemble d'un seul tenant dans les conditions définies à l'article L. 512-1-1 du présent code, sans pouvoir excéder le ressort du tribunal auprès duquel ils ont prêté serment.

A cette fin, les communes contiguës desservies par un ou plusieurs réseaux de transports publics peuvent conclure entre elles une convention locale de sûreté des

## Texte de la proposition de loi

## Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

## Dispositions en vigueur

transports collectifs afin de permettre à leurs polices municipales d'exercer indistinctement leurs compétences sur les parties de réseaux qui les traversent. Cette convention est conclue sous l'autorité du représentant de l'État dans le département dans le respect des conventions de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'État prévues à la section 2 du chapitre II du présent titre et dans le respect du contrat d'objectif départemental de sûreté dans les transports collectifs.

*Art. L. 132-7.* – Lorsque des faits sont susceptibles de porter atteinte au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité ou à la salubrité publiques, le maire ou son représentant désigné dans les conditions prévues à l'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales peut procéder verbalement à l'endroit de leur auteur au rappel des dispositions qui s'imposent à celui-ci pour se conformer à l'ordre et à la tranquillité publics, le cas échéant en le convoquant en mairie.

Le rappel à l'ordre d'un mineur intervient, sauf impossibilité, en présence de ses parents, de ses représentants légaux ou, à défaut, d'une personne exerçant une responsabilité éducative à l'égard de ce mineur.

## Code général des collectivités territoriales

*Art. L. 2215-1.* – La police municipale est assurée par le maire, toutefois :

## Texte de la proposition de loi

### Article 3

~~Le premier alinéa de l'article L. 132-7 du code de la sécurité intérieure est ainsi modifié :~~

1° ~~Après les mots : « salubrité publiques », sont insérés les mots : « ou de contrevenir à la protection de l'environnement » ;~~

2° ~~Après les mots : « tranquillité publiques », sont insérés les mots : « ainsi qu'aux exigences relatives à la protection de l'environnement » ;~~

### Article 4

~~L'article L. 2215-1 du code~~

## Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

## Dispositions en vigueur

1° Le représentant de l'État dans le département peut prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques.

Ce droit ne peut être exercé par le représentant de l'État dans le département à l'égard d'une seule commune qu'après une mise en demeure au maire restée sans résultat ;

2° Si le maintien de l'ordre est menacé dans deux ou plusieurs communes limitrophes, le représentant de l'État dans le département peut se substituer, par arrêté motivé, aux maires de ces communes pour l'exercice des pouvoirs mentionnés aux 2° et 3° de l'article L. 2212-2 et à l'article L. 2213-23 ;

3° 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 ;

4° En cas d'urgence, lorsque l'atteinte constatée ou prévisible au bon ordre, à la salubrité, à la tranquillité et à la sécurité publiques l'exige et que les moyens dont dispose le préfet ne permettent plus de poursuivre les objectifs pour lesquels il détient des pouvoirs de police, celui-ci peut, par arrêté motivé, pour toutes les communes du département ou plusieurs ou une seule d'entre elles, réquisitionner tout bien ou service, requérir toute personne nécessaire au fonctionnement de ce service ou à l'usage de ce bien et prescrire toute mesure utile jusqu'à ce que l'atteinte à l'ordre public ait pris fin ou que les conditions de son maintien soient assurées.

L'arrêté motivé fixe la nature des prestations requises, la durée de la mesure de réquisition ainsi que les

## Texte de la proposition de loi

~~général des collectivités territoriales est ainsi modifié :~~

~~1° Le 1° est complété par les mots : « , ainsi qu'à la protection de l'environnement » ;~~

~~2° Au 3°, après les mots : « salubrité publiques », sont insérés les mots : « , ou à la protection de l'environnement » .~~

## Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

## Dispositions en vigueur

modalités de son application.

Le préfet peut faire exécuter d'office les mesures prescrites par l'arrêté qu'il a édicté.

La rétribution par l'État de la personne requise ne peut se cumuler avec une rétribution par une autre personne physique ou morale.

La rétribution doit uniquement compenser les frais matériels, directs et certains résultant de l'application de l'arrêté de réquisition.

Dans le cas d'une réquisition adressée à une entreprise, lorsque la prestation requise est de même nature que celles habituellement fournies à la clientèle, le montant de la rétribution est calculé d'après le prix commercial normal et licite de la prestation.

Dans les conditions prévues par le code de justice administrative, le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il délègue peut, dans les quarante-huit heures de la publication ou de la notification de l'arrêté, à la demande de la personne requise, accorder une provision représentant tout ou partie de l'indemnité précitée, lorsque l'existence et la réalité de cette indemnité ne sont pas sérieusement contestables.

En cas d'inexécution volontaire par la personne requise des obligations qui lui incombent en application de l'arrêté édicté par le préfet, le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il délègue peut, sur demande de l'autorité requérante, prononcer une astreinte dans les conditions prévues aux articles L. 911-6 à L. 911-8 du code de justice administrative.

Le refus d'exécuter les mesures prescrites par l'autorité requérante constitue un délit qui est puni de six mois d'emprisonnement et de 10 000 euros d'amende.

## Texte de la proposition de loi

## Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture