

N° 689

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 juillet 2019

PROPOSITION DE LOI

portant diverses mesures tendant à réguler « l'hyper-fréquentation » dans les sites naturels et culturels patrimoniaux,

PRÉSENTÉE

Par M. Jérôme BIGNON, Mme Colette MÉLOT, MM. Jean-Louis LAGOURGUE, Joël GUERRIAU, Jean-Pierre DECOOL, Emmanuel CAPUS, Daniel CHASSEING, Alain MARC, Alain FOUCHÉ, Robert LAUFOAULU, Mme Évelyne PERROT, M. Frédéric MARCHAND, Mme Françoise RAMOND, MM. Claude MALHURET, Ronan DANTEC, Éric GOLD, Pascal ALLIZARD, Antoine LEFÈVRE, Mmes Vivette LOPEZ, Catherine MORIN-DESAILLY, MM. Franck MENONVILLE, Joël LABBÉ, Gérard LONGUET, Hervé MAUREY, Mme Brigitte LHERBIER, M. Christophe PRIOU, Mme Françoise GATEL, M. Jean-François LONGEOT, Mmes Pascale GRUNY et Nathalie DELATTRE,

Sénateurs

(Envoyée à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

L'« *hyper-fréquentation* » de sites naturels et culturels interpelle partout dans le monde les responsables publics en charge de leur gestion et de leur préservation et se trouve donc au cœur de multiples réflexions. Parmi les outils susceptibles d'être mobilisés, le droit et la réglementation de l'accès et des usages figurent en bonne place.

La France n'y échappe pas ! Les maires sont par définition les premiers concernés et ont une capacité d'intervention et d'action qui conduit à interroger la définition qui est aujourd'hui retenue de l'ordre public général.

Le périmètre de l'ordre public général est défini par l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales qui dispose que :

« La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment ... »

On déduit des 7 paragraphes qui suivent que cet ordre public général repose sur trois piliers, la tranquillité, la sécurité et la salubrité publiques, piliers qui permettent d'en circonscrire le périmètre.

Sur le fondement de ce texte, la jurisprudence administrative censure les arrêtés municipaux réglementant ou limitant l'accès à certaines zones ou à certains sites dans l'objectif de protéger l'environnement, la biodiversité et/ou le caractère des lieux, au motif qu'ils ne visent pas à garantir la tranquillité, la sécurité ou la salubrité publiques. Le premier effet de cette situation est soit d'interdire aux maires d'exercer leur responsabilité dans la protection de lieux et de sites méritant protection, soit de les inciter à déguiser leur intervention sous de faux prétextes de sécurité publique, ce qui est de nature à fragiliser juridiquement leur décision.

À l'heure où les alertes des scientifiques sur la crise écologique (climat, biodiversité, etc.) se multiplient et s'amplifient, alors que la prise de conscience citoyenne s'accélère et que l'attention des populations à la sauvegarde des lieux et sites remarquables et fragiles est de plus en plus forte, une telle situation appelle une évolution du droit.

La présente proposition de loi a précisément pour objet de compléter l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) en faisant de la protection de l'environnement et du caractère des sites une nouvelle composante de l'ordre public général, consacrant ainsi la notion d'ordre public écologique, depuis longtemps promue par la doctrine juridique spécialisée. Une telle évolution du droit correspond à la place que ces questions occupent aujourd'hui dans la conscience sociale et collective et permettrait concrètement aux maires, dans le respect des principes garantis par le contrôle du juge administratif (articulation des polices spéciales et générale, principe de proportionnalité, notamment), d'édicter des réglementations relatives à l'accès et aux usages d'espaces et de sites naturels et/ou culturels fragiles méritant protection.

Enfin, sur le terrain démocratique, la présente proposition de loi s'inscrit dans un mouvement permettant de **garantir un meilleur respect des libertés locales** et une plus grande décentralisation de la mise en œuvre des outils de protection de l'environnement et des sites, en donnant aux maires un pouvoir d'action et d'intervention que la multiplication des polices spéciales d'État leur a peu à peu retiré.

Pour atteindre ces objectifs et répondre aux besoins, la présente proposition de loi a pour objet de compléter l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, d'une part en ajoutant à son premier alinéa la mention de la protection de l'environnement, d'autre part, en précisant dans un nouveau paragraphe (5°*bis*) le périmètre de l'extension de la police générale du maire.

**Proposition de loi portant diverses mesures tendant à réguler
« l'hyper-fréquentation » dans les sites naturels et culturels patrimoniaux**

Article 1^{er}

- ① L'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° Le premier alinéa est complété par les mots : « , ainsi que la protection de l'environnement » ;
- ③ 2° Après le 5°, il est inséré un 5° *bis* ainsi rédigé :
- ④ « 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

Le premier alinéa de l'article L. 511-1 du code de la sécurité intérieure est complété par les mots : « , ainsi que de protection de l'environnement ».

Article 3

- ① Le premier alinéa de l'article L. 132-7 du code de la sécurité intérieure est ainsi modifié :
- ② 1° Après les mots : « salubrité publiques », sont insérés les mots : « ou de contrevenir à la protection de l'environnement » ;
- ③ 2° Après les mots : « tranquillité publics », sont insérés les mots : « ainsi qu'aux exigences relatives à la protection de l'environnement ».

Article 4

- ① L'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° Le 1° est complété par les mots : « , ainsi qu'à la protection de l'environnement » ;

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