

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Annexe au procès-verbal de la séance du 10 octobre 1990.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi, MODIFIÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif à la circulation des véhicules terrestres dans les espaces naturels et portant modification du code des communes,

Par M. Philippe FRANÇOIS,

Senateur

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean-François Poncet, *président*, Robert Lacommet, Jean Huchon, Richard Poutille, Philippe François, *vice-présidents*; Francisque Collomb, Roland Grimaldi, Serge Mathieu, Louis Minetti, René Tregouet, *secrétaires*, Jean Amelin, Maurice Arreckx, Henri Bangou, Bernard Barraux, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roland Bernard, Roger Besse, Jean Besson, François Blaizot, Marcel Bony, Jean-Eric Bousch, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, William Chervy, Auguste Chupin, Henri Collette, Marcel Costes, Roland Courteau, Marcel Daunay, Desire Debavelaere, Rodolphe Desire, Pierre Dumas, Bernard Dussaut, Jean Faure, André Fosset, Aubert Garcia, François Gerbaud, Charles Ginesy, Yves Goussebaire-Dupin, Jean Grandon, Georges Gruillot, Rémi Herment, Bernard Hugo, Pierre Jeanbrun, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Bernard Legrand, Jean-François Le Grand, Charles-Edmond Lenglet, Félix Leyzour, Maurice Lombard, François Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Louis Moirard, Paul Moreau, Jacques Moutet, Henri Ouvier, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Jean Puech, Henri de Raincourt, Henri Revol, Jean-Jacques Robert, Jacques Roccaserra, Jean Roger, Josselin de Rohan, Jean Simonin, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Traver

Voir les numéros :

Senat : Première lecture : 218, 432 et T.A. 168 (1989-1990).

Deuxième lecture : 1 (1990-1991).

Assemblée nationale (9^e législ.) Première lecture : 1576, 1597 et T.A. 372.

SOMMAIRE

	Pages
	-
INTRODUCTION	3
EXAMEN DES ARTICLES	
- <i>Article premier</i> : Interdiction de circulation en dehors des voies et chemins	5
- <i>Article 2</i> : Exceptions au principe d'interdiction	6
- <i>Article 2 bis</i> : Interdiction des "scooters des neiges"	6
- <i>Article 3</i> : Pouvoirs de police du maire	7
- <i>Article 4</i> : Pouvoirs de police du représentant de l'Etat dans le département	8
- <i>Article 4 bis</i> : Plan départemental des itinéraires de randonnée motorisée	8
- <i>Article 5 (bis) nouveau</i> : Garde champêtres intercommunaux	9
- <i>Article 11</i> : Decret d'application	9
TABLEAU COMPARATIF	11

Mesdames, Messieurs,

Le 2 octobre 1990, l'Assemblée nationale a examiné le projet de loi relatif à la circulation des véhicules terrestres dans les espaces naturels et portant modification du code des communes, qui avait été voté par le Sénat au mois de juin 1990.

L'Assemblée nationale n'a pas apporté de modifications fondamentales au texte du Sénat, mais, au contraire, confirmé plusieurs articles insérés dans le projet, à l'initiative de la Haute Assemblée, concernant la création de plans départementaux des itinéraires de randonnée motorisée (art. 4 bis), l'interdiction des "scooters des neiges" (art. 2 bis), la répression de la publicité incitant à enfreindre les règles de la circulation (art.9) et le droit pour les associations agréées de se constituer partie civile (art. 10).

Un grand nombre d'articles ont, par ailleurs, été adoptés par l'Assemblée nationale dans le texte du Sénat :

- l'article 5, relatif à la constatation des infractions, et énumérant les personnes habilitées à les constater ;
- l'article 6, relatif à la transmission des procès-verbaux ;
- l'article 7, relatif à la mise en fourrière des véhicules ;
- l'article 8, relatif à leur immobilisation.

D'autres articles ont été modifiés, souvent par des amendements rédactionnels de précision :

- l'article premier qui pose le principe de l'interdiction du hors piste ;
- l'article 2 qui précise les exceptions à la règle générale d'interdiction ;
- les articles 3 et 4 qui déterminent l'étendue des pouvoirs attribués au maire et au représentant de l'Etat dans le département.

Enfin, l'Assemblée nationale a supprimé l'article 11 qui prévoyait l'intervention d'un décret en Conseil d'Etat et inséré un

article 5 bis qui vise à permettre l'embauche de garde-champêtres intercommunaux.

Votre commission se réjouit de la convergence de vues, ainsi exprimée entre les deux Assemblées, sur un projet de loi qui se caractérise par l'équilibre de ses dispositions, entre la volonté de réprimer des comportements manifestement abusifs et celle de ne pas pénaliser à l'excès une pratique sportive et responsable qui réunit beaucoup d'adeptes.

Les débats et les votes des deux Assemblées ont clairement démontré que le projet de loi n'est pas dirigé contre une catégorie particulière de la population mais que son objectif est, avant tout, de préserver notre environnement et le droit de chacun à un usage respectueux des espaces naturels.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

Interdiction de circulation en dehors des voies et chemins

Cet article, qui interdit le hors-piste, a fait l'objet de deux modifications au cours du débat à l'Assemblée nationale.

Celle-ci a, tout d'abord, précisé que l'interdiction était établie en vue d'assurer la protection non seulement des espaces, mais aussi des milieux naturels, l'adjonction de cette notion ayant pour but de prendre en compte les atteintes portées aux écosystèmes et, en particulier, le bruit. Cette adjonction est apparue largement superfétatoire à votre commission, dans la mesure où tous les textes existant en matière d'environnement englobent, d'ores et déjà, dans le terme d'"espaces", le sol, la faune et la flore. Elle vous propose donc, par amendement, de supprimer cette précision.

La seconde modification vise les parcs naturels régionaux. Elle précise que les chartes constitutives des parcs devront réglementer la circulation des véhicules à moteur sur les voies et chemins des communes adhérentes.

Or, les parcs naturels régionaux et, a fortiori, leurs chartes constitutives n'ont pas d'existence législative. Ils sont soumis aux dispositions du décret n° 88-443 du 25 avril 1988 qui précise, notamment, le contenu des chartes qui doivent comprendre le plan du parc, les priorités à long terme, les mesures nécessaires pour les atteindre et les règles de fonctionnement des organismes chargés de la gestion. On peut donc légitimement s'interroger sur la nature législative de la disposition introduite par l'Assemblée nationale. Il en est de même de son efficacité puisque la charte est librement négociée entre la région, initiatrice des projets, et les collectivités locales qui adhèrent ou non à la charte. Il est en outre à craindre que ce dispositif ne soit interprété comme une limite supplémentaire à la liberté des maires d'instituer ou non une réglementation spécifique.

Votre commission vous propose donc, **par amendement**, de supprimer cette disposition et vous demande **d'adopter l'article premier ainsi amendé**.

Article 2

Exceptions au principe d'interdiction

Cet article fixe précisément le champ d'application de l'interdiction du hors piste et énumère les activités qui en sont exclues.

L'Assemblée nationale n'a apporté à cet article qu'un amendement rédactionnel. Elle a, en effet, précisé que l'interdiction ne s'appliquait pas aux véhicules utilisés à des fins professionnelles de recherche, d'exploitation ou d'entretien des **espaces naturels**.

Votre commission approuve cette précision et vous **demande d'adopter cet article sans modification**.

Article 2 bis

Interdiction des "scooters des neiges"

L'Assemblée nationale a conservé, tout en l'assouplissant quelque peu, cette disposition qui avait été introduite par le Sénat, en première lecture.

Elle a, d'une part, appliqué l'interdiction aux seuls engins de loisirs **conçus** spécialement pour la neige et non simplement adaptés à la progression sur neige, et, d'autre part, supprimé la possibilité pour le maire d'interdire, par exception, l'usage professionnel de ces engins.

Considérant que ces modifications ne remettent pas en cause l'objectif essentiel poursuivi par le Sénat, votre commission vous **demande d'adopter cet article sans modification**.

Article 3

Pouvoirs de police du maire

L'Assemblée nationale a apporté plusieurs modifications à cet article qui permet aux maires d'interdire, pour des motifs de protection de l'environnement, certaines voies à certains véhicules.

- En premier lieu, elle a supprimé la précision selon laquelle l'interdiction éventuelle concerne "certaines catégories" de véhicules.

- En second lieu, et par coordination avec la modification apportée à l'article premier, elle a ajouté à la liste des motifs d'interdiction la protection des milieux naturels ;

- Enfin, elle a prévu que les interdictions ne pourraient s'appliquer de manière permanente aux véhicules professionnels, alors que le Sénat les soumettait à la règle commune.

Votre commission n'a pas approuvé ces modifications. En effet, de la combinaison des dispositions adoptées par l'Assemblée nationale, il résulte une extension des pouvoirs des maires qui lui paraît excessive, puisque si l'interdiction ne peut être permanente pour certains véhicules, on en déduit qu'elle pourrait l'être pour les autres. Or, de telles mesures vont à l'encontre du souhait de votre commission de favoriser la concertation entre les usagers et les maires et d'aboutir à une réglementation équilibrée. C'est dans cet objectif qu'elle vous propose par amendement de préciser que la réglementation devra préciser les catégories de véhicules et les voies visées, et pourra être permanente, ou simplement provisoire.

En outre, et par coordination, elle vous propose de supprimer la référence aux milieux naturels.

Votre commission vous demande d'adopter cet article tel qu'elle l'a amendé.

Article 4

Pouvoirs de police du représentant de l'Etat dans le département

Malgré la proposition de suppression de votre commission des Affaires économiques et du Plan qui jugeait inopportune l'institution d'un pouvoir de substitution du représentant de l'Etat dans le département, le Sénat avait adopté en première lecture l'article 4.

L'Assemblée nationale l'a adopté sous réserve de modifications similaires à celles qu'elle a apportées à l'article 3 relatif aux pouvoirs des maires.

Sous réserve de quatre amendements de coordination avec l'article 3, votre commission vous demande d'adopter cet article.

Article 4 bis

Plan départemental des itinéraires de randonnée motorisée

Cet article, introduit par le Sénat en première lecture, prévoit que les départements établissent des plans d'itinéraires de randonnée motorisée. L'Assemblée nationale n'y a apporté qu'un amendement rédactionnel précisant plus étroitement la nature des voies que pourront emprunter ces itinéraires.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sous réserve d'un amendement de coordination.

Article 5 bis (nouveau)

Garde champêtres intercommunaux

Cet article a été introduit par l'Assemblée nationale sur proposition de la commission de la Production et des échanges. Il a pour objet d'étendre à l'ensemble du territoire national la possibilité pour plusieurs communes d'avoir ensemble plusieurs gardes champêtres.

Cette faculté n'est actuellement ouverte qu'aux seules communes des départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin. L'article L.181-46 du code des communes a été, en effet, modifié en ce sens par l'article 44 de la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation et précise qu'un "groupement de collectivités peut avoir en commun un ou plusieurs gardes champêtres compétents sur l'ensemble du territoire des communes constituant ce groupement".

Les autres communes du territoire français sont soumises aux dispositions de l'article R.132-1 du code des communes qui n'autorise la "mise en commun" que d'un seul garde champêtre.

En étendant les dispositions applicables aux départements d'Alsace-Moselle à l'ensemble du territoire, l'Assemblée nationale a voulu permettre un renforcement de l'action des communes en faveur de l'environnement, suggéré par le rapport de Michel Barnier et le plan national pour l'environnement présenté par le ministre délégué chargé de l'environnement.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 11

Décret d'application

L'Assemblée nationale a supprimé cet article qui renvoyait à un décret en Conseil d'Etat le soin de préciser les conditions de l'application de la loi.

Afin d'éviter des délais supplémentaires d'entrée en vigueur liés à la publication de décrets d'application, votre commission vous demande de confirmer cette suppression.

*

* *

Sous réserve des observations qu'elle a formulées et des amendements qu'elle vous présente, la commission des Affaires économiques et du Plan vous demande d'adopter le présent projet de loi.

TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la commission
<p align="center">Projet de loi relatif à la circulation des véhicules terrestres dans les espaces naturels et portant modification du code des communes</p>	<p align="center">Projet de loi relatif à la circulation des véhicules terrestres dans les espaces naturels et portant modification du code des communes</p>	<p align="center">Projet de loi relatif à la circulation des véhicules terrestres dans les espaces naturels et portant modification du code des communes</p>	<p align="center">Projet de loi relatif à la circulation des véhicules terrestres dans les espaces naturels et portant modification du code des communes</p>
<p align="center">Article premier</p>	<p align="center">Article premier</p>	<p align="center">Article premier</p>	<p align="center">Article premier</p>
<p>En vue d'assurer la protection des espaces naturels et leur utilisation dans l'intérêt de tous, la circulation des véhicules à moteur est, sous réserve des dispositions de l'article 2 ci-après, interdite en dehors des voies classées dans le domaine public routier de l'Etat, des départements et des communes, des chemins ruraux et des voies privées ouvertes à la circulation publique des véhicules à moteur.</p>	<p>En vue d'assurer la protection des espaces naturels, la circulation des véhicules à moteur est interdite en dehors des voies ...</p>	<p>En vue... ...espaces et milieux naturels...</p>	<p>En vue d'assurer la protection des espaces naturels, ...</p>
	<p align="center">... à moteur .</p>	<p align="center">... à moteur .</p>	<p align="center">... à moteur .</p>
		<p align="center"><i>La charte constitutive de chaque parc naturel régional doit comporter un article réglementant la circulation des véhicules à moteur sur les voies et chemins de chaque commune adhérente du parc.</i></p>	<p align="center"><i>Alinéa supprimé</i></p>
<p align="center">Art. 2.</p>	<p align="center">Art. 2.</p>	<p align="center">Art. 2.</p>	<p align="center">Art. 2.</p>
<p>L'interdiction prévue à l'article précédent ne s'applique pas aux véhicules utilisés pour remplir une mission de service public ni aux véhicules utilisés à des fins professionnelles d'exploitation, d'entretien ou de recherche.</p>	<p>L'interdiction prévue à l'article premier ne s'applique ...</p>	<p>L'interdiction ...</p>	<p align="center">Conforme</p>
	<p align="center">...service public ni aux véhicules utilisés à des fins professionnelles d'exploitation, d'entretien ou de recherche.</p>	<p align="center">... service public.</p>	

Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la commission
<p>L'interdiction n'est pas opposable, sous réserve des dispositions des articles 3 et 4 ci-dessous, aux propriétaires ou à leurs ayants droit, circulant ou faisant circuler des véhicules à des fins privées sur des terrains appartenant aux dits propriétaires. Toutefois, l'ouverture de terrains pour la pratique de sports motorisés est autorisée dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat.</p>	<p>L'interdiction des dispositions des articles 3 et 4, aux propriétaires ..</p>	<p>Sous réserve des dispositions des articles L.131-4-1 et L.131-14-1 du code des communes, l'interdiction ne s'applique pas aux véhicules utilisés à des fins professionnelles de recherche, d'exploitation ou d'entretien des espaces naturels et elle n'est pas opposable aux propriétaires ou à leurs ayants droit...</p>	
	<p>... aux dits propriétaires ...</p>	<p>... aux dits propriétaires.</p>	
	<p>L'ouverture de terrains motorisés est soumise aux dispositions de l'article L. 442-1 du code de l'urbanisme.</p>	<p>Alinéa sans modification</p>	
	<p>Les épreuves et compétitions de sport motorisé sont autorisées, dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat, par le représentant de l'Etat dans le département.</p>	<p>Alinéa sans modification</p>	
	<p>Art. 2 bis (nouveau)</p>	<p>Art. 2 bis</p>	<p>Art. 2 bis</p>
	<p>L'utilisation à des fins de loisirs, d'engins motorisés adaptés à la progression sur neige est interdite. Le maire peut, par arrêté motivé, interdire l'usage à des fins professionnelles de tels véhicules sur des itinéraires et à des périodes déterminés.</p>	<p>L'utilisation motorisés conçus pour la progression..... est interdite.</p>	<p>Conforme</p>
<p>Art. 3.</p>	<p>Art. 3.</p>	<p>Art. 3.</p>	<p>Art. 3.</p>
<p>L'article L. 131-4-1 du code des communes est remplacé par les dispositions suivantes :</p>	<p>L'article L.131-4-1 du code des communes est ainsi rédigé :</p>	<p>Alinéa sans modification</p>	<p>Alinéa sans modification</p>

Texte du projet de loi

**Texte adopté par le Sénat
en première lecture**

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en première lecture**

**Propositions
de la commission**

"Art. L. 131-4-1. 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 à certaines catégories de véhicules dont la circulation sur ces voies ou dans ces secteurs est de nature à compromettre soit la tranquillité publique 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.

Ces dispositions ne s'appliquent ni aux véhicules utilisés pour assurer une mission de service public ni aux véhicules utilisés à des fins professionnelles d'exploitation, d'entretien ou de recherche."

Art. 4.

Il est inséré, dans le code des communes, un article L.131-14-1 ainsi rédigé :

"Art. L.131-4-1. Alinéa sans modification

Ces dispositions ne s'appliquent pas aux véhicules... service public."

Art. 4.

Sans modification

"Art. L. 131-4-1. Le maire..

...certains secteurs de la commune aux véhicules dont ...

... des espaces et milieux naturels, ...

... touristiques.

Ces dispositions ...

... service 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."

Art. 4.

Alinéa sans modification

"Art. L. 131-4-1 - Le maire ...
... interdire, à titre permanent ou provisoire, ...

...certains secteurs de la commune à certaines catégories de véhicules dont ...

...la protection des espaces naturels, ...

... touristiques.

Ces dispositions ...

... service public."

Art. 4.

Alinéa sans modification

Texte du projet de loi

"*Art. L. 131-14-1. Les pouvoirs confiés au maire par l'article L. 131-4-1 ne font pas obstacle à ce que le représentant de l'Etat dans le département puisse, pour plusieurs communes ou pour une seule commune après mise en demeure adressée au maire et restée sans résultat, interdire, par arrêté motivé, l'accès de certaines voies ou de certaines portions de voies ou de certains secteurs de la ou des communes à certaines catégories de véhicules dont la circulation sur ces voies ou dans ces secteurs est de nature à compromettre soit la tranquillité publique, 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.*

Ces dispositions ne s'appliquent ni aux véhicules utilisés pour assurer une mission de service public ni aux véhicules utilisés à des fins professionnelles d'exploitation, d'entretien ou de recherche."

Texte adopté par le Sénat en première lecture

Article 4 bis (nouveau.)

Après l'article 56 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, est inséré un article 56-1 ainsi rédigé :

"*Art. 56-1* Le département établit, dans les mêmes conditions qu'à l'article 56, un plan départemental des itinéraires de randonnée motorisée dont la création et l'entretien demeurent à sa charge.

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

"*Art. L. 131-14-1. Les ...*

... des communes aux véhicules dont...

... des espaces et milieux naturels,...

... touristiques.

Ces dispositions ne s'appliquent pas aux véhicules utilisés pour assurer une mission de service 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."

Article 4 bis

Alinéa sans modification

"*Art. 56-1* Alinéa sans modification

Propositions de la commission

"*Art. L. 131-14-1. Les...*

... par arrêté motivé, à titre permanent ou provisoire, ...

... des communes à certaines catégories de véhicules dont ...

... soit la protection des espaces naturels, ...

... touristiques.

Ces dispositions...

... de service public.

Article 4 bis

Alinéa sans modification

"*Art. 56-1* Alinéa sans modification

Texte du projet de loi

Texte adopté par le Sénat
en première lecture

Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en première lecture

Propositions
de la commission

Les itinéraires inscrits à ce plan *peuvent* emprunter les voies classées dans le domaine public routier de l'Etat, des départements et des communes, les chemins ruraux et les voies privées ouvertes à la circulation publique des véhicules à moteur, à l'exclusion de ceux qui ont fait l'objet d'une interdiction de circulation en application de l'article L.131-4-1 du code des communes."

Les itinéraires ...
... *doivent* emprunter ...

Les itinéraires ...

... communes."

... *des articles*
L. 131-4-1 et L. 131-14-1 du code
des communes."

Art. 5.

Conforme

Article 5 bis (nouveau)

Article 5 bis

L'article L.132-1 du code des communes est complété par un alinéa ainsi rédigé :

Conforme

"Toute commune peut avoir un ou plusieurs gardes champêtres. Plusieurs communes peuvent avoir un ou plusieurs gardes champêtres en commun."

Art. 6 à 10

Conformes

Art. 11 (nouveau)

Art. 11

Les modalités d'application de la présente loi sont fixées, en tant que de besoin, par décret en Conseil d'Etat

Supprime

Art. 11

Suppression conforme