



PROPOSITION DE LOI N° 689 PORTANT DIVERSES MESURES TENDANT À RÉGULER « L'HYPER-FRÉQUENTATION » DANS LES SITES NATURELS ET CULTURELS PATRIMONIAUX

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Rapport n° 110 (2018-2019) de M. Jérôme Bignon, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, déposé le mercredi 13 novembre 2019

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a examiné, mercredi 13 novembre 2019, le rapport de M. Jérôme Bignon et adopté son texte sur la proposition de loi portant diverses mesures tendant à réguler « l'hyper-fréquentation » dans les sites naturels et culturels patrimoniaux.

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. 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, jusqu'à 30 000 touristes par jour sur le Mont-Saint-Michel, autant d'exemples du phénomène de « saturation » d'un certain nombre d'espaces protégés.

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).

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.

Il semble, comme en ont fait état un certain nombre d'acteurs, que se développe aujourd'hui un **« phénomène de l'unique venue » en matière de tourisme**, accentué par la **culture intrinsèque à la société d'images**, qui valorise les clichés de sites naturels diffusés sur les réseaux sociaux comme « Instagram ». La **multiplication des « événements » privés** dans les espaces naturels les plus sauvages (sportifs comme les *trails*) 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 ni de gérer et dont les impacts peuvent être importants.

À ces nouvelles formes de tourisme sont 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**.

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**.

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

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**.

De la **maîtrise foncière** à la **protection réglementaire** en passant par la **protection contractuelle**, ces régimes 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.

Un grand nombre de **polices spéciales de la nature** visent à assurer la préservation des espaces naturels et des espèces de la faune et de la flore sauvages.

Enfin, 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.

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 diverses : diversifier les offres, démultiplier les points d'attrait, développer la politique de mobilité, utiliser le levier des aménagements de parkings, etc... Le site d'**Étretat** constitue un bon exemple. Le réseau des Grands sites de France a réuni les acteurs concernés afin de trouver des solutions permettant de préserver le site du phénomène de l'hyper-fréquentation.

Enfin, des **initiatives de la société civile ou émanant d'autres acteurs** comme les associations de protection de l'environnement commencent à émerger (opération « *I protect nature* » de l'association WWF pendant l'été 2019 par exemple).

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 régimes ne prévoient pas tous de réglementer les usages : c'est notamment le cas des dispositions relatives aux sites classés.

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.

Les travaux préparatoires menés par le rapporteur, qui est également l'auteur de la proposition de loi, ont fait apparaître **qu'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, dans la mesure où elle pourrait découler de la valeur constitutionnelle des dispositions de la Charte de l'environnement.**

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.**

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

En outre, 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. Tout d'abord, ce dernier serait exposé à une responsabilité nouvelle l'exposant potentiellement à des poursuites pour inaction fautive, alors même qu'il ne dispose souvent pas des moyens techniques, juridiques et humains appropriés.

L'extension du pouvoir de police générale du maire pourrait également poser des **problèmes d'articulation avec les autorités disposant de pouvoirs de police spéciale 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, mais également dans le cadre de des pouvoirs de police spéciale (déchets, etc.).

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.

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 et des sites naturels et culturels fragiles méritant protection, **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.**

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.**

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.**

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 une consultation de l'instance de gouvernance pourrait être requise.



Hervé Maurey
Président de la commission
Sénateur (Union Centriste)
de l'Eure



Jérôme Bignon
Rapporteur
Sénateur (Les Indépendants –
République et Territoires)
de la Somme



Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/119-110/119-110.html>

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable
http://www.senat.fr/commission/dvpt_durable/index.html - Téléphone : 01.42.34.23.20