



# Des droits d'entrée dans les espaces naturels protégés : la fin d'un impensé ?

Simon Jolivet

## ► To cite this version:

Simon Jolivet. Des droits d'entrée dans les espaces naturels protégés : la fin d'un impensé ?. *Revue française de finances publiques*, 2019, 148. <hal-03137358>

**HAL Id: hal-03137358**

**<https://hal.science/hal-03137358v1>**

Submitted on 10 Feb 2021

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

## **Des droits d'entrée dans les espaces naturels protégés : la fin d'un impensé ?**

Simon Jolivet

Maître de conférences en droit public à l'Université de Poitiers

Institut de droit public (IDP) – EA 2623

« 30 % d'oiseaux en moins en quelques années, 80 % d'insectes en moins à l'échelle européenne, le dernier grand mâle rhinocéros blanc du nord de l'Afrique a disparu. Moi ça ne me provoque pas de la peine, pas la colère, [mais] de la honte, de la honte de savoir que, derrière la sixième extinction, la biodiversité, la responsabilité, c'est nous (...). Oui je vais vous présenter un plan biodiversité dans les semaines qui viennent, qui va succéder à la stratégie de la biodiversité, mais très sincèrement, tout le monde s'en fiche, à part quelques-uns »<sup>1</sup>.

L'un des derniers actes politiques de Nicolas Hulot, avant sa démission du ministère de la transition écologique et solidaire, fut donc la présentation du « plan biodiversité » le 4 juillet 2018<sup>2</sup>. Le sixième et dernier axe stratégique de ce plan (trop ?<sup>3</sup>) foisonnant concerne l'amélioration de l'efficacité des politiques de biodiversité. En introduction de l'objectif 6.2 intitulé « financer la biodiversité et les espaces naturels », il est écrit que « les politiques de biodiversité se diversifient et déploient progressivement une action de plus en plus ambitieuse. Les actions de protection de la biodiversité doivent donc être financées. Mais l'exigence de sobriété dans l'utilisation des crédits publics amène à se tourner aussi vers des financements alternatifs, pour compléter les financements plus classiques : nouveaux dispositifs, ouverture au mécénat, participation du public sont autant de voies à explorer ». Une application dédiée aux espaces naturels devrait notamment être développée, « permettant aux visiteurs des parcs nationaux, des parcs marins, des réserves nationales et régionales d'obtenir des informations sur les sites qu'ils visitent et de participer au financement de la protection de ces espaces »<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Extrait d'un discours de Nicolas Hulot, alors Ministre de la transition écologique et solidaire, à l'Assemblée Nationale le 21 mars 2018.

<sup>2</sup> Intitulé « Biodiversité. Tous vivants », le plan est accessible sur <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/nicolas-hulot-presente-plan-biodiversite-loccasion-du-premier-comite-interministeriel-biodiversite>.

<sup>3</sup> S. Nadaud, « Plan pour la biodiversité : des ambitions sans moyens ? », *JCP A* 2018, n° 28, p. 2.

<sup>4</sup> Action 85 du plan biodiversité. L'action 86 doit également être mentionnée : il y est question d'engager un « chantier » pour « diversifier les sources de financement pour la biodiversité et expérimenter de nouveaux

Bien qu'elle ne soit pas citée, on ne peut s'empêcher de penser, à la lecture du plan biodiversité, à une étude du Commissariat général au développement durable (CGDD) publiée quelques semaines auparavant. Intitulée « Parcs nationaux : quelles pistes de financements additionnels ? », elle donne une place de choix au financement participatif mais aussi aux droits d'accès<sup>5</sup>. Une définition extensive en est donnée, qui comprend les droits d'entrée stricto sensu mais va au-delà : « les droits d'accès peuvent se décliner sous plusieurs formes. Ils peuvent à la fois désigner des droits d'entrée à la visite, des paiements pour un emplacement de bivouac, des droits de parking, des paiements pour des activités sportives, ou encore pour justifier un supplément de services dans un endroit donné du parc dont la consommation peut faire l'objet d'un choix conscient de la part d'un visiteur, *etc.* »<sup>6</sup>.

Si certains organes de la presse spécialisée ont orienté leur compte-rendu de l'étude du CGDD sur cette question précise<sup>7</sup>, qui est pourtant loin d'être la seule abordée, c'est sans doute parce qu'elle contribue à mettre fin à un impensé de la politique de protection des espaces naturels en France. Les droits d'accès, et plus spécifiquement encore les droits d'entrée, paraissent étrangers à la tradition française de gratuité de la visite des espaces naturels.

Il y a, à cet égard, une différence de perception importante entre le patrimoine naturel et le patrimoine culturel. Le droit d'entrée dans les musées nationaux et les monuments historiques ne « soulève plus de grande polémique »<sup>8</sup> depuis son institution par la loi de finances du 31 décembre 1921. Il a, par la suite, été qualifié de redevance pour service rendu par le Conseil constitutionnel<sup>9</sup>.

---

dispositifs incitatifs favorisant le mécénat. Un focus particulier sera réalisé sur les espaces protégés, en collaboration avec les gestionnaires de ces espaces et en s'inspirant des initiatives originales existantes dans d'autres domaines, telles que le loto sur le patrimoine culturel, le financement participatif, les contrats de sponsoring, *etc.* ».

<sup>5</sup> CGDD, *Parcs nationaux : quelles pistes de financements additionnels ?*, juin 2018, éd. SEEIDD, spéc. p. 123 et s.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 123.

<sup>7</sup> L. Radisson, « Parcs nationaux : et si on les finançait par des droits d'entrée ? », *Actu-environnement*, 13 juin 2018.

<sup>8</sup> V. Carpentier, « La genèse de la loi du 10 juillet 1914 portant création de la caisse nationale des monuments historiques et préhistoriques », in J.-P. Bady et al., *1913 : genèse d'une loi sur les monuments historiques*, La Documentation française, 2013, p. 264-268. Dans le même ouvrage, v. aussi A. Callu, « La Réunion des musées nationaux et la caisse des monuments historiques (1858-1925) : modèle et modélisation » (p. 269-274).

<sup>9</sup> CC°, Décision n° 66-38 L du 10 mars 1968, *Nature juridique des dispositions de l'article 7 de la loi n° 62-1529 du 22 décembre 1962 relative aux droits et taxes perçus à l'entrée des musées nationaux*, JO du 20 mars 1966, Rec. p. 26.

L'explication liée à la différence de physionomie entre des ensembles clos, dont l'entrée est plus aisée à contrôler que des espaces ouverts, est trop courte. En effet, de nombreux autres pays pratiquent les droits d'entrée dans certains espaces naturels protégés. Au Costa Rica, par exemple, l'entrée des 27 parcs nationaux est payante<sup>10</sup>. Dans ce pays, mais aussi au Chili, en Pologne, au Mexique, en Mauritanie (parc national du Banc d'Arguin), en Afrique du Sud, au Kenya, en Tanzanie, ou encore dans certains parcs des États-Unis, « les points d'entrée du parc sont contrôlés ou restreints et les visiteurs ne peuvent pénétrer dans l'enceinte qu'une fois après être passés par le guichet. Les tarifs de ces droits sont souvent modulés (tarifs résident, non-résident, groupes, personnes en situation de handicap, *etc.*) et varient parfois d'un parc à un autre au sein d'un même pays afin d'ajuster la fréquentation, ou limiter la pression sur les milieux »<sup>11</sup>.

Il convient, certes, de relativiser ce constat d'un impensé de la politique française de protection des espaces naturels, car des formes approchantes de droits d'entrée existent dans des hypothèses spécifiques. On peut ainsi citer la taxe, créée par la loi « Barnier » du 2 février 1995<sup>12</sup>, que chaque passager doit verser aux entreprises de transports publics maritimes lorsqu'il embarque à destination d'un espace naturel protégé (site classé ou inscrit, parc national, réserve naturelle, site du Conservatoire du littoral) figurant sur une liste fixée par décret<sup>13</sup>. Une quarantaine d'espaces naturels protégés en bénéficie actuellement<sup>14</sup>. Perçue « au profit de la personne publique qui assure la gestion de l'espace naturel protégé », la taxe est « affectée à la préservation de celui-ci »<sup>15</sup>. Dans le parc national de Port-Cros, par exemple, elle représentait 311 000 euros de recettes en 2015, soit 3,95 % du budget<sup>16</sup>. Il ne s'agit toutefois pas d'un droit d'entrée au sens strict du terme : la taxe est due seulement par les passagers de transports maritimes (ce qui exclut les visiteurs accédant à l'espace protégé par des bateaux individuels), lesquels doivent s'en acquitter même s'ils ne débarquent finalement pas dans

---

<sup>10</sup> CGDD, *Parcs nationaux : quelles pistes de financements additionnels ?*, *op.cit.*, p. 46.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 123.

<sup>12</sup> Article 48 de la loi n° 95-101 relative au renforcement de la protection de l'environnement, JO du 3 février 1995. Cette disposition a été codifiée à l'article L. 321-12 du code de l'environnement, qui renvoie à l'article 285 Quater du code des douanes.

<sup>13</sup> Sur cette taxe et sur d'autres hypothèses spécifiques, v. S. Caudal, *La fiscalité de l'environnement*, LGDJ, 2014, spéc. p. 199 et s. Pour la situation antérieure à la loi « Barnier », v. G. Sainteny, *La fiscalité des espaces naturels*, Litec – Victoires éditions, 1993.

<sup>14</sup> Article D. 321-15 du code de l'environnement. Ph. Billet, « Taxe sur les passagers maritimes : modification de la liste des espaces naturels concernés », *Environnement* n° 11, novembre 2006, comm. 111.

<sup>15</sup> Article 285 Quater du code des douanes.

<sup>16</sup> CGDD, *Parcs nationaux : quelles pistes de financements additionnels ?*, *op.cit.*, p. 48.

l'espace protégé. Il n'existe de toute façon pas de réglementation ni, à notre connaissance, de réflexion d'ensemble sur la question.

Aussi la faisabilité juridique de droits d'entrée dans les espaces naturels protégés mérite-t-elle d'être questionnée. L'enjeu est double : il y a, évidemment, la recherche de sources additionnelles de financement pour la politique de protection des espaces naturels. Mais la réflexion est également motivée par une autre considération : rechercher dans quelle mesure la mise en place de droits d'entrée pourrait être justifiée par la volonté de prévenir l'hyper fréquentation de certains espaces naturels protégés. De plus en plus d'espaces naturels protégés sont en effet confrontés à des pics de fréquentation touristique pouvant avoir un impact négatif sur l'environnement qu'ils sont censés protéger<sup>17</sup>. Or, à côté des mesures classiques de police administrative, dont l'efficacité est au demeurant perfectible<sup>18</sup>, certains gestionnaires d'espaces naturels protégés ne cachent plus songer à utiliser l'outil financier pour prévenir ce phénomène<sup>19</sup>.

Précisons que seuls les droits d'entrée au sens strict du terme – à l'entrée d'un espace naturel protégé ou d'une partie de son territoire –, seront analysés ici, en excluant par exemple les droits de parking. Il faudrait sans doute une étude à part entière sur le sujet, et en outre, comme l'indique lui-même le CGDD, « la création de parkings en proximité immédiate des parcs nationaux ne relève pas de leur autorité en France pour des raisons de maîtrise foncière qu'ils n'ont pas, du moins dans la majorité des cas. Des parkings (ex. : Gavarnie dans le parc national des Pyrénées, parkings publics payants au tarif unique de 5 € par véhicule), voire des péages (ex. : péage de Troumouse dans le parc national des Pyrénées) sont pourtant présents au sein même des cœurs de parcs. Cependant, dans ces cas, l'argent collecté est souvent perçu par la ou les communes traversées et ayant supporté le coût des infrastructures »<sup>20</sup>. En revanche, le

---

<sup>17</sup> La « fréquentation excessive » de certains « milieux naturels » fait d'ailleurs partie des menaces identifiées par l'Observatoire national de la biodiversité dans son bilan 2018 sur l'état de la biodiversité en France : *Menaces sur le vivant : quand la nature ne peut plus suivre*, Agence française pour la biodiversité, 2018 (accessible sur : <http://indicateurs-biodiversite.naturefrance.fr/fr>).

<sup>18</sup> S. Jolivet, « La prévention de l'hyper fréquentation des espaces naturels par la police administrative : étude de droit positif et prospectif », *Scientific Reports of Port-Cros National Park*, vol. 32, 2018, p. 155-173 (accessible sur : <https://fr.calameo.com/read/0003183632abda97a9bff>). Une proposition de loi portant diverses mesures tendant à réguler "l'hyper-fréquentation" dans les sites naturels et culturels patrimoniaux a justement été déposée au Sénat le 19 juillet 2019.

<sup>19</sup> C'est le cas par exemple du parc naturel régional de Corse, si l'on en croit les propos de son vice-président rapportés par *Corse matin* du 17 septembre 2018 (« Sites sensibles : peut-on encore contenir la surfréquentation ? »).

<sup>20</sup> CGDD, *Parcs nationaux : quelles pistes de financements additionnels ?*, op.cit., p. 125.

propos ne sera pas *a priori* limité à une catégorie d'espaces naturels protégés<sup>21</sup>, même si les conditions juridiques de mise en place des droits d'entrée conduiront assez naturellement à focaliser l'attention sur les parcs nationaux<sup>22</sup> et les réserves naturelles<sup>23</sup>. Enfin, bien qu'il s'agisse de freins sans doute plus redoutables que ceux d'ordre strictement juridique, les obstacles de type culturel, sociologique ou politique à la mise en place de tels droits d'entrée ne feront pas l'objet de développements approfondis<sup>24</sup>.

Différents types de perceptions sont théoriquement envisageables, qu'il s'agisse d'impositions de toute nature (impôts ou taxes fiscales) ou de redevances (domaniales ou pour service rendu). Mais seul le recours aux redevances pour service rendu devrait permettre, dans des conditions assez strictes, de mettre en place des droits d'entrée. La démonstration doit cependant être menée en deux temps : le premier est celui consistant à savoir si les gestionnaires d'espaces naturels protégés peuvent recourir à des redevances, et pourquoi cet instrument apparaît pertinent (I), le second est de savoir dans quelles limites ils peuvent le faire pour mettre en place des droits d'entrée (II).

## **I L'intérêt du recours aux redevances pour service rendu**

Cet intérêt se conçoit relativement, c'est-à-dire par rapport au recours aux impositions de toute nature et aux redevances d'occupation domaniale (A), mais également en soi, du fait de l'absence d'obstacle juridique de principe à utiliser l'outil des redevances pour service rendu afin de fixer des droits d'entrée dans les espaces naturels protégés (B).

---

<sup>21</sup> Pour un panorama des nombreuses catégories d'espaces naturels protégés en droit français, v. C. Cans et S. Jolivet, « Typologie des procédures et mécanismes de protection des espaces naturels » *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Fasc. 4530 et 4535, 5 avril 2016.

<sup>22</sup> Articles L. 331-1 et R. 331-1 et s. du code de l'environnement.

<sup>23</sup> Articles L. 332-1 et R. 332-1 et s. du code de l'environnement.

<sup>24</sup> Sur ces questions, outre l'étude précitée du CGDD, v. par exemple L. Voltaire et al., « Effet d'une taxe et d'un droit d'entrée sur les consentements à payer des touristes pour de nouvelles réserves naturelles dans le golfe du Morbihan », *Revue d'études en agriculture et environnement*, n° 92, 2011, p. 183-209 ; M. Walls, « Paying for State Parks : Evaluating Alternative Approaches for the 21st Century », *Resources for the Future*, janvier 2013.

## A) Les avantages comparatifs des redevances pour service rendu

La situation des redevances est paradoxale. Elles sont une source de financement souvent négligée, en matière environnementale<sup>25</sup> mais aussi de manière plus générale<sup>26</sup>. Confirmant ce sentiment d'impensé, leur place est très discrète dans les documents financiers de l'État<sup>27</sup> et des collectivités territoriales<sup>28</sup>. Pourtant, entre les différents outils financiers et fiscaux potentiellement mobilisables, à droit constant, le choix de la redevance apparaît le plus pertinent pour mettre en place des droits d'entrée dans certains espaces naturels protégés, en particulier par rapport aux impositions de toute nature.

Encore faut-il préciser qu'au sein des redevances, ce sont celles pour service rendu qui paraissent les plus adaptées à la situation. Les redevances domaniales<sup>29</sup> ne pourraient être une solution efficiente, sauf exception notamment sur le domaine public maritime (à travers par exemple le mouillage des bateaux dans la partie maritime du cœur d'un parc national). Outre le fait que les espaces protégés français peuvent inclure, en principe, des propriétés publiques comme privées<sup>30</sup>, il paraît de toute façon difficile d'assimiler la simple visite d'un espace naturel protégé à une occupation ou utilisation privative du domaine public qui dépasserait « le droit d'usage qui appartient à tous »<sup>31</sup>. Or il s'agit pour le Conseil d'État d'une condition à la perception d'une redevance domaniale<sup>32</sup>. Par ailleurs, les redevances domaniales sont soumises au principe d'universalité budgétaire et à son corollaire, la règle de la non-affectation des recettes<sup>33</sup>.

En comparaison, l'un des avantages majeurs de la redevance pour service rendu est, précisément, l'affectation de son produit au service public concerné (doté de la personnalité

---

<sup>25</sup> En ce sens, v. S. Caudal, *La fiscalité de l'environnement*, *op.cit.*, p. 28.

<sup>26</sup> E. Untermaier-Kerléo, « Redevance pour service rendu et redevances pour occupation du domaine public : les dernières évolutions », *JCP A* n° 7, 11 février 2013, étude 2039.

<sup>27</sup> Par exemple, seules les redevances domaniales (pas celles pour service rendu) apparaissent dans l'État législatif A annexé au projet de loi de finances pour 2019.

<sup>28</sup> Par exemple, le montant des redevances n'apparaît pas en tant que tel dans les comptes des collectivités territoriales publiés par la Direction générale des collectivités locales : *Les collectivités locales en chiffres 2019*, DGCL.

<sup>29</sup> Sur ces redevances, v. notamment E. Untermaier-Kerléo, « Redevances domaniales », *JurisClasseur Propriétés publiques*, fasc. 59-10, 4 octobre 2018.

<sup>30</sup> Voir par exemple, pour les parcs nationaux et les réserves naturelles, respectivement les articles L. 331-1 et L. 332-1 du code de l'environnement qui ne distinguent pas selon le statut public ou privé des terrains ainsi protégés.

<sup>31</sup> Article L. 2122-1 (al. 1) du code général de la propriété des personnes publiques.

<sup>32</sup> CE, 31 mars 2014, *Commune d'Avignon*, n° 362140, Lebon p. 652 : *AJDA* 2014, p. 2134, obs. N. Foulquier.

<sup>33</sup> E. Untermaier-Kerléo, « Redevances domaniales », *loc.cit.*, § 164 et s.

morale). Elle n'est pas, contrairement aussi aux impositions de toute nature, assujettie à la règle de la non-affectation (laquelle connaît, il est vrai, de nombreuses dérogations). Une telle caractéristique est particulièrement adaptée en matière environnementale, car le fait de savoir que l'argent collecté par la redevance ira à la protection de l'environnement est de nature à faciliter son acceptabilité sociale<sup>34</sup>. La nécessité de rechercher des financements additionnels pour la politique de protection des espaces naturels, telle qu'affirmée par le Gouvernement dans le plan biodiversité déjà évoqué, devrait également conforter le choix en faveur des redevances.

Le deuxième avantage comparatif majeur, au-delà des caractéristiques substantielles de la redevance pour service rendu, est relatif aux compétences : certains gestionnaires d'espaces naturels protégés peuvent d'ores et déjà percevoir des redevances. Cela ne signifie certes pas qu'ils puissent les utiliser pour fixer des droits d'entrée, mais c'est une sorte de prérequis. On doit en effet rappeler que l'intervention législative n'est en principe pas indispensable pour l'instauration d'une redevance, qui est une compétence réglementaire<sup>35</sup>, contrairement à la situation prévalant pour les impositions de toute nature<sup>36</sup>. Or on connaît l'importance des risques de censure des « écotaxes » dans le système juridique français, notamment en raison de l'interprétation faite, par le Conseil constitutionnel, du principe d'égalité en matière fiscale<sup>37</sup>. Celui-ci revêt dans ce domaine « une force particulière »<sup>38</sup>, même s'il est vrai que les redevances doivent également respecter un principe d'égalité devant le service public<sup>39</sup>.

Au demeurant, les dispositions législatives relatives à certaines catégories d'espaces naturels protégés prévoient expressément le recours aux redevances. S'agissant des parcs nationaux, l'article L. 331-11 du code de l'environnement dispose de façon très large que « les ressources de l'organisme chargé d'un parc national sont constituées notamment par des participations de l'Etat et, éventuellement, des collectivités publiques, par toutes subventions publiques et privées et, s'il y a lieu, par des redevances »<sup>40</sup>. Les décrets de création de parcs nationaux évoquent à

---

<sup>34</sup> Sur ces questions, voir plus largement M. Leroy, *Sociologie des finances publiques*, La Découverte, Repères, 2007.

<sup>35</sup> CC°, Décision n° 68-50 L du 30 janvier 1968, *JO* du 1<sup>er</sup> février 1968, Rec. p. 33.

<sup>36</sup> Voir par exemple S. Kott, « Classification des ressources publiques », *JurisClasseur Administratif*, fasc. 114, 1<sup>er</sup> juin 2013, § 29.

<sup>37</sup> S. Caudal, « L'impact des systèmes juridiques sur l'éco-fiscalité. Le cas de la France », *RFFP* n° 114, avril 2011, p. 139.

<sup>38</sup> Conseil d'État, section du rapport des études, *Redevances pour service rendu et redevances pour occupation du domaine public*, EDCE, La Documentation française, 2002, p. 32.

<sup>39</sup> CE, 10 mai 1974, *Denoyez et Chorques*, n° 88032 et 88148, Lebon p. 274.

<sup>40</sup> Curieusement, l'article R. 331-40 du code de l'environnement, qui est censé préciser les ressources de l'établissement public du parc, ne mentionne pas expressément les redevances.



leur tour l'institution de redevances dont le montant est fixé par le conseil d'administration du parc, mais jamais en relation avec la fixation de droits d'entrée<sup>41</sup>. On peut également mentionner le cas des parcs naturels marins : selon l'article L. 131-14 du code de l'environnement, les ressources de l'Agence française pour la biodiversité, qui gère les parcs naturels marins depuis qu'elle a absorbé l'Agence des aires marines protégées<sup>42</sup>, peuvent notamment inclure des redevances pour service rendu.

En revanche, il semble qu'aucune disposition similaire n'existe, par exemple, pour les réserves naturelles<sup>43</sup>. Cela ne signifie cependant pas que ces dernières ne puissent, elles aussi, recourir aux redevances, y compris pour fixer des droits d'entrée.

#### B) L'absence d'obstacle de principe pour fixer des droits d'entrée

En effet les espaces naturels protégés, ou du moins certains d'entre eux, peuvent être assimilés sans difficulté à des services publics, plus précisément des services publics administratifs (SPA)<sup>44</sup>. Le cas le plus évident est probablement celui des parcs nationaux, obligatoirement gérés par des établissements publics nationaux à caractère administratif<sup>45</sup>. Mais même pour les réserves naturelles, dont la gestion peut être confiée à une personne publique (établissement public, collectivité territoriale, etc.) comme à une association de droit privé<sup>46</sup>, le tribunal des conflits a reconnu que cette dernière était alors « chargée d'une mission de service public »<sup>47</sup>.

---

<sup>41</sup> Dans les décrets de création de parcs nationaux, l'institution de redevances éventuelles concerne plutôt des activités telles que le survol du cœur du parc par des aéronefs, l'organisation de manifestations sportives, ou encore les prises de vue ou de son réalisées dans le cadre d'une activité professionnelle ou à but commercial. Voir par exemple les articles 15 et 16 du décret n° 2009-949 du 22 avril 2009 pour l'adaptation de la délimitation et de la réglementation du Parc national de Port-Cros aux dispositions du code de l'environnement issues de la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006, *JO* du 23 avril 2009.

<sup>42</sup> L'Agence des aires marines protégées a été absorbée par l'Agence française pour la biodiversité à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017. La loi l'autorisait explicitement, elle aussi, à percevoir des redevances pour service rendu (ex article L. 334-2 du code de l'environnement).

<sup>43</sup> Leur régime est codifié aux articles L. 332-1 et suivants, et R. 332-1 et suivants du code de l'environnement.

<sup>44</sup> Sur ces questions, voir plus largement R. Radiguet, *Le service public environnemental*, Thèse droit, Université Toulouse 1 Capitole, 2016.

<sup>45</sup> Article L. 331-2 du code de l'environnement.

<sup>46</sup> Article L. 332-8 du code de l'environnement. Le préfet désigne le gestionnaire de la réserve naturelle, et passe avec lui une convention (article R. 332-19 du même code).

<sup>47</sup> T. confl., 25 mars 1996, *Préfet de la Gironde*, n° 2991, Lebon p. 535.

Or, en premier lieu, le principe de gratuité du service public n'existe pas<sup>48</sup>, et aucune loi (ordinaire ou constitutionnelle) n'interdit explicitement les paiements de droits d'entrée dans les espaces naturels protégés<sup>49</sup>. Au contraire, on pourrait même estimer que certaines dispositions constitutionnelles et législatives sont indirectement susceptibles de légitimer la mise en place de tels droits d'entrée. Il en va ainsi des articles 2 à 4 de la Charte de l'environnement<sup>50</sup>. Le devoir de chacun de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement, posé à l'article 2, est complété par celui de prévenir les atteintes à l'environnement (article 3). Quant à l'article 4, dont les potentialités en matière de fiscalité écologique n'ont « pas été assez lues »<sup>51</sup>, il dispose que « toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi ». On peut encore mentionner, évidemment, le principe pollueur-payeur. Reconnu depuis la loi « Barnier » à l'article L. 110-1 du code de l'environnement<sup>52</sup>, ce dernier a l'avantage d'englober également les coûts de prévention des atteintes à l'environnement<sup>53</sup>. Conçu dans une acception large et positive qui serait celle du « bénéficiaire-payeur »<sup>54</sup>, ou de « l'utilisateur-payeur »<sup>55</sup>, il pourrait tout à fait constituer un élément facilitateur de la mise en place de droits d'entrée.

En deuxième lieu, même si l'on associe plus volontiers les redevances aux services publics industriels et commerciaux (SPIC), ce lien n'a rien d'exclusif. Certes, « un service public gratuit ne peut être qu'un service public administratif. Mais la réciproque n'est pas vraie : rien ne s'oppose à ce que les SPA donnent lieu au versement, par les usagers, de redevances pour services rendus »<sup>56</sup>. C'est en tout cas la position du Conseil d'État<sup>57</sup>.

---

<sup>48</sup> R. Hertzog, « Le prix du service public », *AJDA* 1997, p. 55.

<sup>49</sup> Contrairement par exemple à ce que prévoit le préambule de la Constitution de 1946, s'agissant du service public de l'enseignement : « L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'Etat » (§ 13).

<sup>50</sup> Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005, *JO* du 2 mars 2005.

<sup>51</sup> En ce sens, v. R. Hertzog, « Le droit fiscal de l'environnement : en croissance sur des fondements incertains », *RFFP* n° 114, avril 2011, p. 149.

<sup>52</sup> Le principe pollueur-payeur, « selon lequel les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur » fait ainsi partie des principes qui doivent inspirer les politiques environnementales : article L. 110-1 II 3° du code de l'environnement.

<sup>53</sup> En ce sens, v. notamment S. Caudal, « L'impact des systèmes juridiques sur l'éco-fiscalité. Le cas de la France », *loc.cit.*

<sup>54</sup> CGDD, *Parcs nationaux : quelles pistes de financements additionnels ?*, *op.cit.*, p. 123.

<sup>55</sup> G. J. Martin, « Synthèse du « Parcours Droit » des assises nationales de la biodiversité », *RJE* n° 1/2018, p. 131-146, spéc. p. 140.

<sup>56</sup> E. Untermaier, « Redevances et rentabilité des activités et des biens publics », *RFFP* n° 120, novembre 2012, p. 119.

<sup>57</sup> CE, 27 juillet 1984, *Commune de la Teste de Buch*, n° 34860, Lebon p. 282.

En troisième et dernier lieu, dans le silence de la loi, la jurisprudence distingue « entre, d'une part, les SPA qui s'adressent à des usagers spécifiques et non captifs, et d'autre part ceux qui servent l'intérêt général dans sa globalité. Si le service public sert personnellement et spécifiquement des usagers « privatifs », il peut donner lieu à tarification : dès lors que le service est créé pour répondre à un besoin spécifique des usagers, il est légitime que la collectivité fasse payer le service rendu à ces usagers identifiés »<sup>58</sup>. C'est aussi ce que signifie Louis Bahougne, lorsqu'il évoque la « fonction économique d'exclusion » de la redevance, dont il estime qu'elle devrait même être considérée comme le principal critère de distinction avec la taxe<sup>59</sup>.

En l'espèce, s'agissant de la visite des espaces naturels protégés, il est vrai que ceux-ci participent, dans leur ensemble, à la conservation du « patrimoine commun de la nation »<sup>60</sup>. Cependant, rien n'oblige l'utilisateur à utiliser tel ou tel de ces services publics administratifs « facultatifs », pas plus que le visiteur d'un musée national – pour poursuivre le parallèle avec la protection du patrimoine culturel – n'est contraint à y entrer.

Quoi qu'il en soit, la redevance pour service rendu comporte naturellement certaines contraintes, qui sont en quelque sorte le miroir de ses avantages.

## **II Les limites du recours aux redevances pour service rendu**

Les contraintes de la redevance sont perceptibles dès cette définition qu'en donne Sébastien Kott : « les redevances (ou rémunérations) sont les sommes représentant la contrepartie directe et proportionnée à l'utilisation d'un service public ou d'un ouvrage public »<sup>61</sup>. Au moins deux problèmes se posent alors : l'identification du service rendu par les gestionnaires d'espaces naturels protégés (A), susceptible de justifier la mise en place de la redevance, puis la détermination de son montant (B).

---

<sup>58</sup> E. Untermaier, « Redevances et rentabilité des activités et des biens publics », *loc.cit.*

<sup>59</sup> L. Bahougne, *Le financement du service public*, LGDJ, 2015, p. 231 et s.

<sup>60</sup> Article L. 110-1 du code de l'environnement : « I. - Les espaces, ressources et milieux naturels terrestres et marins, les sites, les paysages diurnes et nocturnes, la qualité de l'air, les êtres vivants et la biodiversité font partie du patrimoine commun de la nation. Ce patrimoine génère des services écosystémiques et des valeurs d'usage. (...) ».

<sup>61</sup> S. Kott, « Classification des ressources publiques », *loc.cit.*, § 45.

## A) L'identification du service rendu par les gestionnaires d'espaces naturels protégés

En premier lieu, la redevance doit être la contrepartie directe et individualisable d'un service rendu, et elle doit être payée par le bénéficiaire dudit service<sup>62</sup>. Dès lors, l'idée de fonder directement une redevance sur la volonté de réguler la fréquentation au sein d'un espace naturel protégé doit être d'ores et déjà écartée, même si cela ne préjuge pas des effets positifs que celle-ci pourrait indirectement avoir en la matière. Cela ne signifie pas, en revanche, que l'on ne puisse pas identifier le service rendu qui permettra de justifier la mise en place d'une redevance.

D'ailleurs, certains gestionnaires d'espaces protégés français pratiquent déjà la mise en place de droits d'entrée sur une partie de leur territoire. Ils justifient alors l'instauration de la redevance par l'existence d'un supplément de service à cet endroit de l'espace protégé. Le CGDD cite l'exemple de l'aire d'accueil des chutes du Carbet, dans le Parc national de la Guadeloupe<sup>63</sup>, mais on peut également faire état de la réserve naturelle nationale de la baie de Somme<sup>64</sup>. L'accès au parc ornithologique du Marquenterre, créé au sein de la réserve, est payant en contrepartie d'un certain nombre de services favorisant l'observation des oiseaux (postes d'observation, présence de guides, etc.)<sup>65</sup>. Propriété du Conservatoire du littoral, le parc du Marquenterre est géré par le syndicat mixte Baie de Somme-Grand Littoral Picard<sup>66</sup>. Ces exemples ne sont sans doute pas exhaustifs, mais ils demeurent plutôt l'exception que la règle.

Peut-on imaginer d'aller plus loin, c'est-à-dire envisager un droit d'entrée « global » pour l'ensemble d'un espace naturel protégé ? Il ne faut évidemment pas négliger les freins à l'acceptabilité sociale d'une telle mesure, alors que l'entrée à ces espaces a toujours été gratuite et qu'aucun service « supplémentaire » ne serait directement identifiable par le visiteur pour justifier un droit d'entrée généralisé<sup>67</sup>. Mais d'un point de vue juridique, il ne paraît pas invraisemblable de justifier une telle redevance par les services que rendent (déjà) certains

---

<sup>62</sup> CE, Ass., 21 novembre 1958, *Syndicat national des transporteurs aériens*, Lebon p. 578 ; CC°, 6 octobre 1976, décision n° 76-92 L.

<sup>63</sup> CGDD, *Parcs nationaux : quelles pistes de financements additionnels ?*, op.cit., spéc. p. 128 et s.

<sup>64</sup> G. J. Martin, « Synthèse du « Parcours Droit » des assises nationales de la biodiversité », loc.cit., p. 140.

<sup>65</sup> Le décret n° 94-231 du 21 mars 1994 portant création de la réserve naturelle de la Baie de Somme (JO du 23 mars 1994) prévoit d'ailleurs, au profit de la gestion du parc ornithologique du Marquenterre, une dérogation à l'interdiction des activités commerciales au sein de la réserve (article 14).

<sup>66</sup> <http://www.baiedesomme.fr/lieu/1-14-parc-du-marquenterre>.

<sup>67</sup> Conscient de ces difficultés, le CGDD appelle prudemment, en conclusion de son rapport, à « examiner l'opportunité de lancer une réflexion approfondie en concertation avec les parties prenantes des parcs nationaux sur la mise en œuvre de droits d'entrée dans les parcs nationaux français » : CGDD, *Parcs nationaux : quelles pistes de financements additionnels ?*, op.cit., p. 130.

gestionnaires d'espaces protégés. Le propos est circonscrit ici aux espaces protégés dotés de gestionnaires assurant, outre d'éventuels pouvoirs de police<sup>68</sup> (dont l'exercice ne peut, en principe, donner lieu à rémunération<sup>69</sup>), de multiples missions d'entretien, de préservation, de surveillance de l'état du patrimoine naturel, d'amélioration des connaissances scientifiques et de sensibilisation des usagers à la protection de l'environnement<sup>70</sup>. Il s'agit, en fait, essentiellement des cœurs des parcs nationaux et des réserves naturelles<sup>71</sup>. Pour eux, le coût de telles missions – qu'il conviendrait de chiffrer précisément - pourrait motiver l'instauration d'un droit d'entrée sous forme de redevance. Pour le dire autrement, le service rendu par les gestionnaires des parcs nationaux et des réserves naturelles aux usagers de ces services revient en fait à valoriser et éviter la dégradation du patrimoine naturel, et le patrimoine est aussi (du moins potentiellement) une donnée économique<sup>72</sup> et financière qui mériterait d'être prise en compte.

Si l'on accepte les prémisses selon lesquelles la mise en place de droits d'entrée dans certains espaces protégés est juridiquement faisable, encore faut-il résoudre le problème de la détermination du montant de la redevance.

## B) La détermination du montant des droits d'entrée

Pour Sébastien Kott, « le critère de la contrepartie directe ne saurait suffire à définir la redevance dans la mesure où il s'agit d'un critère commun avec la taxe. La redevance se caractérise donc en outre par le caractère proportionné de son montant au service proposé »<sup>73</sup>.

---

<sup>68</sup> Voir par exemple l'article L. 331-10 du code de l'environnement, qui énumère les compétences de police attribuées au directeur de l'établissement public du parc national dans le cœur du parc.

<sup>69</sup> Martin Collet (*Finances publiques*, LGDJ, 3<sup>ème</sup> éd., 2018, § 415), qui rappelle ce principe de gratuité des missions de police administrative, cite notamment l'arrêt CE, 11 mai 2009, *Ville de Toulouse*, n° 296919, Lebon p. 690.

<sup>70</sup> Pour l'établissement public du parc national, par exemple, les articles L. 331-8, L. 331-9 et R. 331-22 du code de l'environnement énumèrent ces missions ; pour les réserves naturelles, les missions du gestionnaire figurent notamment aux articles R. 332-20 et R. 332-21 du code de l'environnement.

<sup>71</sup> *A contrario*, l'absence d'une « administration » propre à l'espace protégé, comme c'est le cas par exemple pour les arrêtés préfectoraux de protection de biotopes (article R. 411-15 et s. du code de l'environnement) ou les sites Natura 2000 (article L. 414-1 et s. du code de l'environnement), semble exclure *ab initio* l'idée d'un droit d'entrée sous forme de redevance pour service rendu.

<sup>72</sup> Sur ces questions, voir plus largement M. Deffairi, *La patrimonialisation en droit de l'environnement*, IRJS éditions, 2015.

<sup>73</sup> S. Kott, « Classification des ressources publiques », *loc.cit.*, § 47.

De fait, la règle de l'équivalence entre le service rendu et le montant de la redevance peut également constituer un frein à la mise en place de droits d'entrée dans les espaces protégés. Classiquement, le montant de la redevance ne doit pas excéder sensiblement le coût du service, ce qui pourrait contrarier dans une certaine mesure l'objectif de dégager des financements additionnels pour la politique de protection des espaces naturels. D'autant plus qu'il faut prendre en compte également le coût de la collecte et du contrôle des droits d'entrée eux-mêmes, même si des solutions relativement peu onéreuses semblent exister au plan technique<sup>74</sup>.

Cependant, on sait que cette exigence a été progressivement assouplie par le juge<sup>75</sup>, dans un sens qui peut également s'avérer favorable au « verdissement » des redevances<sup>76</sup>. Conformément aux préconisations de la section du rapport et des études du Conseil d'État<sup>77</sup>, il est désormais possible d'incorporer dans le montant de la redevance des dépenses d'investissement futures<sup>78</sup>, des dépenses d'intérêt général<sup>79</sup>, mais aussi la valeur économique que représente la prestation pour son bénéficiaire<sup>80</sup>. L'objectif d'amélioration future des services fournis par l'espace protégé pourrait, notamment, être pris en compte dans la détermination du montant de la redevance. En tout cas, au terme de cette évolution jurisprudentielle, « on ne voit plus quelle règle ou principe, sauf toujours évidemment celui selon lequel les tarifs ne doivent pas être excessifs ni inégaux pour les personnes placées dans la même situation, empêcherait que le fonctionnement d'un service public ou d'un ouvrage public ne dégage globalement plus de recettes que la somme des dépenses imputables à leur conception, financement et exploitation »<sup>81</sup>.

Un autre point, toujours en lien avec le montant de la redevance, mérite par ailleurs d'être abordé. Si l'objectif de régulation de la fréquentation des espaces naturels ne peut, comme on

---

<sup>74</sup> Le CGDD évoque notamment l'idée d'un « système de paiement en ligne, sur le modèle d'achat de places et tickets de concert (ex. : recours à un QR code) avec contrôles aléatoires dans le parc » : CGDD, *Parcs nationaux : quelles pistes de financements additionnels ?*, *op.cit.*, p. 126.

<sup>75</sup> V. notamment J. Michel, « Le juge et les redevances pour service rendu : quoi de neuf ? », *RFFP* 2012, n° 118, p. 71.

<sup>76</sup> S. Caudal, *La fiscalité de l'environnement*, *op.cit.*, p. 26.

<sup>77</sup> Conseil d'État, section du rapport des études, *Redevances pour service rendu et redevances pour occupation du domaine public*, *op.cit.*

<sup>78</sup> CE, 30 juillet 2003, *Compagnie générale des eaux*, n° 235398, Lebon p. 680.

<sup>79</sup> CC°, 14 avril 2005, *Loi relative aux aéroports*, n° 2005-513 DC : *Droit administratif* n° 6, juin 2005, étude 11, note R. Fraisse.

<sup>80</sup> CE, Ass., 16 juillet 2007, *Syndicat national de défense de l'exercice libéral de la médecine à l'hôpital*, n° 293229 et 293254, Lebon p. 349 : *RFDA* 2007, p. 1269, concl. C. Devys et note Ph. Terneyre ; CE, 29 mai 2009, *Syndicat national de chirurgie plastique reconstructive et esthétique et autres*, n° 318071 et 322288.

<sup>81</sup> Ph. Terneyre, « La détermination du montant des redevances pour services rendus », note précitée sous l'arrêt *Syndicat national de défense de l'exercice libéral de la médecine à l'hôpital*.

l'a dit, être mobilisé au stade de la justification de la redevance, ne peut-il l'être également au stade de la détermination du montant de la redevance ? En d'autres termes, pourrait-on imaginer de moduler les tarifs d'entrée afin de tenir compte des pics de fréquentation, et ainsi inciter la visite à d'autres périodes de l'année ? La porte ne semble pas totalement fermée, en tout cas il pourrait s'agir d'une des conséquences de l'évolution en cours de la notion de redevance pour service rendu. En effet, comme le rappelle Louis Bahougne, la mise en œuvre d'une « tarification optimale tournée vers le coût marginal réintégrant les désutilités externes » a déjà été admise<sup>82</sup>. L'auteur cite à cet égard l'absence de censure, par le Conseil constitutionnel, des modulations de la taxe d'atterrissage (qui est en fait une redevance) pour décourager le trafic aérien aux heures de pointe<sup>83</sup>. Dans le même ordre d'idées, Philippe Terneyre, dans ses observations sous l'arrêt *Syndicat national de défense de l'exercice libéral de la médecine à l'hôpital*, écrit que l'Assemblée du contentieux infléchit sa jurisprudence pour « l'adapter au monde moderne dans lequel les services publics ont certes un « coût » mais aussi une « valeur économique » éminente dont les usagers doivent payer le juste prix de même, éventuellement, que les « désutilités » que l'utilisation de ces services publics est de nature à entraîner »<sup>84</sup>. Cet auteur poursuit : « la nouvelle jurisprudence conduit à se demander s'il ne serait pas désormais possible d'intégrer dans le montant d'une redevance pour service rendu le coût des « désutilités » imputables au service public utilisé (principe de l'internalisation des externalités négatives) pour éviter que des prix trop bas incitent à une consommation excessive et dommageable »<sup>85</sup>. Or on pourrait probablement soutenir – sur la base d'enquêtes de satisfaction – que les pics de fréquentation ont non seulement un impact sur la faune et la flore que les espaces naturels protégés sont censés préserver, mais qu'ils diminuent également la satisfaction des touristes eux-mêmes dans leur expérience de visite.

Enfin, pour éviter une sélection des visiteurs par l'argent, des tarifs préférentiels sous condition de ressources paraissent aisément envisageables<sup>86</sup>. En effet, « la mise en œuvre du principe d'égalité n'interdit évidemment pas la différenciation des tarifs selon les usagers, à la condition que celle-ci trouve sa justification, soit dans des différences de situation entre les usagers justifiant la modulation au regard des conditions d'exploitation du service, soit dans des

---

<sup>82</sup> L. Bahougne, *Le financement du service public*, loc.cit., p. 235.

<sup>83</sup> CC<sup>o</sup>, 14 avril 2005, *Loi relative aux aéroports*, n° 2005-513 DC.

<sup>84</sup> Ph. Terneyre, « La détermination du montant des redevances pour services rendus », note précitée.

<sup>85</sup> *Idem*.

<sup>86</sup> Voir, en matière de cantine scolaire : CE, 5 octobre 1984, *Commissaire de la république de l'Ariège*, n° 47875, Lebon p. 315.

considérations d'intérêt général en rapport avec ces conditions d'exploitation »<sup>87</sup>. De même, si l'on fait l'analogie avec ce qu'a jugé le Conseil constitutionnel à propos des ponts à péage<sup>88</sup>, rien ne devrait en principe s'opposer à la gratuité d'entrée pour les éventuels résidents des espaces naturels protégés, voire la population locale plus largement.

## Conclusion

Lorsque l'on évoque la fiscalité de l'environnement, il faut, selon Robert Hertzog, « éviter une focalisation sur les seuls impôts et considérer une catégorie plus large d'instruments financiers, car d'autres peuvent avoir les mêmes effets et viser les mêmes résultats : prix, redevances et autres rémunérations, consignation, amendes »<sup>89</sup>. Plus nettement encore, Sylvie Caudal juge « souhaitable qu'à l'avenir, puisque les textes et la jurisprudence l'autorisent, les deux types de redevances [pour service rendu et d'occupation domaniale] soient plus souvent utilisés au service de la protection de l'environnement »<sup>90</sup>.

Le secteur des espaces naturels protégés est l'un des domaines où ce vœu pourrait être exaucé, à condition de dépasser l'impensé dont font l'objet les droits d'entrée. Cependant, les redevances elles-mêmes ne sont-elles pas, dans une certaine mesure, un impensé des finances publiques ? Les assouplissements de la règle d'équivalence entre le montant de la redevance et le coût du service<sup>91</sup> permettent en tout cas d'envisager le renforcement de leur contribution à une meilleure protection de l'environnement. Des perspectives sont ouvertes, en attendant – qui sait – qu'il soit permis aux redevances de rémunérer directement la valeur économique des services écosystémiques, autrement dit des *services rendus* par les écosystèmes eux-mêmes<sup>92</sup>.

---

<sup>87</sup> J. Michel, « Le juge et les redevances pour service rendu : quoi de neuf ? », *loc.cit.*

<sup>88</sup> « Considérant, d'autre part, que si le principe d'égalité devant la loi implique qu'à situations semblables il soit fait application de solutions semblables, il n'en résulte pas que des situations différentes ne puissent faire l'objet de solutions différentes ; qu'en précisant dans son article 4 que l'acte administratif instituant une redevance sur un ouvrage d'art reliant des voies départementales peut prévoir des tarifs différents ou la gratuité, selon les diverses catégories d'usagers, pour tenir compte soit d'une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation de l'ouvrage d'art, soit de la situation particulière de certains usagers, et notamment de ceux qui ont leur domicile ou leur lieu de travail dans le ou les départements concernés, la loi dont il s'agit a déterminé des critères qui ne sont contraires ni au principe de l'égalité devant la loi ni à son corollaire, celui de l'égalité devant les charges publiques » : CC°, 12 juillet 1979, *Loi relative à certains ouvrages reliant les voies nationales ou départementales*, n° 79-107 DC.

<sup>89</sup> R. Hertzog, « Le droit fiscal de l'environnement : en croissance sur des fondements incertains », *loc. cit.*

<sup>90</sup> S. Caudal, *La fiscalité de l'environnement*, *op.cit.*, p. 28.

<sup>91</sup> Conjugués à l'assouplissement prévisible des conditions d'institution d'une redevance, du fait de la reformulation des critères jurisprudentiels : CE, 28 novembre 2018, SNCF Réseau, n° 413839 : AJDA 2019, p. 189, concl. G. Odinet ; p. 595, note F. Alhama

<sup>92</sup> G. Sainteny, *Plaidoyer pour l'écofiscalité*, Buchet/Chastel, 2012, spéc. p. 227 et s.



C'est la valorisation financière des écosystèmes qui cesserait alors d'être un impensé comptable.