HAL
open science

La police de l'accès aux espaces protégés. Ordre public écologique et politique des " petits pas "

Simon Jolivet

To cite this version:

Simon Jolivet. La police de l'accès aux espaces protégés. Ordre public écologique et politique des " petits pas ". Droit administratif, 2021, 11, pp.étude 15. hal-03423101

HAL Id: hal-03423101

https://hal.science/hal-03423101v1

Submitted on 9 Nov 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.

La police de l'accès aux espaces protégés. Ordre public écologique et politique des « petits pas »

Simon JOLIVET
Maître de conférences en droit public à l'Université de Poitiers
Institut de droit public (IDP – EA 2623)

Elle ne figurait pas dans les conclusions de la convention citoyenne sur le climat, qui ont inspiré le projet de loi ; elle n'entretient qu'un rapport indirect avec la lutte contre les changements climatiques ; ceci expliquant peut-être cela, elle a peu retenu l'attention. Pourtant, la nouvelle police administrative spéciale de l'accès aux espaces naturels protégés, créée par l'article 231 de la loi « climat et résilience »[1], est l'une des véritables avancées d'un texte critiqué pour son manque d'ambition[2].

Comment expliquer ce paradoxe, sinon en relatant la genèse méandreuse de cette police ? En effet, le texte était en gestation depuis plusieurs années, au point d'atteindre un grand niveau de consensus politique. Si bien que sa présence au sein de la loi du 22 août 2021 est relativement fortuite ; il aurait tout à fait pu emprunter un autre véhicule législatif, comme cela a failli se produire. La première tentative de création d'une police de l'accès aux espaces naturels résulte d'une proposition de loi présentée par le Sénateur Jérôme Bignon, et adoptée à l'unanimité par la chambre haute le 21 novembre 2019[3]. Le Gouvernement, qui avait émis un avis favorable, a entrepris de reprendre à son compte l'initiative parlementaire dans le cadre du projet de loi « 3DS » (article 14), déposé sur le bureau du Sénat le 12 mai 2021[4]. C'était sans compter sur

[1] Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, *JO* du 24 août, texte n° 1.
[2] Le manque d'ambition général de la loi était l'axe principal de la requête des parlementaires ayant saisi le Conseil constitutionnel. Celui-ci a largement validé le texte (hormis quelques cavaliers législatifs) dans sa décision n° 2021-825 DC du 13 août 2021 (*JO* du 24 août, texte n° 2).
[3] S. Jolivet, « Vers une police de l'accès aux sites « hyper fréquentés » dans les espaces naturels », *Juris tourisme*, février 2020, n° 227, p. 24.
[4] Projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale. Cet article 14 figure toujours, malencontreusement, dans le projet de loi tel qu'adopté en première lecture par le Sénat le 21 juillet 2021 (soit le lendemain de l'adoption définitive du projet de loi « climat et résilience »).

l'intervention des députés de la majorité : saisissant l'occasion de la discussion sur le projet de loi « climat et résilience », plusieurs d'entre eux ont déposé des amendements[5] afin d'y introduire la question de la régulation de l'accès aux espaces naturels protégés. C'est ainsi qu'est né l'article 56 bis du projet de loi, qui deviendra article 231 de la loi et sera codifié au code de l'environnement (article L. 360-1). Son insertion dans le chapitre IV de la loi « lutter contre l'artificialisation des sols pour la protection des écosystèmes » est une autre étrangeté. En effet, ce n'est pas à l'artificialisation des sols que le nouvel article L. 360-1 du code de l'environnement doit répondre, mais au problème de la fréquentation croissante voire excessive de certains espaces naturels. Pour le qualifier, la proposition de loi « Bignon » avait privilégié le terme d'« hyper-fréquentation »[6] à celui, apparu à la fois plus subjectif et péjoratif, de « sur-fréquentation ». Aucun n'apparaît dans l'article 231 de la loi du 22 août 2021, mais les travaux parlementaires sont sans équivoque sur la poursuite de ce même objectif de prévention de l'hyper-fréquentation des espaces naturels.

Il est vrai que le phénomène prend, à certains égards, une ampleur vertigineuse. En 2018[7], les dix[8] parcs nationaux français recevaient 10 millions de visiteurs, soit 60 % de plus qu'en 2011[9]. Au-delà de la hausse globale, c'est la concentration de la fréquentation sur des lieux restreints et écologiquement sensibles, doublée de pics intenses de visite pendant la saison touristique, qui inquiète gestionnaires d'espaces protégés et élus locaux. Le parc national de Port-Cros, qui a beaucoup œuvré pour que le nouvel instrument voie le jour, reçoit à lui seul 1,6 millions de visiteurs par an (en croissance de 2 à 5 % chaque année) pour une surface totale de 4621 hectares. En plein mois d'août, l'île de Porquerolles (qui fait aussi partie du parc), longue de sept kilomètres et large de trois, voit défiler jusqu'à 8000 touristes chaque jour. Les parcs nationaux ne sont pas seuls concernés : la réserve naturelle nationale des Gorges de l'Ardèche accueille 1,5 million de visiteurs annuels (sur une surface de 1 950 hectares), le site classé de la dune du Pilat 1,2 million (contre 150 000 au milieu des années 1980)[10]. La pandémie semble avoir accentué encore la hausse de la fréquentation des espaces naturels, dès les mois qui ont

[5] Amendement n° 2697 de M. Saïd Ahamada ; amendement n° 5333 de M. Lionel Causse, rapporteur de la commission spéciale (celui qui a été retenu pour la discussion en séance plénière).
[6] L'intitulé de la proposition de loi « Bignon » était : « Proposition de loi portant diverses mesures tendant à réguler « l'hyper-fréquentation » dans les sites naturels et culturels patrimoniaux ».
[7] Date du dernier comptage publié par les services du ministère de la transition écologique. V. aussi J. Bignon, « Rapport sur la proposition de loi portant diverses mesures tendant à réguler « l'hyper fréquentation » dans les sites naturels et culturels patrimoniaux », Sénat, 13 nov. 2019.
[8] Il en existe aujourd'hui onze, mais le parc national de forêts a été créé après le dernier comptage (en 2019).
[9] La croissance de la fréquentation ne s'explique qu'en partie par la création en 2012 du parc national des Calanques, qui reçoit 1,7 million de visites annuelles.
[10] Données du ministère de la transition écologique citées par J. Bignon, rapp. précité, p. 6.

suivi le confinement strict du printemps 2020. En raison des contraintes sur les déplacements internationaux, les touristes français sont restés et ont plébiscité les sites naturels. La calanque d'En-Vau, dans le parc national des Calanques, a par exemple connu une augmentation de 96 % de sa fréquentation sur les trois mois d'été, entre 2019 et 2020 (avec même des files d'attente pour accéder à la zone de baignade)[11]. De nombreux impacts environnementaux et sociaux peuvent en résulter, parmi lesquels : piétinement de la végétation naturelle, érosion des sols, dérangement de la faune[12], risques accrus d'incendie. La pression sur ces espaces naturels, reposant sur des écosystèmes fragiles, fait craindre le dépassement de leur « capacité de charge ». L'hyper-fréquentation est aussi susceptible de susciter le mécontentement des habitants du lieu et des visiteurs eux-mêmes, du fait de l'altération du « caractère » des sites qui en sont victimes.

Pour répondre à cette préoccupation, le législateur a fait le choix classique du recours à la police administrative (spéciale). Le nouvel article L. 360-1 (I) du code de l'environnement dispose que « L'accès et la circulation des personnes, des véhicules et des animaux domestiques aux espaces protégés en application du [livre III] ou du livre IV peuvent être réglementés ou interdits, par arrêté motivé, dès lors que cet accès est de nature à compromettre soit leur protection ou leur mise en valeur à des fins écologiques, agricoles, forestières, esthétiques, paysagères ou touristiques, soit la protection des espèces animales ou végétales ». Il mérite un commentaire pour plusieurs raisons. D'abord, cet instrument comble une lacune du droit de la protection des espaces naturels, qui était en même temps un « angle mort de la doctrine »[13]. Ensuite, il s'inscrit dans une dynamique de renforcement des pouvoirs de police du maire[14] après une tendance à la marginalisation par les autorités étatiques, spécialement en matière environnementale[15]. En effet, la police de l'accès aux espaces protégés est confiée à l'édile

[11] Données du ministère de la transition écologique citées par M. de Cidrac, P. Martin, Ph. Tabarot, « Rapport fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets », Sénat, 2 juin 2021, p. 106.

[12] L'accumulation de stress physiologiques et leurs conséquences comportementales peuvent amener certaines populations d'espèces animales au seuil de l'extinction locale, comme cela a été mis en évidence pour le balbuzard pêcheur (espèce protégée) dans la réserve naturelle nationale de Scandola : F. Monti, O. Duriez, J.-M. Dominici et al., « The price of success : integrative long-term study reveals ecotourism impacts on a flagship species at a UNESCO site », *Animal Conservation*, 2018, vol. 21, p. 448.

[13] Inventorié comme tel par G.-J. Martin, « Les angles morts de la doctrine juridique environnementaliste », *RJE* 2020, p. 76.

[14] V. not. loi n° 2019-1461 du 27 déc. 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique (*JO* du 28 déc., texte n° 1) : V. Donier, « L'objectif de renforcement du pouvoir de police du maire : quelle effectivité ? », *RFDA* 2020, p. 247.

[15] A.-S. Denolle, *Le maire et la protection de l'environnement*, LGDJ, Bibl. de droit de l'urbanisme et de l'environnement, 2020.

municipal, et assortie de gages d'efficacité pour son exercice. Tel était d'ailleurs le sens politique donné à l'inclusion initiale de cette innovation au sein du projet de loi « 3DS ». Cependant, d'un point de vue plus théorique, on pourra s'interroger sur les limites de la contribution de ce texte à l'émergence de l'ordre public écologique[16], que la doctrine évoque depuis de nombreuses années[17].

I L'instrument attendu pour combler une lacune du droit de la protection des espaces naturels

Le caractère novateur vient du périmètre matériel de l'instrument, et se prolonge dans une certaine mesure avec son champ d'application géographique.

A) Un périmètre matériel inédit

Les initiatives parlementaires qui ont abouti à l'adoption de l'article 231 de la loi « climat et résilience » sont fondées sur un même constat : l'inexistence d'un régime général d'accès aux espaces naturels en droit administratif[18]. Jusqu'à présent, il était impossible de réglementer cet accès pour des motifs de préservation directe de l'environnement (faune, flore, caractère du site, etc.), hors hypothèses spécifiques liées à certains statuts de protection : réserves naturelles, parcs nationaux. Même en leur sein, il existait un vide législatif que la situation du parc national de Port-Cros peut illustrer. Si le directeur peut règlementer l'accès et la circulation des personnes et des véhicules[19], c'est seulement en cœur terrestre de parc, pas dans l'aire d'adhésion (l'autre grande zone au sein d'un parc national) ni sur la partie maritime[20]. Or,

---

[16] Concept renvoyant à « *l'idée de police, mêlée de science* », l'ordre public écologique peut être défini de façon affirmative comme « *la pensée et le système juridique dont la singularité procède de l'éthique et du droit naturel, et qui, par un système de normes acclimatées au plus près du réel écologique, garantit la sauvegarde de la biodiversité y compris l'homme dans la durée et de manière équitable* » : É. Naim-Gesbert, *Droit général de l'environnement*, Lexis Nexis, 3ème éd., 2019, p. 227-228 (les italiques ne sont pas de nous).

[17] L'expression figure déjà dans la thèse d'Étienne Picard, *La notion de police administrative*, LGDJ, 1984, T. 1, p. 229, et, naturellement, dans de nombreux écrits spécialisés en droit de l'environnement, tels que : M. Boutelet et J.-C. Fritz (dir.), *L'ordre public écologique*, Bruylant, 2005 ; É. Naim-Gesbert, « L'irrésistible ordre public écologique. Risque et État de droit », *in Pour un droit commun de l'environnement, Mélanges en l'honneur de Michel Prieur*, Dalloz, 2007, p. 1323 ; A. Van Lang, « L'ordre public écologique », *in* C.-A. Dubreuil (dir.), *L'ordre public*, Cujas, 2013, p. 205 ; N. Belaïdi, *L'ordre public écologique : du concept à la juridicité*, L'Harmattan, 2014.

[18] S. Jolivet, « La prévention de l'hyper fréquentation des espaces naturels par la police administrative : étude de droit positif et prospectif », *Sci. Rep. Port-Cros Natl. Park*, vol. 32, 2018, p. 155.

[19] Art. 15 III du décret n° 2009-449 du 22 avr. 2009 pris pour l'adaptation de la délimitation et de la réglementation du parc national de Port-Cros, *JO* du 23 avr.

[20] Même en cœur de parc, l'établissement public détient peu de pouvoirs réglementaires propres dans les espaces maritimes : il peut seulement « proposer » au préfet maritime de soumettre certaines activités humaines (dont la circulation en mer) à un régime particulier (C. envir., art. L. 331-14).

contrairement à la majeure partie de l'île de Porquerolles, le port et le village (particulièrement touchés par l'hyper-fréquentation) se situent dans l'aire d'adhésion. Le village jouit par ailleurs du statut de site classé, mais les articles L. 341-1 et suivants du code de l'environnement concernant les sites ne confèrent à l'autorité compétente (préfet ou ministre chargé des sites, selon les cas) aucun pouvoir de réglementation de leur accès. La police des sites est une protection spécifique, en ce sens qu'elle est essentiellement orientée vers la prévention des atteintes portées par des travaux de construction ou de réfection. La difficulté de réglementer l'accès au sein des espaces protégés vaut, *a fortiori*, pour ceux qui ne bénéficient pas d'une protection de type réglementaire mais conventionnelle (parcs naturels régionaux, sites du réseau écologique européen « Natura 2000 », parcs naturels marins, etc.), voire foncière (sites du conservatoire du littoral[21] ou des conservatoires régionaux d'espaces naturels, espaces naturels sensibles des départements, etc.).

En tout cas, le maire était incompétent dans ce domaine. D'une part, l'environnement ne faisant pas partie des composantes de l'ordre public général, le maire ne peut, au titre des pouvoirs qui lui sont confiés par l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), prendre des mesures de police générale qui seraient motivées par la protection des espaces naturels[22]. D'autre part, s'il existe depuis la loi du 3 janvier 1991[23] une police spéciale de la circulation dans les espaces naturels (CGCT, art. L. 2213-4), celle-ci ne permet au maire que d'interdire la circulation des véhicules terrestres. Or, l'hyper-fréquentation peut aussi résulter des piétons ou des véhicules nautiques (pour les sites maritimes et/ou insulaires). Les pouvoirs publics étaient contraints (s'ils le pouvaient) d'utiliser des motifs détournés comme la préservation de la sécurité, de la salubrité ou de la tranquillité publiques. Ce fut le cas, par exemple, des arrêtés préfectoraux portant restriction temporaire d'accès au sommet du Mont-Blanc via le refuge du Goûter (20 juillet et 14 août 2018)[24].

---

[21] Le plan de gestion d'un site du conservatoire du littoral peut toutefois comporter des « recommandations visant à restreindre l'accès du public et les usages des immeubles du site » (C. envir., art. R. 322-13).

[22] V. par ex. TA Nice, 22 févr. 2005, *Préfet des Alpes-Maritimes c/ Commune de Gourdon*, n° 0300491, *JCP A* 2005, n° 15, p. 650, note O. Guillaumont ; CAA Marseille, 4 juill. 2005, *Commune de Courmes*, req. n° 03MA00612.

[23] Loi n° 91-2 du 3 janv. 1991 relative à la circulation des véhicules terrestres dans les espaces naturels, *JO* du 5.

[24] L'hyper-fréquentation du « toit de l'Europe » a depuis motivé la création, annoncée par le Président de la République en conseil de défense écologique (12 févr. 2020), de l'arrêté de protection de l'habitat naturel « Mont-Blanc site d'exception » (arrêté du préfet de Haute-Savoie du 1er oct. 2020, pris en application de l'article R. 411-17-7 du code de l'environnement).

L'innovation de l'instrument commenté est alors triple, qui concerne à la fois l'objet de la mesure de police, le type d'actions ou activités visées, et les motifs d'intervention susceptibles d'être retenus. Par rapport à la police spéciale fondée sur l'article L. 2213-4 du CGCT, l'article L. 360-1 du code de l'environnement offre au maire une alternative à l'interdiction, la réglementation ; surtout, il ne vise pas seulement la circulation dans les espaces naturels mais l'accès en lui-même, dès lors qu'il est de nature à compromettre l'un des éléments protégés par le texte[25]. Or, contrairement cette fois à l'article L. 2212-2 du CGCT (police générale municipale), le but visé par les arrêtés – nécessairement motivés – pris sur le fondement du nouveau texte est la protection de l'environnement « naturel ». Plus précisément, il s'agit soit de la protection ou de la mise en valeur de l'espace protégé lui-même, soit de la protection des espèces animales ou végétales dont il constitue l'habitat (ou qui y séjournent momentanément). Potentiellement, le périmètre géographique du nouvel instrument est étendu lui aussi.

B) Un champ d'application géographique extensif

Il recouvre la plupart des catégories d'espaces naturels protégés en droit français. Deux critères sont déterminants : l'espace doit être protégé, et ce en application du livre III ou IV du code de l'environnement. Le livre III « espaces naturels » contient la majorité d'entre eux : sites du conservatoire du littoral, parcs nationaux, réserves naturelles (nationales, régionales et de Corse), parcs naturels régionaux, parcs naturels marins (et plus largement aires marines protégées), réserves de biosphère, zones humides d'importance internationale, sites (inscrits et classés), ou encore continuités écologiques de la trame verte et bleue. S'ils sont plus hétéroclites, plusieurs instruments codifiés au livre IV « patrimoine naturel » peuvent se rattacher sans trop d'hésitation à la grande famille des espaces protégés : sites Natura 2000, arrêtés de protection de biotopes et d'habitats naturels (et autres zones prioritaires pour la biodiversité), sites des conservatoires régionaux d'espaces naturels, ou encore réserves de chasse et de faune sauvage. Bien que plusieurs statuts de protection se superposent fréquemment sur un même espace naturel, la superficie est importante et en expansion continue. À titre d'illustrations, les parcs naturels régionaux couvrent environ 16,5 % du territoire

[25] Sont logiquement soustraites à ces restrictions les activités de secours, sécurité civile, police, douanes, et défense nationale.

national[26], les sites Natura 2000 terrestres 13 %[27], les parcs nationaux un peu moins de 8 %[28]. Cependant, la partie du territoire susceptible d'être réellement concernée par la nouvelle police devrait être beaucoup plus modeste, car le phénomène d'hyper-fréquentation se concentre sur certains lieux et certaines périodes de l'année.

Malgré tout, le champ *ratione loci* de la police spéciale de l'accès aux espaces protégés n'est pas exempt d'incertitudes, voire d'incohérences. L'inexistence de définition de l'espace protégé en droit positif[29] entraîne d'abord une difficulté de délimitation de ses contours exacts[30]. Par exemple, les « paysages » visés aux articles L. 350-1 A et suivants du code de l'environnement sont-ils des espaces protégés au sens du nouvel instrument ? Que dire des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) intégrées à l'inventaire du patrimoine naturel visé par l'article L. 411-1 A ?[31] Par ailleurs, le code de l'environnement ne contient pas le droit applicable à tous les espaces protégés du droit français[32]. Une conception surannée de l'indépendance des législations conduit à exclure arbitrairement du dispositif les espaces naturels sensibles des départements sous prétexte qu'ils sont codifiés au code de l'urbanisme (art. L. 113-8), alors même que leur vocation d'ouverture au public peut les prédisposer à l'hyper-fréquentation. On pourrait encore mentionner les réserves biologiques du code forestier

[26] https://www.parcs-naturels-regionaux.fr/les-parcs/comprendre-les-parcs/les-parcs-en-chiffres
[27] Commission européenne, *Natura 2000 : lettre d'informations*, n° 50, juillet 2021, p. 8.
[28] http://www.parcsnationaux.fr/fr/des-decouvertes/les-parcs-nationaux-de-france/les-parcs-nationaux-11-espaces-naturels-proteges
[29] L'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) a produit une définition de l'aire protégée (traduction littérale de l'anglais « protected area »), non contraignante mais généralement considérée comme faisant autorité au niveau international : « un espace géographique clairement défini, reconnu, consacré et géré, par tout moyen efficace, juridique ou autre, afin d'assurer à long terme la conservation de la nature ainsi que les services écosystémiques et les valeurs culturelles qui lui sont associés ». N. Dudley (éd.), *Lignes directrices pour l'application des catégories de gestion aux aires protégées*, UICN, 2008, p. 10. Au niveau doctrinal, proposition a été faite de définir une zone protégée comme « un espace soumis à un régime juridique spécial, exorbitant du droit commun, qui permet d'interdire ou de réglementer les activités humaines susceptibles de porter atteinte au milieu naturel » : C. de Klemm et al., « Les qualifications des éléments de l'environnement », *in* A. Kiss (dir.), *L'écologie et la loi : le statut juridique de l'environnement*, L'Harmattan, 1989, p. 90-91.
[30] Immanquablement, les sénateurs rapporteurs de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable oublient un certain nombre de statuts de protection de la liste qu'ils dressent (M. de Cidrac, P. Martin, Ph. Tabarot, rapp. précité, p. 107).
[31] La réponse est probablement négative, car le juge administratif voit dans les ZNIEFF un outil révélant l'intérêt écologique d'un espace naturel, mais « dépourvu de portée juridique et d'effets » : CE, 3 juin 2020, *Commune de Piana*, n° 422182 : *AJDA* 2020, p. 1146 ; *JCP Adm. 2020,* n° 334.
[32] Les livres III et IV ne contiennent pas même le droit applicable à tous les espaces protégés *du code de l'environnement*, si l'on songe notamment aux biens immobiliers faisant l'objet d'obligations réelles environnementales (codifiées dans le livre I, art. L. 132-3).

(art. L. 212-2-1), ou les sites patrimoniaux remarquables du code du patrimoine (art. L. 631-1)[33].

Plus largement, la prise en compte des réalités contemporaines eût sans doute commandé de ne pas restreindre expressément l'application du texte aux espaces *déjà* protégés, quitte à l'ouvrir à l'essentielle « nature ordinaire »[34]. Avec la caisse de résonance que constituent les réseaux sociaux, des endroits reculés et pas nécessairement protégés peuvent, du jour au lendemain, devenir menacés par l'hyper-fréquentation[35]. Quoi qu'il en soit, le législateur a montré sa volonté de rendre efficace l'exercice du pouvoir de police de l'accès aux espaces protégés.

II La volonté législative de garantir l'efficacité du dispositif

Au fil de la discussion parlementaire, la répartition des rôles entre acteurs compétents s'est clarifiée, et des perspectives de mise en œuvre assez rapides se sont ouvertes.

A) Une répartition claire des rôles entre les acteurs compétents

Au titre de la police spéciale visée à l'article L. 360-1 du code de l'environnement, trois autorités sont susceptibles d'intervenir. Sur la partie terrestre des espaces protégés, la compétence de principe revient au maire. Le préfet de département est cependant compétent, dans deux cas de figure : lorsque la mesure excède le territoire d'une seule commune (après avis des maires des communes concernées), et dans le cadre d'un pouvoir de substitution d'action. Le préfet ne pourra – compétence discrétionnaire - agir qu'en cas de carence du maire[36], et après mise en demeure de ce dernier restée sans résultat (dans un délai dont on sait qu'il est susceptible de varier en fonction de l'urgence de la situation). Cette substitution d'action est issue d'un amendement sénatorial en première lecture[37], mais reprend en fait une suggestion faite par le Conseil d'État dans son avis… sur le projet de loi 3DS. Ce dernier estime

[33] La proposition de loi « Bignon » visait aussi bien les sites patrimoniaux « naturels » que « culturels », dans la mesure où la problématique de l'hyper-fréquentation est commune à ces deux formes de patrimoine artificiellement séparées par le droit.
[34] A. Treillard, *L'appréhension juridique de la nature ordinaire*, Thèse droit, Limoges, 2019, 589 p.
[35] C'est le cas par exemple des « lacs bleus » en Charente (vestiges de l'exploitation de l'argile blanche, et abritant aujourd'hui une riche diversité biologique) : S. Girardel, « Charente : les lacs bleus de Guizengeard font le malheur du maire du village », *Sud Ouest*, 23 mai 2021.
[36] Supposant que celui-ci était en situation de compétence liée, comme chaque fois qu'un pouvoir de substitution d'action est organisé en droit administratif : B. Plessix, « Une prérogative de puissance publique méconnue : le pouvoir de substitution d'action », *RDP* 2003, p. 579.
[37] Amendement n° COM-167 du 27 mai 2021, présenté par M. Pascal Martin.

« qu'eu égard à l'objet de la mesure - la protection de la nature, qui participe à l'objectif à valeur constitutionnelle de préservation de l'environnement - il y a un intérêt général justifiant la possibilité d'un tel pouvoir de substitution »[38]. Lequel existe aussi pour la police de circulation des véhicules terrestres dans les espaces naturels, issue de la loi du 3 janvier 1991 (CGCT, art. L. 2215-3).

Quant aux espaces maritimes, le préfet maritime est habilité à y agir par le texte. Cette compétence partage deux points communs avec le pouvoir de substitution d'action du préfet de département : apparue en cours de discussion parlementaire (et même en commission mixte paritaire), elle constitue un des gages importants d'efficacité du dispositif. Un nombre croissant d'aires marines protégées, aux statuts juridiques divers, est menacé à des degrés variables d'hyper-fréquentation : réserve naturelle nationale de Scandola[39], parc national des Calanques, parc naturel marin d'Iroise, etc. Contrairement aux maires, les préfets maritimes pouvaient déjà agir en faveur de la protection de l'environnement dans le cadre de leur pouvoir de police administrative générale[40]. Toutefois, l'usage qu'ils en ont fait dans un but de prévention de l'hyper-fréquentation des espaces maritimes a été pour le moins timide[41]. La référence expresse au représentant de l'État en mer, dans l'article L. 360-1 du code de l'environnement, pourrait constituer un signal politique non négligeable afin de vaincre les réticences à une action qui bousculera des intérêts économiques établis (sociétés de navires commerciaux, loueurs de navires de plaisance, etc).

Un autre élément participant de la clarté est l'affirmation du caractère subsidiaire de la police spéciale fondée sur l'article L. 360-1 du code de l'environnement. « Base légale générale »[42], elle ne s'exerce que « sous réserve des pouvoirs dévolus en la matière aux autorités habilitées au titre des espaces [protégés], des pouvoirs dévolus au président du conseil départemental en application de l'article L. 3221-4 du code général des collectivités territoriales[43] et des pouvoirs transférés au président de l'établissement public de coopération intercommunale en application

[38] Avis publié le 12 mai 2021, p. 19.
[39] À cause de l'hyper-fréquentation, la réserve de Scandola a perdu son diplôme européen des espaces protégés, label de « gestion exemplaire » délivré par le comité des ministres du Conseil de l'Europe : C. Marcelin, « Scandola a perdu le diplôme européen des espaces protégés », *Corse Matin*, 8 décembre 2020.
[40] Depuis le décret n° 2004-112 du 6 févr. 2004 relatif à l'organisation de l'action de l'État en mer (*JO* du 7 févr., p. 2616), qui a ajouté la protection de l'environnement aux composantes « classiques » de l'ordre public.
[41] S. Jolivet, « Régulation des flux touristiques dans les aires marines « hyper fréquentées » : la contribution du préfet maritime à la construction d'un ordre public écologique », *Droit maritime français* n° 828, octobre 2020, p. 854.
[42] Expression du Conseil d'État dans son avis précité du 12 mai 2021 sur le projet de loi 3DS, p. 19.
[43] Cet article vise la police de la circulation sur la voirie départementale.

de l'article L. 5211-9-2 du même code ». La priorité attribuée aux gestionnaires d'espaces protégés pourrait, suivant ce qu'indiquent leurs actes de classement respectifs, concerner les réserves naturelles ou les parcs nationaux (dans le cœur des parcs). On regrettera que le législateur n'ait pas modifié l'article L. 331-10 du code de l'environnement, qui énumère les pouvoirs de police spéciale du maire transférés au directeur du parc national dans le cœur du parc. Alors qu'y figure la police de la circulation et du stationnement, hors agglomération (CGCT, art. L. 2213-1 à L. 2213-6), l'absence de la nouvelle police de l'accès aux espaces protégés n'est guère compréhensible.

Surtout, l'oubli le plus problématique concerne le sort à réserver à la police de la circulation des véhicules terrestres dans les espaces naturels (CGCT, art. L. 2213-4). Sa coexistence avec le nouvel instrument laisse perplexe. D'une part, le champ d'application matériel de l'article L. 360-1 du code de l'environnement recoupe partiellement celui de l'article L. 2213-4 du CGCT, en visant aussi la circulation (en plus de l'accès en lui-même). Un sentiment de redondance s'éprouve. Mais d'autre part, la police visée à l'article L. 2213-4 du CGCT ne connaît pas la restriction territoriale de sa « fausse-jumelle », inféodée aux espaces protégés des livres III et IV du code de l'environnement. Certes, le concours entre polices spéciales est théoriquement admis en application du principe d'indépendance des législations, et l'identité d'autorité compétente devrait prévenir le risque de contradiction des décisions[44]. Néanmoins, la situation est rendue inutilement complexe pour les praticiens, d'autant que le choix de base légale pour l'interdiction de la circulation pourrait être source d'insécurité juridique. Sauf à y voir l'effet d'une certaine précipitation, cet oubli contraste avec la volonté législative d'accélérer la mise en œuvre d'un instrument attendu par de nombreux maires.

B) Des perspectives de mise en œuvre accélérées

En première lecture, l'Assemblée nationale avait prévu l'adoption d'un décret d'application. Le Sénat a obtenu sa suppression afin de « conserver un dispositif flexible et adapté à toutes les situations futures »[45]. L'applicabilité immédiate de la loi est également de nature à favoriser la

[44] F. Melleray (« Les concours entre polices spéciales », *AJDA* 2020, p. 1218) s'interroge cependant : « Une autorité de police peut-elle, au moins lorsqu'ils ont la même finalité ou à tout le moins des finalités proches, ne pas se soucier de l'articulation entre ses pouvoirs [de police spéciale] ? ».

[45] Rapport précité de M. de Cidrac, P. Martin, Ph. Tabarot, p. 108. L'amendement de M. Pascal Martin (n° COM-167 du 27 mai 2021) conduit à supprimer le III de l'article 56 bis du projet de loi, qui disposait : « Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du présent article, notamment les modalités de consultation. ».

réactivité des autorités compétentes face à l'urgence, liée aux conséquences potentiellement irréversibles pour les écosystèmes.

Toujours est-il qu'une question reste ouverte : celle des conditions permettant aux autorités compétentes, agissant sur la base de l'article L. 360-1 du code de l'environnement, de satisfaire au respect du principe de proportionnalité auquel les mesures de police administrative sont classiquement assujetties. D'abord, quel sera le seuil de déclenchement de leur intervention ? Lors des travaux parlementaires, le dépassement de la « capacité d'accueil » d'un site a été évoqué[46]. Notion proche, la « capacité de charge » de l'espace naturel protégé pourrait être mobilisée. En effet, sa prise en compte est déjà une nécessité juridique dans les zones côtières méditerranéennes (parmi les plus menacées par l'hyper-fréquentation), au regard des engagements internationaux de la France[47]. De plus, elle pourrait être appréhendée juridiquement comme un standard[48], reposant sur des seuils à ne pas dépasser (par exemple : la disparition locale d'une espèce protégée)[49]. Face au risque contentieux, l'autorité compétente aurait de toute façon intérêt à fonder ses mesures de réglementation de l'accès sur des études scientifiques, visant à mesurer la capacité de charge de l'espace protégé dans ses dimensions écologique et socio-économique[50].

Ensuite, quel type de mesures l'article L. 360-1 du code de l'environnement est-il susceptible de fonder ? L'interdiction générale et absolue de l'accès à un espace protégé étant l'*ultima ratio*, compte tenu des atteintes potentielles à plusieurs libertés (aller et venir, commerce et industrie, etc.), la plupart des mesures devraient s'orienter vers une « simple » réglementation de l'accès. Techniquement, on pourrait imaginer la mise en place d'un quota de visiteurs associé à un système de réservation fonctionnant sur la base du principe « premier inscrit, premier servi ».

---

[46] « Si la définition de la notion d'hyperfréquentation ne fait pas consensus -- à partir de quel seuil parle-t-on de site « hyperfréquenté » ? --, il est communément admis que la surfréquentation d'un site correspond au dépassement du seuil de sa capacité d'accueil » : *ibid.*, p. 105.

[47] Le protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) de la Méditerranée (auquel a également adhéré l'Union européenne), signé à Madrid le 21 janvier 2008 et entré en vigueur le 24 mars 2011, fait du respect de la capacité de charge de la zone côtière l'un des principes généraux de la GIZC dont les Parties doivent s'inspirer (art. 6.b)).

[48] L. Sidan, *Le droit public face à la « capacité de charge ». L'administration des espaces de la zone côtière*, Thèse droit public, Université de Perpignan, 2020, 478 p., p. 21. L'auteure retient de la capacité de charge la définition synthétique suivante : « la capacité d'un environnement ou d'un écosystème à accepter une activité d'une certaine intensité sans préjudice pour la santé humaine et/ou pour l'environnement » (*idem*).

[49] Ce qui est devenu assez classique en droit administratif : J. Morand-Deviller, « La notion de seuil en droit administratif », *in Mouvement du droit public. Mélanges en l'honneur de Franck Moderne*, Dalloz, 2004, p. 301.

[50] Une démarche exemplaire a été lancée à Porquerolles en 2016 : V. Deldrève, C. Michel, « La démarche de capacité de charge sur Porquerolles (Provence, Parc national de Port-Cros, France) : de la prospective au plan d'actions », *Sci. Rep. Port-Cros Natl. Park,* vol. 33, 2019, p. 63-100.

Des contrôles aléatoires devraient pouvoir être réalisés par des agents assermentés, à l'aide notamment de « QR codes ». Le parc national des Calanques expérimentera dans la calanque de Sugiton, à l'été 2022, un tel système de contingentement avec permis de visite nominatif[51].

L'article 231 de la loi « climat et résilience » ne prévoit cependant pas de sanction spécifique en cas de non-respect d'un arrêté réglementant l'accès à un espace protégé. Les travaux parlementaires évoquent les amendes contraventionnelles prévues pour les manquements aux arrêtés de police (C. pén., art. R. 610-5)[52]. Mais en cas d'atteinte avérée à des espèces ou habitats protégés, c'est un délit pénal qui sera susceptible d'être consommé (C. envir., art. L. 415-3).

Au-delà des aspects pratiques, l'article 231 de la loi du 22 août 2021 a des implications théoriques qu'il ne faut pas mésestimer. Il fournit d'abord les prémices d'un régime général d'accès à la nature en France, dont témoigne son positionnement dans le code de l'environnement. Le Sénat a souhaité symboliquement qu'il ouvre, au sein du Livre III, le Titre VI « Accès à la nature »[53]. Dans un contexte de sectorisation croissante des règles applicables à l'environnement, le législateur a su concevoir une forme de « droit commun » de l'accès aux espaces naturels protégés, terrestres comme marins. Ce régime a cependant quelque chose d'embryonnaire, car rien n'est dit des contours d'un éventuel droit (subjectif) d'accès à la nature[54]. De plus, la police administrative n'est qu'un moyen d'action parmi d'autres, au service de la puissance publique, pour affronter les défis de l'hyper-fréquentation de certains espaces naturels. Sans même évoquer la dimension extra-juridique[55], l'outil fiscal des droits d'entrée dans les espaces protégés pourrait également constituer l'un des éléments de la solution, s'il ne faisait l'objet d'un impensé culturel en France[56].

---

[51] Communiqué de presse du conseil d'administration du parc, 13 juillet 2021.
[52] Rapport précité de M. de Cidrac, P. Martin, Ph. Tabarot, p. 107.
[53] Amendement précité de Pascal Martin, n° COM-167 du 27 mai 2021. Compte tenu des modifications apportées par la loi du 22 août 2021, ce titre sur l'accès à la nature ne devrait-il pas ouvrir carrément le Livre III « Espaces naturels » ?
[54] Alors que les pays scandinaves consacrent de longue date un droit subjectif d'accès à la nature (y compris sur des terrains privés), limité par les exigences de protection de la nature : F. Von Plauen, « L'accès à la nature : droit virtuel ou droit réel ? Étude comparative en droit français et en droit suédois », *AJDA* 2005, p. 1984.
[55] Les stratégies « touristiques » de certains gestionnaires d'espaces protégés visent à rendre les accès plus difficiles, étaler les flux… voire décourager les touristes de venir. Ainsi de l'établissement public du parc national des Calanques : G. Rof, « Le « démarketing » du parc national des Calanques », *Le Monde*, 22 janvier 2021.
[56] S. Jolivet « Des droits d'entrée dans les espaces naturels protégés : la fin d'un impensé ? », *RFFP* n° 148, novembre 2019, p. 171.

Dans une perspective théorique encore plus large, la nouvelle police spéciale de l'accès aux espaces protégés est une avancée en demi-teinte pour l'affirmation d'un ordre public écologique. En créant de toute pièce une nouvelle police spéciale, sans perspective globale sur les polices environnementales, le législateur alimente encore un mal bien documenté[57] : « l'éclatement de l'ordre public écologique en de multiples sous-ordres techniques »[58]. Pour y remédier, la première version de la proposition de loi « Bignon » (19 juillet 2019) avait opté pour une solution radicale : faire de la protection de l'environnement une nouvelle composante de l'ordre public général, par modification de l'article L. 2212-2 du CGCT. Elle aurait eu un mérite : « donner à la police générale un rôle supplétif lui permettant de régir les atteintes à l'environnement qui seraient passées entre les mailles des polices spéciales voire de remédier aux carences des autorités qui en sont titulaires »[59]. Mais cette proposition a fait resurgir le risque d'engagement accru de la responsabilité des maires devant le juge administratif, et la méfiance à l'égard de la décentralisation[60] ; elle a été écartée. Peut-être qu'une proposition de loi sur le problème apparemment très spécifique de l'hyper-fréquentation, n'était pas le cadre le plus approprié pour entamer une réflexion d'ampleur sur ce sujet épineux. Cependant ne mérite-t-il pas d'être mené, ce questionnement , à l'heure où la protection de l'environnement est reconnue comme un objectif de valeur constitutionnelle ?[61]

[57] Rapport au Président de la République relatif à l'ord. n° 2012-34 du 11 janv. 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement, *JO* du 12 janv. 25 polices spéciales étaient alors dénombrées au sein du code.

[58] P. Lascoumes, « Protection de l'environnement et ordre public », *Les cahiers de la sécurité intérieure* n° 9, mai-juillet 1992, p. 14.

[59] Y. Jégouzo, « Police générale et polices spéciales en matière environnementale », *in* Ch. Vautrot-Schwarz (dir.), *La police administrative*, PUF, 2014, p. 164.

[60] V. not. V. Donier, « L'objectif de renforcement du pouvoir de police du maire : quelle effectivité ? », *loc.cit.*

[61] CC, 31 janvier 2020, *Union des industries de la protection des plantes,* nº 2019-823 QPC : *AJDA* 2020, p. 1126, note F. Savonitto ; *D.* 2020, p. 1159, note B. Parance et S. Mabile ; *JCP A* 2020, n° 2156, note Ph. Billet ; *Dr. adm.* 2020, n° 17, note L. Fonbaustier. Pour G. Bailly (« Ordre public et environnement. De la poursuite d'un intérêt général à la reconnaissance d'un ordre public écologique », *AJCT* 2020, p. 340), cette jurisprudence renforce l'unicité de l'ordre public écologique, et contribue à affirmer que l'obligation de préservation de l'environnement est une composante de l'ordre public.