

La capacité de charge et la réglementation des flux des visiteurs au niveau local

Anaëlle BOUÉ

Parc national de Port-Cros (PNPC), 181 Allée du Castel Sainte-Claire, BP 70220, 83406, Hyères CEDEX, France.

Contact : anaelle.boue@gmail.com

Résumé. La capacité de charge touristique fait l'objet d'une démarche de réflexion pluridisciplinaire lancée par le Parc national de Port-Cros (PNPC) en 2016. Cette démarche comprend, entre autres, un volet juridique dont l'objectif est de déterminer comment le droit peut se saisir de la notion de capacité de charge et des données scientifiques résultant des recherches menées dans le cadre de la démarche en matières écologique et sociologique. La notion de capacité de charge n'est saisie par le droit positif que de façon limitée, puisqu'elle n'apparaît explicitement que dans le droit international. Le droit français ne la cite pas expressément, mais certaines notions s'en rapprochent ou permettent de la cerner dans ses différents volets (physique, environnemental et social). C'est ainsi que l'accès et la fréquentation des espaces naturels peuvent, dans certaines conditions, faire l'objet de réglementations relevant, pour des situations très rares, de la police administrative générale et, plus régulièrement, de certaines polices administratives spéciales. Les données scientifiques trouvent alors toute leur utilité, permettant à la fois de motiver les mesures de police administrative, mais également, pour le juge, d'apprécier le caractère nécessaire, adapté et proportionné de ces mesures.

Mots-clés : capacité de charge, fréquentation, accès, tourisme, police administrative.

Abstract. Carrying capacity and visitor flows regulation at the local level. Tourism carrying capacity is the subject of a multidisciplinary reflection process launched by the Port-Cros National Park (PCNP) in 2016. This process initiated includes, among others, a legal aspect with the objective of determining how the law addresses the concept of carrying capacity and scientific data resulting from the research related to the concept in ecological and sociological matters. The concept of carrying capacity is addressed by positive law in a limited way, since it appears explicitly only in international law. French law does not expressly mention it, but some notions come close to it or make it possible to define it in its various aspects (physical, environmental and social). Thus, access to natural areas may, under certain conditions, be the subject of regulations which, in very rare situations, come under the general administrative police and, more regularly, under certain special administrative policies. Scientific data are then very useful, allowing both to motivate the administrative police measures and, for the judge, to assess the necessary, appropriate and proportionate character of these measures.

Keywords: carrying capacity, frequentation, access, tourism, administrative police.

Introduction

La fréquentation touristique au sein du Parc national de Port-Cros (PNPC) ne cesse de croître. C'est ainsi qu'au pic de la saison touristique,

près de 7 000 touristes par jour s'entassent sur les 7 kilomètres de long et 3 kilomètres de large de la petite île de Porquerolles (Bignon *et al.*, 2019). Or l'hyperfréquentation des espaces naturels a un fort impact environnemental sur ces milieux tels que le dérangement des espèces ou la destruction des écosystèmes terrestres et marins ou encore l'augmentation et la dispersion de déchets dans la nature, mais aussi un impact social conséquent, d'une part quant à la tranquillité des habitants vivant au sein de l'espace sur-fréquenté, et d'autre part quant à la qualité de la visite de l'espace en question par les visiteurs eux-mêmes (Coccosis *et al.*, 2002). Ce phénomène implique la recherche d'un équilibre que reflète bien la notion de capacité de charge touristique. A défaut de définition juridique du terme, nous retiendrons la définition la plus répandue de la notion de capacité de charge touristique, cette dernière étant donnée par D. G. Pearce : « *carrying capacity is commonly considered as the threshold of tourist activity beyond which facilities are saturated (physical carrying capacity), the environment is degraded (environmental carrying capacity) or visitor enjoyment is diminished (perceptual or psychological carrying capacity)* » (Pearce, 1981). La capacité de charge touristique peut donc être définie en français comme le nombre de touristes qu'un lieu peut recevoir sans que les infrastructures d'accueil ne soient saturées (capacité de charge physique), l'environnement dégradé (capacité de charge environnementale) et le taux de satisfaction des visiteurs diminué (capacité de charge sociale). La définition donnée par Pearce ne mentionne pas le seuil de tolérance des habitants ; or cet aspect semble essentiel à l'évaluation de la capacité de charge et sera donc inclus dans l'aspect social de la notion (Saveriades, 2000 ; Bergere et Le Berre, 2011).

La capacité de charge touristique fait l'objet d'une démarche de réflexion pluridisciplinaire lancée par le PNPC en 2016 (Deldrève et Michel, 2019). L'identification du territoire du Parc national comme territoire pilote dans l'étude de la capacité de charge sur le littoral constitue l'un des résultats visés par la stratégie scientifique (Barcelo *et al.*, 2013a, 2013b). Cette démarche initiée par le PNPC comprend, entre autres, un volet juridique dont l'objectif est de déterminer comment le droit peut se saisir de la notion de capacité de charge et des données scientifiques résultant des recherches menées dans le cadre de la démarche en matières écologique et sociologique. Cette étude s'attachera ainsi à analyser par quels moyens et sur quels fondements juridiques les autorités administratives locales ainsi que le PNPC pourraient agir afin de réguler la fréquentation touristique sur l'île de Porquerolles. Il convient alors d'étudier plus en profondeur les problématiques liées au volet juridique de la démarche « capacité de charge » en s'intéressant, en premier lieu, à la façon dont le droit positif peut se fonder sur des données scientifiques et dans quelle mesure,

et en second lieu, aux seuils (écologique, social et/ou physique) qui pourraient être pris en compte et servir de fondement à la prise de mesures juridiques par les autorités administratives locales. Cette seconde phase se consacrera à l'analyse de la situation de l'île de Porquerolles. Les développements qui suivent s'appuieront notamment sur une étude de droit comparé analysant les solutions retenues dans divers cas de figure d'espaces hyper-fréquentés, y compris à l'étranger.

L'appréhension de la notion de capacité de charge par le droit positif

La notion de capacité de charge n'est saisie par le droit positif que de façon limitée puisqu'elle n'apparaît explicitement que dans le droit international, plus précisément dans le protocole à la Convention de Barcelone relatif à la gestion intégrée de zones côtières (GIZC) de la méditerranée. Si ce dernier est bien juridiquement contraignant et que des études sont menées dans son cadre afin d'encourager les États, régions et collectivités locales à agir, les autorités locales ont tout de même besoin que des compétences leurs soient attribuées en matière de réglementation de la circulation ou des activités pour pouvoir réguler, au niveau local, les flux de visiteurs au regard de la capacité de charge des espaces.

Or, bien que la notion de capacité de charge n'apparaisse pas expressément dans le droit français, certaines notions s'en rapprochent ou permettent de la cerner dans ses différents volets (physique, environnemental et social). Il convient alors d'étudier les normes de droit français qui pourraient permettre la prise de telles mesures au sein d'espaces hyper-fréquentés, ainsi que certains cas d'espèces pour lesquels des études relatives à la capacité de charge ont été menées ou un seuil de visiteurs maximum fixé.

La notion de capacité de charge saisie par le droit positif

La notion de capacité de charge n'a été que récemment saisie par le droit positif grâce à l'élaboration du protocole GIZC. Elle s'est ainsi vue attribuer pour la première fois une reconnaissance juridique en France en 2009 avec sa ratification. Également ratifié par l'Union européenne (UE) en 2010, le protocole met en avant « *la nécessité de mesurer la capacité de charge du milieu en tant que limite physique au développement incontrôlé et non durable* » (Prieur, 2012). A cette reconnaissance juridique sont associés des engagements généraux qui, bien que disposant d'une portée juridique limitée, peuvent être considérés comme l'amorce d'un véritable régime juridique en devenir. La capacité de charge est ainsi présentée par le protocole GIZC comme une exigence fondamentale à l'aménagement des zones côtières, les États parties s'engageant notamment, par leur ratification, à « *prendre en considération de manière intégrée l'ensemble des éléments relatifs*

aux systèmes hydrologiques, géomorphologiques, climatiques, écologiques, socio-économiques et culturels pour ne pas dépasser la capacité de charge de la zone côtière et pour prévenir les effets négatifs des catastrophes naturelles et du développement » (art. 6 b.). En ratifiant ce protocole, la France, et plus largement l'UE, se sont engagés à définir « des indicateurs de développement des activités économiques en vue d'assurer l'utilisation durable des zones côtières et de réduire les pressions excédant la capacité de charge de celles-ci » (art. 9.1 e). Le rôle de la capacité de charge est développé plus précisément pour certaines procédures, notamment la planification côtière (art. 18.3) et les évaluations environnementales (art. 19.3). Tout en préservant une certaine souplesse, le Protocole constitue un texte international contraignant, instaurant des définitions claires et des principes généraux s'imposant aux États, mais contenant également des dispositions de droit souple leur permettant de rester libres d'adapter leur droit national aux circonstances locales (Prieur, 2012).

L'intégration des dispositions du Protocole au niveau étatique et au niveau local se fait grâce aux différentes normes européennes, aux programmes de recherche internationaux¹ et/ou nationaux, aux études et réflexions régionales/locales, ainsi que par le Plan d'Action pour la Méditerranée (PAM). Ce dernier, dont l'objectif est de protéger et améliorer les conditions de l'environnement de la Région Méditerranéenne en se fondant sur les principes de la durabilité², a d'abord encouragé le recours à l'évaluation de la capacité de charge par les États parties et les régions, puis l'instauration d'instruments juridiquement contraignants afin de maîtriser le développement touristique dans les zones souffrant des pressions touristiques et de la détérioration du littoral connexes³. La stratégie méditerranéenne pour le développement durable 2016-2025 se développe autour de la vision suivante : « Une région Méditerranéenne prospère et pacifique dans laquelle les habitants bénéficient d'une grande qualité de vie et où le développement durable s'inscrit dans les limites de la capacité de charge d'écosystèmes sains. Ceci sera réalisé grâce à des objectifs communs, la forte implication de toutes les parties prenantes, la coopération, la solidarité, l'équité et la gouvernance participative » (PNUE/PAM, 2016). Bien que ne relevant que du droit souple, cette stratégie marque la volonté des États

¹ Par exemple, BEACHMED ou ProtoGIZC.

² Conformément à son cadre légal tel qu'il est fixé par la Convention de Barcelone pour la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée, et ses protocoles additionnels.

³ L'orientation stratégique 3.1 prévoit « Appliquer des processus de planification territoriale et intégrés et autres instruments pertinents, améliorer le respect des obligations des règles et règlements respectifs, afin d'accroître la cohésion économique, sociale et territoriale et réduire les pressions sur l'environnement » et l'une des actions de mise en œuvre (action 3.1.2.) est que les gouvernements nationaux, les autorités locales et les autorités chargées de la planification s'assurent « que des instruments juridiquement contraignants pour le développement touristique soient en place pour les zones souffrant des pressions touristiques, de l'expansion immobilière et de la détérioration du littoral connexes ».

membres du PAM d'adopter une approche intégrant pleinement les considérations relatives à la capacité de charge en région Méditerranée.

L'UE est également à l'origine de plusieurs études relatives à la capacité de charge touristique permettant de mieux appréhender la notion, tel que le rapport de recherche sur l'hyper-fréquentation touristique réalisé à la demande du Comité TRAN du Parlement européen (Peeters *et al.*, 2018). La notion n'apparaît explicitement, au sein des normes européennes, que dans la directive 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement qui fait appel au concept « de la capacité de charge de l'environnement naturel »⁴. Cependant, bien que la notion ne soit pas intégrée comme telle, on peut aussi la relier à d'autres impératifs présents dans certaines normes telle que la directive cadre stratégie pour le milieu marin dont l'un des objectifs est que « *les stratégies marines appliquent à la gestion des activités humaines une approche fondée sur les écosystèmes, permettant de garantir que la pression collective résultant de ces activités soit maintenue à des niveaux compatibles avec la réalisation du bon état écologique et d'éviter que la capacité des écosystèmes marins à réagir aux changements induits par la nature et par les hommes soit compromise [...]* »⁵. En outre, la directive Habitats et la directive Oiseaux, qui déterminent la constitution d'un réseau écologique européen de sites Natura 2000 (comprenant à la fois des zones spéciales de conservation et des zones de protection spéciale), et les espaces protégés au titre de conventions internationales⁶, ne saisissent pas de façon spécifique la question de la capacité de charge. Elles promeuvent néanmoins une protection et une gestion durable des espaces naturels et peuvent ainsi induire la prise de mesures visant à limiter la fréquentation sur les espaces naturels protégés.

Enfin, la question de la capacité de charge a pu être saisie au niveau local, par le biais d'études et de réflexions lancées par divers acteurs locaux, en particulier par des collectivités locales ou des établissements publics en charge d'une mission de préservation de l'environnement (O'Brien, 2014). C'est le cas du PNPC dont la Charte cite explicitement et à plusieurs reprises la notion de capacité de charge et la réflexion lancée autour de ce thème afin d'en déterminer

⁴ Annexe III, 2.c., Directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE.

⁵ Art. 1. 3., Directive 2008/56/CE du Parlement Européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin.

⁶ Les zones humides d'importance internationale au titre de la Convention de Ramsar, les réserves de biosphère dans le cadre du Programme de l'UNESCO sur « L'Homme et la biosphère », ou encore le patrimoine mondial de l'UNESCO.

la limite dans les cœurs du Parc national. La Charte définit ainsi la capacité de charge de la façon suivante : « *la capacité de charge correspond au seuil de fréquentation au-delà duquel on observe des impacts environnementaux, parfois irréversibles, ainsi qu'une altération de la qualité générale d'accueil, par la saturation des infrastructures et des équipements* », avant d'ajouter « *c'est aussi le seuil au-delà duquel on observe une altération de la quiétude, du silence, de la capacité à s'isoler, et plus globalement des ambiances et du caractère des îles* » (PNPC, 2015). La Charte fixe comme objectif d'adapter la fréquentation aux capacités et au caractère des cœurs. Dans ce cadre, elle préconise d'abord de définir collectivement la capacité de charge de chaque île, sur terre et en mer, précisant que la réflexion sur la capacité de charge devra porter sur l'évaluation du niveau maximum de pression qui peut s'exercer sur les ressources des îles, sans mettre en péril l'équilibre entre activités humaines et préservation des patrimoines⁷. La Charte préconise ensuite qu'à l'issue de cette réflexion, des mesures négociées soient mises en œuvre pour organiser et adapter la plaisance ainsi que la desserte maritime des îles, dans les limites de leurs capacités de charge définies collectivement⁸. On retrouve par conséquent, parmi les 47 mesures prioritaires de la Charte, l'ambition de « *définir collectivement la capacité de charge de chaque île, sur terre et sur mer* ». La Charte met ainsi en lumière les recherches menées par le PNPC sur la capacité de charge de ses cœurs et les efforts de négociation réalisés avec les acteurs concernés. Ces éléments permettent de favoriser l'acceptation sociale et de faciliter la mise en œuvre d'éventuelles nouvelles mesures juridiquement contraignantes.

Concernant la portée et la nature juridique de la Charte, le décret du 31 décembre 2015 portant approbation de la Charte ne confère pas de valeur réglementaire aux dispositions de la Charte ni la possibilité d'une application directe. Il a pour seul effet d'approuver la Charte, d'en publier le contenu et de marquer le point de départ des adhésions des communes ayant vocation à y adhérer. Toutefois, le Conseil d'État a pu mettre en exergue, à propos des parcs régionaux, le principe de l'obligation de mise en œuvre de la Charte qui pèse sur l'État et les collectivités territoriales concernées, dans le cadre de leur compétence et dès lors que ces compétences leur confèrent un pouvoir d'appréciation. Le concept de Charte pour les parcs régionaux étant le même que pour les parcs nationaux, un parallèle peut être établi. La juridiction administrative a notamment pu considérer qu'« *il appartient à l'État et aux différentes collectivités territoriales concernées de prendre les mesures et de mener les actions propres à assurer la réalisation des objectifs de la Charte et de mettre en œuvre*

⁷ Objectif 1-III Charte PNPC.

⁸ Ibid.

les compétences qu'ils tiennent des différentes législations, dès lors qu'elles leur confèrent un pouvoir d'appréciation »⁹. Cette jurisprudence s'inscrit dans le cadre législatif fixé par le Code de l'environnement qui prévoit une obligation de cohérence des actions des collectivités publiques¹⁰ et de compatibilité des documents d'urbanisme¹¹ avec la Charte. Contrairement au rapport de conformité qui interdit toute différence, le rapport de compatibilité exige seulement que les actes hiérarchisés « ne soient pas inconciliables entre eux et que les actes subordonnés n'empêchent pas la mise en œuvre des actes supérieurs ». Le rapport de compatibilité autorise ainsi ce qui est différent tout en prohibant ce qui est contraire : l'autorité compétente dispose d'une marge d'appréciation, mais rien ne doit donc être entrepris qui fasse obstacle ou rende plus difficile, voire impossible, la mise en œuvre des objectifs et orientations de la Charte (Pouthier, 2014). Le juge administratif retient une conception plus ou moins rigide du rapport de compatibilité. Cette dernière varie en fonction de divers facteurs et, si les autorités compétentes disposent d'une marge d'appréciation incontestable¹², le juge administratif a pu durcir son contrôle de compatibilité lorsqu'était en jeu la protection d'un espace sensible naturel, agricole ou patrimonial¹³. La notion de cohérence, qui se trouve à mi-chemin entre conformité et compatibilité, implique de la part de l'État et des collectivités territoriales qu'ils exercent leurs pouvoirs dans leurs domaines respectifs de compétence sans contradiction avec la Charte¹⁴.

Les notions indirectement liées à la capacité de charge

Bien que le Protocole GIZC impose aux États de prendre en considération les éléments relatifs aux systèmes hydrologiques, géomorphologiques, climatiques, écologiques, socio-économiques et culturels pour ne pas dépasser la capacité de charge sur les zones côtières, les normes internationales et européennes citées ne permettent pas aux autorités administratives locales d'agir directement et uniquement sur leur fondement afin de limiter la circulation des personnes au sein d'un espace. Des fondements juridiques en droit interne sont nécessaires. Or le droit interne ne mentionne pas expressément la notion de capacité de charge, ni la

⁹ CE, 20 déc. 2013, n° 363667, Association France Nature Environnement.

¹⁰ Art. L. 331-3 C. envir. pour les parcs nationaux et art. L 333-1 C. envir. pour les parcs régionaux.

¹¹ Art. L. 331-3 C. envir. pour les parcs nationaux et art. L 333-1 C. envir. pour les parcs régionaux.

¹² CE, 12 févr. 2014, n° 357215, Commune d'Épinay-Champlâtreux.

¹³ Par ex., CE 17 déc. 1982, n° 38517, Chambre d'agriculture de l'Indre ; ou encore, CE

¹⁴ mai 1988, n° 55881, Moreels.

¹⁴ CE, 2 oct. 2017, n° 398322, Montpellier Méditerranée Métropole.

possibilité pour les autorités administratives de prendre des mesures pour ne pas la dépasser. De plus, si les chartes des parcs régionaux et parcs nationaux peuvent mentionner la capacité de charge, les dispositions législatives et réglementaires qui en sont le fondement ne font peser sur les autorités et collectivités publiques signataires qu'une obligation générale de mise en œuvre, et non une obligation d'agir. La capacité de charge peut néanmoins être saisie à travers les normes donnant compétence pour agir aux autorités administratives locales en séparant les composantes physique, sociale et environnementale afin de les aborder de façon distincte. En effet, les différents volets de la capacité de charge apparaissent séparément dans les missions de police administrative relevant des autorités administratives locales ou déconcentrées et peuvent notamment permettre à ces dernières, dans le respect de certaines conditions, de régler la circulation dans des espaces déterminés (Jolivet, 2018) (Tabl. I).

Le fondement juridique qui semble le plus adapté, de par son objectif et car il permet de prendre en compte les diverses composantes de la capacité de charge, est celui de la police administrative spéciale de l'accès aux espaces protégés (Jolivet, 2020b), instaurée par l'article L. 3601 du Code de l'environnement. Elle résulte de la proposition de loi portant diverses mesures tendant à réguler « l'hyperfréquentation » dans les sites naturels et culturels patrimoniaux, présentée par le sénateur Jérôme Bignon, finalement reprise sous forme d'amendement au projet de loi Climat adopté lors de l'été 2021¹⁵. L'article permet au maire, au préfet maritime concernant les espaces maritimes, ou au préfet de département compétent lorsque la mesure excède le territoire d'une seule commune, de réglementer ou interdire, par arrêté motivé, l'accès des personnes, des véhicules et des animaux domestiques aux espaces protégés au titre des livres III et IV du Code de l'environnement, 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* ». Les espaces protégés comprennent ainsi les parcs nationaux, les réserves naturelles, les parcs naturels régionaux, les réserves de biosphère, les zones humides d'importance internationale, les sites Natura 2000, les espaces protégés au titre d'un arrêté de protection de biotope, de protection des habitats naturels ou de protection de géotope, les sites classés, inscrits ou opération grand site, ou encore les aires marines protégées telles que mentionnées à l'art. L. 334-1 C. envir. Sont exclus les espaces non-protégés ainsi que les espaces protégés en application d'autres dispositions tels que les espaces naturels sensibles et les

¹⁵ Amendement n° 5333 au projet de loi n° 3875 relatif à la lutte contre le dérèglement climatique, présenté par M. Causse, rapporteur thématique.

zones naturelles des Plans locaux d'urbanisme (Code de l'urbanisme) ou des réserves biologiques (Code forestier). Cet article devrait permettre aux autorités administratives locales de pouvoir faire face, dans de nombreuses situations, à l'hyperfréquentation touristique, en se fondant sur chacune des composantes de la capacité de charge. S'agissant des situations pour lesquelles le recours à cette disposition serait exclu, d'autres fondements juridiques peuvent être envisagées, bien que plus limités. En premier lieu, la composante environnementale de la capacité de charge peut être reliée à la police administrative générale du maire, ou du préfet de département compétent en cas de substitution, à travers sa mission « *de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser [...] les pollutions de toute nature* »¹⁶. Si les mesures pouvant être prises dans ce cadre ne doivent être menées que dans l'intérêt des êtres humains, elles peuvent tout de même indirectement contribuer à la protection de l'environnement. Le Conseil d'État a en effet reconnu que les pollutions de toute nature « *comprennent en particulier certaines atteintes à l'environnement* »¹⁷. En ce sens, le Conseil d'État a pu juger légal l'arrêté d'un maire interdisant la baignade et la circulation des bateaux à moteur sur un lac dont la pollution des eaux et l'état d'envasement – causés par la fréquentation nautique même – « *constituaient une menace telle pour la santé des baigneurs éventuels qu'ils justifiaient l'interdiction générale de la baignade* »¹⁸. Autre exemple, des arrêtés préfectoraux portant restriction d'accès temporaire au sommet du Mont-Blanc (Haute-Savoie) ont été pris, en 2018, sur le fondement de la police administrative générale¹⁹. Ces arrêtés étaient en particulier fondés sur des motifs de sécurité et de salubrité publiques, l'hyper-fréquentation du site et l'absence de réservation d'une place en refuge par de nombreux visiteurs ayant entraîné un dépassement récurrent et significatif de la capacité d'accueil du refuge ainsi que des comportements non-appropriés. Les considérants des arrêtés mentionnaient notamment les conditions d'évacuation en cas d'incendie ou d'incident prescrites pour cet établissement situé en haute altitude, les risques sanitaires liés à la consommation d'eau, à l'évacuation des déchets organiques et au respect des normes environnementales, et les tensions et troubles à l'ordre public causés par certains visiteurs sans réservations, notamment à l'égard du gardien du refuge. Ces

¹⁶ Art. L. 2212-2 CGCT.

¹⁷ Avis annexé à la circulaire du 14 juin 1989 relative aux règles d'hygiène, JO du 26 juil. 1989, p. 9330.

¹⁸ CE, 28 nov. 1980, n° 04551, Commune d'Ardres Pas-de-Calais.

¹⁹ Arrêtés préfectoraux n°2018-0071 du 20 juil. 2018 et n° 2018-0080 du 14 août 2018, portant restriction temporaire d'accès au sommet du Mont-Blanc via le refuge du Goûter.

arrêtés instaurent une obligation de réservation en refuge pour les personnes souhaitant accéder au Mont-Blanc par l'itinéraire de l'Aiguille du Gouter, du dôme du Gouter et de l'arête des Bosses au-delà du glacier de Tête Rousse. Le juge n'a cependant pas eu à se prononcer sur la légalité de ces arrêtés et la jurisprudence sur le sujet demeure peu abondante. Le juge administratif a cependant pu annuler des arrêtés venant limiter la fréquentation piétonne car le lien avec le maintien de l'ordre public n'était pas établi. C'est ainsi qu'il a jugé illégal pour incompétence des arrêtés limitant l'accès à des espaces naturels protégés fondés sur des motifs tirés soit exclusivement de « la protection des espèces animales et végétales »²⁰, soit de la protection de « l'intégrité de sites classés »²¹, rappelant également l'existence des polices spéciales de la protection des espèces animales et végétales et des sites classés et inscrits, toutes deux confiées à l'État. Malgré les limites mentionnées, il est indéniable que la sur-fréquentation touristique dans les espaces naturels entraîne une multiplication des déchets, une pollution toujours plus importante de l'eau et de l'air, ainsi que la destruction des habitats et une perte de biodiversité notable, et il pourrait être envisagé que, dans des conditions particulières, les pollutions causées par l'hyper-fréquentation d'un espace puissent faire obstacle au maintien de l'ordre public et justifier la prise d'un arrêté relevant de la police administrative générale. Le volet environnemental peut également être rattaché à la compétence de police administrative générale dont dispose le préfet maritime en matière environnementale concernant le domaine maritime²², ou encore à la possibilité pour le préfet maritime et/ou le préfet de département compétent de prendre des arrêtés de protection de biotope²³ ou de protection des habitats naturels²⁴ afin de préserver un espace. Enfin, la police administrative spéciale de la circulation, compétence du maire par principe, ou du directeur de l'établissement public du parc national concernant le cœur du parc, permet également de limiter la circulation des véhicules terrestres pour des motifs environnementaux²⁵. Si sur le papier les hypothèses semblent nombreuses, il convient tout de même de rappeler qu'en pratique les conditions à la prise de mesures règlementant l'accès à un espace protégé sur ces fondements sont rarement remplies. Le dispositif juridique tel qu'il existait avant l'adoption du nouvel article L. 360-1 du Code de l'environnement ne permettait que

²⁰ TA Nice, 22 févr. 2005, n° 0300491, Préfet des Alpes-Maritimes c./ Commune de Gourdon.

²¹ CAA Marseille, 4 juil. 2005, n° 03MA00612, Commune de Courmes.

²² Art. 1, Décret n°2004-112 du 6 févr. 2004.

²³ Art. R. 411-15 à R. 411-17 C. env.

²⁴ Art. R. 411-17-7 à R411-17-8 C. env.

²⁵ Art. L. 2213-1-1, L. 2213-2 et L. 2213-4 CGCT.

rarement aux gestionnaires de faire face aux difficultés causées par l'hyper-fréquentation. L'adoption de cette nouvelle police spéciale de l'accès aux espaces protégés devrait permettre de passer outre ces difficultés.

Tableau I. La police administrative et les composantes de la capacité de charge.

	Arrêté de police administrative générale	Arrêté de police administrative spéciale de la circulation des véhicules terrestres	Arrêté de police administrative spéciale d'accès aux espaces protégés	Arrêté de police générale du préfet maritime	Arrêté de protection de biotope	Arrêté de protection des habitats naturels
Compétence	Maire ou préfet de département si substitution	Maire	Maire, préfet de département ou préfet maritime	Préfet maritime	Préfet maritime et/ou préfet de département	Préfet maritime et/ou préfet de département
Capacité de charge environnementale	Prévenir et faire cesser les pollutions de toute nature.	Protection de l'environnement ¹ ou préservation de la qualité de l'air, protection des espèces animales ou végétales, et protection des espaces naturels et des paysages ² .	Permettre la protection ou la mise en valeur à des fins écologiques, agricoles, forestières, esthétiques, ou paysagères, d'un espace protégé au titre des livres III et IV C. envir. ou la protection des espèces animales ou végétales sur un tel espace.	Protection de l'environnement.	Favoriser la protection ou la conservation des biotopes (habitat nécessaire à la survie de specimens protégée).	Protéger les habitats naturels fixés par arrêté ³ .

¹ Art. L. 2213-1-1 et L. 2213-2 CGCT.

² Art. L. 2213-4 CGCT.

³ Arrêté du 19 déc. 2018 fixant la liste des habitats naturels pouvant faire l'objet d'un arrêté préfectoral de protection des habitats naturels en France métropolitaine.

	Arrêté de police administrative générale	Arrêté de police administrative spéciale de la circulation des véhicules terrestres	Arrêté de police administrative spéciale d'accès aux espaces protégés	Arrêté de police générale du préfet maritime	Arrêté de protection de biotope	Arrêté de protection des habitats naturels
Capacité de charge sociale	Prévenir et faire cesser les troubles de voisinage.	Préservation de la tranquillité publique et la protection des sites ou leur mise en valeur à des fins esthétiques, écologiques, agricoles, forestières ou touristiques.	Permettre la protection ou la mise en valeur à des fins touristiques, d'un espace protégé au titre des livres III et IV C. envir.			
Capacité de charge physique	Assurer la sécurité et la salubrité publique.	Permettre la mise en valeur des espaces naturels, des paysages ou des sites à des fins esthétiques ⁴ .	Permettre la protection ou la mise en valeur à des fins esthétiques ou paysagères, d'un espace protégé au titre des livres III et IV C. envir.	Maintien de l'ordre public.		

⁴ Art. L. 2213-4 CGCT.

En deuxième lieu, la composante sociale de la capacité de charge, en particulier la tranquillité des habitants vivant au sein d'un espace hyper-fréquenté, peut être rattachée à la police administrative générale à travers sa mission de « réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que [...] les troubles de voisinage »²⁶. Les troubles de voisinage ont en effet souvent pu justifier l'adoption de mesures de police liées à la protection de l'environnement dans sa version anthropocentrée et la densité de la jurisprudence en la matière en est la preuve. Or il pourrait être envisagé qu'un nombre élevé de visiteurs au sein d'un espace localisé ou que certaines activités touristiques soient la source de nuisances sonores dépassant les inconvénients normaux de la vie en société de par la durée, la répétition ou l'intensité du bruit²⁷, et constituant *a fortiori* des troubles de voisinage pour les riverains du site. Les nuisances sonores font l'objet d'une riche jurisprudence et le Conseil d'État a notamment pu estimer que commet une faute de nature à engager la responsabilité de la commune le maire « qui s'est abstenu de prendre les mesures nécessaires pour limiter l'accès à un terrain de sport [...] afin de réduire les nuisances sonores »²⁸ importantes et fréquentes causées par la « fréquentation non contrôlée à des horaires tardifs du terrain de basket-ball dont [les requérants étaient] riverains »²⁹. Dans cette affaire, la cour administrative d'appel de Paris s'est placée exclusivement sur le terrain de la responsabilité pour faute du fait de la carence du maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police. Par ailleurs, la composante sociale de la capacité de charge peut aussi être reliée à la police spéciale de la circulation des véhicules terrestres dont l'objectif est, entre autres, la préservation de la « tranquillité publique » et « la protection des sites ou leur mise en valeur à des fins esthétiques, écologiques, agricoles, forestières ou touristiques »³⁰. A ce titre, peut également être pris en compte le seuil de fréquentation au-delà duquel le taux de satisfaction des visiteurs de l'espace naturel diminue. En dernier lieu, la composante physique de la capacité de charge peut être reliée à des impératifs de sécurité, découlant soit des missions de police administrative générale du maire, ou du préfet de département (en cas de substitution), soit des missions de police administrative générale du préfet maritime en ce qui concerne le domaine public maritime. En ce sens, les juges administratifs ont déjà eu à se prononcer dans une affaire liée à des limitations de circulation pour des motifs de sécurité dans le cadre de l'hyper-fréquentation d'un site. En effet, la Cour d'appel de Nantes a pu confirmer la légalité d'arrêtés du maire

²⁶ Art. L. 2212-2 CGCT.

²⁷ Art. R. 1334-31 CSP.

²⁸ CE, 7^{ème} et 5^{ème} sous-sections réunies, 28 nov. 2003, n°238349.

²⁹ CAA de Paris, 19 juin 2001, n° 98PA01882.

³⁰ rt. 2213-4 CGCT.

du Mont-Saint-Michel interdisant notamment la circulation des vélos sur la digue route, le pont-passerelle et l'esplanade pendant la période de forte affluence touristique, de 10:00 à 18:00 heures du 1^{er} mai au 30 septembre, estimant « *que cette mesure, qui ne revêt pas ainsi de caractère général et absolu, est justifiée, d'une part, par la nécessité de garantir la commodité et la sécurité des piétons qui circulent en nombre sur les platelages-bois pendant cette période et, d'autre part, par la nécessité de garantir la sécurité des cyclistes et de réserver la chaussée bitumée, dont la largeur est réduite, notamment au niveau du tronçon terminal du pont passerelle, aux navettes et aux véhicules motorisés autorisés, dont la circulation est particulièrement intense pendant cette période* »³¹. L'arrêté était également fondé sur l'article 2213-4 du Code général des collectivités territoriales.

Au-delà des pouvoirs de police administrative dont disposent les autorités administratives locales, les pouvoirs de police portuaire peuvent permettre d'appréhender la capacité de charge physique des ports et de limiter l'accès aux sites insulaires. En matière de police portuaire, d'une part, l'autorité portuaire exerce la police de l'exploitation du port, qui comprend notamment l'attribution des postes à quai et l'occupation des terre-pleins, et la police de la conservation du domaine public du port, d'autre part, l'autorité investie du pouvoir de police portuaire exerce la police du plan d'eau qui comprend notamment l'organisation des entrées, sorties et mouvements des navires, bateaux ou autres engins flottants³². Il convient de rappeler que ces dispositions n'entraînent aucun transfert de compétence en matière de police administrative. Dans chaque port, des règlements particuliers et des mesures prises par arrêté peuvent compléter les règlements généraux de police portuaire. En ce sens, un arrêté municipal du 9 juin 1987 réglementant les conditions de navigation dans le port des moines à l'île de Saint-Honorat (Alpes-Maritimes) est venu interdire, pour des raisons pratiques, l'exercice de toute activité commerciale au sein du port³³. Le port dispose en effet d'une capacité d'accueil réduite et ne peut accueillir de bateau de transport de passagers pour des raisons pratiques. Autre cas d'espèce, le règlement particulier de police du 28 mai 1998 modifié du port de Port-Joinville (Vendée) prévoit qu'un seul ponton soit réservé aux navires à passagers et que le ponton en question ne puisse accueillir que deux navires en même temps, soit un de chaque côté. Concernant ce règlement, la Cour d'appel de Nantes a estimé qu'« *en réservant à la régie départementale, l'utilisation du môle du fond du port et en*

³¹ CAA Nantes, 4^{ème} Ch., 8 déc. 2017, n°16NT00395.

³² Art. L. 5331-7 et L. 5331-8 C. transp.

³³ Arrêté municipal n°1W405 du 9 juin 1987 réglementant les conditions de navigation dans le port des moines à Saint-Honorat.

affectant aux trois vedettes des compagnies privées un ponton avec deux postes d'accostage d'une longueur utile de 30 m, le président du conseil général de la Vendée s'est borné à répartir les installations existantes en fonction de la configuration des lieux et des contraintes de sécurité justifiant que soit évitée une concentration de tout le trafic de passagers dans la zone de la gare maritime servant également à l'embarquement et au débarquement de véhicules et à la manutention de flux marchandises », et que cette répartition des installations portuaires entre les navires assurant les liaisons entre l'île d'Yeu et le continent ne méconnaît donc pas les principes d'égalité et de liberté du commerce et de l'industrie et les règles de la concurrence³⁴. Les pouvoirs de police portuaire peuvent ainsi permettre d'appréhender la capacité de charge physique des ports en répartissant les installations existantes en fonction de la configuration des lieux et des contraintes de sécurité. Par ailleurs, les mesures prises dans ce cadre peuvent soit l'être indépendamment de toute autre mesure, soit être couplées à un arrêté de police administrative. C'est en ce sens que le Conseil d'État a considéré que l'autorité détentrice du pouvoir de police portuaire peut, si la situation l'exige, « régler l'entrée [des navires de transport de passagers] dans le port et leur stationnement sur l'emplacement du quai qui leur est affecté, en réduisant par exemple la durée du stationnement, en limitant le nombre de rotations par bateau, voire en interdisant l'entrée et le stationnement des navires excédant une certaine taille », excluant toutefois la possibilité de subordonner l'entrée et le stationnement de ces navires à la délivrance préalable d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public³⁵.

La mise en œuvre de démarches de capacité de charge au niveau local

Le concept de capacité de charge touristique induit l'existence d'un seuil de fréquentation au-delà duquel les capacités physiques d'accueil d'un lieu seraient dépassées, et/ou ses caractéristiques sociales et écologiques pourraient être bouleversées. L'évaluation de la capacité de charge peut néanmoins s'avérer complexe, en particulier en ce qui concerne les impacts environnementaux de la fréquentation anthropique. Ces derniers se révèlent en pratique « difficilement mesurables » et « les critères souvent imprécis, multiples, combinant des aspects quantitatifs et qualitatifs » (Lindberg *et al.*, 1997 ; Duvat, 2008 ; Deldrève et Michel, 2019). La capacité de charge ne semble donc pas pouvoir être considérée comme une « valeur absolue », « un nombre miracle » (Bergère et Le Berre, 2011 ; Deldrève et Michel, 2019).

De nombreuses études ont été, ou sont toujours, menées, au

³⁴ CAA Nantes, 2^{ème} Chambre, 19 avr. 2005, n°04NT00931.

³⁵ CE, Juge des référés, 2 juil. 2003, n°257971.

niveau local, par des organismes de recherche, de protection de l'environnement, ou étatiques, afin de déterminer des seuils et de justifier la prise de mesures juridiques ou de gestion visant à réguler les flux touristiques. Pour certains sites, les études relatives à la capacité de charge ont permis la fixation de quotas de visiteurs, de façon directe comme dans la ville de Dubrovnik (Croatie), ou indirecte comme dans la zone de protection d'habitats naturels du Mont-Blanc (Haute-Savoie). Néanmoins, pour la totalité des cas étudiés – et il semblerait qu'il en soit de même pour la grande majorité des cas existants –, les mesures se fondent sur des perceptions sociales ainsi que sur la capacité de charge physique des sites dont l'accès a été limité (Tabl. II).

Si bien souvent les acteurs plaidant en faveur d'une régulation des flux de visiteurs ont en tête la protection de l'environnement, cette analyse comparative met en évidence que la détermination d'un seuil environnemental précis *via* des études scientifiques peut s'avérer difficile. Comme le montrent les exemples du Mont-Blanc ou de la Réserve naturelle de la Baie de Somme, dans certains cas, il était néanmoins possible – et ce même avant l'adoption du nouvel article L. 360-1 du Code de l'environnement – de régler l'accès à un site sur le fondement du respect de la capacité d'accueil du lieu et de ses infrastructures, autrement dit de sa capacité de charge physique. L'adoption de la nouvelle police administrative spéciale d'accès aux espaces protégés devrait faciliter l'intervention en permettant la prise en compte des données relatives aux volets environnemental et social de la capacité de charge. Dans ce cadre, le recours à la notion de capacité de charge permet de soutenir les restrictions adoptées en assistant l'éventuel travail de conciliation réalisé, en France, par les juges administratifs entre les intérêts économiques, sociaux et environnementaux tel que le prescrit l'article 6 de la Charte de l'environnement. Dans ce contexte, il convient alors d'étudier plus en détail la place des données scientifiques en droit de l'environnement et l'intérêt des études relatives à la capacité de charge au regard du droit.

Les données scientifiques en droit de l'environnement

Le droit de l'environnement constitue un point de rencontre entre le droit et la science. En effet, c'est bien souvent la science, et plus particulièrement l'écologie scientifique, qui « *décèle, identifie, pose et continue de poser les problèmes écologiques auxquels prétend répondre le droit de l'environnement* » (Gutwirth et Naim-Gesbert, 1995). La science constitue ainsi un fondement à la législation et aux normes du droit de l'environnement, mais joue également un rôle prépondérant lors de l'application et de la mise en œuvre du droit de l'environnement. Elle intervient d'ailleurs fréquemment au sein des procès en matière environnementale, et peut s'avérer déterminante dans l'issue du litige. Dès lors, d'une part la notion de capacité de

charge peut orienter l'action publique, et d'autre part elle peut servir de fondement à la décision juridictionnelle. Il convient également de rappeler qu'en parallèle des données écologiques, des données sociologiques ainsi que des données en matière de sécurité ou de salubrité ont tout leur rôle à jouer dans l'appréhension, par le droit, de la capacité de charge d'un site.

La prise en compte des données scientifiques par le droit de l'environnement

On peut noter l'importance des connaissances scientifiques dans l'adoption de mesures de protection des espaces naturels permettant la règlementation des flux de visiteurs, notamment concernant les arrêtés de protection de biotope et les arrêtés de protection des habitats naturels, ou encore s'agissant de la création d'espaces naturels protégés et de leur gestion, tels que les parcs nationaux et réserves naturelles. Les arrêtés de protection des biotopes et les arrêtés de protection des habitats naturels doivent en effet être fondés sur des données scientifiques, prouvant pour les premiers, l'existence d'un habitat nécessaire à l'alimentation, la reproduction, le repos ou la survie de spécimens d'une espèce protégée³⁶, et pour les seconds, la nécessité de la mesure pour empêcher la destruction, l'altération ou la dégradation de certains habitats naturels³⁷. Ces mesures peuvent prévoir une règlementation de l'accès à la zone désignée, en limitant l'accès à travers une obligation de réservation par exemple, ce qui est le cas pour la zone de protection d'habitat naturel du Mont-Blanc³⁸, ou encore en prévoyant une interdiction totale d'accès, ce qui est le cas par exemple pour certaines îles corses³⁹. Des restrictions d'accès peuvent également être prévues pour les parcs nationaux ou réserves naturelles par leur décret de création ou par arrêté, notamment au sein des cœurs et zones classées en réserves intégrales. Tel est le cas de l'île de Bagaud, classée réserve intégrale au sein du Parc national de Port-Cros, qui fait l'objet d'une interdiction de débarquement, d'amarrage à la côte et de pénétration et circulation des personnes⁴⁰. Lors de la création des parcs nationaux et réserves naturelles, une étude scientifique doit être réalisée afin de déterminer l'intérêt de l'opération et attester de l'intérêt écologique au regard des objectifs prévus. Pour ces dernières, les mesures de protection mises en

³⁶ Art. R. 411-15 C. envir.

³⁷ Art. R. 411-17-7 C. envir.

³⁸ Arrêté n°DDT-2020-1132 du 1^{er} oct. 2020 portant création de la zone de protection d'habitats naturels du Mont-Blanc - Site d'exception.

³⁹ Arrêté préfectoral n°93-1331 du 20 août 1993 portant protection du biotope de l'archipel de la Tonnara.

⁴⁰ écret n°2007-757 du 9 mai 2007 portant classement de la réserve intégrale des îlots de Port-Cros dans le cœur du Parc national de Port-Cros.

place sont variables selon les réserves et doivent être justifiées par les nécessités de la conservation de la faune, de la flore, du sol, des eaux, des gisements de minéraux et de fossiles, c'est-à-dire par des données scientifiques⁴¹.

La production de données scientifiques peut également se révéler importante lors de l'adoption de mesures de protection des espaces naturels permettant la réglementation des flux de visiteurs au titre des pouvoirs de police administrative générale du maire⁴², du préfet de département (en cas de substitution)⁴³ ou du préfet maritime⁴⁴, ou au titre des pouvoirs de police spéciale de la circulation⁴⁵ ou de l'accès aux espaces protégés⁴⁶. Si seules les mesures administratives prises dans le cadre des quatre dernières hypothèses font l'objet d'une obligation de motivation imposant d'exposer les raisons de fait et de droit qui ont conduit l'autorité administrative à prendre cette décision ainsi que le lien entre ces raisons et la décision, toute mesure de police administrative est soumise au respect des critères de nécessité et proportionnalité. C'est ici que la production de données scientifiques peut paraître essentielle puisque ces dernières peuvent prouver l'existence d'un trouble à l'ordre public concernant la police administrative générale du maire, ou d'une atteinte portée à l'environnement concernant la police spéciale de l'accès aux espaces protégés, la police spéciale de la circulation ou la police administrative générale du préfet maritime. Le principe de proportionnalité s'est en effet imposé comme l'« exigence d'un rapport, d'une adéquation, entre les moyens employés par l'administration et le but qu'elle vise » (Braibant, 1974). Une mesure restrictive des libertés publiques doit donc être à la fois appropriée ou adaptée, nécessaire et proportionnée : « appropriée, en ce qu'elle doit permettre de réaliser l'objectif légitime poursuivi ; nécessaire, dès lors qu'elle ne doit pas excéder ce qu'exige la réalisation de cet objectif ; et proportionnée, en ce qu'elle ne doit pas, par les charges qu'elle crée, être hors de proportion avec le résultat recherché » (Sauvé, 2018). Les données scientifiques qui résultent d'études sur la capacité de charge pourraient alors permettre de légitimer et de prouver le caractère adapté, nécessaire et proportionné d'une mesure de police restreignant l'accès à un espace naturel, notamment dans le cadre d'un éventuel contrôle de la légalité de la mesure de police administrative par le juge, lorsque le juge évalue si une mesure de moindre importance, du point de vue de ses effets restrictifs des libertés, n'aurait pas été suffisante pour résoudre le trouble à l'ordre public.

⁴¹ CE, 19 mai 1983, Club sportif et familial de la Fève.

⁴² Art. L. 2215-1 3° CGCT et L. 2212-2 CGCT.

⁴³ Art. L. 2215-1 CGCT.

⁴⁴ Art. 1, Décret n°2004-112 du 6 févr. 2004.

⁴⁵ Art. 2213-4 CGCT.

⁴⁶ Art. L. 360-1 C. envir.

La prise en compte des données scientifiques par le juge

La jurisprudence relative à la capacité de charge est éparse et quasi-inexistante. Le juge a admis la légalité de mesures restreignant l'accès à un site dans quelques rares décisions telles que la décision relative au Mont Saint-Michel (Manche) ou celle relative à l'île de Saint-Honorat (Alpes-Maritimes). Dans d'autres décisions – toutes aussi rares –, le juge a estimé qu'aucun des motifs des décisions litigieuses imposant des limitations d'accès ne relevaient des pouvoirs de police générale du maire et a procédé à l'annulation des arrêtés pour incompétence⁴⁷. Dans ces affaires, aucun lien n'était établi entre les motifs des arrêtés et le maintien de l'ordre public. Le développement des contentieux relatifs à la capacité de charge pourrait permettre au juge de consacrer certaines évolutions et d'éclairer les flous juridiques qui demeurent. Bien que la jurisprudence ait révélé de rares hypothèses pour lesquelles des restrictions d'accès étaient considérées comme nécessaires, adaptées et proportionnées, elle a avant tout mis en évidence le manque de fondements juridiques permettant aux autorités administratives locales de réguler les flux de visiteurs et de maîtriser la capacité de charge des espaces naturels. C'est dans ce cadre et au regard de ces nécessités, que s'inscrit l'adoption du nouvel article L. 360-1 du Code de l'environnement.

Par ailleurs, les études relatives à la capacité de charge d'un site peuvent avoir un intérêt dans le cadre du contrôle, réalisé par le juge, de proportionnalité de la mesure de police administrative au but qu'elle poursuit⁴⁸, et *a fortiori* aux libertés publiques qu'elle restreint. Dans ce cadre, il convient d'abord de souligner que la valeur constitutionnelle conférée à la Charte de l'environnement a permis d'élever au rang constitutionnel l'objectif de développement durable qui apparaît dès le préambule puis à l'article 6 qui dispose que « *les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable* ». Or, comme le rappelle François-Xavier Fort, les objectifs consacrés par la Charte possèdent une pleine valeur constitutionnelle et peuvent « être utilisés par le juge constitutionnel, pour admettre des restrictions créées par la loi ou fonder certaines évolutions jurisprudentielles » (Fort, 2009). Le Conseil Constitutionnel a ainsi pu dégager un principe constitutionnel de conciliation⁴⁹, imposant une mise à l'équilibre des trois piliers du développement durable, et dont le respect s'impose au législateur (Sidan et Galletti, 2018). Dans ce cadre, le Conseil d'État a pu reconnaître comme dépassant une certaine capacité de charge pour l'écosystème littoral « *la création d'une station aménagée dans une zone à vocation touristique, impliquant l'implantation d'une station*

⁴⁷ TA Nice, 22 févr. 2005, n° 0300491 et CAA Marseille, 4 juil. 2005, n° 03MA00612.

⁴⁸ CE, 19 mai 1933, Benjamin n° 17413.

⁴⁹ Cons. const.. 28 avr. 2005, n° 2005-514-DC.

comportant 4 500 lits répartis en plusieurs centaines de logements avec leurs équipements annexes, située en bord de plage, sur 67 ha de forêt domaniale, et implantée dans un site inscrit à l'inventaire des sites pittoresques (qui) nuirait gravement au caractère des lieux »⁵⁰. En outre, le Conseil constitutionnel a reconnu, en janvier 2020, que « la protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains, constitue un objectif de valeur constitutionnelle » qui peut justifier des atteintes à la liberté d'entreprendre⁵¹.

La mise en place de limitations d'accès dans le cadre d'une démarche de capacité de charge pourrait porter atteinte à plusieurs libertés individuelles, en particulier à la liberté d'aller et venir et la liberté du commerce et de l'industrie si celles-ci n'étaient pas adaptées, nécessaires et proportionnées. Dans quelles mesures une limitation d'accès pourrait-elle alors constituer une atteinte aux libertés individuelles ? Concernant les restrictions d'accès à des quais, le juge administratif a pu considérer que le règlement particulier d'un port qui se borne « à répartir les installations existantes en fonction de la configuration des lieux et des contraintes de sécurité justifiant que soit évitée une concentration de tout le trafic de passagers dans la zone de la gare maritime servant également à l'embarquement et au débarquement de véhicules et à la manutention de flux marchandises »⁵² ne méconnaît pas les principes d'égalité et de liberté du commerce et de l'industrie et les règles de la concurrence⁵³. Par ailleurs, le Conseil de la Concurrence s'est prononcé dans l'affaire relative à l'île de Saint-Honorat (Cannes)⁵⁴ et a considéré que la desserte monopolistique de l'île en question répondait à une nécessité objective de la part de la Congrégation cistercienne justifiée par la géographie particulière des lieux, le caractère privé de l'île (absence de mission de service public) et la nécessité d'assurer la maîtrise du flux des visiteurs. Le Conseil de

⁵⁰ CE, 26 mars 1980, n° 01554, Dame veuve Beau de Loménie.

⁵¹ Cons. const.. 31 janv. 2020, n°2019-823 QPC

⁵² CAA Nantes, 2^{ème} Chambre, 19 avr. 2005, n°04NT00931.

⁵³ « Le transport des passagers entre l'île d'Yeu et le continent était assuré, d'une part, tout au long de l'année, dans le cadre d'une mission de service public, par deux ferries de la régie départementale [...], d'autre part, uniquement durant la saison touristique, par trois vedettes rapides de compagnies privées [...]; qu'il en résulte que ces compagnies privées n'étaient pas, compte tenu de la capacité et du tirant d'eau de leurs bateaux, dans une situation identique à celle de l'armement chargé du service public; [...]; que, par suite, en réservant à la régie départementale, l'utilisation du môle du fond du port et en affectant aux trois vedettes des compagnies privées un ponton avec deux postes d'accostage d'une longueur utile de 30 m, le président du conseil général de la Vendée s'est borné à répartir les installations existantes en fonction de la configuration des lieux et des contraintes de sécurité justifiant que soit évitée une concentration de tout le trafic des passagers dans la zone de la gare maritime servant également à l'embarquement et au débarquement des véhicules et à la manutention des flux de marchandises ».

⁵⁴ Conseil de la concurrence, 8 nov. 2005, n° 05-D-60, décision relative à des pratiques mises en œuvre par la CCIC, la société Planaria, l'État et la commune de Cannes.

la concurrence a également rappelé qu'aucune solution, permettant d'atteindre les mêmes objectifs de limitation du nombre de visiteurs, mais présentant moins de restrictions de concurrence, n'avait pu être mise en évidence.

D'un point de vue plus général, le maintien de l'ordre public, la préservation de l'intérêt général mais aussi l'existence d'un service public peuvent tous trois justifier, sous certaines conditions, des restrictions à la liberté du commerce et de l'industrie (Clamour et Gahdoun, 2019). Concernant le maintien de l'ordre public, les restrictions concernent principalement les activités commerciales ou industrielles qui s'exercent normalement sur la voie publique. Les conditions de la légalité de ces décisions sont appréciées au regard des justifications puisées dans les composantes de l'ordre public qui doivent fonder toute mesure de police administrative. La préservation de l'intérêt général constitue également un motif pouvant justifier des mesures de réglementation du commerce et de l'industrie. Cet intérêt général est composé notamment du maintien de l'ordre public et de certains éléments liés à la protection de l'environnement, plus précisément « *la protection, la mise en valeur, la restauration, la remise en état et la gestion des espaces, ressources et milieux naturels, des sites et paysages, des espèces animales et végétales et de la diversité et des équilibres biologiques* »⁵⁵. Cet élément peut trouver un intérêt dans le cadre de l'exercice de leurs compétences par les autorités locales, soit dans le cadre de la mission du maire « *de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser [...] les pollutions de toute nature* »⁵⁶ qui résulte de la police administrative générale, soit dans le cadre des polices administratives spéciales de la circulation des véhicules terrestre et d'accès aux espaces protégés – les fondements environnementaux de celles-ci étant des composantes de l'intérêt général sans pour autant relever de l'ordre public –. Enfin, le service public peut constituer une justification de la réglementation des activités économiques qu'il est susceptible de concurrencer, notamment lorsque le service se déroule sur le domaine public. Il est admis, à l'égard des activités de service public, « *qu'il appartient à l'autorité administrative de prendre toutes mesures de nature à assurer la meilleure utilisation du domaine public [et que] ces mesures peuvent s'inspirer, non seulement de préoccupations de police ou de conservation du domaine, mais encore du souci de protéger le service public en refusant d'autoriser les entreprises qui risqueraient, en lui faisant concurrence, de compromettre sa bonne gestion* »⁵⁷ (Rougevin-Baville, 1972). Ainsi, les prescriptions de police peuvent

⁵⁵ Art. L. 110-1 C. envir.

⁵⁶ Art. L. 2212-2 CGCT.

⁵⁷ ROUGEVIN-BAVILLE M., concl. sur CE, sect., 2 juin 1972, n°78410, Fédération française des syndicats professionnels de pilotes maritimes, AJDA, 1972 : p. 649.

avoir pour objet ou pour effet d'instituer un monopole non prévu par la loi, « *par voie réglementaire lorsque les nécessités du service public l'imposent, soit pour des raisons pratiques, soit pour des raisons de sécurité ou des raisons techniques [...], soit pour des raisons impérieuses de coordination ou de rentabilité* » mais uniquement sous deux conditions cumulatives : d'une part que l'initiative privée soit de nature à nuire au bon fonctionnement du service public et, d'autre part, que l'activité de ce service s'exerce intégralement sur le domaine public (Clamour et Gahdoun, 2019). Dans ce cadre, le Conseil d'État a jugé que « *s'il appartient aux collectivités et personnes morales publiques, auxquelles sont affectées ou concédées les installations des ports maritimes, de permettre l'accès aussi large que possible des armements à ces installations, elles n'en sont pas moins corollairement en charge de fixer, par une réglementation adaptée à la configuration des ports concernés, des conditions d'utilisation de ces installations propres à assurer la sécurité des usagers et la protection des biens du domaine public maritime [et] il leur appartient, dans des limites compatibles avec le respect des règles de concurrence et du principe de la liberté du commerce et de l'industrie, d'apporter aux armements chargés d'un tel service public l'appui nécessaire à l'exploitation du service et, le cas échéant, de leur accorder des facilités particulières pour l'utilisation du domaine public* »⁵⁸. Il convient néanmoins de rappeler que les mesures de police portant restriction à la liberté du commerce et de l'industrie devront en tous les cas respecter les conditions qui leurs sont propres selon qu'elles relèvent de la police administrative générale ou de polices administratives spéciales.

Dès lors, des études relatives à la capacité de charge physique d'un port pourraient permettre de fonder une mesure de police portuaire restreignant l'accès de navettes de transport de passagers sur une île. En ce sens, le Conseil d'État a considéré que l'autorité détentrice du pouvoir de police portuaire peut, au regard des impératifs de sécurité, réglementer l'entrée des navires de transport de passagers dans le port et leur stationnement sur l'emplacement du quai qui leur est affecté sans que cela porte atteinte à la liberté d'entreprendre des exploitants de ces services de transport⁵⁹. Au-delà des mesures prises dans le cadre des pouvoirs de police portuaire, des mesures restreignant la liberté du commerce et de l'industrie ont pu être prises au titre des pouvoirs de police administrative générale. Pour exemple, la Cour administrative d'appel de Nantes a estimé qu'un arrêté portant interdiction de la pratique des véhicules nautiques à moteur dans l'archipel de Molène⁶⁰ (Finistère) au sein du parc naturel marin d'Iroise pour des motifs environnementaux ne porte pas atteinte de façon

⁵⁸ CE, 30 juin 2004, n°250124, Département de la Vendée.

⁵⁹ CE, Juge des référés, 2 juil. 2003, n°257971.

⁶⁰ Prémar Atlant., arrêté n°2014/032 du 10 juin 2014.

disproportionnée aux libertés individuelles de la société requérante (qui organise des randonnées nautiques en mer) : liberté d'aller et venir, liberté du commerce et de l'industrie, et droit d'exercer une activité sportive⁶¹. Toutefois, ces mesures ne visaient que 6 % de la surface du parc naturel et ne concernaient que les scooters des mers, appelés aussi jet-skis. Il convient également de préciser que l'archipel de Molène est classé réserve naturelle nationale, fait partie d'un site Natura 2000, et plus largement, que le parc naturel, qui recouvre notamment l'archipel, est classé réserve de biosphère et labellisé « aire marine protégée OSPAR »⁶². L'arrêt rendu dans cette affaire met par ailleurs en évidence l'importance des études scientifiques lorsqu'il précise que « *des études menées lors de la mise en place d'une réglementation équivalente dans la baie de Somme, site aux enjeux écologiques comparables, ainsi que les constats des agents publics du parc marin permettent de démontrer que les véhicules nautiques à moteur, eu égard tant à leurs caractéristiques, notamment leur faible tirant d'eau, leur grande mobilité et leur niveau sonore, qu'à leur mode d'utilisation sont de nature à porter sérieusement atteinte à la conservation de la faune et de l'avifaune de cet espace naturel exceptionnel* »⁶³. Des études relatives à la capacité de charge – cette fois environnementale – peuvent ainsi permettre de justifier la nécessité et la proportionnalité d'une mesure de police administrative. Enfin, une étude sur la capacité de charge sociale d'un site pourrait également s'avérer utile, en particulier l'évaluation du taux de satisfaction des visiteurs du site dans le cadre de la police spéciale d'accès aux espaces protégés ou de celle de la circulation des véhicules terrestres dont l'objectif est notamment la protection des sites ou leur mise en valeur à des fins esthétiques, écologiques, agricoles, forestières, paysagères ou touristiques⁶⁴.

En somme, le développement du contentieux relatif à la capacité de charge pourrait conduire le juge à consacrer certaines évolutions ainsi qu'à éclaircir les flous juridiques du régime existant, mais également à préciser les modalités d'application de la police administrative spéciale d'accès aux espaces protégés. Les données scientifiques résultant des recherches sur la capacité de charge touristique pourraient alors permettre au juge de mieux apprécier la nécessité et la proportionnalité des mesures de police administrative prises par les autorités locales, ou les raisons pratiques et/ou de sécurité des mesures prises par l'autorité portuaire. Il convient donc désormais de déterminer quels seuils (écologique, social et/ou physique) pourraient être considérés, pour servir de fondement à la prise de mesures juridiques par les autorités administratives locales et convaincre le juge en cas de litige.

⁶¹ CAA Nantes, 7 déc. 2018, n°17NT02656, SARL Locamarine.

⁶² Ibid.

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Art. L. 360-1 C. envir et art. L. 2213-4 CGCT.

Tableau II. Étude de cas - Mesures et études relatives à la capacité de charge des sites.

CAS ETUDIÉS	QUOTAS	MESURES JURIDIQUES	FONDEMENTS
Mont-blanc, Haute-Savoie, FRANCE	264 visiteurs /jour sur la voie royale.	<p>L'arrêté de création de la zone de protection d'habitats naturels du Mont-Blanc pris par le préfet de Haute-Savoie instaure (pour des motifs de sécurité et environnementaux) :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Une obligation de détenir une réservation nominative en refuge pour pouvoir entreprendre l'ascension du Mont-Blanc par la voie normale dite « voie royale ». Il faudra obligatoirement avoir réservé sa place dans l'un des trois refuges situés sur l'itinéraire (214 places au total). • Une interdiction de camper en dehors du camp de base de Tête Rousse (capacité d'accueil limitée à 50 personnes avec réservation nominative obligatoire) et de bivouaquer sur l'itinéraire et à proximité de la voie royale. <p>Offrant un nombre de 264 places quotidiennes, ces mesures ont indirectement permis d'instaurer un quota de visiteurs, la voie royale étant la voie la plus fréquentée pour accéder au Mont-Blanc et son ascension nécessitant, en principe, plusieurs jours.</p>	<p>Seuil estimé entre 300 et 400 personnes par jour au regard de la sensibilité du milieu et des capacités d'accueil des refuges et de l'unique zone de camping autorisée (le seuil a été calculé au regard de la capacité de charge physique des refuges et zone de camping). Des observations ont pu être réalisées pour déterminer l'impact de la fréquentation sur l'érosion des sentiers. Cela a permis de prouver la sur-fréquentation du site, mais pas de fixer un seuil de sur-fréquentation.</p>
île de Saint-Honorat, Alpes-Maritimes, FRANCE	300 à 350 visiteurs/jour débarquant sur l'île.	<p>La congrégation cistercienne (CCIC) est la seule responsable de la gestion de l'île (propriétaire de l'île et détentrice d'une concession d'utilisation des dépendances du domaine public maritime). Dans ce cadre, la CCIC a :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Démoli 4 des 5 ouvrages d'accostage de l'île et établi des clôtures sur l'appontement subsistant. • Créé une société commerciale ad hoc, dont elle est l'unique associé. • Attribué à cette société, le droit d'utiliser à titre exclusif l'unique ouvrage d'accostage de l'île, et le droit de pénétrer dans l'île en usant du droit de propriété de la CCIC. 	<p>Le seuil a été fixé « dans l'intérêt général de la desserte de l'île Saint-Honorat et du caractère monastique des lieux »¹.</p>

¹ Conseil de la concurrence, 8 nov. 2005, n° 05-D-60.

CAS ETUDIÉS	QUOTAS	MESURES JURIDIQUES	FONDEMENTS
Réserve naturelle nationale de la Baie de Somme, FRANCE	Pas de quota fixe : limitation en fonction de la fluidité de la fréquentation des visiteurs.	<p>La partie terrestre de la Réserve naturelle nationale de la Baie de Somme est recouverte dans sa quasi-intégralité par le Parc ornithologique du Marquenterre. Ce dernier a instauré des droits d'entrées sur son périmètre et procédé à l'installation de clôtures. Le passage obligatoire par le guichet d'accueil permet aux agents du Parc de maîtriser la fréquentation en temps réel et de refuser des visiteurs au-delà d'un certain seuil.</p> <p>Le fonds municipal du port de Thira a lancé un système de gestion des mouillages des bateaux de croisières afin de réguler le trafic de croisières et de limiter le nombre de croisiéristes à 8 000 par jour sur l'île : les compagnies de croisière doivent enregistrer leurs dates d'arrivée (elles peuvent le faire jusqu'à deux ans à l'avance afin d'obtenir une autorisation de mouillage) et devront modifier les itinéraires et les heures de débarquement si nécessaire afin d'équilibrer le nombre de passagers visitant l'île.</p>	<p>Le seuil est fixé à l'instant T, au regard de la fluidité de la fréquentation et de la capacité d'accueil des infrastructures du Parc (Chemins, postes d'observation, etc.).</p> <p>Il semblerait qu'aucune étude n'ait été menée afin d'évaluer la capacité de charge de l'île.</p>
Île de Santorin, GRÈCE	8 000 croisiéristes/jour.	<p>L'autorité portuaire de Dubrovnik et l'autorité portuaire du comté de Dubrovnik ont signé un accord qui :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Permet à un seul navire à la fois d'accoster en face du centre historique, tandis que deux sont autorisés dans le nouveau port. • Limite le nombre de croisiéristes à 8 000 par jour, les navires sont refusés lorsque la limite est dépassée. <p>La ville de Dubrovnik a procédé à :</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'adoption d'une interdiction d'arrivée des bus d'excursion en provenance de destinations extérieures à Dubrovnik les jeudis et samedis. • Instauration d'un système de comptage via l'installation de caméras aux six portes de la vieille ville et développement de solutions reposant sur des technologies de l'information et de la communication. 	<p>L'UNESCO rappelle dans un rapport que bien que la capacité de charge de la vieille ville n'ait jamais été clairement définie, lorsque les 8 000 visiteurs par jour sont atteints, les efforts d'organisation deviennent difficiles et la satisfaction des visiteurs diminue (UNESCO, 2015). En 2019, la ville de Dubrovnik a ainsi fixé l'objectif d'une limitation à 4 000 croisiéristes simultanés dans la vieille ville (Global Sustainable Tourism Council, 2019).</p>
Dubrovnik, CROATIE	8 000 croisiéristes/jour + 4 000 croisiéristes en simultané dans le centre historique.		

CAS ETUDIÉS	QUOTAS	MESURES JURIDIQUES	FONDEMENTS
<p>île d'Elbe, ITALIE</p>	<p>Entre 60 000 et 65 000 visiteurs/jour selon le niveau de durabilité choisi.</p>	<p>L'utilisation du modèle permet de surveiller les flux touristiques sur une base quotidienne et d'identifier les zones et les périodes critiques de l'année, où l'île dépasse sa capacité de charge touristique. L'estimation est basée sur l'évaluation des nuitées et de la production de déchets solides. Les plans d'action ne semblent pas avoir été mis en œuvre pour l'instant (UNEP/MAP, 2003).</p>	<p>Un modèle mathématique a été élaboré pour l'analyse de la capacité de charge touristique de l'île afin de servir d'outil de gestion pour les autorités locales. Les objectifs principaux sont le maintien de la qualité de l'expérience touristique et la conservation des ressources naturelles. Des indicateurs mesurables d'ordre physique et social ont été fixés : capacité d'approvisionnement en eau, capacité de traitement des déchets, utilisation des ressources de base (surface de plage par personne) et pression sur la population (ratio touristes/habitants). Puis une corrélation a été établie entre le nombre de touristes et les valeurs critiques établies pour chacun des facteurs.</p>
<p>île de Rhodes, GRÈCE</p>	<p>Pas de quota fixé.</p>	<p>Il n'existe pas de données précises indiquant la prise en compte de ces données et il semblerait que l'étude n'ait pas été utilisée comme base de planification dans la zone (UNEP/MAP, 2003).</p>	<p>Calcul de la capacité de charge physique (des installations touristiques et des plages) et socio-économique (qualité des établissements hôteliers, emploi, dépenses touristiques). La capacité de charge écologique n'a pas été calculée car il a été estimé que les écosystèmes n'étaient pas incompatibles au développement du tourisme.</p>

Étude de cas : la détermination d'un seuil afin de règlementer l'accès à l'île de Porquerolles

Pour sa plus grande partie et ce depuis 2016, l'île de Porquerolles est incluse dans la zone cœur du PNPC. Créé le 14 décembre 1963, réformé en profondeur en 2012 et reconfiguré dans son périmètre en 2016, le PNPC permet la mise en œuvre de mesures de protection forte des espaces terrestres de Porquerolles faisant partie de sa zone cœur, ainsi que de l'aire marine qui s'étend sur une distance de 600 m autour de l'île, également incluse dans le cœur du Parc (Boudouresque *et al.*, 2021). Les mesures relatives à la gestion des flux de visiteurs se traduisent notamment par une collaboration avec les autorités touristiques, une campagne Waze s'agissant de la circulation, et une communication en amont concernant la charge touristique de l'île *via* le site internet du Parc ou la signalisation sur les routes permettant l'accès au parking. Plus récemment, de nouvelles mesures ont été retenues pour réguler l'accès à l'île de Porquerolles. Ces mesures se déclinent, d'un côté, par la maîtrise du mouillage à l'échelle de l'ensemble de l'île et, d'un autre côté, par la limitation du nombre de bateaux de transport de passagers débarquant au port de l'île, avec établissement d'horaires fixes pour les départs de bateaux et recours à un système permettant aux passagers de réserver le trajet.

Plutôt qu'une mesure de police administrative, la solution retenue relève du droit souple, impliquant des négociations entre les divers acteurs ainsi qu'une volonté commune de leur part de limiter les flux de visiteurs. En ce sens, une charte a été signée le 6 juillet 2021 par les bateliers qui se sont engagés à ce que le nombre de passagers transportés en direction de l'île de Porquerolles ne dépasse pas les 2 000 voyageurs par jour les mardi, mercredi et jeudi du mois d'août, jours communément admis comme étant les principaux jours de pics de fréquentation à réguler. Le contrat de Délégation de Service Public de la Desserte Maritime des Îles d'Or impose par ailleurs à la compagnie de transport concernée de ne pas dépasser un nombre maximal de 4 000 passagers par jour, correspondant à la capacité maximale offerte par les horaires fixés et les navires du service. Fruits du travail mené par le PNPC sur la capacité de charge depuis de nombreuses années, ces nouveaux engagements ont permis une gestion adaptée de la fréquentation de l'île dès l'été 2021.

Des mesures de police administrative spéciale d'accès aux espaces protégés pourraient néanmoins être prises si ces engagements n'étaient plus adaptés. Les données scientifiques résultant des recherches menées par le PNPC sur la capacité de charge de l'île permettraient de motiver de telles mesures. En effet, l'article L. 360-1 du Code de l'environnement permet au maire, au préfet maritime concernant les espaces maritimes, ou au préfet de département compétent lorsque la mesure excède le territoire d'une seule

commune ou lorsque le maire n'a pas encore agi au titre de l'article en question, après mise en demeure de celui-ci, de réglementer ou interdire, par arrêté motivé, l'accès des personnes, des véhicules et des animaux domestiques aux espaces protégés au titre des livres III et IV du Code de l'environnement, 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* ». Cette nouvelle police permet à l'autorité administrative compétente d'adopter des mesures nécessaires et proportionnées aux menaces représentées par l'hyper-fréquentation d'un espace naturel (Jolivet, 2020a, 2021). Il est par conséquent possible de tenir compte du seuil de satisfaction des visiteurs et du seuil environnemental, pouvant comprendre les enjeux écologiques, agricoles, forestiers, esthétiques ou paysagers, mais aussi la protection des espèces animales ou végétales. Il convient de rappeler par ailleurs qu'au-delà du droit, les données scientifiques résultant d'études sur la capacité de charge s'inscrivent dans des impératifs de gestion, permettant notamment de justifier la prise de mesures juridiques vis-à-vis des différents acteurs : visiteurs, habitants, commerçants ou encore compagnies de transport de passagers.

Capacité de charge sociale

Une étude de satisfaction auprès des touristes a récemment été réalisée en vue d'éclairer la capacité de charge de l'île de Porquerolles (Jungmann *et al.*, 2021) et de compléter et actualiser les données récoltées jusqu'à présent (Bergère et Le Berre, 2011 ; Brécard et De Luigi, 2016). Cette étude pourrait venir soutenir la prise, par le maire, de mesures de police administrative spéciale de l'accès aux espaces protégés afin de ne pas compromettre la protection et la mise en valeur à des fins touristiques de l'île de Porquerolles. Pour cette étude, plus de 1 300 enquêtes ont été réalisées pendant une durée de 10 jours auprès des visiteurs de l'île en été 2018. Le nombre de visiteurs débarquant sur l'île a également été recensé afin d'établir s'il existe une corrélation entre le niveau de satisfaction et le nombre de visiteurs quotidien sur l'île. Des techniques d'analyse prédictives ont permis de mettre en évidence l'existence de seuils de fréquentation à partir desquels on observe une augmentation importante du taux d'insatisfaction des visiteurs : d'abord à 4 750 visiteurs par jour puis à 6 000. En outre, un tiers des interrogés ne reviendraient pas à la même période de l'année, la raison principale de ce choix étant la sur-fréquentation.

Capacité de charge physique

Une quinzaine de compagnies de transport maritime desservent l'île de Porquerolles en saison estivale au départ d'Hyères, la Londe,

Bormes-les-Mimosas, Bandol, Sanary, Toulon - Saint-Mandrier - Les Sablettes, Le Lavandou - Cavalaire - La Croix Valmer, Saint-Tropez - Sainte-Maxime - Les Issambres, Saint-Raphaël. Lors de l'été 2020, jusqu'à 19 allers-retours quotidiens étaient réalisés par la TLV (seule compagnie à bénéficier d'une délégation de service public) et jusqu'à 16 allers-retours par l'ensemble des autres compagnies, avec un total de 35 allers-retours pour les journées les plus chargées. Une moyenne de 10 000 visiteurs par jour débarquait ainsi au port, avec des pics allant jusqu'à 15 000 (Jungmann *et al.*, 2021).

Tel qu'il l'a été explicité en première partie, la capacité de charge physique peut constituer un fondement à la prise de mesures relevant de la police administrative générale ou de la police portuaire via les impératifs de sécurité et les nécessités pratiques qui en découlent. L'importance du nombre de rotations effectuées par les bateaux de transport de passagers en période estivale semble pouvoir justifier une limitation du nombre de rotations afin de garantir la commodité et la sécurité des piétons qui circulent sur les quais et d'éviter tout accident qui pourrait impliquer ces bateaux. La mesure mise en œuvre avant 2021 consistait à faire patienter les bateaux de transport de passagers à l'extérieur du port lorsque les quais étaient occupés. Une meilleure organisation semblait nécessaire avec le respect d'horaires fixés à l'avance par les compagnies de transport afin de garantir la sécurité des usagers dans le port et dans son chenal d'accès mais aussi de gérer le risque d'incendie – risque élevé dans la région en saison estivale – et l'hypothèse dans laquelle il serait nécessaire d'évacuer l'ensemble des visiteurs de l'île. La capacité d'accueil du port pourrait être évaluée afin d'établir un seuil quotidien maximum de rotations réalisées par ces bateaux qui permettrait d'assurer la fluidité du transport et la sécurité des usagers. Une étude fonctionnelle est en cours de réalisation par la Métropole TPM (Toulon Provence Méditerranée) afin d'établir les besoins matériels et fonctionnels à mettre en place sur le port pour améliorer la gestion des différents flux et du transport de marchandises. Les mesures d'aménagement du port devront être conformes aux directives territoriales d'aménagement et de développement durable et les réglementations prises au titre des pouvoirs de police administrative devront être adaptées et proportionnées aux impératifs de sécurité.

La capacité de charge physique peut également être appréhendée à travers la police administrative spéciale de l'accès aux espaces protégés dont l'objectif est notamment de permettre la protection ou la mise en valeur d'un espace protégé au titre des livres III et IV du Code de l'environnement à des fins esthétiques ou paysagères, et la police administrative spéciale de la circulation des véhicules terrestres, dont l'objectif est notamment d'assurer la mise en valeur des espaces naturels, des paysages ou des sites à des fins esthétiques. Certains éléments tels que la capacité de traitement des déchets ou l'utilisation

de l'espace par les individus et véhicules pourraient être pris en considération.

Capacité de charge environnementale

L'hyper-fréquentation de l'île de Porquerolles entraîne une pollution et des atteintes à l'environnement qui pourraient être réduites si la fréquentation de l'île était moindre. On note, sur l'île, une multiplication des déchets, une pollution de l'eau d'une part due aux rejets organiques ou chimiques (eaux usées, peintures antisalissure, résidus d'hydrocarbures liquides ou gazeux) des bateaux stationnés en particulier en période estivale, et d'autre part aux rejets d'échappement et aux moteurs puissants (nuisances sonores) des bateaux de transport de passagers, ainsi qu'une destruction de certains habitats et divers impacts sur la biodiversité dus à la fois à l'hyper-fréquentation sur terre (piétinement des arrière-plages et dans le maquis, mais aussi risque important de feux de forêts) et à l'hyper-fréquentation sur le milieu marin (dégradation des fonds par les mouillages et dérangement et modification de comportements de la faune marine) (PNPC, 2020).

S'agissant de la pollution, quatre éléments semblent mesurables : la pollution sonore, la qualité de l'air, la qualité de l'eau et la pollution par macro-déchets. Parmi ces potentiels indicateurs, la qualité de l'air ne semble pas assez mauvaise pour pouvoir être considérée comme portant atteinte à la salubrité publique. Les relevés réalisés par l'association AtmoSud, anciennement nommée Air PACA, concernant la qualité de l'air ne mettent pas en évidence une mauvaise qualité de l'air localisée (Air PACA, 2017). Concernant la pollution sonore, il conviendrait d'évaluer le niveau sonore à plusieurs moments de la journée sur plusieurs jours en fonction de la fréquentation, dans le port et dans le village. La pollution par macro-déchets pourrait être évaluée grâce à des événements de ramassage de déchets au port, dans le village et sur les plages, sur plusieurs journées en fonction de la fréquentation. Il pourrait être intéressant de relever des données suites à ces journées de ramassage de déchets concernant notamment le volume de déchets ramassés et leur typologie. Enfin, concernant la qualité des eaux de baignade, des contrôles sont réalisés régulièrement par l'Agence Régionale de Santé qui analyse la présence d'entérocoques intestinaux et d'*Escherichia coli*. Ces contrôles révèlent une baisse de la qualité des eaux de baignade en période de forte fréquentation. Plus précisément, pour l'année 2020, les analyses réalisées à la Grande plage (Courtade), située à proximité du port de Porquerolles, révèlent une qualité des eaux moyenne le 21 août et le 18 septembre, tandis que la qualité est bonne en juin et début juillet. Bien qu'elle demeure de « bonne qualité pour la baignade », la qualité des eaux de baignade baisse également durant cette même période à la plage d'Argent (Agence Régionale de Santé

Provence-Alpes Côte d'Azur, 2020).

S'agissant de la dégradation de la biodiversité et des habitats, trois études montrent l'impact de l'hyper-fréquentation sur la biodiversité et les habitats à Porquerolles. D'abord, l'étude des chilopodes du PNPC avec évaluation de l'impact anthropique sur les espèces inféodées aux plages a mis en évidence que « *l'anthropisation des plages est un facteur profondément antagoniste avec le maintien de ces chilopodes dans leurs habitats* » (Iorio, 2019 ; Iorio et al., 2020). L'étude montre que « *les plages non fréquentées ou quasiment non fréquentées par l'Homme rassemblent 91% des effectifs cumulés de Geophilus fucorum, Tuoba poseidonis et Henia bicarinata, tandis que les plages peu ou modérément fréquentées en comportent 9%* ». S'agissant des plages à fréquentation humaine élevée à très élevée, elles ne comportent aucune espèce halophile. C'est ainsi qu'à Porquerolles, les plages étudiées dont le niveau de fréquentation est « élevé », voire « très élevé », se voient attribuer un état de conservation « défavorable ». L'étude souligne enfin que là où les espèces de chilopodes étudiées étaient présentes, en particulier *Tuoba poseidonis* et *Henia bicarinata*, divers autres invertébrés ont pu être observés : crustacés amphipodes et isopodes en grand nombre, coléoptères avec notamment d'assez nombreux Staphylinidae, diptères, mollusques, etc. À l'opposé, les plages désertées par les chilopodes halophiles semblaient impropres à la vie de façon générale : « *seuls quelques amphipodes et isopodes dispersés, quelques chilopodes Lithobius calcaratus (euryèce) et Lithobius sp. en haut de plage, des dermoptères Labidura riparia (psammophile et halotolérant noté dans plusieurs transects dont dix spécimens sous des bois flottés du transect TR2, pourtant très fréquenté) ou quelques Euborellia moesta (euryèce) aussi en haut de plage, les habitaient* ». Des études ont également été réalisées concernant les impacts de la fréquentation sur les plages et arrière-plages. Une étude effectuée en 2017 montre que, sur Porquerolles, la biodiversité végétale (richesse, recouvrement, populations d'espèces patrimoniales) est impactée par la fréquentation du public, notamment aux abords des chemins et des parkings à vélo (Badaoui-Finet et al., 2017). Une seconde étude réalisée en 2018 a permis de mettre en avant l'impact de la fréquentation sur la forme, la taille et l'épaisseur des lisses de mer (PNPC et Aldrovandia consulting, 2018). Or la perte de la lisse de mer (banquette de feuilles mortes de *Posidonia oceanica*) peut avoir des conséquences importantes sur la communauté végétale puisque ces lisses constituent une protection naturelle pour les espèces végétales qui poussent sur les plages (Boudouresque et al., 2017). Elles réduisent l'érosion éolienne, apportent de la matière organique et peuvent créer des micro-habitats favorables aux germinations et au développement des plantes. Enfin, la cartographie des biocénoses marines réalisée par le Parc national met en lumière l'impact notable des ancrages

sur l'herbier autour de l'île de Porquerolles, et par conséquent, sur la biodiversité qui l'accompagne (Ruitton *et al.*, 2007). L'herbier de posidonie représente un pôle de biodiversité important avec 20 à 25% des espèces animales et végétales connues en Méditerranée qui y sont observées, soit plusieurs milliers d'espèces (Boudouresque *et al.*, 1994). Face à l'impact important de l'hyper-fréquentation, diverses mesures matérielles ont été mises en place, avec en particulier la création de zones de mouillage et d'équipements légers et l'installation de ganivelles pour les arrière-plages.

Conclusion

Si la notion de capacité de charge n'est saisie par le droit positif que de façon limitée, puisqu'elle n'apparaît explicitement que dans le droit international, plus précisément dans le protocole à la Convention de Barcelone relatif à la gestion intégrée de zones côtières de la Méditerranée, certaines notions s'en rapprochent ou permettent de la cerner dans ses différents volets (physique, environnemental et social). C'est ainsi que l'accès et la fréquentation des espaces naturels peuvent, dans certaines conditions, faire l'objet de réglementations relevant, pour des situations très rares, de la police administrative générale, ou, plus fréquemment, de certaines polices administratives spéciales. La police administrative permet l'instauration d'une réglementation adaptée et proportionnée aux problématiques particulières et circonstances locales, lorsque cela est nécessaire, au regard des données scientifiques dont disposent les autorités administratives compétentes. Parmi les polices administratives spéciales, la police d'accès aux espaces protégés, instaurée par le nouvel article L. 360-1 du Code de l'environnement avec l'adoption du projet de loi climat, semble la plus adaptée au regard de son objectif et de la diversité des mesures qu'elle permet de prendre, à savoir de la réglementation ou l'interdiction de l'accès des personnes, des véhicules et des animaux domestiques. Les données scientifiques trouvent alors toute leur utilité, permettant à la fois de motiver les mesures de police administrative, mais également, pour le juge, d'apprécier le caractère nécessaire, adapté et proportionné de ces mesures.

L'île de Porquerolles semble pouvoir faire l'objet d'un arrêté de police administrative spéciale d'accès aux espaces protégés pris par le Maire ou le Préfet de département limitant le nombre de bateaux pouvant accéder au port quotidiennement. Le port est situé en aire d'adhésion du Parc national et est donc protégé au titre du livre III du Code de l'environnement. Les données des études sociologiques et écologiques réalisées par le Parc national permettraient de motiver de telles mesures de police. C'est à la fois l'atteinte environnementale et la baisse de valeur du site aux yeux des touristes, toutes deux prouvées par les diverses études du PNPC, qui permettraient de soutenir que

l'hyper-fréquentation touristique de l'île compromet sa protection et sa mise en valeur à des fins écologiques, esthétiques, paysagères et touristiques et la protection des espèces animales et végétales qui y vivent.

Remerciements. J'adresse mes sincères remerciements à toute l'équipe du PNPC pour leur accueil lors de mon stage, et plus particulièrement à Alain Barcelo, Chef du service Connaissance pour la gestion de la biodiversité, Gilles Martin, Président du Conseil scientifique, et Marc Duncombe, Directeur de l'établissement, pour leur expertise, leur accompagnement et leur contribution à la réalisation de l'étude et la rédaction de l'article. Je remercie également les relecteurs Alain Barcelo, Charles-François Boudouresque et Gilles Martin pour leurs suggestions.

Références

- AGENCE RÉGIONALE DE SANTÉ PROVENCE-ALPES CÔTE D'AZUR, 2020. *Contrôle sanitaire des eaux de baignade*.
- AIRPACA, 2017. *Hyères-les-Palmiers : synthèse et tendance de la qualité de l'air 2016*. Note d'information : 1-9.
- BADAoui-FINET I., BERENGER M., BILLAUD O., CAVIN T., CLARES M., CURIAL M., FRESSE E., HAMON M., HERNANDEZ S., LE FALHER K., LENOIR S., PERARD M. REVEYRAND L., 2017. *Impact de la fréquentation sur la végétation du littoral de l'île de Porquerolles*. Master 2 Expertise Écologique et Gestion de la Biodiversité, Aix-Marseille Université : 1-37.
- BARCELO A., ABOUCAYA A., BOUDOURESQUE C.F., GILLET P., HARMELIN J.G., JARIN M., MARTIN G.J., MAURER C., MÉDAIL F., PEIRACHE M., PONEL P., SELLIER G., 2013a. The scientific strategy of the Port-Cros National Park for the 2013-2022 period. *Sci. Rep. Port-Cros Natl. Park*, 27: 485-492.
- BARCELO A., ABOUCAYA A., BOUDOURESQUE C.F., GILLET P., HARMELIN J.G., MARTIN G.J., MAURER C., MÉDAIL F., PEIRACHE M., SELLIER G., VIVIANI R.A., 2013b. Colloque scientifique « 50 ans de recherche dans le Parc national de Port-Cros », 14-16 octobre 2013. *Sci. Rep. Port-Cros Natl. Park*, 28: 151-154.
- BERGERE H., LE BERRE S., 2011. Définition et étalonnage d'un système d'évaluation de la capacité de charge de l'île de Port-Cros (Hyères, France). *Sci. Rep. Port-Cros Natl. Park*, 25: 81-104.
- BIGNON J., 2019. *Rapport fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur la proposition de loi portant diverses mesures tendant à réguler « l'hyper-fréquentation » dans les sites naturels et culturels patrimoniaux*. Sénat, Rapport n° 110 : 1-48.
- BOUDOURESQUE C.F., MEINESZ A., LEDOYER M., VITIELLO P., 1994. Les herbiers à Phanérogames marines. In: BELLAN-SANTINI D., LACAZE J.C., POIZAT C. (édits), *Les biocénoses marines et littorales de Méditerranée, synthèse, menaces et perspectives*, Secrétariat de la Faune et de la Flore, Muséum National d'Histoire Naturelle, Paris : 98-118.
- BOUDOURESQUE C.F., PONEL P., ASTRUCH A., BARCELO A., BLANFUNÉ A., GEOFFROY D., THIBAUT T., 2017. The high heritage value of the Mediterranean sandy beaches, with a particular focus on the *Posidonia oceanica* 'banquettes': a review. *Sci. Rep. Port-Cros Natl. Park*, 31: 23-70.
- BOUDOURESQUE C.F., BARCELO A., BLANFUNÉ A., CHANGEUX T., MARTIN G., MÉDAIL F., PERRET-BOUDOURESQUE M., PONEL P., RUITTON S., TAUPIER-LETAGE I., THIBAUT T., 2021. Biodiversity management in a Mediterranean National Park: the long, winding path from a species-centred to an ecosystem-centred approach. *Diversity*, 13 (594): 1-30.
- BRAIBANT G., 1974. Le principe de proportionnalité. In: *Le Juge et le droit public. Mélanges offerts à M. Waline*. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 2 : 297-306.
- BRÉCARD D., DE LUIGI C., 2016. Fréquentation touristique de Port-Cros et Porquerolles : les enseignements de la base de données Bountiles. *Sci. Rep. Port-Cros Natl. Park*, 30: 65-94.
- CLAMOUR G., GAHDOUN P.Y., 2019 (actualisation déc. 2020). *Commerce et industrie*. Répertoire de droit commercial, Dalloz.
- COCCOSSIS H., MEXA A., COLLOVINI A. 2002. *Defining, measuring and evaluating carrying capacity in European tourism destinations*. Final report for the European Commission, Directorate-General for Environment: 1-99.
- DELDRÈVE V., MICHEL C., 2019. 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*, 33: 63-100.
- DUVAT V., 2008. L'intérêt d'une approche en termes de capacité de charge pour la gestion des littoraux : l'exemple de l'île de La Réunion (océan Indien). In: *Actes du colloque international pluridisciplinaire « Le littoral : subir, dire, agir »*, Lille, France, 16-18 janvier 2008 : 1-11.

- FORT F.X., 2009. L'insertion de la Charte constitutionnelle de l'environnement au sein du droit public français (2^{ème} partie). *Environnement*, 2 (2) : 10.
- GLOBAL SUSTAINABLE TOURISM COUNCIL, 2019. *Destination assessment: Dubrovnik, Croatia*: 1-112.
- GUTWIRTH S., NAIM-GESBERT É., 1995. Science et droit de l'environnement : réflexions pour le cadre conceptuel du pluralisme de vérités. *Rev. interdiscipl. Études Jur.*, 34 (1) : 33-98.
- IORIO É., 2019. Étude des chilopodes du Parc national de Port-Cros avec évaluation de l'impact anthropique sur les espèces inféodées aux plages. Parc national de Port-Cros, Hyères : 1-48.
- IORIO É., GEOFFROY D., PÉTILLON J., 2020. Distribution and indicator value of intertidal centipedes from Mediterranean beaches within and around Port-Cros National Park (Southern France), with proposal of a simplified monitoring (Chilopoda). *Bull. Soc. Entomol. Fr.*, 125 (1): 41-62.
- JOLIVET S., 2018. 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*, 32: 155-173.
- JOLIVET S., 2020a. Régulation des flux touristiques dans les aires marines « hyper fréquentées » : la contribution du préfet maritime à la construction d'un ordre public écologique. *Droit Mar. Fr.*, 828 : 854-863.
- JOLIVET S., 2020b. Vers une police de l'accès aux sites « hyperfréquentés » dans les espaces naturels. *Juris Tour.*, 227 : 24-25.
- JOLIVET S., 2021. La police de l'accès aux espaces protégés. Ordre public écologique et politique des « petits pas ». *Droit Admin.*, 11 : 11-16.
- JUNGMANN L., LAZORTHES B., BARCELO A., MICHEL C., 2021. Étude de satisfaction auprès des visiteurs en vue d'éclairer la capacité de charge de l'île de Porquerolles (Provence, France). *Sci. Rep. Port-Cros Natl. Park*, 35: 461 - 465.
- LINDBERG K., MCCOOL S., STANKEY G., 1997. Rethinking carrying capacity. *Ann. Tour. Res.*, 24 (2): 461-465.
- O'BRIEN M. A., 2014. *Sustainable cruise ship tourism: a carrying capacity study for Ísafjörður, Iceland*. University of Akureyri, Faculty of Business and Science, Univ. Centre of the Westfjords: 1-105.
- PEARCE D.G., 1981. *Tourist development: topics in applied geography*. Harlow, UK: Longman: 1-128.
- PEETERS P., GÖSSLING S., KLIJS J., MILANO C., NOVELLI M., DIJKMANS C., EIJGELAAR E., HARTMAN S., HESLINGA J., ISAAC R., MITAS O., MORETTI S., NAWIJN J., PAPP B. AND POSTMA A., 2018. *Research for TRAN Committee - Overtourism: impact and possible policy responses*. European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels: 1-259.
- POUTHIER T., 2014 La réception des chartes des parcs naturels régionaux par le juge de l'urbanisme : sitôt consacrées, sitôt neutralisées. *Actu. Jur. Droit Admin.*, 23 : 1338.
- PNPC, 2015. *Charte du Parc national de Port-Cros*. Parc national de Port-Cros publ., Hyères : 1-371.
- PNPC, ALDROVANDIA CONSULTING, 2018. *Observation des zones côtières afin de définir des indicateurs d'état de la biodiversité sur les côtes de l'aire d'adhésion en lien avec la fréquentation et la gestion* : 1-54.
- PNPC, 2020. *Document d'objectifs des sites Natura 2000 FR9301613 « Rade d'Hyères », FR9310020 « Iles d'Hyères » et FR9312008 « Salins d'Hyères et des Pesquiers » - Tome 1 : Diagnostic, enjeux et objectifs de conservation* : 1-285 + annexes.
- PNUE/PAM, 2016. *Stratégie méditerranéenne pour le développement durable 2016-2025*. Décision IC.22/2 : 1-90.
- PRIEUR M., 2012. Le Protocole de Madrid à la Convention de Barcelone relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée. *Rev. Jur. Environ.*, vol. spécial, 5 : 215-224.
- ROUGEVIN-BAVILLE M., 1972. Conl. sur CE, sect., 2 juin 1972, n°78410, Fédération française des syndicats professionnels de pilotes maritimes, In : *L'Actualité Juridique Droit Administratif*, 1972 : 649.
- RUITTON S., BONHOMME D., BONHOMME P., CADIOU G., EMERY É., HARMELIN J.G., HERVE G., KANTIN R., ZIBROWIUS H., 2007. Étude et cartographie des biocénoses du milieu marin de l'île de Porquerolles (Var, France). Phase 3 – Rapport final. GIS Posidonie publ., Marseille : 1-153 + 1 carte.
- SAUVÉ J.M., 2018. Le principe de proportionnalité, protecteur des libertés ? *Cahiers Portalis*, 2018 (1, 5) : 9-21.
- SAVERIADES A., 2000. Establishing the social tourism carrying capacity for the tourist resorts of the east coast of the Republic of Cyprus. *Tour. Manage.*, 21 (2): 147- 156.
- SIDAN L., GALLETTI F., 2018. La « capacité de charge », ou comment faciliter la mise en œuvre par le juge administratif du principe de conciliation entre intérêts économiques de projet et intérêts environnementaux ? *Rev. Sui Generis*, 2 : 454- 479.
- UNEP/MAP, 2003. *PAP/RAC: Guide to good practice in tourism carrying capacity assessment*. Priority Action Program Regional Activity Centre, Split: 1-47.
- UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO), INTERNATIONAL COUNCIL ON MONUMENTS AND SITES (ICOMOS), 2015. *Report on the UNESCO-ICOMOS reactive monitoring mission to old city of Dubrovnik, Croatia from 27 October to 1 November 2015*: 1-29.