

TOULOUSE
CAPITOLE
Publications



« Toulouse Capitole Publications » est l'archive institutionnelle de l'Université Toulouse 1 Capitole.

L'hypothèse de la disparition d'un parc national

PEYEN LOÏC

Référence de publication : PEYEN (L.), « L'hypothèse de la disparition d'un parc national », *Revue juridique de l'environnement*, vol. 45 (n°4), 2020, p. 681-685.

Pour toute question sur Toulouse Capitole Publications, contacter portail- publi@ut-capitole.fr

L'hypothèse de la disparition d'un parc national

Que l'on se rassure : aucun des onze parcs nationaux créés en France depuis la loi de 1960 relative à la création de parcs nationaux¹ n'a disparu, pour le moment. Pourtant, ils ne font pas l'unanimité, et leur création ou leur maintien sont parfois contestés.

L'exemple du Parc national des Pyrénées le montre², ou encore celui du Parc national des Cévennes, dont la « suppression » avait été requise par une association de propriétaires³. En 2016, ce fut le Parc national de La Réunion qui fut menacé de transformation en parc naturel régional, mais le projet n'aboutit pas⁴. Les arguments sont bien connus⁵ et tiennent pour l'essentiel à la difficulté de concilier l'objectif de protection avec les usages qui prennent place en ces lieux, les règles instaurées étant souvent considérées comme trop contraignantes. L'hypothèse de la disparition d'un parc national est donc tout à fait sérieuse.

Or, aucune disposition législative ne prévoit la possibilité de déclasser un parc national, ni la loi de 1960, ni celle de 2006. La partie législative du Code de l'environnement ne contient que des dispositions relatives à la création des parcs (art. L. 331-1 et s. C. env.) et, lorsque sa partie réglementaire s'intéresse à la modification de leur périmètre (art. R. 331-15 et s. C. env.), il n'y est question que d'extension et non de contraction, comme si cette hypothèse était inenvisageable. Aussi, ce silence ne se retrouve pas ailleurs, s'agissant par exemple des réserves naturelles (art. L. 332-10, R. 332-14, R. 332-40 ou R. 332-57 C. env.) ou des parcs naturels régionaux (art. L. 333-1, R. 333-9 ou R. 333-11 C. env.). Deux raisons complémentaires et indissociables peuvent expliquer cet état du droit.

L'existence d'un parc national se justifie en raison de l'« intérêt spécial » que présentent « le milieu naturel, particulièrement la faune, la flore, le sol, le sous-sol, l'atmosphère et les eaux, les paysages et, le cas échéant, le patrimoine culturel » d'un espace (art. L. 331-1 C. env.), là où ailleurs il n'est question que d'un « intérêt particulier » (à propos des parcs naturels régionaux : art. L. 333-1 C. env.) ou d'une « importance particulière » (à propos des réserves naturelles : art. L. 332-1 C. env.). C'est ce qui explique qu'il soit le dispositif le plus exigeant et le plus institutionnalisé et, par voie de conséquence, le plus lourd à mettre en place. Plusieurs années sont en effet nécessaires pour sa création, qui exige au surplus des investissements conséquents sur plusieurs plans. Il n'est pas bien ardu de comprendre alors pourquoi il n'existe que onze parcs nationaux, là où la quantification du nombre de parcs naturels régionaux et de réserves naturelles est plus difficile. Au vu de ses éléments, mais aussi pour la préservation des deniers publics, l'absence de mention de la possibilité de les déclasser revient à ne pas suggérer que leur disparition est possible.

Est-ce à dire, pour autant, que la disparition d'un parc national est impossible, et que chacun d'eux est destiné à la perpétuité ? Absolument pas.

Premièrement, aucune règle ou institution juridique n'est vouée à l'éternité : chacune d'elle est au contraire régie par un principe de mutabilité qui la condamne au changement. La Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen du 24 juin 1793 le disait en ces termes : « Une génération ne peut assujettir à ses lois les générations futures » (art. 28). Il en va donc naturellement de même pour les parcs nationaux dont la création se fait par décret en Conseil d'État (art. L. 331-2 et R. 331-1 et s. C. env., v. infra). Et pour cause : les faits étant en perpétuel mouvement, les contours de l'intérêt général sont sans cesse

redéfinis, ce qui implique que les règles juridiques évoluent⁷, au risque sinon d'être inadaptées et, pis encore, rejetées.

Deuxièmement, la réduction du périmètre d'un parc national n'a jamais été proscrite par le législateur. Avant 2006, il était loisible au pouvoir réglementaire de le prévoir, comme il a pu le faire avec le décret du 2 septembre 1970 portant création du Parc national des Cévennes⁸ (art. 3), abrogé depuis⁹, ou avec le décret du 18 août 1979 créant le Parc national du Mercantour¹⁰ (art. 3), également abrogé¹¹. Depuis 2006, cette possibilité est envisagée par le Code de l'environnement. En effet, l'aire d'adhésion, venue remplacer la « zone périphérique », a un périmètre qui embrasse « tout ou partie du territoire des communes qui (...) ont décidé d'adhérer à la charte du parc national et de concourir volontairement à cette protection » (art. L. 331-1, al. 2, C. env.). Compte tenu du fait que l'éventuelle révision de la Charte doit faire l'objet d'une réflexion tous les 12 ans, il est laissé aux communes la possibilité de s'en retirer, et ce, soit au moment de l'approbation de la version révisée, soit au terme d'un délai de quinze ans à compter de l'approbation de la charte, de sa précédente révision ou de la dernière décision de ne pas la réviser. Le cas échéant, le préfet constate le retrait et actualise le périmètre du parc (pour le détail, v. art. L. 331-3, II, C. env.) – et bien sûr, dans une configuration extrême et malheureuse, la question peut se poser des conséquences d'un éventuel retrait de toutes les communes.

Troisièmement, la question de la disparition d'un parc national n'est pas étrangère au contentieux administratif.

En effet, les requêtes tendant à l'annulation des décrets de création de parcs nationaux peuvent conduire à la « disparition » des parcs, sans que l'on puisse vraiment parler de « déclassement » stricto sensu¹². Mais, si un tel déclassement devait intervenir, sa légalité tiendrait au respect de la règle du parallélisme des formes. Ainsi, emboîtant le pas à l'exécutif¹³, le juge administratif affirma qu'« à défaut d'une disposition législative habilitant le gouvernement à fixer des règles différentes pour la décision qui met fin aux effets du classement, le déclassement total ou partiel d'un parc national doit lui-même être prononcé par décret en Conseil d'État »¹⁴, ce qui le conduisit à annuler une disposition réglementaire permettant le déclassement d'une partie du Parc national du Mercantour par décret simple, sauvant de ce fait plusieurs dizaines de milliers d'hectares de Parc¹⁵. Plus explicitement, il se positionna comme suit en 1982 : « considérant qu'il ne résulte d'aucun principe, ni d'aucune disposition de la loi n° 60-708 du 22 juillet 1960, que la délimitation des parcs nationaux présenterait un caractère perpétuel ; que si, (...) la loi du 22 juillet 1960 et le décret n° 61-1195 du 31 octobre 1961 ne contiennent aucune disposition relative au déclassement des parcs nationaux, il résulte du silence de ces textes que l'autorité compétente pour créer le parc national est également compétente pour mettre fin au classement lorsque les circonstances ont cessé d'en justifier le maintien »¹⁶. Cette application de la règle du parallélisme des formes est assurément source de sécurité juridique : l'acte de classement étant un décret en Conseil d'État, ce formalisme conditionne le projet de disparition à une mûre réflexion.

Sur un autre plan, un tel acte ne peut a priori régulièrement intervenir que si les circonstances ayant justifié son maintien ont disparu. Comme cela avait déjà pu être observé jadis, cette condition indique, soit que le classement n'a pas été à même de remplir sa fonction, soit que les circonstances de fait ont changé – en raison des changements climatiques par exemple. En tout état de cause, elle signifie qu'un motif étranger à celui ayant justifié le classement, sur lequel le juge exerce un contrôle normal¹⁷, ne saurait justifier son déclassement. Dans cette continuité, comme a pu le dire le juge à propos des réserves naturelles¹⁸ et des sites classés¹⁹, il est aussi permis de penser que « la demande tendant à l'abrogation d'un décret de

classement ne peut être regardée que comme tendant au déclassement » et que, dès lors, « l'administration n'a l'obligation d'engager une telle procédure que dans le cas où le changement qui s'est produit dans les circonstances de fait a transformé les caractéristiques du site à un point tel qu'il a eu pour effet de retirer son fondement au classement initial » (v. aujourd'hui CRPA, art. L. 243-2).

Ces éléments conduisent volens nolens à s'interroger sur la compatibilité d'une telle disparition – et cela vaut pour toute aire protégée en général – avec le principe de non-régression (art. L. 110-1, II, 9°, C. env.). Sans qu'il soit possible de s'étendre ici sur le sujet, au vu des développements précédents, une telle incompatibilité n'est pas manifeste ; par ailleurs, si le jeune âge du principe empêche toute réponse ferme, il est certain que tout dépendra en réalité des circonstances de la disparition.

En définitive, face aux menaces qui peuvent être juridiques ou factuelles, les parcs nationaux naissent, vivent et peuvent mourir. Les garde-fous qui existent rappellent utilement que le « parc national » n'est qu'un construit, c'est-à-dire une « œuvre de volonté artificielle »²⁰ au service de la protection de l'environnement, dont l'existence tient à deux paramètres : la réalité écologique et la volonté humaine.

Notes de bas de page

1 Loi n° 60-708 du 22 juillet 1960, JORF du 23 juillet 1960, p. 6751.

2 S. Bobbé, « Il était une fois un Parc... Histoire de la création du parc national des Pyrénées », in Histoire des parcs nationaux. Comment prendre soin de la nature ?, R. Larrère, B. Lizet et M. Berlan-Darqué (dir.), Quæ, 2009, p. 95-109.

3 B. Lizet, « Introduction », in Histoire des parcs nationaux. Comment prendre soin de la nature ?, R. Larrère, B. Lizet et M. Berlan-Darqué (dir.), Quæ, 2009, p. 11-20, spéc. p. 12 et s. 4 Sollicité par le Conseil régional de La Réunion sur cette question, le Conseil Économique, Social et Environnemental Régional de La Réunion eut un avis assez réservé et appela à la prudence et à la réflexion (Avis sur les orientations budgétaires du Conseil régional pour l'exercice 2016, Ass. plén. du 18 février 2016, p. 27). Il est désormais question d'établir un « partenariat avec le Parc National afin de répondre aux enjeux d'aménagement équilibré et raisonné du territoire, favoriser le développement économique en valorisant les patrimoines et les traditions des Hauts de l'île, et en recherchant une synergie entre les services de la Région et ceux du Parc National » (Conseil régional de La Réunion, Orientations budgétaires pour l'exercice 2020, p. 206).

5 V. not. les propos iconoclastes de F. Terrasson, « Faut-il supprimer les parcs nationaux ? Oui, bien sûr ! », in Faut-il supprimer les parcs nationaux ?, D. Edel et C.-M. Vadrot (dir.), Paris, PUV/AJNE, 1983, p. 28-30.

6 Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux, JORF n° 90 du 15 avril 2006, p. 5682, texte n° 1.

7 En ce sens, les administrés n'ont pas de droit acquis au maintien d'un règlement : CE, 25 juin 1954, Syndicat national de la meunerie à seigle, Lebon, p. 379 ; D. 1955, p. 49, concl. J. Donnedieu de Vabres. V. aussi CRPA, art. L. 243-1.

8 Décret n° 70-777, JORF du 3 septembre 1970, p. 8230.

9 V. le décret n° 2009-1677 du 29 décembre 2009 pris pour l'adaptation de la délimitation et de la réglementation du Parc national des Cévennes aux dispositions du code de l'environnement issues de la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006, JORF n° 0303 du 31 décembre 2009, p. 23039, texte n° 13.

10 Décret n° 79-696, JORF du 21 août 1979, p. 2066.

11 Décret n° 2009-486 du 29 avril 2009 pris pour l'adaptation de la délimitation et de la réglementation du parc national du Mercantour aux dispositions du code de l'environnement issues de la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006, JORF n° 0102 du 2 mai 2009, p. 7380, texte n° 5.

12 De tels recours, qui n'ont pas abouti, ont par exemple pu être effectués contre les décrets créant le Parc des Pyrénées (CE, 16 avril 1969, n° 72923, 72936), le Parc du Mercantour (CE, Ass., 20 novembre 1981, Association pour la protection de la vallée de l'Ubaye, n° 20710, Rec. p. 429 ; CE, Ass., 20 novembre 1981, SIVOM de Saint-Martin-de-Vésubie – Valdeblore, n° 20712 : RJE 1982, n° 2, p. 194, note F. Constantin ; AJDA 1982, p. 72, chron. B. Las-serre et F. Tiberghien ; RDP 1982, 2, p. 473, concl. Genevois et CE, 29 janvier 1982, Cne de Lantosque, n° 20737 : RJE 1983, n° 2, p. 140, note F. Constantin) et le Parc amazonien de Guyane (CE, 3 juin 2009, M. Canavy, n° 305131 : Envir. 2009, n° 87, note P. Trouilly).

13 V. la réponse ministérielle à la question n° 21346 du 12 juillet 1975, JOAN, n° 76, 13 septembre 1975, p. 6292 (Séance du 12 septembre 1975).

14 V. l'arrêt Association pour la protection de la vallée de l'Ubaye, op. cit.

15 Cela valut à cette décision d'être considérée comme « l'une des plus remarquables (...) jamais rendues au bénéfice de la nature » : F. Caballero, « Le Conseil d'État, ennemi de l'environnement ? », RJE, n° 1, 1984, p. 3-42, spéc. p. 7.

16 CE, 29 janvier 1982, Association « Les Amis de la Terre », n° 20572 : Rec. p. 687, RJE, n° 2, 1983, p. 140, note F. Constantin.

17 V. l'arrêt SIVOM de Saint-Martin-de-Vésubie – Valdeblore, op. cit.

18 CE, 19 décembre 2014, Commune de Saint-Leu, n° 381826 : AJDA 2015, p. 933, note A. Van Lang ; CE, 27 novembre 2015, Commune de Saint-Leu, n° 381826.

19 CE, 16 octobre 2015, M. A. B., n° 373850 : RJE 2016, n° 2, p. 390, note L. Peyen.