

**LE CARACTERE D'UN PARC NATIONAL
AU SENS DE LA LOI DU 14 AVRIL 2006 ET DE SES TEXTES D'APPLICATION**

Christian BARTHOD

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts,
Sous-directeur des espaces naturels de 2002 à 2010
Membre de l'autorité environnementale MEDDTL-CGEDD

Laurent MILLET

Chargé de mission, parcs nationaux
Sous-direction des espaces naturels
MEDDTL/DGALN/DEB/EN1

INTRODUCTION	4
I. GENESE DU « CARACTERE » DU PARC NATIONAL DANS LA REFORME DE 2006	5
§ 1. Les cadres de réflexion avant la réforme de 2006	5
§ 2. Les axes de réforme du rapport remis au Premier ministre	6
§ 3. Les pistes alternatives relatives au « caractère ».....	6
1. Instituer une procédure d'appel auprès du ministre	7
2. Définir le « caractère » lors de la création du parc national.....	7
3. Définir le « caractère » dans le cadre de la doctrine administrative.....	7
4. Définir un cadre national pour les définitions de chaque « caractère »	7
5. Définir le « caractère » dans le cadre de la charte.....	8
II. SENS JURIDIQUE DU « CARACTERE »	9
§ 1. La lettre de la loi (interprétation linguistique et systémique)	10
A. Analyse terminologique	11
a) Le « caractère » en général (définitions officielles).....	11
b) Le « caractère » en droit (du patrimoine).....	11
1. Le « caractère » du point de vue historique ou de l'art (III ^e République).....	11
2. Le « caractère » artistique et scientifique.....	12
i) Loi de 1902 sur les affiches-réclames (III ^e République)	12
ii) Loi de 1906 sur les sites et monuments naturels (III ^e République)	12
iii) Loi de 1910 sur les affiches-réclames (III ^e République)	13
iv) Loi de 1930 sur les sites et monuments naturels (III ^e République)	13
v) Loi de 1960 sur les parcs nationaux (V ^e République).....	15
vi) Loi de 1976 sur les réserves naturelles (V ^e République).....	16
3. Le « caractère » dans le règlement national d'urbanisme (d'ordre public).....	17
4. Le « caractère » remarquable dans la loi littoral (d'ordre public).....	17
5. Le « caractère » paysager	18
c) L'« esprit du (des) lieu(x) »	19
1. Textes faisant mention de l'« esprit du (des) lieu(x) ».....	19
2. Eléments d'analyse.....	20
B. Analyse littérale et topographique	21
a) L'ordre des mots dans l'article L. 331-4-1 du code de l'environnement.....	21
b) La place des mots dans l'ensemble de la législation des parcs nationaux	21
§ 2. L'esprit de la loi (interprétation historique et téléologique)	23
A. Analyse historique du texte	23

a) L'application du « caractère » par le juge avant 2006	23
b) Les modifications ponctuelles de la loi en 2006	23
B. Les travaux préparatoires.....	24
a) Le paramètre biologique de l'évolution des milieux naturels	24
1. La loi de 1960.....	24
2. Filiation avec la législation des sites et monuments naturels.....	25
b) Le paramètre visuel des « beautés naturelles »	27
1. La loi de 1960.....	27
2. La loi de 1910.....	27
3. La loi de 1906 et la loi de 1930	28
c) Le paramètre auditif du « silence »	32
1. La loi de 2006.....	32
2. Perception commune de la loi de 1960	33
3. La loi de 1960.....	33
d) L'abandon du critère de l'« irréversibilité » de l'altération du caractère.....	35
III. PORTEE JURIDIQUE DU « CARACTERE »	36
§ 1. Nature juridique du « caractère »	36
A. Ce qu'il n'est pas (définition négative)	36
a) La synthèse des actions <i>passées</i> de personnes, morales et physiques.....	36
b) La synthèse des actions <i>futures</i> , du projet de territoire.....	36
c) La carte postale du parc national.....	36
B. Ce qu'il est (définition positive).....	37
a) Un instrument de <i>mesure</i> de la normalité pour le cœur du parc	37
1. Un « standard » juridique	37
2. Un instrument juridique supplétif, non permissif et quasi immuable	38
b) Un instrument juridique d'ordre public (écologique)	39
c) Précisions complémentaires	40
§ 2. Régime juridique du « caractère ».....	41
A. Localisation du « caractère » (forme).....	41
a) La loi (ne prescrit pas de définition du « caractère »).....	41
b) Le décret de création (ne prescrit pas de définition du « caractère »)	41
c) La charte.....	42
1. Parc national <i>nouvellement créé</i> : obligation de définir le « caractère ».....	42
2. Parc national déjà existant : <i>faculté</i> de définir le « caractère »	43
B. Structure du « caractère » (fond)	43
a) Eléments communs du caractère du <i>cœur</i> , par détermination de la loi.....	44
1. Maintien des conditions de possibilité de <i>l'évolution/adaptation</i> de la faune et de la flore.....	44
2. Maintien des conditions de possibilité de <i>la contemplation</i> de la nature (sans artefact).....	44
b) Eléments <i>complémentaires</i> : caractéristiques <i>identitaires</i>	46
C. Effets du « caractère »	47
a) « Caractère » du cœur (opposabilité juridique).....	47
1. Opposabilité <i>directe</i> aux particuliers.....	47
2. Contrôle du juge	47
i) Décisions <i>négatives</i> de <i>refus</i> d'autorisation individuelle	47
ii) Décisions <i>positives</i> d'autorisation individuelle	48
b) « Caractère » du reste du parc national (opposabilité juridico-politique).....	48
1. Aire d'adhésion <i>effective</i>	48

i) Planifications : une opposabilité juridique directe (<i>cohérence</i> avec le caractère)	48
ii) Autorisations individuelles : une opposabilité juridique <i>in-directe</i> (exception d'illégalité d'une planification pour incompatibilité)	48
2. Aire <i>optimale</i> d'adhésion	48
i) Planifications : une opposabilité politique <i>in-directe</i> (future demande d'adhésion à la charte).....	48
ii) Autorisations individuelles : aucune opposabilité	48
CONCLUSION	49
Annexe 1 (arrêt du Conseil d'Etat, 1990, affaire du Somport)	50
Annexe 2 (genèse de la réforme de 2006)	52
Annexe 3 (arrêté des principes fondamentaux, 2007)	59
Annexe 4 (éléments complémentaires sur le caractère)	61
Annexe 5 (avis du Conseil d'Etat 1984, 1991)	64
Annexe 6 (le caractère : s'agit-il de l'application d'un <i>principe fondamental reconnu par les lois de la République</i> ?)	67
Annexe 7 (caractère du cœur du parc national de la Réunion 2006-2007)	72

INTRODUCTION

Le caractère d'un parc national est à la fois une réalité intuitivement comprise par tous, traduisant la spécificité de son patrimoine naturel, culturel et paysager, ce qui en fait un parc national « *original* », « *unique* », et un concept juridique, intégrateur mais relativement flou, issu de la loi de 1960. Cette loi donnait en effet à l'établissement public du parc national la possibilité juridique (en même temps que le devoir moral) d'interdire « *toute action susceptible de nuire au développement naturel de la faune et de la flore et, plus généralement, d'altérer le caractère du parc national* ».

C'est une volonté politique et la nécessité juridique de limiter ou circonscrire l'indétermination du concept de caractère qui explique la place prise dans les textes réglementaires actuels et à venir (les chartes approuvées par décret en Conseil d'Etat) à la fois par une approche nationale encadrant l'approche locale du caractère (cf. l'exposé des motifs de la loi de 2006 et les principes fondamentaux des parcs nationaux) et par un effort local pour préciser, parc par parc, ce qui en fait la dimension originale, spécifique, unique.

En introduction des journées des parcs nationaux organisées à Florac (Lozère), une interrogation légitime a été formulée le 13 octobre 2010 sur le sens à donner de l'évolution textuelle relative au « *caractère* »¹ :

- La circonstance que la loi de 1960 ait simplement mentionné ce « *caractère* » comme limite à l'activité humaine et que la réforme de 2006 en ait prescrit la définition, a-t-elle eu pour *objet*, dans l'intention des auteurs de la loi et de ses textes d'application, de substituer à une conception *négative* du caractère, une conception *positive* plus permissive, et de changer la nature du caractère ?
- La prescription légale d'une définition du caractère en 2006 a-t-elle pour *effet* de changer substantiellement la nature ou le régime juridique du caractère ?

Le texte législatif en lui-même ne suffit pas à expliquer une évolution de la perception, car la seule mention législative du « *caractère* » dans la loi de 2006 n'est pas fondamentalement différente de sa mention dans la loi de 1960. Par ailleurs, avant même le rapport du député Jean-Pierre GIRAN, il existait des voix comme celle d'Emmanuel LOPEZ pour souligner avec force le potentiel positif du caractère au sens de la loi de 1960, et la D.N.P.² adhérait à cette vision. Il importe donc d'examiner en détail les textes législatifs et réglementaires pour établir qu'il n'y a pas eu de changement de nature et de régime juridique du caractère en 2006.

Sans prétendre apporter une réponse définitive ici, celle-ci relevant en tout état de cause de l'appréciation souveraine du juge administratif, qu'il nous soit permis d'apporter une analyse et un témoignage sur la *ratio legis*, les ressorts de la réforme de ce point de vue pour l'avoir *accompagnée*, dans sa conception, sa formulation et sa mise en œuvre³.

Pour étudier le « *caractère du parc national* » sous l'empire de la réforme de 2006, nous aborderons successivement sa genèse dans la réforme de 2006 (I) avant d'en analyser le sens (II) puis la portée juridique (III).

¹ Intervention de Jean UNTERMAIER, membre du Conseil national de la protection de la nature, professeur de droit spécialiste du droit de l'environnement.

² « *direction de la nature et des paysages* », désormais « *direction de l'eau et de la biodiversité* ».

³ Compte tenu de l'exercice historique et analytique à laquelle elle procède, la présente contribution diffère dans sa forme des modes de communication administratifs classiques que sont les réponses ministérielles aux questions écrites des parlementaires et les circulaires administratives.

I. GENESE DU « CARACTERE » DU PARC NATIONAL DANS LA REFORME DE 2006

§ 1. Les cadres de réflexion avant la réforme de 2006

Sans traduction particulière dans les textes régissant les parcs nationaux entre 1960 et 2006, le caractère d'un parc national ne pouvait être compris qu'à partir de deux sources complémentaires, d'une part une unique jurisprudence du Conseil d'Etat de 1990, concernant l'affaire du Somport dans le cœur du parc national des Pyrénées (cf. **annexe 1**), d'autre part l'approche législative avec les « *monuments naturels et sites classés* » qui précède et inspire, nous y reviendrons, la législation des parcs nationaux (cf. article L.341-14 du code de l'environnement : « *Nul ne peut acquérir par prescription, sur un monument naturel ou sur un site classé, de droit de nature à modifier son caractère ou à changer l'aspect des lieux.* »).

Le code de l'urbanisme, dans sa partie législative, ne recourt au terme caractère (dans un sens voisin de celui présentement discuté) qu'en le qualifiant de naturel, ce qui reporte l'indétermination sur « *naturel* » et pas sur « *caractère* ». Pour retrouver un peu de l'esprit de la loi sur les parcs nationaux, il faut se reporter à la partie réglementaire du code de l'urbanisme : « *Le schéma d'aménagement* (mentionné à l'article L.146-6-1 du code de l'urbanisme) *définit dans un chapitre distinct les prescriptions qui pourront être imposées aux bénéficiaires des autorisations prévues à l'alinéa précédent afin que ces équipements et constructions ne dénaturent pas le caractère du site et ne compromettent pas la préservation des paysages et des milieux naturels.* »

Malgré cette indétermination relative, la référence au caractère du parc national a toujours été considérée comme offrant à la « zone centrale du parc national » un niveau de protection très élevé, permettant de faire face à des cas de figure que la loi et les décrets ne pouvaient tous lister, ni même parfois envisager. C'est ainsi que dès mars 2003, avant la remise du rapport de M. GIRAN, un projet de lettre (commun à trois ministères) aux commissaires du gouvernements auprès des établissements publics des parcs nationaux leur rappelait l'enjeu fort d'ordonner, en tant que de besoin, la suspension de certaines mesures ou de certains travaux qui vous paraîtraient contraires à la réglementation du parc ou de nature à en altérer gravement le caractère du parc national.

Ce rappel allait dans le sens d'une demande constante du collège des directeurs d'établissements publics des parcs nationaux, alors présidé par Michel SOMMIER⁴, très sensibilisé à l'aspect opérationnel de ce concept. Emmanuel LOPEZ⁵, précédent président de ce même collège, avait depuis longtemps insisté avec talent et vigueur, sur le fait que le caractère du parc national permettait de suppléer à l'approche un peu réductrice de la loi de 1960 qui mettait l'accent sur la protection de la faune et de la flore, et passait sous silence la dimension paysagère et culturelle, et plus largement tout ce qui relève de « l'esprit des lieux », c'est-à-dire d'une approche immatérielle de plus en plus reconnue et valorisée par les usagers des parcs nationaux.

C'est dire que le caractère au sens de la loi de 1960 pouvait être considéré, dès avant la loi du 14 avril 2006, comme le réceptacle possible (jusqu'à ce que le juge administratif en décide autrement) de toute l'évolution, au fil des décennies, des idées scientifiques (depuis

⁴ Alors directeur de l'établissement public du parc national des Ecrins.

⁵ Alors directeur de l'établissement public du parc national de Port-Cros.

l'approche écosystémique jusqu'à l'écologie des paysages), mais aussi des sensibilités culturelles et sociales, vis à vis de l'objet « parc national ». Il ne portait pas seulement en lui-même l'approche négative et répressive que le législateur avait expressément voulue, mais aussi un formidable potentiel d'adaptation à des enjeux plus larges que ceux alors identifiés par le législateur en 1960.

§ 2. Les axes de réforme du rapport remis au Premier ministre

Dans son rapport de parlementaire en mission au Premier ministre, remis en juin 2003, M. Jean-Pierre GIRAN n'a nullement remis en cause la place prise dans le dispositif législatif des parcs nationaux par le concept de caractère. Il a néanmoins été sensibilisé par les élus (et peut-être aussi par les socio-professionnels) sur l'indétermination du « caractère d'un parc national », indétermination ressentie comme excessive, faisant planer une trop forte incertitude sur la manière de comprendre ce terme, dans un contexte juridique et social où il y a un refus de plus en plus souvent exprimé de laisser le juge administratif interpréter seul des termes à si forte potentialité de blocage d'actions locales, sans être lui-même guidé par le législateur ou même par une doctrine publique de l'administration. Dans ce contexte, M. GIRAN a proposé la référence à l'irréversibilité comme critère de décision pour des modifications susceptibles d'altérer le caractère du parc (cf. **annexe 2**, réunion du cabinet du ministre et de la direction de la nature et des paysages du 3 novembre 2004). Les nouveaux problèmes d'interprétation ainsi posés ont rapidement été considérés par la direction de la nature et des paysages (D.N.P.) comme redoutables, la conduisant à déconseiller, dès le 28 octobre 2003, à la ministre de retenir cette proposition qui pouvait en outre être comprise par certains comme moins protectrice pour le cœur que le texte de la loi de 1960.

§ 3. Les pistes alternatives relatives au « caractère »

Comme le démontrent les extraits des textes mentionnés à l'annexe 2, l'enjeu d'assumer l'essentiel de l'héritage de la loi de 1960 sur le caractère traverse toute l'histoire de l'élaboration du projet de loi qui aboutira à la loi du 14 avril 2006 sur les parcs nationaux, les parcs naturels marins et les parcs naturels régionaux. C'est le cas depuis la première présentation au comité interministériel des parcs nationaux (C.I.P.N.), le 19 décembre 2003, des suites que le gouvernement comptait donner au rapport de M. GIRAN, le jour même où le Premier ministre annonçait à Port-Cros un projet de loi sur les parcs nationaux avant juin 2004 (lors des manifestations des 40 ans du parc national de Port-Cros). Néanmoins les incontestables difficultés d'interprétation du « caractère » au regard des actions susceptibles d'être concernées avaient bien été identifiées par la D.N.P. comme posant un problème à la fois politique et juridique à résoudre, ce qui explique certaines propositions rédactionnelles mentionnées dans l'annexe 2 qui retrace l'évolution des réflexions de la D.N.P. et des textes de la réforme des parcs nationaux sur la question du caractère entre 2003 et 2007.

Pour tenter de réduire ou encadrer le niveau d'indétermination du caractère d'un parc national, plusieurs pistes ont en effet été suivies simultanément ou successivement tout au long du processus législatif et réglementaire :

- instaurer un processus d'appel au ministre, obligeant en quelque sorte la D.N.P. et le C.I.P.N. à élaborer progressivement une doctrine administrative d'interprétation à partir de cas concrets et non *in abstracto*, sans s'en remettre au seul juge administratif ;
- la définition *a priori* du caractère du parc national, parc par parc, le plus à l'amont possible, au moment de l'enquête publique avant la création du parc national ;

- proposer un encadrement relatif de l'interprétation du concept de caractère par une note de doctrine de la D.N.P. portée à la connaissance du C.I.P.N., mais sans portée juridique immédiate, ou par l'exposé des motifs de la loi guidant l'interprétation de la loi par le juge ;
- baliser le champ d'interprétation du caractère, notamment pour sa dimension immatérielle, par un texte réglementaire, décret ou arrêté ministériel ;
- reporter sur la charte, ou par défaut sur le conseil scientifique, la responsabilité de mieux définir le caractère du parc national.

1. Instituer une procédure d'appel auprès du ministre

La première option a été poursuivie avec constance par la D.N.P., jusqu'à ce que le Conseil d'Etat la refuse lors de l'examen du projet de décret général d'application de la loi de 2006. Du point de vue des services, elle offrait en effet l'avantage de s'enraciner dans des cas concrets posant problème, sans obliger l'administration à devoir préciser en une seule fois toute la portée qu'elle entendait donner au caractère. Elle permettait aussi de reconnaître une certaine place à des éléments immatériels qui s'expriment difficilement dans des textes juridiques classiques.

2. Définir le « caractère » lors de la création du parc national

La seconde option n'a finalement pas été retenue par le gouvernement et le Conseil d'Etat, sous cette forme précise. Mais combinée avec le fait que les nouveaux parcs nationaux créés sous le régime de la nouvelle loi doivent mettre le projet de charte à l'enquête publique au moment de la création du parc, il est possible de considérer que l'esprit de cette proposition a bien été validé. Elle pose néanmoins un problème, dans la mesure où cette obligation ne s'imposant qu'aux nouveaux parcs nationaux créés sous le régime de la loi de 2006, elle ne permet pas de régler à coup sûr le cas du caractère des parcs nationaux créés avant février 2007, sauf à ce que les conseils d'administration acceptent de mener l'exercice dans l'esprit de la loi, et non comme une sorte de « *carte de visite* » du parc.

3. Définir le « caractère » dans le cadre de la doctrine administrative

La troisième proposition a été tentée dès le C.I.P.N. du 19 décembre 2003. Ultérieurement le cabinet du ministre de l'environnement, suivi en cela par le cabinet du Premier ministre et le secrétariat général du Gouvernement (S.G.G.) ont assez facilement accepté d'avoir un exposé des motifs long, détaillé et faisant doctrine, très différent de ce que la doctrine habituelle des exposés des motifs aurait justifié. L'exposé des motifs aborde la notion de « caractère » à de nombreuses reprises en évoquant le « *caractère de monument de la nature* » des parcs nationaux.

4. Définir un cadre national pour les définitions de chaque « caractère »

La quatrième proposition a été effectivement mise en œuvre, mais dans un cadre élargi où le caractère n'est qu'un des éléments constitutifs des principes fondamentaux régissant les parcs nationaux. Suite à un amendement du rapporteur, M. le député GIRAN, la loi (article L. 331-3) prévoit désormais que la charte comprend un volet général rappelant les principes fondamentaux applicables à l'ensemble des parcs nationaux. La discussion avec le rapporteur du Conseil d'Etat, Mme Hélène VESTUR, lors de l'examen du décret général d'application

de la loi du 14 avril 2006 sur ce qu'il était ou non possible d'assumer a conduit à ce que l'article R.331-1 précise que les principes fondamentaux relèvent d'un arrêté ministériel.

Après un travail associant la D.N.P., Parcs nationaux de France (P.N.F.), les directeurs des établissements des parcs nationaux et le comité français pour l'U.I.C.N., un texte « littéraire » précisant ces principes fondamentaux a été validé. A partir de ce texte, un arrêté a été élaboré et signé par la ministre de l'environnement le 23 février 2007 (cf. **annexe 4**), après avis favorable du conseil d'administration de P.N.F. Une brochure publiée par P.N.F. reprend à la fois le texte littéraire et l'arrêté ministériel sur les « *principes fondamentaux des parcs nationaux* ». C'est cette option qui a permis de donner une certaine force juridique à des considérations *a priori* peu classiques en droit concernant le caractère : « *La conservation des éléments matériels et immatériels du caractère du parc, et notamment, à ce titre, la conservation de la faune, de la flore, des formations géologiques, du patrimoine culturel compris dans le cœur du parc ainsi que la préservation des pluralités de perception et de valeurs qui leur sont rattachées offrent aux générations présentes et futures une source d'inspiration, de culture et de bien-être dont l'Etat est garant.* ».

5. Définir le « caractère » dans le cadre de la charte

La cinquième proposition a été retenue. Comme mentionné au point 3), elle n'a néanmoins de force obligatoire que pour les parcs en création. Néanmoins la direction de l'eau et de la biodiversité (D.E.B.) a fortement insisté dans toutes les instructions et éléments de cadrage donnés aux présidents de conseils d'administration des neuf établissements publics de parcs nationaux existants, qui ont la responsabilité d'animer l'élaboration de la charte, sur la nécessité de clarifier autant que possible la compréhension et la portée du caractère dans un chapitre particulier de la charte. Cet exercice est complexe, et a justifié des échanges approfondis avec Mme Hélène VESTUR, conseillère d'Etat qui conseille la D.E.B. sur les chartes. La crainte que les précisions apportées puissent un jour être opposée à des projets tenant à cœur à certains élus locaux ou à certains socio-professionnels peut logiquement expliquer certaines difficultés rencontrées. Mais globalement on peut estimer que l'exercice, par ailleurs considéré par tous comme à la fois stimulant et contribuant à renforcer l'identité de chaque parc national, se présente bien.

Stratégiquement et politiquement, l'objectif premier de la charte est bien de donner aux acteurs de la charte une vision commune du patrimoine, de l'histoire et du devenir du territoire, et de renforcer ainsi la gouvernance autour du projet de territoire. Néanmoins, comme l'a rappelé à plusieurs reprises la conseillère d'Etat qui assiste la D.E.B. et les établissements publics sur la charte, l'*objet* juridiquement premier⁶ de la définition du caractère du parc est de permettre d'apprécier, en dernière limite de raisonnement (lorsque les textes en vigueur ne permettent pas d'y répondre catégoriquement), si une activité humaine peut être exercée ou non dans le cœur du parc national et en ce sens, si une décision de refus d'autorisation spéciale dans le cœur est régulière. Le caractère vient ainsi en complément (et au dessus, en terme d'esprit des textes) des modalités d'application de la réglementation spéciale du cœur, pour mettre à la disposition des Parties à la charte et aux particuliers et en dernier recours du juge administratif une référence fondamentale, objective et officielle, qui ne relève pas de la seule appréciation d'un directeur d'établissement ou du conseil d'administration, afin de permettre d'apprécier si l'activité projetée dans le cœur est ou non de

⁶ Le caractère a par ailleurs pour *effet* de donner aux acteurs une vision commune du patrimoine, de l'histoire et du devenir du territoire et renforcer ainsi la gouvernance autour du projet de territoire défini par la charte

nature à « *altérer le caractère du parc national* » au sens de l'article L.331-4-1 du code de l'environnement.

Si le caractère concerne le parc aux termes de la loi, c'est-à-dire aussi bien le cœur que l'aire optimale d'adhésion (A.O.A.), et le cas échéant l'aire maritime adjacente (A.M.A.), il trouve toutefois l'essentiel de ses fondements dans les caractéristiques qui ont conduit à classer l'espace terrestre ou maritime en parc national, et donc en premier lieu dans celles du cœur. Mais il est légitime de souligner ce qui fait la « complémentarité » entre le cœur et l'A.O.A., y compris au delà de la seule solidarité écologique, tout en définissant clairement et distinctement le caractère du cœur par rapport à celui de l'ensemble du caractère du parc (A.O.A. et A.M.A.).

Le caractère du parc national a ainsi vocation à « irriguer » la charte et à justifier les grands choix du projet de territoire : chacun des objectifs et mesures de la charte, pour le cœur, et chacune des orientations et mesures, pour l'aire d'adhésion, et le cas échéant de l'aire maritime adjacente, doit pouvoir être évalué à l'aune du caractère pour vérifier qu'ils sont soit "efficaces pour préserver le caractère", soit compatibles ou neutres, mais jamais contre-productifs pour le caractère. Bien évidemment, cette analyse ne se mène pas de la même façon pour le cœur et l'A.O.A., même s'il convient de porter une attention particulière aux futures actions menées dans l'aire d'adhésion effective et susceptibles d'avoir un impact significatif sur le cœur, et la charte ne comprend pas exclusivement des éléments en rapport avec le caractère (s'agissant de coopération internationale, d'éco-responsabilité, de communication). Il est demandé une rédaction opératoire, non contradictoire, objective, en acceptant le cas échéant, d'illustrer l'esprit des lieux que l'on souhaite préserver.

Une fois la clarification faite sur le sens de la loi (II), nous préciserons la nature et le régime juridique du « *caractère* » (III).

II. SENS JURIDIQUE DU « CARACTERE »

Il convient de rappeler les trois dispositions légales du code de l'environnement suivantes :

1° Celles de l'**article L. 331-1** relatives à la définition du « *parc national* » :

« Un parc national peut être créé à partir d'espaces terrestres ou maritimes, lorsque 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 qu'ils comportent présentent un intérêt spécial et qu'il importe d'en assurer la protection en les préservant des dégradations et des atteintes susceptibles d'en altérer la diversité, la composition, l'aspect et l'évolution.

« Il est composé d'un ou plusieurs coeurs, définis comme les espaces terrestres et maritimes à protéger, ainsi que d'une aire d'adhésion, définie comme tout ou partie du territoire des communes qui, ayant vocation à faire partie du parc national en raison notamment de leur continuité géographique ou de leur solidarité écologique avec le coeur, ont décidé d'adhérer à la charte du parc national et de concourir volontairement à cette protection. Il peut comprendre des espaces appartenant au domaine public maritime et aux eaux sous souveraineté de l'Etat. » ;

2° Celles de l'**article L. 331-3** relatives à la charte du parc national :

« I. – La charte du parc national définit un projet de territoire traduisant la solidarité écologique entre le coeur du parc et ses espaces environnants.

« Elle est composée de deux parties :

« **I°** Pour les espaces du coeur, elle définit les objectifs de protection du patrimoine naturel, culturel et paysager et précise les modalités d'application de la réglementation prévue au 1° de l'article L. 331-2 ; [...]. » ;

3° Celles de l'**article L. 331-4-1** relatives à la réglementation spéciale du cœur du parc national :

« La réglementation du parc national et la charte prévues par l'article L. 331-2 peuvent, dans le coeur du parc :

« 1° Fixer les conditions dans lesquelles les activités existantes peuvent être maintenues ;

« 2° Soumettre à un régime particulier et, le cas échéant, interdire la chasse et la pêche, les activités commerciales, l'extraction des matériaux non concessibles, l'utilisation des eaux, la circulation du public quel que soit le moyen emprunté, le survol du cœur du parc à une hauteur inférieure à 1 000 mètres du sol, toute action susceptible de nuire au développement naturel de la faune et de la flore et, plus généralement, d'altérer le caractère du parc national.

« Elles réglementent en outre l'exercice des activités agricoles, pastorales ou forestières.

« Les activités industrielles et minières sont interdites dans le cœur d'un parc national. »⁷

Même si, à la lettre, le caractère concerne l'ensemble du « *parc national* » (cœur et aire d'adhésion effective), à la première lecture il apparaît que ce « *caractère* » a priori indéfini est fonctionnellement lié à la protection du patrimoine naturel, culturel et paysager du cœur.

Les textes réglementaires pris en application de la réforme législative de 2006 confirment cette première impression, dans la mesure où ils ne mentionnent le « *caractère* » qu'en rapport avec le « *cœur* » du parc national :

- qu'il s'agisse de la partie réglementaire du code de l'environnement (le dossier de création d'un parc soumis à enquête publique doit comprendre la définition du caractère du *cœur* du parc)⁸ ;
- ou des principes fondamentaux applicables à l'ensemble de ces parcs⁹.

Les textes réglementaires étant sans ambiguïté sur la primordialité du « *caractère* » protecteur du cœur, il n'y a de place pour le doute qu'au niveau de l'interprétation de la loi¹⁰, qu'il convient d'analyser. Dans une analyse interprétative de la loi, il convient de s'attacher à la lettre du texte (la signification des mots, leur ordre, leur place dans l'ensemble de la loi) avant d'en examiner l'esprit (tiré des travaux préparatoires).

§ 1. La lettre de la loi (interprétation linguistique et systémique)

⁷ Dans sa rédaction issue de la loi n°2006-436 du 14 avril 2006, identique à celle de l'alinéa 1 *in fine* de l'article 2 de la loi n°60-708 du 22 juillet 1960 relative à la création de parcs nationaux, J.O. du 23 juillet 1960, p. 6751.

⁸ 2° de l'article R. 331-8, dans sa rédaction issue décret d'application n°2006-944 du 28 juillet 2006.

⁹ Principes définis dans l'arrêté du 23 février 2007 (J.O. du 6 avril 2007, 1° de l'article 4), pris sur le fondement de l'article R. 331-1 du code de l'environnement et du 6^{ème} alinéa du I de l'article L. 331-3 du code de l'environnement, dans sa rédaction issue de l'article 3 de la loi n°2006-436 du 14 avril 2006.

¹⁰ Cf. *in claris interpretatio cessat* ; parmi les nombreux ouvrages de référence, voir notamment François OST et Michel van de KERCHOVE, *Entre la lettre et l'esprit. Les directives d'interprétation en droit*, Bruylant, Bruxelles, 1989, spéc. p. 17-147.

A. Analyse terminologique

Il convient ici d'examiner le sens commun du « caractère » et celui donné au « caractère » dans le droit de la protection des espaces naturels.

a) Le « caractère » en général (définitions officielles)

Le « *caractère* » est défini dans la première édition du *Dictionnaire de l'Académie française* de 1694 comme une « *empreinte, marque. Il se prend particulièrement pour les figures dont on se sert dans l'écriture, ou dans l'impression. [...] Il signifie encore, Titre, dignité, qualité, puissance attachée à certains estats. [Prestrise, Evesque, Ambassadeur ...]. Il se prend aussi, Pour ce qui distingue une personne des autres à l'esgard des mœurs ou de l'esprit.* »

La neuvième édition du même *Dictionnaire*, actuellement en vigueur¹¹, précise que ce nom masculin provient du grec *kharaktêr*, « *signe gravé ; empreinte* » et comprend trois acceptions. La première est typographique, en rapport avec les signes d'écritures. La deuxième est scientifique, « *propriété essentielle qui permet d'identifier un être, un genre, une espèce, une classe. [caractère générique, héréditaire, acquis...]. Ce qui est le propre d'une chose ; sa qualité particulière.* » La troisième est morale et psychologique, « *ensemble de traits psychologiques et moraux qui appartiennent en propre à une personne, à un groupe de personnes. Manière d'être [avoir bon caractère ...].* »

Le « *caractère* » est également défini comme le signe distinctif qui sert à reconnaître, distinguer, dans sa *structure* ou sa *fonction*¹², un sujet ou un objet. Ses modalités substantivées sont présentées comme relevant de l'ordre de la preuve, de la qualification et, comme la réunion des éléments constitutifs *de fait* et *de droit* qui concourent à la définition¹³.

b) Le « caractère » en droit (du patrimoine)

L'usage du mot « caractère » est quasi systématique en droit dans la *mesure* où il se prête à la « *qualification juridique des faits* » (voir **annexe 4** pour plus de détails). Il importe ici de s'intéresser plus particulièrement aux caractères en rapport avec les espaces naturels.

1. Le « caractère » du point de vue historique ou de l'art (III^e République)

La « *loi du 30 mars 1887 relative à la conservation des monuments et objets d'art ayant un intérêt historique et artistique* »¹⁴ dispose (article 1^{er}) que « *les immeubles par nature ou par destination dont la conservation peut avoir, au point de vue de l'histoire ou de l'art, un intérêt national, seront classés en totalité ou en partie par les soins du ministre de*

¹¹ *Dictionnaire de l'Académie française*, 9^{ème} édition, tome 1, disponible sur le site Internet de l'Académie française à l'adresse suivante : <http://www.academie-francaise.fr/dictionnaire/index.html> verbo « caractère ».

¹² André LALANDE, *Vocabulaire technique et critique de la philosophie* [1926], P.U.F., Quadrige, 2010.

¹³ Voir notamment *Vocabulaire juridique*, sous la direction de Gérard CORNU, 8^{ème} édition, Association Henri Capitant, P.U.F., 2000, verbo « caractérisé », « caractérisation ». « *Caractère* » n'est curieusement pas défini dans ce dictionnaire juridique de référence.

¹⁴ J.O. du 31 mars 1887, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'Etat*, DUVERGIER, Sirey, année 1887, p. 55 et suiv. Cette loi a été abrogée par la loi du 31 décembre 1913 (article 39).

l'instruction publique et des beaux-arts ». Après une refonte en 1913¹⁵ et différents amendements, nous retrouvons l'économie générale de cette législation dans le code du patrimoine contemporain.

La législation actuellement en vigueur dispose que « *les immeubles dont la conservation présente, au point de vue de l'histoire ou de l'art, un intérêt public sont classés comme monuments historiques en totalité ou en partie par les soins de l'autorité administrative* » (article L. 621-1), dédie la procédure d'inscription aux immeubles « *présentent un intérêt d'histoire ou d'art suffisant pour en rendre désirable la préservation* » (article L. 621-25) et organise un périmètre de protection « *pour en préserver le caractère* » (article L. 621-30-1).

Le « *caractère* » est ici en résonance avec un certain point de vue (esthétique) dont la préservation est qualifiée par le Parlement d'intérêt public, à tel point que la loi pose un « *principe d'intangibilité de l'immeuble classé* »¹⁶.

2. Le « caractère » artistique et scientifique

Le « *caractère artistique* », puis « *scientifique* » apparaît dans le libellé de plusieurs lois inaugurées sous la III^{ème} République.

i) Loi de 1902 sur les affiches-réclames (III^e République)

La « *loi du 27 janvier 1902 modifiant l'article 16 de la loi du 29 juillet 1881, sur la presse, en ce qui concerne l'affichage sur les édifices et monuments ayant un caractère artistique* »¹⁷ dispose que, par dérogation à l'article 16, les maires et préfets peuvent interdire l'affichage, même en période électorale, sur les édifices et monuments ayant ce caractère.

Les travaux préparatoires circonscrivent cette disposition de police administrative d'interdiction des « *affiches-réclames* » aux édifices publics¹⁸. Le caractère artistique de cette lointaine législation publicitaire inspire, donne le souffle, aux dispositions de l'article L. 581-4 du code de l'environnement, notamment celles relatives aux monuments historiques, aux monuments naturels et sites classés, aux cœurs de parcs nationaux et réserves naturelles, aux arbres, aux immeubles présentant un « *caractère esthétique, historique ou pittoresque* ».

ii) Loi de 1906 sur les sites et monuments naturels (III^e République)

La « *loi du 21 avril 1906 organisant la protection des sites et monuments naturels de caractère artistique* »¹⁹ institue une restriction de l'usage du droit de propriété²⁰ pour les

¹⁵ Loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques, l'article 1^{er} substitue « intérêt *public* » à « intérêt *national* », J.O. du 4 janvier 1914. Cette loi a été codifiée par l'ordonnance n°2004-178 du 20 février 2004 relative à la partie législative du code du patrimoine (3° de l'article 7) et abrogée depuis le 27 mai 2011 (dispositions combinées du 2° du I de l'article 8 par l'ordonnance n°2004-178 et partie réglementaire du code annexée aux décrets n°2011-573 et 574 du 24 mai 2011, J.O. du 26 mai 2011).

¹⁶ Annotation dans la *Collection DUVERGIER*, Sirey, année 1914, p. 294, note n°4.

¹⁷ J.O. du 29 janvier 1902. Cette loi a été abrogée par la loi dite Warsmann n°2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, (6° du I de l'article 175), J.O. du 18 mai 2011.

¹⁸ Extraits cités dans *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'Etat*, DUVERGIER, Sirey, années 1902, p. 48.

¹⁹ J.O. du 24 avril 1906. Cette loi a été abrogée par la loi du 2 mai 1930 (article 30).

« propriétés foncières dont la conservation peut avoir, au point de vue artistique ou pittoresque, un intérêt général » (article 2). Elle prévoit que les propriétaires sont invités à prendre l'engagement « de ne détruire ni modifier l'état des lieux ou leur aspect » sauf autorisation spéciale (article 3), et que « toute modification des lieux » sans autorisation est incriminée et punie (article 5).

L'occurrence du « caractère » apparaît dans le libellé de la loi et l'appellation de la commission départementale « des sites et monuments naturels de caractère artistique » (article 1^{er}) et inspire le régime juridique de la servitude administrative.

iii) Loi de 1910 sur les affiches-réclames (III^e République)

La loi du 20 avril 1910 interdisant l'affichage sur les monuments historiques et dans les sites ou les monuments naturels de caractère artistique²¹ institue une interdiction de l'affichage sur les monuments historiques (classés en vertu de la loi de 1887) et sur les monuments naturels et sites de caractère artistique. Cette loi, qui reprend celle de 1902 en l'élargissant aux monuments naturels et sites, fut votée sans discussion. Les dispositions qui nous intéressent ici seront reprises par un décret du 30 octobre 1935 relatif à la protection des monuments historiques et des paysages contre les abus de l'affichage²², la loi n°217 du 12 avril 1943 relative à la publicité par panneaux-réclame, par affiches et aux enseignes²³, la loi du 29 décembre 1979 n°79-1150 relative à la publicité, aux enseignes et préenseignes²⁴ (qui élargit l'interdiction aux « parcs nationaux » c'est-à-dire aux zones dites centrales, désormais « cœur », et aux réserves naturelles), avant d'être codifiées sous le I de l'article L. 581-4 du code de l'environnement actuellement en vigueur²⁵.

iv) Loi de 1930 sur les sites et monuments naturels (III^e République)

La « loi du 2 mai 1930 ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque » abroge la loi de 1906 et définit le régime juridique pour « des monuments naturels et des sites dont la conservation ou la préservation présente, au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, un intérêt général » (article 4)²⁶. La loi dispose que pendant l'instance « le propriétaire est tenu de n'apporter aucune modification à l'état des

²⁰ Le juge a précisé que la servitude administrative résultant de la loi de 1930 n'est pas constitutive d'une privation du droit de propriété, C.E., Ass., 2 mai 1975, *Dame Ebri et Union syndicale de défense des propriétaires du massif de la Clape*, conclusions conformes Gilbert GUILLAUME, (revue) *Actualité juridique. Droit administratif*, juin 1975, p. 311-314, spéc., p. 314. Il en va *a fortiori* de la loi de 1906 qui comprenait une disposition, supprimée en 1930, au terme de laquelle l'accord du propriétaire devait être recherché.

²¹ J.O. du 22 avril 1910. Loi issue d'une proposition de loi du député Charles BEAUQUIER de 1908. Cette loi a été abrogée par la loi dite Warsmann n°2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, (8° du I de l'article 175), J.O. du 18 mai 2011.

²² Article 2, J.O. du 31 octobre 1935. Ce décret a été abrogé par la loi du 12 avril 1943 (article 19).

²³ Article 5, J.O. du 15 avril 1943. Cette loi a été abrogée par la loi du 29 décembre 1979 (article 44).

²⁴ Article 4, J.O. du 30 décembre 1979. Cette loi a été codifiée et abrogée par l'ordonnance n°2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie Législative du code de l'environnement (16° du I de l'article 5).

²⁵ Qui interdit toute publicité (1°) sur les immeubles classés parmi les monuments historiques ou inscrits à l'inventaire supplémentaire, (2°) sur les monuments naturels et dans les sites classés, (3°) dans les cœurs des parcs nationaux et les réserves naturelles et (4°) sur les arbres.

²⁶ Article 30, J.O. du 4 mai 1930, avec notamment un dispositif législatif pour l'instance de classement. Cette loi a été codifiée et abrogée par l'ordonnance n°2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie Législative du code de l'environnement (4° du I de l'article 5).

lieux ou à leur aspect », sauf autorisation spéciale préalable (article 9) et que « *nul ne peut acquérir, par prescription, sur un monument naturel ou sur un site classé, de droit de nature à modifier son caractère ou à changer l'aspect des lieux* » (article 13).²⁷

L'analyse comparative du libellé de la loi et de ses dispositions permet, comme pour la législation des monuments historiques de rattacher le caractère à un point de vue, dont la conservation est déclarée d'intérêt général. Les dispositions actuellement en vigueur régissent les « *monuments naturels et des sites dont la conservation ou la préservation présente, au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, un intérêt général* » (article L. 341-1 du code de l'environnement). L'instance de classement, ainsi que l'exclusion de toute possibilité d'acquérir, par une possession prolongée, un droit de nature à modifier le caractère ou à changer l'aspect des lieux du site²⁸, reprennent les mêmes termes que la loi de 1930 (articles L. 341-7 et L. 341-14).

Il convient de relever que le juge veille au respect du caractère du site. Même si l'alerte donnée peut paraître tardive au regard d'un délai imparti pour donner un avis avant une décision d'autorisation de travaux dans un espace protégé, dès lors que l'irréparable n'a pas encore eu lieu, le juge écoute, agit, et participe à l'œuvre de préservation du patrimoine collectif. En ce sens, s'il arrive qu'un architecte des bâtiments de France donne au maire un avis exprès défavorable après l'expiration du délai prévu par les textes pour donner cet avis d'expert, il a été jugé que le maire peut légalement s'approprier cet avis pour motiver le retrait d'une première décision positive tacitement acquise (décision de non opposition à déclaration préalable), au motif qu'elle « *aurait porté atteinte au caractère et à l'intérêt du site classé* », sous la seule réserve que ce retrait soit réalisé dans le délais du recours contentieux²⁹.

La loi dite Grenelle II a institué, pour certains sites classés, un label « *Grand site de France* » (article L. 341-15-1) défini comme « *un lieu qui souvent dégage une émotion que l'on peut tenter de cerner en précisant « l'esprit du lieu », résultante de tous ces éléments [qualités paysagères, naturelles et culturelles]* »³⁰.

Il convient de relever que la loi de 1930 fut modifiée sous la IV^{ème} République par la « *loi n°57-740 du 1^{er} juillet 1957 complétant la loi du 2 mai 1930 réorganisant la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou*

²⁷ A noter qu'un décret du 25 août 1937 relatif à la protection des monuments et des sites à caractère historique, scientifique, légendaire ou pittoresque des colonies, prévoit également un dispositif pour les colonies, cité par Jérôme FROMAGEAU, *De la protection implicite à la protection intégrée*, in *12 octobre 2006. 30 ans de protection de la nature. S.F.D.E. à Strasbourg*, in *Actes des journées anniversaire de la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature, 1976-2006. 30 ans de protection de la nature, bilan et perspectives*, Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, p. 12-17, spéc. p. 14, note n°2.

²⁸ La prescription acquisitive, prévue par l'article 2258 du code civil, n'est pas un droit absolu. Ce mode d'acquisition ne peut être mis en œuvre que dans le respect des modalités définies par le code civil et sous réserve qu'une loi particulière n'y fasse pas obstacle, ce qui est le cas présent. Certaines catégories de personnes ne peuvent d'ailleurs pas bénéficier de la prescription acquisitive trentenaire, comme les communes par exemple (cf. réponse écrite à une question parlementaire, J.O., Ass. nat., [Q], 22 mars 2011, p. 2727, n°93233).

²⁹ Conseil d'Etat, 3^e/8^e sous-sections du contentieux réunies, 21 juillet 2006, *Bregere*, requête n°284416, *JurisClasseur Périodique*, (revue) *La Semaine juridique, Edition Administrations et collectivités territoriales*, n°41, 9 octobre 2006, p. 1293, n°1232, site classé des Moulins de Peys, construction d'un relais de téléphonie mobile projetée, atteinte au site inscrit.

³⁰ Annexe à la circulaire du 21 janvier 2011 relative à la politique des Grands sites (§ 2.1 et 2.2, p. 95 et 96) B.O. M.E.D.D.T.L., n°2011/3 du 25 février 2011, p. 91-110.

pittoresque » pour donner, sous l'appellation de « réserve naturelle », une base légale aux sites ou monuments classés « en vue de la conservation et de l'évolution des espèces »³¹.

Le caractère est ici *spécifique*, au sens propre et figuré. Il quitte la sphère esthétique pour s'attacher à la « conservation » et à « l'évolution » des « espèces », aspect nouveau que l'on retrouvera dans la sédimentation du droit dans la loi de 1960 sur les parcs nationaux.³²

La législation des réserves naturelles sera refondue en 1976.

Le juge considère, s'agissant du « caractère » d'une réserve naturelle « que la conservation de la flore et de la faune qui vivent dans le périmètre délimité [...] présente un intérêt qui justifie légalement le classement de ce secteur ; que si les requérants contestent la légalité de certaines interdictions prévues par les articles 9 et 10 de ce décret et concernant l'exécution des travaux publics ou privés susceptibles de modifier l'état ou l'aspect de la réserve, ainsi que la circulation de tous véhicules et des bateaux, il ressort des pièces du dossier que ces mesures et, notamment, celles qui font obstacle à l'utilisation de l'étang pour la pratique de certaines activités nautiques, sont nécessaires à la préservation du caractère de l'ensemble classé et pouvaient, pas suite, être légalement édictées par le gouvernement »³³.

v) Loi de 1960 sur les parcs nationaux (V^e République)

La loi n°60-708 du 22 juillet 1960 relative à la création de parcs nationaux³⁴ définit, après la législation sur les monuments historiques, les sites et monuments naturels, et les réserves naturelles, le régime juridique pour le parc national :

- L'article 1^{er} dispose que « lorsque la conservation de la faune, de la flore [cf. analogie avec les « espèces » mentionnées dans la loi de 1957], du sol, du sous-sol, de l'atmosphère, des eaux et, en général, d'un milieu naturel présente un intérêt spécial et qu'il importe de préserver ce milieu contre tout effet de dégradation naturelle et de le soustraire à toute intervention artificielle susceptible d'en altérer l'aspect [cf. locutions de la loi de 1930], la composition et l'évolution [cf. loi de 1957] » ;
- L'article 2 dispose que « Le décret créant un parc national [...] peut soumettre à un régime particulier et, le cas échéant, interdire à l'intérieur du parc [au sens de « zone centrale »] la chasse et la pêche, les activités industrielles, publicitaires et commerciales, l'exécution des travaux publics et privés, l'extraction des matériaux concessibles ou non, l'utilisation des eaux, la circulation du public quel que soit le moyen emprunté, toute action susceptible de nuire au développement naturel de la

³¹ Article 8 bis de la loi de 1930 modifiée, souligné par nous, dans sa rédaction issue de l'article 1^{er} de la loi de 1957, J.O. du 2 juillet 1957. A noter que cette disposition *légale* mentionnait le conseil national de la protection de la nature créé par voie réglementaire en 1946. Cet article 8 bis a été abrogé par la loi du 10 juillet 1976 (article 41).

³² La législation des réserves naturelles a pris, en quelques sortes, son auto-nomie à partir des monuments naturels et sites. Pour autant, la législation relative aux sites continue de préserver un intérêt au point de vue écologique (scientifique), en ce sens Jean UNTERMAIER, *De la compensation, comme principe général du droit et de l'implantation de télésièges en sites classés*, note sous C.E., 27 novembre 1985, *Commune de Chamonix-Mont-Blanc c/ Association de sauvegarde de la haute vallée de l'Arve et de la vallée de l'Aveyron*, in *Revue juridique de l'environnement* 4-1986, p. 381-412, spéc. p. 387-388.

³³ Conseil d'Etat, 2^e/6^e sous-sections du contentieux réunies, 14 novembre 1979, *Cruze*, requête n°07104, réserve naturelle dite Etang du Cousseau (Gironde) classée par le décret n°76-808 du 20 août 1976.

³⁴ J.O. du 23 juillet 1960. Cette loi a été codifiée et abrogée par le décret n°89-804 du 27 octobre 1989 portant révision du code rural en ce qui concerne les dispositions législatives relatives à la protection de la nature (article 4, cf. articles L. 241-1 et suivants), transférée dans le code de l'environnement par l'ordonnance n°2000-914 du 18 septembre 2000 (articles L. 331-1 et suivants) puis modifiée en 2006.

faune et de la flore et, plus généralement, d'altérer le caractère du parc national. / Ce décret réglementera, en outre, l'exercice des activités agricoles, pastorales ou forestières. »

Le législateur de 2006 a, selon la formule consacrée, légiféré d'une « *main tremblante* », en précisant dans l'article 1^{er} (article L. 331-1) :

- d'une part, que la préservation, au principe du classement du parc national *lato sensu*, des atteintes susceptibles d'altérer la diversité, la composition, l'aspect et l'évolution du milieu naturel présentant un intérêt spécial, concernait également le patrimoine « *culturel* » que ces espaces comportent ;
- d'autre part, dans un second alinéa nouveau, que le parc national est géographiquement élargi à l'« *aire d'adhésion* » effective.

S'agissant de l'article 2 (article L. 331-4-1), dans le cadre de la poursuite constante de l'intérêt général de préserver les « *beautés naturelles* » situées dans un cœur du parc national, pour les générations présentes et à venir, le législateur a successivement modifié la législation de 1960 :

- en 1979, pour énoncer une interdiction, générale et absolue, des activités publicitaires dans le « *parc national* » au sens de « *zone centrale* », cœur de parc national³⁵ ;
- en 1995, pour énoncer une interdiction, de principe, d'installation de nouvelles lignes aériennes électriques ou téléphoniques dans le « *parc national* » au sens de « *zone centrale* », cœur de parc national³⁶ ;
- en 2006, pour énoncer une interdiction, de principe, des travaux en cœur de parc national³⁷ ;
- en 2006, pour énoncer une interdiction, générale et absolue, des activités industrielles et minières³⁸.

Les « *beautés naturelles* » situées dans un cœur du parc national ne se contemplant que dans le « *silence* », le législateur a en outre consacré en 2006 dans la loi la pleine et entière légitimité pour le décret de création de réglementer ou interdire « *le survol* », comme pour les réserves naturelles (loi de 1976), « *du coeur du parc à une hauteur inférieure à 1 000 mètres du sol* ».

vi) Loi de 1976 sur les réserves naturelles (V^e République)

La loi n°76-629 du 10 juillet 1976 *relative à la protection de la nature*³⁹ redéfinit le régime juridique des réserves naturelles :

³⁵ 3° de l'article 4 de la loi n°79-1150 du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et préenseignes, J.O. du 30 décembre 1979. En facteur commun avec les sites classés et réserves naturelles (I de l'article L. 581-4).

³⁶ I de l'article 91 de la loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite « *loi Barnier* », J.O. du 3 février 1995, codifié sous l'article L. 331-5 du code de l'environnement. En facteur commun avec les réserves naturelles (article L. 332-5) et les sites classés (article L. 341-11). Les très rares autorisations dérogatoires, prises pour les sites, sont du reste annulées par le juge, C.E., 10 juillet 2006, *Association interdépartementale et intercommunale pour la protection du lac de Sainte-Croix et autres*, requêtes n°289393, 289395, 289813, 289982, Recueil C.E. p. 334. Le juge prend soin par ailleurs de relever que la réalisation de la ligne électrique projetée ne concerne pas un parc national (zone centrale) ou une réserve à proximité, C.E., 9 juin 2004, *Commune de Peille*, requête n°254691, Rec. p. 245.

³⁷ Les travaux en cœur du parc national sont régis par les articles L. 331-4 (I, espaces terrestres) et L. 331-14 (I, espaces maritimes) et l'on peut ici à nouveau mentionner l'article L. 331-5 (enfouissements de lignes nouvelles).

³⁸ Article L. 331-4-1 *in fine*. L'interdiction de la publicité étant énoncée au 3° du I de l'article L. 581-4.

- L'article 16 dispose que « *lorsque la conservation de la faune, de la flore [cf. « espèces » mentionnées dans la loi de 1957 et « faune et flore » mentionnées dans la loi de 1960], du sol, des eaux, des gisements de minéraux et de fossiles et, en général, d'un milieu naturel présente une importance particulière ou qu'il convient de les soustraire à toute intervention artificielle susceptible de les dégrader* » ;
- L'article 18 dispose que « *L'acte de classement peut soumettre à un régime particulier et, le cas échéant, interdire à l'intérieur de la réserve naturelle [inversion à ce stade des propositions des précédentes législations] toute action susceptible de nuire au développement naturel de la faune et de la flore et, plus généralement, d'altérer le caractère de ladite réserve, notamment la chasse et la pêche, les activités agricoles, forestières et pastorales, industrielles, minières, publicitaires et commerciales, l'exécution des travaux publics et privés, l'extraction des matériaux concessibles ou non, l'utilisation des eaux, la circulation du public, quel que soit le moyen emprunté, la divagation des animaux domestiques et le survol de la réserve.* »

Ces dispositions sont désormais codifiées sous le I de l'article L. 332-3 du code de l'environnement avec un ajout (mention de réserve naturelle nationale) et une suppression (mention des activités publicitaires du fait de leur interdiction générale et absolue).

3. Le « caractère » dans le règlement national d'urbanisme (d'ordre public)

Le règlement national d'urbanisme et plus précisément l'article R. 111-21 du code de l'urbanisme⁴⁰, prévoit que le permis de construire peut être refusé ou assorti de prescriptions spéciales « *si les bâtiments sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains, ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales* »⁴¹. Dans la mesure où les dispositions de cet article sont insérées dans une section relative à l'aspect des constructions, il a été considéré qu'elles n'ont pas pour objet de préserver le maintien de tel ou tel type d'activité économique et jugé en conséquence que le refus d'un permis sur la base de cet article par un motif tiré de la valeur agronomique des sols est impossible, cet article permettant de s'assurer que la protection de l'esthétique⁴².

Le juge administratif apprécie les qualités intrinsèques du paysage en cause puis le degré d'atteinte qui y serait porté si le projet était réalisé.

4. Le « caractère » remarquable dans la loi littoral (d'ordre public)

³⁹ J.O. du 13 juillet 1976. Cette loi a été codifiée et abrogée par le décret n°89-804 du 27 octobre 1989 portant révision du code rural en ce qui concerne les dispositions législatives relatives à la protection de la nature (article 4).

⁴⁰ Dans sa rédaction issue de l'article 1^{er} du décret n°58-1437 du 31 décembre 1958 relatif au permis de construire (J.O. du 4 janvier 1959, p. 272).

⁴¹ « Sous-section 3 : Aspect des constructions » « Art. R. 111-21. – *Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier, sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales.* »

⁴² Conseil d'Etat, 2^e/6^e sous-sections du contentieux réunies, 27 février 1980, *Ministre de l'environnement et du cadre de vie et Rouxel*, requêtes n°12956, 13285, Recueil C.E. 1980, p. 115 ; du même jour et de la même formation de jugement également, *Ministre de l'équipement et de l'aménagement du territoire et Seropian c/ Conan*, requêtes n°11946 et 12022.

La loi de 1986 relative au littoral a prescrit des « *espaces naturels présentant le caractère de coupure d'urbanisation* »⁴³, et surtout en ce qui nous concerne ici, la préservation des « *espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques* »⁴⁴. Les textes réglementaires d'application de cette loi définissent ces espaces remarquables⁴⁵ et précisent que des équipements légers peuvent être implantés « *à condition que leur localisation et leur aspect ne dénaturent pas le caractère des sites, ne compromettent pas leur qualité architecturale et paysagère et ne portent pas atteinte à la préservation des milieux* »⁴⁶. Dans le même sens, il est prévu que lorsqu'un schéma d'aménagement est pris pour réduire les nuisances ou dégradations, il doit définir des prescriptions qui pourront être imposées afin que les équipements et constructions « *ne dénaturent pas le caractère du site et ne compromettent pas la préservation des paysages et des milieux naturels* »⁴⁷.

En l'absence de définition du caractère remarquable⁴⁸, le juge est appelé à préciser celui-ci. En ce sens, on peut relever l'analyse suivante d'un rapporteur public : « *espace remarquable qui suppose la réunion de plusieurs critères pas toujours objectifs et variables selon les circonstances : il peut s'agir de la nature des espèces végétales, de leur variété, de leur rareté ou encore de leur intérêt pour le maintien des équilibres biologiques. Il peut aussi s'agir de la nature et de la variété de la faune sauvage, de son caractère éventuellement menacé, ou encore de la beauté particulière d'un paysage. [...] la circonstance que le terrain est contigu à la partie urbanisée de la commune ne doit pas suffire à lui retirer son caractère d'espace remarquable, sans quoi l'urbanisation gagnerait sans cesse (par exemple, CE 28 juillet 2000, Fédération pour les espaces naturels et l'environnement catalan : Rec., p. 363).* »⁴⁹

La réglementation pose logiquement une présomption de qualification des sites inscrits ou classés, réserves naturelles, cœur de parc national (au sens du code de l'environnement) en espace remarquable ou caractéristique du patrimoine naturel et culturel du littoral (au sens du code de l'urbanisme)⁵⁰. Le juge confirme le bien fondé de cette identité⁵¹.

La législation relative à la montagne prévoit également la préservation des espaces, paysages et milieux « *caractéristiques* » du patrimoine naturel et culturel montagnard.⁵²

5. Le « caractère » paysager

⁴³ Article L. 146-2 *in fine* du code de l'urbanisme.

⁴⁴ Article L. 146-6 alinéa 1^{er}.

⁴⁵ Article R. 146-1.

⁴⁶ Article R. 146-2.

⁴⁷ Articles L. 146-6-1 et R. 146-3 *in fine*.

⁴⁸ Notamment, circulaire UHC/PS1 n 2005-57 du 15 septembre 2005 relative aux nouvelles dispositions prévues par le décret n 2004-310 du 29 mars 2004 relatif aux espaces remarquables du littoral et modifiant le code de l'urbanisme, B.O. Equipement 2005-18 du 10 octobre 2005.

⁴⁹ Rémi KELLER, conclusions sur C.E., 3 septembre 2009, *Commune de Canet-en-Roussillon, M. Seran*, requêtes n°306298, 306468, (revue) *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme* 6/2009, p. 440 suiv., spéc. p. 442, souligné par nous.

⁵⁰ g) de l'article R. 146-1.

⁵¹ C.E., 13 novembre 2002, *Commune de Ramatuelle*, req. n°219034, Tables. Voir aussi jurisprudence citée par Célia VEROT dans ses conclusions sur C.E., 10 juillet 2006, *Association interdépartementale et intercommunale pour la protection du lac de Sainte-Croix et autres*, requêtes n°289393, 289395, 289813, 289982, (revue) *Environnement*, janvier 2007, p. 20, § 54 à 58.

⁵² II de l'article L. 145-3 du code de l'urbanisme. Voir notamment C.E., 9 juin 2004, *Commune de Peille*, req. n°254691, Recueil C.E. p. 245.

La convention européenne du paysage, initiée par le Conseil de l'Europe, considère que « *le paysage constitue un élément essentiel du bien-être individuel et social, et que sa protection, sa gestion et son aménagement impliquent des droits et des responsabilités pour chacun* ». Elle énonce que le mot « paysage » « *désigne une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le **caractère** résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations* » et engage chaque Partie à la convention à identifier ses propres paysages et ce faisant notamment à « *analyser leurs **caractéristiques** ainsi que les dynamiques et les pressions qui les modifient [...et à] qualifier les paysages identifiés en tenant compte des **valeurs particulières** qui leur sont attribuées par les acteurs et les populations concernées* »⁵³.

c) L'« esprit du (des) lieu(x) »

1. Textes faisant mention de l'« esprit du (des) lieu(x) »

Au niveau des instruments internationaux, nous trouvons la notion d'« *esprit des lieux* » notamment dans les documents de référence relatifs à la gestion des biens français inscrits sur la liste du patrimoine mondial de l'U.N.E.S.C.O.⁵⁴ alors même que la convention proprement dite ne mentionne pas cette notion⁵⁵. Même si la convention n'a pas d'effet direct, ni davantage les éléments de doctrine pris sur son fondement,⁵⁶ il peut être relevé que « *les attributs comme l'esprit et l'impression ne se prêtent pas facilement à des applications pratiques des conditions d'authenticité mais sont néanmoins d'importants indicateurs du caractère et de l'esprit du lieu, par exemple dans des communautés qui maintiennent des traditions et une continuité culturelle* »⁵⁷.

La définition d'un Grand site comprend l'idée de « *conserver la valeur, l'attrait et la cohérence paysagère* » rattachée au classement préalable au titre des sites « *prononcé au nom de valeurs* », et l'idée d'une « *reconnaissance qui va en général de pair avec le caractère* »

⁵³ Préambule, article 1^{er} (a) et article 6 (ii) du a) et b) du paragraphe 1 du C) de la convention annexée au décret n°2006-1643 du 20 décembre 2006 portant publication de la convention européenne du paysage, signée à Florence le 20 octobre 2000, J.O. du 22 décembre 2006, souligné par nous. Convention entrée en vigueur en France le 1^{er} juillet 2006. Le f) de l'article 1^{er} stipule que « *« aménagement des paysages » comprend les actions présentant un caractère prospectif particulièrement affirmé visant la mise en valeur, la restauration ou la création de paysages* », souligné par nous, preuve encore s'il en est que le « caractère » est polyvalent.

⁵⁴ La liste des sites français (à jour de la dernière intégration du site des « *pitons, cirques et remparts de l'île de la Réunion* », 2010) est dressée notamment dans la réponse ministérielle à la question écrite du député Pierre MOREL-à-l'HUISSIER (J.O., Ass. nat., [Q], 12 octobre 2010, p. 11152, n°86589).

⁵⁵ Circulaire n°2007/022 du 28 novembre 2007 relative à la gestion des biens français inscrits sur la liste du patrimoine mondial de l'U.N.E.S.C.O., *Bulletin officiel* du ministère de la culture, nov.-déc. 2007, n°164, p. 22 et suiv., spéc. p. 23 s'agissant de la modification substantielle de l'esprit des lieux. Convention mondiale du 16 novembre 1972 pour la protection du patrimoine mondial, naturel et culturel, initiée par l'U.N.E.S.C.O., entrée en vigueur en France le 19 décembre 1975, publiée par le décret n°76-160 du 10 février 1976, J.O. du 18 février 1976. L'article 1^{er} définit les « monuments » au sens de la convention par des traits que l'on retrouve pour tous les autres éléments de la convention (« *une valeur universelle exceptionnelle du point de vue de [...]*) et des traits particuliers, « *œuvres architecturales, de sculpture ou de peinture monumentales, éléments ou structure de caractère archéologique, inscriptions, grottes et groupes d'éléments, qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue de l'histoire, de l'art ou de la science* ». Le caractère ici est dédié à l'archéologie seulement.

⁵⁶ Notamment, Michel PRIEUR, *Les conséquences juridiques de l'inscription d'un site sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO*, in *Revue juridique de l'environnement*, n° spécial 2007, p. 101-112, spéc., p. 110 et Lucie CLUZEL-METAYER, *L'inscription d'un bien sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO : procédures et conséquences juridiques pour les autorités publiques*, in (revue) *Droit administratif*, fév. 2009, fiche pratique, p. 39, spéc. p. 40.

⁵⁷ *Orientations devant guider à la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial*, janv. 2008, § 83 (<http://whc.unesco.org>). Le § 49 mentionne le « caractère inestimable pour les générations actuelles et futures ».

emblématique du site, et avec sa notoriété. La réunion dans un même territoire d'un paysage exceptionnel, de spécificités historiques ou culturelles et d'espaces naturels, agricoles ou forestiers remarquables est fréquemment une caractéristique du Grand site. C'est un lieu qui souvent dégage une émotion que l'on peut tenter de cerner en précisant « l'esprit du lieu », résultante de tous ces éléments »⁵⁸.

2. Eléments d'analyse

Le « lieu » n'est « ni l'être, ni l'étant » au sens de manifestations singulières de la vie⁵⁹, le lieu, terme plus précis que l'« espace », présente trois caractères, identitaire, relationnel et historique⁶⁰, mais qui ne désigne pas en soi les composantes vivantes qui l'habitent, la faune et la flore.

Le caractère comme marque du *génie du lieu*, et condition de possibilité de la contemplation du lieu, participe d'une éthique de l'esthétique⁶¹ d'une « orientation non prométhéenne : ménager avec prudence plutôt que transformer avec frénésie [...] épargner »⁶². Le caractère permet de prévenir des altérations de certaines aménités au préjudice des générations à venir et de garder ainsi un espace non inféodé à l'utilité immédiate, en suivant l'avertissement de Paul VALÉRY selon lequel « l'homme n'est homme que dans la mesure où l'utile ne dirige pas toutes les actions et ne commande pas tout son destin »⁶³. Le parc national « à la française » est perçu par le sociologue comme une réponse au désir de la société de se raconter, de dire ses origines⁶⁴. Réponse, de la même racine que responsabilité, qui emprunte d'une logique républicaine de protection, basée sur une défense contre une agression d'un tourisme non maîtrisé, et un intérêt scientifique ou culturel, distincte de celles des pionniers protestants d'une conservation de la Création, où la beauté de la nature devient une valeur laïque qui reprend à son compte l'émotion et le tragique de la culture chrétienne⁶⁵.

Le parc naturel a pu être comparé à un espace de vie, vital, un « un antidote au progrès », « un réservoir immatériel et imaginaire de valeurs » où l'on peut faire l'expérience de l'altérité, même si la nature peut être un artifice du fait de la main de l'homme⁶⁶.

⁵⁸ Paragraphe 2.2. de l'annexe à la circulaire du 21 janvier 2011 relative à la politique des Grands sites, B.O. MEDDTL, n°2011/3 du 25 janvier 2011 ; p. 91, spéc. p. 96.

⁵⁹ Augustin BERQUE, *Etre humains sur la terre. Principe d'éthique de l'écoumène*, Paris, Gallimard, Le débat, 1996, p. 136.

⁶⁰ Marc AUGÉ, *Non-lieux. Introduction à une anthropologie de la surmodernité*, Editions du Seuil, collection La librairie du XXe siècle, 1992, p. 69, 100, 105, 106.

⁶¹ Michel MAFFESOLI, *Notes sur la postmodernité. Le lieu fait lien*, Editions du Félin, Institut du monde arabe, 2003, p. 79. L'auteur relève un changement en cours dans les sociétés contemporaines, un changement de paradigme, l'attitude dite prométhéenne (domination, transformation et changement du monde) étant remplacée par une attitude dite dionysiaque (union au monde par sa contemplation) p. 62, 63, 101. Voir aussi Jacqueline MORAND-DEVILLER, *Ethique et esthétique*, in *Les colloques du Sénat. Vers de nouvelles normes en droit de la responsabilité publique ? 11-12 mai 2001*, p. 377 suiv. et *Esthétique et droit de l'urbanisme*, in *Mélanges René Chapus. Droit administratif*, Montchrétien, Paris, 1992, p. 429 suiv.

⁶² Pierre-André TAGUIEFF, *Le sens du progrès. Une approche historique et philosophique*, op. cit., p. 323, 332.

⁶³ 1937, in *Regards sur le monde actuel et autres essais*, Gallimard, 1988.

⁶⁴ Un peu à la façon de la Constitution qui a pu être présentée comme une « auto-bio-graphie nationale », Marie-Claire PONTHEOREAU-LANDI, *La Constitution comme structure identitaire*, in *Les 50 ans de la Constitution. 1958-2008*, Litec, 2008, p. 31.

⁶⁵ Jean VIARD, *Le Tiers espaces. Essai sur la nature*, Librairie des Méridiens Klincksieck et Cie, collection analyse institutionnelle, 1990, p. 89, 98, 104, 105, 146.

⁶⁶ Frédéric COUSTON, *L'écologisme est-il un humanisme ?*, L'Harmattan, Collection Questions contemporaines, 2005, p. 49, 63, 72.

S'agissant des parcs nationaux, il à noter que le système concentrique des parcs nationaux « à la française » de 1960 (réserve intégrale, zone centrale, zone périphérique), conservé en 2006 (réserve intégrale, cœur, aire optimale d'adhésion), est dû en partie à un architecte-urbaniste, dans la filiation du zonage fonctionnel en urbanisme⁶⁷. La notion ici utilisée de « caractère » n'est vraisemblablement pas sans rapport avec celle des notions de caractère et perspective architecturales et d'esprit des lieux, le *genius loci* des latins, qui n'est pas inconnu du milieu professionnel des architectes.

B. Analyse littéraire et topographique

Il convient ici d'examiner la façon dont les mots sont reliés et la place qu'occupe la disposition dans l'ensemble normatif auquel elle appartient.

a) L'ordre des mots dans l'article L. 331-4-1 du code de l'environnement

L'article L. 331-4-1 mentionne le caractère « *du parc national* ».

Le caractère est rattaché à l'espace « *parc national* » comme en 1960⁶⁸. Le législateur de 1960 distinguait le « *parc national* » (articles 1 et 2) et « *autour du parc une zone dite périphérique* » (article 3). Le législateur de 2006 manifeste la volonté de donner un « *nouveau souffle* » à la zone périphérique en l'intégrant dans une certaine façon dans l'appellation « *parc national* », tout en consolidant la protection du cœur. La reprise scrupuleuse des termes fixant depuis 1960 le régime juridique de protection du cœur du parc explique le maintien de l'occurrence « *parc national* », *a priori* paradoxalement, dans un article de loi dédié exclusivement à la réglementation du cœur du parc. Cette occurrence est, en fait de « *caractère* », l'authentique *marque* de respect tant du Gouvernement (projet de loi) que du Parlement (loi définitive) rendu à l'œuvre législative de 1960, à son économie rédactionnelle⁶⁹. Elle n'a pour *objet* que de *régir* les activités projetées dans le cœur, une interprétation contraire tendrait ici à élargir, implicitement mais nécessairement, le régime juridique du cœur à l'aire d'adhésion⁷⁰, ce qui on en conviendra irait manifestement à l'encontre de l'intention du législateur de 2006. Elle a en revanche pour *effet* d'inviter les acteurs des parcs nationaux à formaliser, s'ils le souhaitent, une définition du caractère *y compris* en dehors du cœur du parc national.

b) La place des mots dans l'ensemble de la législation des parcs nationaux

Le dernier membre de phrase du 2° de l'article L. 331-4-1 dispose : « *toute action susceptible de nuire au développement naturel de la faune et de la flore et, plus généralement, d'altérer le caractère du parc national* ».

⁶⁷ Denys PRADELLE (1913-1999), voir Isabelle MAUZ, *Histoire et mémoire du parc national de la Vanoise. 1921-1971 : la construction*, Revue de géographie alpine, Collection Ascendances, 2003, numéro hors série, p. 61-64. Denys Pradelle participa notamment à la revue interdisciplinaire « *Aménagement et nature* » contre l'urbanisation à tout crin de la montagne, dont la dénomination première fut « Association pour les espaces naturels et les parcs nationaux », voir *Aménagement et nature de 1964 à 1994. Témoignages de Denys Pradelle, Paul Harvois* [collaborateur d'Edgar Pisani], *Paul Rostagnat* [architecte] et *François Gazier* [conseiller d'Etat], in *Aménagement et nature*, hiver 1994-95, n°116, p. 103-111.

⁶⁸ Article 2 alinéa 1^{er} *in fine* de la loi n°60-708 du 22 juillet 1960.

⁶⁹ Pour ne pas parler ici de sa quasi vénération sociale, laquelle motivait une propension partagée chez de nombreux acteurs à récuser en doute toute modification de la lettre de la loi de 1960 en rapport avec la protection de la « zone centrale ».

⁷⁰ Qui peut d'une certaine façon être perçu comme *péricarde* (du grec *perikardion*, « *autour du cœur* »).

A la fin d'une énumération de limitations aux droits et libertés (garantis par la Constitution) fondées sur l'intérêt général de protéger le patrimoine naturel, culturel et paysager du « cœur » du parc, la loi énonce ici moins une disposition balai que « le » principe directeur « général » devant guider l'administration du cœur du parc national : toute action « susceptible » de rendre autre (altérer) le caractère.

Il convient de lire les dispositions de l'article L. 331-4-1 de façon combinée avec celles d'autres articles de loi (articles L. 331-1, L. 331-3 (1° du I), L. 331-5 et L. 581-4).

Le cœur est un *espace*, présumé plus étendu *a priori* qu'un *site* ou monument naturel, d'un intérêt spécial « à protéger » (article L. 331-1), dont les éléments constitutifs sont définis dans un ordre déterminé (depuis 1960, les deux derniers éléments ayant été ajoutés en 2006) :

- un « patrimoine naturel » (1° du I de l'article L. 331-3), aussi dénommé « milieu naturel » et même précisé dans ses éléments constitutifs « particulièrement la faune, la flore, le sol, le sous-sol, l'atmosphère et les eaux » (article L. 331-1) ;
- des « paysages » (article L. 331-1) ;
- un « patrimoine culturel » (article L. 331-1).

La loi énonce à l'article L. 331-1, avec un redoublement des termes remarquable (protection/préservation⁷¹, dégradations/atteintes/altérer), la nécessité (« il importe ») de garantir (« assurer », qui vise ici davantage une obligation de résultat qu'une obligation de moyens) la préservation (*a contrario* avec *alter*, altérer) du patrimoine naturel, paysager et culturel du cœur de toute atteinte potentielle (« susceptibles »). Avec un luxe de détails, le législateur précise que ce patrimoine du cœur est présumé porter la marque (le caractère) de la « diversité » (ajoutée en 2006, notamment biologique), la « composition », l'« aspect » (notamment paysager) et l'« évolution » (notamment de la faune et de la flore).

Le législateur s'est manifestement donné les moyens d'*assurer* en partie⁷² la protection de l'« aspect » paysager du cœur du parc en énonçant un certain nombre d'interdictions générales et absolues en cœur de parc national, de la publicité (1979, article L. 581-4), de nouvelles lignes électriques et téléphoniques aériennes (1995, article L. 331-5) et enfin d'activités minières et industrielles (2006, article L. 331-4-1 *in fine*).

Au terme de cette analyse topographique, la *texture* du couple sémantique « caractère – du cœur du parc national » semble se clarifier dans ses éléments constitutifs et concerner :

- en premier lieu, la « diversité », la « composition », et l'« évolution » de « la faune et de la flore », et plus largement le « milieu naturel » du cœur (1^{ère} occurrence à l'article L. 331-1), ce qui correspond au maintien des capacités d'adaptation des systèmes écologiques⁷³, au « vivant-personne »⁷⁴ ;

⁷¹ Même s'il n'y a pas *a priori* d'identité sémantique et idéologique entre le *distinguo* « conserver » / « préserver » de part et d'autre de l'Atlantique, notons que les lois de 1960 et 2006 utilisent la notion de « préservation » de la nature (« assurer la protection en les préservant », article L. 331-1), qui désigne en langue anglo-saxonne le respect de la nature pour elle-même, par opposition à la « conservation » qui désigne l'exploitation raisonnée des ressources naturelles.

⁷² En partie seulement, le reste relevant en effet d'une part, du régime de protection spécial du cœur défini par l'acte de création du parc considéré et d'autre part, par la mise en œuvre de celui-ci.

⁷³ Raphaël LARRERE et Catherine LARRERE, *Du « principe de naturalité » à la « gestion de la diversité biologique »*, in *Histoire des parcs nationaux. Comment prendre soin de la nature ?*, Raphaël LARRERE, Bernadette LIZET, Martine BERLAN-DARQUE coordinateurs, Editions Quae, M.N.H.N., 2009, p. 205-219, spéc. p. 207.

- en second lieu, l'« *aspect* » paysager du cœur, ce qui correspond à la satisfaction d'un regard sur le lieu⁷⁵ ;
- enfin, des éléments du patrimoine *culturel* du cœur, matériels et immatériels, en rapport avec la biologie du cœur (notamment ethnobotanique, anthropologie de la nature etc.) et les paysages du cœur (patrimoine vernaculaire etc.).

La protection de la diversité, de la composition, de l'aspect et de l'évolution du milieu naturel, notamment de la faune et de la flore, qui constituent en partie le « *caractère* » du parc national, est d'interprétation large par le juge, en rapport avec l'intérêt général de la protection clairement énoncé par le législateur. Le Président Bruno GENEVOIS note en ce sens « *que s'il est exact, comme le souligne [le requérant] que le bivouac dans un abri naturel, envisagé à l'article 29 du décret, ne devrait pas normalement altérer le caractère du parc, cette éventualité n'est cependant pas à exclure, et dès lors, il n'est pas illégal d'ouvrir au directeur une possibilité de réglementation en la matière* »⁷⁶.

§ 2. L'esprit de la loi (interprétation historique et téléologique)

A. Analyse historique du texte

Il convient ici d'examiner la nature des modifications opérées en 2006 et l'application qui en avait été faite.

a) L'application du « caractère » par le juge avant 2006

Le Conseil d'Etat a eu l'occasion de rendre deux avis les 3 juillet 1984 et 4 juin 1991 sur la notion de « *caractère du parc national* » (annexe 4). La section des travaux publics a systématiquement souligné la mission de préservation du *milieu naturel* en relevant que la réglementation spéciale de la zone centrale ne permet aucune altération de celui-ci alors qu'elle encadrerait dans une certaine mesure la modification de l'état ou de l'*aspect* des lieux. L'appréciation de l'atteinte au caractère se faisant sous le contrôle du juge.

Par un arrêt du 4 avril 1990, les 6^{ème} et 2^{ème} sous-sections du contentieux réunies du Conseil d'Etat ont précisé que la modification de l'état ou de l'aspect des lieux est fonction de l'ampleur des travaux projetés (annexe 1).

b) Les modifications ponctuelles de la loi en 2006

La loi de 2006 reprend au mot près la rédaction issue de la loi de 1960 en apportant les modifications suivantes exclusivement dédiées au renforcement de la protection du *cœur* :⁷⁷

⁷⁴ A partir des travaux de Gilbert SIMONDON, polarité *vivant-matière / vivant-personne* proposée par André MICOUD en substitution de celle *domestique / sauvage*, *Mais qu'ont-ils donc tous à s'occuper des animaux ?* in *L'animal sauvage entre nuisance et patrimoine*, Stéphane FRIOUX et Emilie-Anne PEPY (dir.), E.N.S. Editions, 2009, p. 177-187, spéc. p. 185.

⁷⁵ Le paysage n'étant pas un « lieu » mais un regard sur ce lieu, notamment Catherine LARRERE et Raphaël LARRERE, *Du bon usage de la nature. Pour une philosophie de l'environnement*, Aubier, Paris, 1997, p. 203.

⁷⁶ Conclusions conformes sur C.E., Ass., 20 novembre 1981, *Association pour la protection de la vallée de l'Ubaye*, in *Revue de droit public* 1982, n°2, p. 473-494, spéc. p. 483. A propos du décret en Conseil d'Etat de création du parc national du Mercantour de 1979.

⁷⁷ Article 2, alinéa 1, de la loi n°60-708 du 22 juillet 1960 (J.O. du 23 juillet 1960, p. 6751). Ces dispositions ont été reprises et complétées par le 2° de l'article L. 331-4-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction issue de l'article 4 de la loi n°2006-436 du 14 avril 2006 (J.O. du 15 avril 2006, p. 5683).

1°) La suppression de l'occurrence des « *activités industrielles* », qui font désormais l'objet d'une interdiction générale et absolue (article L. 331-4-1 *in fine*) ;

2°) La suppression de l'occurrence des « *activités publicitaires* », qui font désormais l'objet d'une interdiction générale et absolue (3° du I de l'article L. 581-4) ;

3°) La suppression de l'occurrence de « *l'exécution des travaux publics et privés* », qui fait désormais l'objet d'une interdiction de principe avec des autorisations dérogatoires (article L. 331-4) ;

4°) La suppression de l'occurrence de « *l'extraction des matériaux concessibles ou non* », dans la mesure où les « *activités minières* » (extraction des matériaux *concessibles*) fait désormais l'objet d'une interdiction générale et absolue (article L. 331-4-1 *in fine*) ;

5°) L'ajout d'une habilitation expresse de la légitimité à interdire le survol, notamment motorisé, à moins de 1 000 « *mètres* » du sol, pour lever toute ambiguïté et préciser le système métrique de référence (1 000 *pieds* correspondant à ... 300 *mètres*, la loi énonce clairement qu'il s'agit de *mètres*).

L'élargissement de la définition géographique du « *parc national* », au bénéfice du nouveau souffle donné à l'ancienne zone périphérique via l'aire d'adhésion effective, a par ailleurs motivé le maintien de la locution pour deux séries de considérations :

- d'une part, par une interprétation *a contrario*, limiter l'occurrence légale du caractère au seul cœur aurait pu laisser penser que l'aire d'adhésion effective n'aurait pas eu de caractère ou aurait eu le *titre* de « parc national » sans en avoir le *caractère* ;
- d'autre part, par une interprétation *par l'absurde*, le caractère et le classement du cœur constituant la condition du classement d'une aire optimale d'adhésion, puis de l'aire d'adhésion effective, le caractère du cœur du parc détermine en partie l'ensemble du « *parc national* », il n'est donc pas absurde de parler du caractère de l'ensemble du parc national.

B. Les travaux préparatoires

Le « *caractère* » mentionné dans la législation en vigueur, issue de la loi de 2006, reproduit les termes de la loi de 1960 laquelle fait écho à la législation relative aux monuments naturels et aux sites de 1930, et avant elle de 1906, elle-même inspirée de la législation relative à la conservation des monuments et objets d'art ayant un intérêt historique et artistique de 1887⁷⁸.

Il convient de revenir aux travaux préparatoires de la loi de 1960 sans s'interdire de rechercher des précisions dans les autres, tant elles offrent d'indispensables précisions. L'esprit de la loi de 1960 embrasse près d'un siècle de législation française.

a) Le paramètre biologique de l'évolution des milieux naturels

1. La loi de 1960

⁷⁸ Loi du 30 mars 1887 relative à la conservation des monuments et objets d'art ayant un intérêt historique et artistique, J.O. du 31 mars 1887 ; loi du 21 avril 1906 organisant la protection des sites et monuments naturels de *caractère* artistique, J.O. du 24 avril 1906 ; loi du 2 mai 1930 ayant pour objet de réorganiser la protection des sites et monuments naturels de *caractère* artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, J.O. du 4 mai 1930.

Les documents et débats parlementaires sont référencés dans la *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'Etat*, DUVERGIER, Sirey, années 1887 (p. 55), 1906 (p. 255) et 1930 (p. 230).

En 1960, Jacques de MAUPEOU exposait que la commission des affaires culturelles du Sénat « a examiné attentivement le projet de loi soumis à son avis dans l'optique qui lui est propre et a eu le souci d'en juger le texte sous un double aspect : celui de l'intérêt scientifique que présente la conservation des espèces animales et végétales et celui de la protection des sites et paysages »⁷⁹. Dans le droit fil de la récente modification en 1957 de la loi de 1930 aux fins d'élargir le champ d'application de cette législation « en vue de la conservation et de l'évolution des espèces »⁸⁰, le sénateur fera adopter par la commission des affaires culturelles un amendement pour énoncer que la création d'une « réserve intégrale » dans le cœur du parc national (à l'époque par le ministère de l'agriculture) ne sera pas exclusive de création de « réserves naturelles » (par le ministère de la culture) sur le fondement de la loi de 1930 modifiée. Consécutivement à la densification du régime juridique des réserves naturelles en 1976 et leur décentralisation partielle, la réforme de 2006 supprimera cette option de classement de « réserves naturelles » en sus des « réserves intégrales » en cœur de parc.

La commission des lois du Sénat souligne dans le même temps que les « zones centrales » ont pour objet de sauvegarder de vastes espaces « où la plus large place sera laissée à la nature [...] où la vie des bêtes et des plantes sera protégée, où les beautés de la nature seront sauvegardées, pour être mises ensuite à la portée des visiteurs »⁸¹.

Les commentateurs n'ont pas manqué de relever le caractère « prédominant » du volet écologique dans la législation de 1960⁸².

2. Filiation avec la législation des sites et monuments naturels

Sans faire ici l'histoire exhaustive du droit français de l'environnement, il peut être relevé que les lois de 1906, 1930 et 1960 ont ceci de *caractéristique* d'être en rapport avec l'expression d'une demande sociale relayée notamment par certaines associations au nombre desquelles figure la société pour la protection des paysages (et de l'esthétique) de la France, dont les présidents ont été successivement :

- Charles BEAUQUIER, député du Doubs (cf. loi de 1906),
- Joseph-Jules CORNUDET DES CHAUMETTES, député de Seine-et-Oise (à l'initiative de la loi relative au plan d'urbanisme de 1919)⁸³,
- Jean BOIVIN-CHAMPEAUX, sénateur du Calvados⁸⁴ (cf. loi de 1930),
- Jacques de MAUPEOU, sénateur de la Vendée (cf. loi de 1960).

⁷⁹ Rapporteur de l'avis présenté au nom de la commission des affaires culturelles sur le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale relatif à la création de parcs nationaux, J.O., Sénat, documents parlementaires, 2^{ème} session ordinaire de 1959-1960, [5 juillet 1960], n°242, p. 2, souligné par nous. Dans le même sens, Jacques de MAUPEOU, J.O., Sénat, débats parlementaires, séance du 6 juillet 1960, p. 761.

⁸⁰ Loi n°57-740 du 1^{er} juillet 1957 complétant la loi du 2 mai 1930 ayant pour objet de réorganiser la protection des sites et monuments naturels de *caractère* artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, J.O. du 2 juillet 1957, ajout d'un article 8 *bis* sur le classement en réserve naturelle.

⁸¹ Avis présenté au nom de la commission des lois par Fernand VERDEILLE (J.O., Sénat, doc. parl., n°236, 1959-1960, séance 30 juin 1960, p. 2). Du même et dans le même sens, J.O., Sénat, déb. parl., 6 juillet 1960, p. 761.

⁸² Jessica MAKOWIAK, *Esthétique et droit* (thèse 2001), Paris, Librairie Générale du Droit et de la Jurisprudence, Bibliothèque de droit de l'urbanisme et de l'environnement, tome 7, 2004, p. 219.

⁸³ Dans son rapport, le député André JOIN-LAMBERT ne manquera pas de souligner le rôle éminent de la Société de protection des paysages de France que préside le sénateur CORNUDET, J.O., Chambre des députés, doc. parl., 1929, session ord., n°1739, 4 juin 1929, p. 769-772, spéc. p. 771.

⁸⁴ Elu sénateur en 1928.

Elles participent d'un « *progrès du droit* » au sens d'un « *respect croissant des aspirations de la conscience collective par le droit positif* »⁸⁵.

Il convient de relever que la « *réorganisation* » de la protection des monuments naturels et des sites à laquelle procède la loi de 1930, par rapport à celle de 1906, résulte d'un projet de loi du Gouvernement⁸⁶ reprenant une proposition de loi du plus grand intérêt, qui considérait :

« *D'autres caractères peuvent aussi être invoqués pour conserver et protéger des lieux remarquables de notre pays.*

« *Ce sont d'abord les sites et monuments naturels de caractère scientifique relevant de richesses appartenant aux trois règnes de la nature.*

« *Ainsi en est-il d'une contrée remarquable soit par la faune dont elle est peuplée, soit par la flore qui en constitue l'ornement. Une faune rare, une espèce en voie de disparition, habite parfois un lieu déterminé parce que celui-ci réunit des qualités climatiques singulières propres à la vie et à la reproduction de certains animaux : il serait juste d'en assurer la conservation en établissant la protection d'une réserve au profit de ces animaux extraordinaires. Les exemples laisseraient étonnés, de telles catégories d'animaux et d'oiseaux dont on pourchassa les derniers individus dans les Pyrénées et dans les Alpes. Mieux encore que dans la jeune Amérique, c'est dans une vieille terre comme la France que nous devons constituer ces parcs nationaux pour donner un abri aux essences qui s'évanouissent et aux races qui vont s'éteindre.*

« *Un lieu peut encore offrir une valeur unique par la présence d'un gisement minéralogique, d'une structure géologique dont il convient d'assurer un témoin durable pour les investigations scientifiques ; qu'une exploitation inconsidérée bouleverse ou fasse disparaître cette physionomie de la terre, et les recherches de la science peuvent être compromises dans l'avenir.*

« *Un site de caractère historique ou légendaire rappelant une tradition ou un souvenir appartenant à l'histoire ou la légende mérite également d'être préservé : pour que le texte protège d'une manière complète toutes ces marques rares du temps, de la nature et des hommes dans un pays, il faudrait que la loi, comme en Belgique ou au Japon, accordât sa protection aux sites et monuments naturels de caractère artistique ou légendaire. »⁸⁷*

Le rapporteur André JOIN-LAMBERT⁸⁸ conclut la citation ici reproduite par : « *on ne saurait mieux dire. Aussi le Gouvernement a-t-il, dans son projet, suivi la voie qu'indiquait*

⁸⁵ Gilles LEBRETON, *Y a-t-il un progrès du droit ?*, (revue) *Recueil Dalloz*, 1991, Chronique, XIX, p. 99-104, spéc. p. 101.

⁸⁶ Projet de loi, J.O., Chambre des députés, doc. parl., 1930, session ord., n°1034, 10 janvier 1929, p. 1-3. Ce projet de loi fait suite à une commission créée par le ministre des beaux-arts, cf. rapport de André JOIN-LAMBERT, *op. cit.*, p. 771.

⁸⁷ Rapport de présentation de la proposition de loi du 19 juin 1928 de Marcel PLAISANT et d'autres députés (tendant à rendre à la loi de 1906 plusieurs dispositions de la loi de 1913 sur les monuments historiques) cité dans le rapport fait au nom de la commission de l'enseignement et des beaux-arts de la chambre des députés par André JOIN-LAMBERT, J.O., Chambre des députés, doc. parl., 1929, session ord., n°1739, 4 juin 1929, p. 769-772, spéc. p. 770.

⁸⁸ Après avoir introduit cette longue citation par les mots « *notre ancien collègue, M. Marcel Plaisant, aujourd'hui sénateur, dans la proposition de loi qu'il avait déposée, en juin 1928 pour modifier la loi de 1906, avait exactement démontré combien ce champ d'application était fâcheusement restreint [...]* », *op. cit.*, p. 770.

M. Marcel Plaisant. Nous l'en approuvons entièrement [...]. Naturellement, pour que la conservation du site présentant un intérêt scientifique soit réelle, il faut que la protection légale ne s'applique pas seulement à son aspect extérieur, mais encore à tout ce que le site contient de précieux et d'intéressant pour la science, tant au point de vue de la minéralogie, de la paléontologie que de la botanique et de la zoologie. »⁸⁹

Le ton est donné. Dans la tradition républicaine française, les lois de la République énoncent un « caractère » « pour conserver et protéger » certains lieux « du pays ». Appelés de leurs vœux par les parlementaires français bien avant 1960, les parcs nationaux ont le « caractère » d'« un abri », d'un habitat, pour chacun des « trois règnes de la nature », faune, flore, sol et sous-sol. Davantage que ne l'avait fait la loi de 1906, la loi de 1930 formalise la protection du « caractère » dans son régime de protection⁹⁰ et élève à la dignité de « caractère scientifique » (dont la protection est d'intérêt général consacré par la loi) la protection des « règnes de la nature ». La loi de 1957 décline ce « caractère » en « évolution des espèces » et la loi de 1960-2006 consacrée aux parcs nationaux en « milieu naturel, particulièrement la faune, la flore, le sol, le sous-sol, l'atmosphère et les eaux », sous les points de vue de « la diversité, la composition et l'aspect », en plus des paysages et du patrimoine culturel qui relèvent d'un autre trait de caractère qu'il convient à présent d'examiner.

b) Le paramètre visuel des « beautés naturelles »

1. La loi de 1960

Il convient ici de se reporter aux débats cités en rapport avec la préservation de l'évolution des milieux naturels, qui concernent également les beautés naturelles, notamment aux interventions de Jacques de MAUPEOU.

2. La loi de 1910

La loi du 20 avril 1910 interdisant l'affichage sur les monuments historiques et dans les sites ou les monuments naturels de caractère artistique est issue d'une proposition de loi contre les abus de l'affiche-réclame de Charles BEAUQUIER⁹¹. Sans reproduire ici l'exposé des motifs de ce document parlementaire, relevons quelques éléments des pénétrantes analyses de droit comparé, constitutionnel et interne. Le député passe en revue les législations suisses, belges, allemandes, britanniques et américaines pour faire la démonstration que sa prétention de sauvegarder notre patrimoine « contre un mal bien moderne » n'a vraiment « rien d'exagéré »⁹². Dans le cadre d'un droit constitutionnel comparé, le député cite pour l'approuver l'analyse d'un juriconsulte suisse selon laquelle « des limitations de la propriété établies dans l'intérêt public et auxquelles il convient d'ajouter la défense de la réclame ne sont pas en contradiction avec le principe de la garantie de la propriété », celle-ci s'exerçant dans le cadre de la loi, aussi bien en droit constitutionnel suisse qu'en droit (civil, et

⁸⁹ *Op. cit.*, p. 770.

⁹⁰ Article 13 de la loi du 2 mai 1930, J.O. du 4 mai 1930. Il ne s'agit plus simplement de l'intitulé de la loi et de celui de la commission.

⁹¹ J.O., Chambre des députés, doc. parl., 1908, session ord., n°1472, 28 janvier 1908, p. 84 et 85.

⁹² *Op. cit.* p. 85. Les travaux préparatoires cités des lois de la Suisse et du grand-duché de Hesse établissent que la préservation du « caractère naturel » (p. 84) et du « caractère esthétique des beaux paysages » est au cœur de ces lois.

constitutionnel) français⁹³. Reste enfin les considérations d'intérêt général que le député énonce : « *d'un point de vue plus élevé, on peut dire qu'il y a une atteinte portée à notre trésor national, à ce patrimoine dont la valeur nous apparaît tous les jours plus grande comme étant la source profonde du patriotisme, de l'art, de la culture morale et intellectuelle. [...] c'est partir de cette idée, infiniment juste, que l'œuvre que tous admirent, qu'elles soit due à la nature ou à la main de l'homme [monuments historiques], doit être protégée non point seulement en elle-même, mais en tout ce qui l'entoure, comme le joyau que l'écrin met en valeur. C'est ce que les législations étrangères ont bien compris et dans cette voie elles nous ont devancé, elles ont tenu à défendre jalousement un patrimoine qui constitue sans conteste un élément de la richesse nationale.* »⁹⁴

Le rapport de la commission de la chambre des députés sur cette proposition de loi énonce, ceci mérite d'être relevé un siècle plus tard en 2011, que « *la vue est choquée par des écrans masquant, en partie, une perspective admirable ou enlaidissant un merveilleux monument naturel, telle une tache d'encre sur un tableau de prix. Ces abus ont fini par préoccuper certains Etats et des lois rigoureuses sont intervenues pour préserver les beautés naturelles d'un semblable envahissement. M. Beauquier demande aujourd'hui que la France suive l'exemple de ces nations. Sa proposition est extrêmement intéressante et nous la ratifions entièrement. Plus qu'aucun autre pays, peut-être, la France possède un trésor de richesses naturelles dont la variété égale la splendeur. [...] La seule objection sérieuse que l'on puisse faire est que la réglementation des affiches-réclames peut sembler porter atteinte aux droits des propriétaires, mais les beautés naturelles sont, avant tout, propriété nationale et si nous sommes respectueux, plus que tout autre du principe de garantie de la propriété individuelle, nous n'en déclarons pas moins que, devant l'intérêt général, l'intérêt privé doit disparaître, et cela au nom du patriotisme le plus élémentaire. Car c'est l'intérêt de tous les Français de conserver intactes les richesses accumulées sur leur sol. [...] le rapporteur ajoute enfin que] les touristes, ne pouvant plus admirer les paysages et les édifices naturels dans leur beauté, renoncent à aller les visiter, au grand dommage des habitants de la région.* »⁹⁵

3. La loi de 1906 et la loi de 1930

Cette loi de 1906, dite « loi BEAUQUIER », trouve ses origines dans une mobilisation associative et deux propositions de loi qui s'en font l'écho, déposées en 1901 par les députés BEAUQUIER et DUBUISSON, indignés par des actes de vandalisme et soucieux de conserver l'attrait touristique de localités du fait de la qualité de leur paysage. Notons qu'elles ne sont pas mentionnées dans les travaux préparatoires référencés dans la collection DUVERGIER et qu'aucune d'entre elles ne comprend dans son libellé les mots « *caractère esthétique* »⁹⁶. Sous la législature suivante, DUBUISSON présente à nouveau son texte en

⁹³ *Op. cit.* p. 84, le député cite ici un professeur WIELAND à Bâle. S'agissant du droit français, le député considère qu'« *il semble bien qu'un propriétaire outre passe son droit chaque fois qu'il se heurte à un intérêt supérieur* ».

⁹⁴ *Op. cit.* p. 84, souligné par nous. A la fin de l'exposé des motifs, le parlementaire ajoute que « *autour des monuments des sites classés, la commission départementale des sites déterminera une zone de protection contre l'envahissement des affiches, mais elle ne saurait borner là son action, car les sites et monuments classés sont l'exception, et en dehors d'eux il peut y avoir grand intérêt à sauvegarder une vue, une perspective, un paysage remarquable ; c'est pour ce motif que nous avons accordé le droit au préfet, sur avis conforme de la commission départementale des sites, d'établir des zones de non affichage, quand la beauté, la conservation du monument ou du paysage l'exigera.* » p. 85, souligné par nous.

⁹⁵ J.O., Chambre des députés, doc. parl., 1909, session ord., n°2272, 25 janvier 1909, p. 94, rapport fait au nom de la commission de l'administration générale, départementale et communale, des cultes et de la décentralisation, souligné par nous.

⁹⁶ J.O., Chambre des députés, documents parlementaires, 1901, 7^{ème} législature, session ordinaire :

1902 qui est « *pris en considération* »⁹⁷ et BEAUQUIER présente le sien en 1903 cosigné par pas moins de 116 députés dont JAURES et POINCARE⁹⁸.

Les deux propositions de loi sont renvoyées à la « *commission relative à la protection des sites et monuments naturels de la France* » laquelle rend un rapport et un rapport supplémentaire⁹⁹. Ces rapports, comme les exposés des motifs des propositions de loi, soulignent que le dispositif est inspiré de celui de la loi du 30 mars 1887.

La chambre des députés adopta un texte intitulé « *proposition de loi ayant pour objet d'organiser la protection des sites et monuments naturels de caractère artistique* ». Lors de son examen au Sénat, dans un rapport qui n'est du reste pas resté inaperçu¹⁰⁰, le rapporteur souligne « *les richesses artistiques et pittoresques qui sont le juste orgueil de notre nation privilégiée entre toutes par la nature* » avant de préciser ce qu'il faut entendre par « *caractère* »¹⁰¹. Il importe ici de reproduire le passage du rapport pour ne pas prendre le risque de le résumer :

« Votre commission s'est demandé comment pourrait être déterminé le site ou monument naturel.

« Se référant aux définitions ou explications des promoteurs de la loi, elle a estimé, conformément d'ailleurs au sens logique des vocables, qu'un site était un ensemble pittoresque, un fragment de paysage dont le caractère esthétique était lié au contour des lignes, à l'originalité de l'exposition, à l'effet des couleurs, à des conditions multiples d'aspect qui ne sauraient faire l'objet d'une description rigoureuse et littérale. C'est à la commission [départementale des sites] qu'il appartiendra, en tenant compte des divers éléments d'appréciation de dresser en toute conscience une liste strictement limitée, suivant les termes de la loi, aux propriétés foncières dont la conservation peut avoir, du point de vue artistique ou pittoresque un intérêt général.

- n°2315, 28 mars 1901, p. 325, 326, proposition de loi « *ayant pour objet de protéger les sites pittoresques, historiques ou légendaires de France* » présentée par le député Charles BEAUQUIER ; il y est question notamment d'esthétique outragée, de beautés naturelles, de sauvegarde de l'original grandeur nature (par rapport à une reproduction picturale), et **de parcs nationaux** américains (San Francisco).

- n°2348, 17 mai 1901, p. 365, proposition de loi « *tendant à assurer la protection des sites et monuments naturels de la France* » présentée par les députés DUBUISSON, CHRISTOPHLE, de KERJEGU, VILLIERS, le GONIDEC de TRAISSAN, GUIEYSSE, DUFOUR, et SURCOUF. Il y est question notamment de beautés naturelles et de lutte contre le vandalisme.

⁹⁷ J.O., Chambre des députés, doc. parl. , 1902, 8^{ème} législature, session ord., n°136, 26 juin 1902, p. 655, 656, proposition de loi de DEBUISSON (seul) et n°159, 30 juin 1902, p. 683, rapport sommaire de DUBUISSON de DUBUISSON fait au nom de la 1^{ère} commission d'initiative parlementaire chargée d'examiner la proposition de loi de DUBUISSON.

⁹⁸ J.O., Chambre des députés, doc. parl. , 1903, 8^{ème} législature, session ord., n°733, 5 février 1903, p. 134.

⁹⁹ J.O., Chambre des députés, doc. parl. , 1903, 8^{ème} législature, session ord., n°1058, 23 juin 1903, p. 949, 950, et n°2136, 13 décembre 1904, p. 454, rapport et rapport supplémentaires faits par DUBUISSON au nom de la commission.

¹⁰⁰ Rapport parl. mentionné (sans référence particulière) notamment par Gilbert GUILLAUME in conclusions sur C.E., Ass., 2 mai 1975, *Dame Ebri et Union syndicale de défense des propriétaires du massif de la Clape*, (revue) *Actualité juridique. Droit administratif*, juin 1975, p. 311 suiv., spéc., p. 312 et par Bruno GENEVOIS, conclusions sur C.E., Sect., 11 janvier 1978, *Association pour la défense de l'aménagement d'Auxerre*, (revue) *La Semaine juridique, Edition Générale*, 1979, II, 19093.

¹⁰¹ J.O., Sénat, doc. parl. , 1906, n°87, session ord., 6 mars 1906, p. 218-220, spéc. p. 219 (fin des considérations générales et sous l'article 2), rapport de Maurice FAURE fait au nom de la commission chargée d'examiner la proposition de loi adoptée par la Chambre des députés, souligné par nous. (Maurice FAURE dit MAURICE-FAURE, avec ou sans majuscules pour le prénom <http://www.senat.fr/senateurs-3eme-republique/senatl.html>).

« Il devra en être de même pour les monuments naturels, ainsi dénommés par opposition aux monuments qui sont exclusivement l'œuvre de la main de l'homme. Si s'agit, en l'espèce, non plus d'un ensemble, comme pour les sites, mais d'un groupe tout à fait limité et distinct d'éléments dus exclusivement à la nature, tels des rochers, une cascade, une source, un bouleversement de sol, un accident de terrain, une pierre légendaire, etc., sous la réserve, bien entendu, que ces monuments naturels présenteront un intérêt artistique suffisant pour être classés. »

Les députés revendiquent les droits de la beauté, la « *défense des beautés naturelles de la France* »¹⁰² pour les sites, les paysages, consacrés par l'admiration des poètes, des artistes, des foules. Ils s'inspirent des Etats-Unis qui ont réussi à faire voter une loi « *en vertu de laquelle certains paysages remarquables sont classés sous le nom de parcs nationaux et placés sous la protection de l'Etat qui interdit d'y apporter aucune modification* » pour protéger les sites contre le « *vandalisme* » imprévoyant de certains propriétaires¹⁰³.

Les sénateurs soulignent « *l'intérêt esthétique* », « *le sentiment admiratif de la nature* », « *l'amour des beaux spectacles naturels* »¹⁰⁴, le devoir de préserver « *l'original* », comparativement à la protection des tableaux paysagers, « *l'influence des beautés naturelles sur les vocations artistiques* » et le devoir conséquent de « *protéger efficacement* » la « *source d'inspiration* » de « *la cognée du bûcheron ou [de] la pioche du terrassier* »¹⁰⁵.

A l'initiative du Sénat, le déclassement est mentionné dans la loi « *en prévision du cas exceptionnel où cette mesure aurait été reconnue nécessaire par la commission [départementale des sites], après un cataclysme, par exemple, qui aurait détruit le caractère artistique du paysage* » avec un principe du parallélisme des formes et des compétences¹⁰⁶. La chambre des députés accepte cette modification motivée par l'occurrence d'un cataclysme¹⁰⁷.

La loi de 1906 se solda par un échec et fut critiquée notamment par certains de ceux-là même qui allaient être appelés à voter son abrogation et sa substitution par une loi plus contraignante¹⁰⁸. « *A vrai dire, l'action de la loi de 1906 fut plutôt morale [... prévenir] atteinte à ce que John Ruskin a appelé « le visage aimé de la patrie » [...] indispensable de la force d'un peuple* »¹⁰⁹.

¹⁰² Proposition de loi BEAUQUIER, J.O., Chambre des députés, doc. parl., 1903, n°733, p. 134.

¹⁰³ Rapport de DUBUISSON, J.O., Chambre des députés, doc. parl., 1903, n°1058, p. 949.

¹⁰⁴ Rapport de MAURICE-FAURE, J.O., Sénat, doc. parl., 1906, n°87, p. 218.

¹⁰⁵ Idem, 1906, n°87, p. 219.

¹⁰⁶ J.O., Sénat, doc. parl., 1906, n°87, rapport de Maurice FAURE op. cit., p. 220 (sous l'article 3).

¹⁰⁷ J.O., Chambre des députés, doc. parl., 1906, session ord., n°3150, 3 avril 1906, p. 393, 394, spéc. p. 393, rapport fait par DUBUISSON au nom de la commission.

¹⁰⁸ Jean BOIVIN-CHAMPEAUX, *Des restrictions apportées à la propriété dans un intérêt esthétique (objets d'art, fouilles, beautés naturelles)*, thèse, 1913, Paris, Librairie nouvelle de droit et de jurisprudence, Editeur Arthur Rousseau, p. 179 « *loi [de 1906] muette aux trois quart, et dont la plupart des dispositions n'ont de sens que si l'on fait appel à la loi de 1887 sur les monuments historiques* ». Nous retrouverons l'auteur de cette thèse, avisé s'il en est des lacunes de la législation française de protection des « *beautés naturelles* » et donc des possibles marges de progrès, à l'occasion des travaux préparatoires de la loi de 1930 pour laquelle il fut rien de moins que le rapporteur au nom de la commission de législation civile et criminelle du Sénat. Son rapport mobilise ses connaissances précieuses relatives à la limitation du droit de propriété dans l'intérêt de l'esthétique tant en droit romain qu'en droit contemporain, comparé et français, cf. rapport de Jean BOIVIN-CHAMPEAUX, J.O., Sénat, doc. parl., 1930, n°224, p. 763 et 764.

¹⁰⁹ Jean BOIVIN-CHAMPEAUX, thèse 1913, op. cit., p. 202 et 211. John Ruskin, critique d'art et sociologue britannique.

L'exposé des motifs du projet de loi de 1929 ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque « *part du principe que l'Etat ne peut plus s'en remettre aux départements et aux communes du soin d'assurer cette conservation et qu'il doit être armé lui-même de pouvoirs pour réaliser l'œuvre de protection nécessaire* », énonce « *l'intérêt public* » et l'exigence d'« *une protection efficace* » de ces monuments naturels et sites, de leur « *caractère* »¹¹⁰.

L'analyse qu'en fait la commission de l'enseignement et des beaux-arts¹¹¹ est qu'il importe en effet d'armer l'Etat, d'éduquer et informer l'opinion publique, l'« *intelligent amour pour leur pays* » n'étant pas encore en partage à l'endroit des « *beautés naturelles* », la France comptant encore pour l'heure moins de protecteurs que de propriétaire et services de l'Etat qui s'exercent à faire obstacle aux mesures de protection de « *la beauté de notre pays* ».

Le rapporteur André JOIN-LAMBERT relève, dans le bilan qu'il dresse de la loi de 1906, le cas proprement exceptionnel du département de l'Eure, « *Si le département de l'Eure compte un aussi grand nombre de sites classés, cela tient peut-être à son charme particulier, mais aussi, et surtout, au véritable apostat exercé avec une vive intelligence et une inlassable ténacité par un artiste normand, M. Marcel Delaunay. Il a la foi qui, dans l'Eure, si elle n'a point à soulever les montagnes, préserve la beauté de nos collines et surtout fait des disciples agissants et convaincus. [... et de l'engagement de quelques particuliers] témoignant ainsi de leur intelligent amour pour leur pays* ». Il s'indigne de la « *déplorable constatation* » du ministre chargé de l'instruction publique et des beaux-arts en février 1914 selon laquelle, dans la perspective d'un classement en sites dans le département de l'Isère, « *le propriétaire s'était hâté de procéder à des coupes de bois qui avaient dénaturé ce site* », et dénonce l'action de certains services de l'Etat, « *auprès de l'Etat lui-même, l'action des commissions des sites est parfois paralysée et nous pourrions citer plusieurs cas où, soit le ministre des travaux publics, soit le ministre des finances ont prié leur collègue des beaux-arts de ne point insister pour le classement des sites dépendant de leur administration qui se montre ainsi plus jalouse de conserver son droit d'user et d'abuser qu'un simple particulier* ».¹¹²

La commission de l'enseignement et des beaux-arts conclut, « *Armons donc l'Etat, mais ne comptons pas exclusivement sur lui. Ces armes que nous lui donnons, c'est l'opinion publique éduquée et informée, ce sont les particuliers épris de la beauté de notre pays qui l'obligeront à s'en servir. Trop souvent, en effet, nous avons constaté que l'administration refusait de se servir, dans l'intérêt public, des armes que le législateur a mises à sa disposition. Trop souvent, nous avons vu, par exemple, les préfets, représentant l'Etat, refuser de prendre [...] les arrêtés qui auraient préservé les abords charmants de nos monuments historiques d'un déshonorant affichage. [... la commission fait observer que] les meilleurs instruments ne valent que par les ouvriers qui les emploient [...]. Elle compte sur l'administration des beaux-arts et sur les préfets pour faire sortir de cette loi une organisation vivante, pour utiliser toutes les initiatives si promptes à se mettre de façon désintéressée au service du pays [...]. Elle compte surtout que l'opinion publique, éduquée, galvanisée par les bons Français qui s'appliquent à sauvegarder le patrimoine de notre pays, imposera l'utilisation d'un*

¹¹⁰ Projet de loi, J.O., Chambre des députés, doc. parl., 1930, session ord., n°1034, 10 janvier 1929, p. 1-3, spéc. p. 1. Ce projet fait suite à une proposition de loi du 19 juin 1928 de Marcel PLAISANT et d'autres députés tendant à rendre à la loi de 1906 plusieurs dispositions de la loi de 1913 sur les monuments historiques.

¹¹¹ Rapport de André JOIN-LAMBERT, J.O., Chambre des députés, doc. parl., 1929, session ord., n°1739, 4 juin 1929, p. 769-772.

¹¹² *Op. cit.*, p. 769.

instrument auquel on s'est efforcé de donner la puissance et la souplesse propres à assurer son efficacité. »¹¹³

L'un des rapports sénatoriaux de 1930 souligne, implicitement mais nécessairement, que l'altération du « caractère » s'analyse comme le fait de « *laisser altérer par d'autres la physionomie de ce site* », en faisant l'analogie avec les monuments historiques qu'il a fallu préserver du « *vandalisme cupide ou ignare [et], plus simplement, souventes fois, l'indolence ou l'indifférence des hommes. [...] combien de monuments historiques ont été banalisés par l'installation de guinguettes ou d'hôtels bâtis trop près de leurs murailles !*

« *Le passé nous échappe, mais nous sommes responsables de l'avenir.*

« *Ne permettons pas que de nouveaux délais rendent peut-être impossibles la sauvegarde intégrale de beautés nationales [...] produits de la nature et du temps : patrimoine précieux, patrimoine historique autant que touristique, que doivent défendre avec une égale ardeur ceux qui vénèrent pour lui-même le visage de la France et ceux qui savent y reconnaître l'une des sources les plus certaines de l'attraction que notre beau pays, si varié, si complet, si harmonieux, exerce sur les artistes, les intellectuels ou les simples voyageurs du monde entier.* »¹¹⁴

Le juge administratif s'applique à prendre sa part dans la responsabilité collective de sauvegarde du patrimoine du pays en considérant qu'« *une œuvre naturelle ne peut être isolée du cadre qui l'entoure et, plus encore que l'œuvre de l'artiste, elle s'accommode difficilement de la laideur de certaines proximités* »¹¹⁵.

c) Le paramètre auditif du « silence »

Le silence est l'un des traits de caractère du cœur du parc national en 1960 comme en 2006. Il tend même à être confirmé avec insistance en 2006 comme quasiment un « *principe nécessaire à notre temps* »¹¹⁶.

1. La loi de 2006

Les débats parlementaires comprennent significativement de longs échanges sur le survol *motorisé*, tant à l'Assemblée nationale¹¹⁷ qu'au Sénat¹¹⁸.

La ministre, le député Jean-Pierre GIRAN, le président de commission Patrick OLLIER soulignent notamment que le cœur de parc national n'a pas de place pour les nuisances

¹¹³ *Op. cit.*, p. 770 et 771.

¹¹⁴ Rapport fait au nom de la commission de l'enseignement par Roger GRAND, J.O., Sénat, doc. parl., 1930, n°148, p. 718 et 719.

¹¹⁵ Conclusions RIVET de 1922 citées (sans référence particulière) par Gilbert GUILLAUME in conclusions sur C.E., Ass., 2 mai 1975, *Dame Ebri et Union syndicale de défense des propriétaires du massif de la Clape*, (revue) *Actualité juridique. Droit administratif*, juin 1975, p. 311-314, spéc., p. 313.

¹¹⁶ Par analogie entre la *Déclaration* des droits de 1789 et les additifs de 1946 « *nécessaires à notre temps* ».

¹¹⁷ J.O., Ass. nat., débats parlementaires, 2^{ème} séance du 1^{er} décembre 2005, p. 7825 à 7827.

¹¹⁸ J.O., Sénat, débats parlementaires, séance du 31 janvier 2006, p. 428 à 430, avec un rebondissement du sujet sur la discussion des articles relatifs aux parcs naturels « *régionaux* » à propos d'un amendement rejeté tendant à encadrer le survol *militaire* motorisé de ces espaces, J.O., Sénat, débats parlementaires, 1^{er} février 2006, p. 471.

sonores et qu'il convient d'interdire les ballades en hélicoptère de touristes en provenance d'Italie, sans pour autant interdire les secours en montagne¹¹⁹.

Le rapporteur au Sénat souligne que « le législateur a consacré en 1960 le mot « caractère » et le Conseil d'Etat a reconnu à celui-ci une valeur juridique en annulant des décisions administratives de nature à l'altérer.

« Cela permet de réglementer un usage ou une activité pour préserver les éléments immatériels qui font le caractère du parc, tels que le silence de certains lieux ou la tranquillité propre à assurer le maintien de certaines espèces »¹²⁰.

2. Perception commune de la loi de 1960

Les directeurs d'établissements publics de parcs nationaux n'ont pas manqué de souligner le silence caractéristique de l'esprit des lieux de la zone centrale.

L'un des directeurs de l'établissement public du parc national des Cévennes, Emile LEYNAUD, soulignait le « discours « éthique » (respectez la nature, oubliez vos soucis) ; l'espace parc est présenté dans sa majesté, sa dignité. C'est à la fois l'espace du grandiose et du silence. Ce discours est largement inspiré par l'idéologie de la montagne [...] »¹²¹.

L'un des directeurs de l'établissement public du parc national de Port-Cros, Emmanuel LOPEZ, relevait des « richesses et donc d'autres menaces qui ne sont pas toujours dites : elles portent sur la poésie, la beauté, l'esprit des lieux. Mais comment définir, d'une manière rigoureuse pour en assurer la sauvegarde, ce qui se rattache à la contemplation, à la symbolique, à l'imaginaire ? [...] l'esprit des choses (le sentiment d'une présence, d'une dignité, parfois du sublime qu'inspire un lieu) [...] non pour quelques esthètes contemplatifs mais pour le plus grand nombre »¹²².

3. La loi de 1960

L'un des rapports parlementaires de l'Assemblée nationale souligne en 1960 que « la vie trépidante qui lui est imposée [à la population urbaine], appellent une réaction : de plus en plus nombreux sont les travailleurs (...), les citadins, les écoliers qui ressentent le désir et le besoin du plein air et du calme. (...) assurer d'y retrouver, toujours les espèces, la végétation qui lui sont particulières et le rythme de la nature. [...].

« En bref, la notion de parcs nationaux en France correspond à une double préoccupation :
« 1° Nécessité de préserver la nature et particulièrement la faune et la flore, ce qui peut présenter notamment un intérêt scientifique ;

« 2° Besoin de plus en plus ressenti par l'habitant des villes modernes de zones de calme et de repos. [...] la nation toute entière en retirera des satisfactions morales et matérielles du plus haut intérêt. ». Le rapporteur ajoute que « préserver des sites, une faune, une flore qui sont des richesses dignes de notre attention et dont nous devons tirer parti, aussi bien pour la

¹¹⁹ J.O., Ass. nat., débats parlementaires, 2^{ème} séance du 1^{er} décembre 2005, p. 7826 et 7827.

¹²⁰ Jean BOYER, rapporteur, J.O., Sénat, débats parlementaires, séance du 31 janvier 2006, p. 429, souligné par nous.

¹²¹ Emile LEYNAUD, *L'Etat et la nature : l'exemple des parcs nationaux français. Contribution à une histoire de la protection de la nature*, Florac, 1985, édité par le Parc national des Cévennes, p. 46.

¹²² Emmanuel LOPEZ, *L'esprit des lieux ou le partage des valeurs*, revue *Espaces naturels*, n°15, juillet 2006, éditorial, p. 3, Atelier technique des espaces naturels.

*santé et l'équilibre nerveux de la population des villes que pour un essor touristique national et un développement agricole raisonnable de ces régions ».*¹²³

Dans le même sens, un autre rapport ajoute que « *la vie active et bruyante de notre époque, le surmenage qu'elle provoque, la pollution atmosphérique des villes, l'encombrement urbain font que l'homme moderne éprouve physiquement le besoin de s'évader, de retrouver la vraie nature en faisant périodiquement sa « cure de chlorophylle ».*

« [...] répondre à diverses obligations d'ordre esthétique, scientifique, touristique, sanitaire et social. [...] accord complet et fervent [sur la nécessité des parcs nationaux]. ».¹²⁴

Le Sénat partage en tous points l'analyse et considère que « *L'objectif majeur de telles créations [de parcs nationaux] réside dans la volonté de conserver au milieu naturel (faune, flore, sol, sous-sol) sa vocation profonde [vocation « naturelle » dans les débats]. L'épanouissement de tous ces éléments ne peut se réaliser que par un système de protection les mettant à l'abri de toutes les mutilations volontaires ou involontaires qui naissent de la pénétration désordonnée du tourisme. Les parcs nationaux ne seront pas des parcelles de notre territoire interdites au monde extérieur ; le séjour des visiteurs et l'activité des habitants y sera seulement soumise à des sujétions.*

« [...] la nature pourra se développer dans toute sa spontanéité. Ces parcs pourront même devenir de véritables musées d'Histoire Naturelle tout en conservant leur rôle de centre de villégiature privilégié. [...]

« *L'attrait qu'exerceront les parcs nationaux sur le public doit également être signalé. Le charme de la nature s'associera à un but éducatif.*

« *Grâce à l'aménagement touristique de la « zone périphérique », il sera possible de donner à la région [...] un regain d'activité, un supplément de richesse et une élévation du niveau de vie des populations.*

« *Par des améliorations forestières, pastorales, touristiques et culturelles, l'économie locale sera associée au pôle d'attraction créé par le parc.*

« [...] le système français [...] rénovation par la protection du milieu naturel en proie à des mutilations fréquentes [...] se présente moins comme un ensemble homogène que comme une juxtaposition de cercles concentriques.

« *Le parc national stricto sensu, cellule mère de l'ensemble a pour fonction essentielle la protection du milieu naturel. Des sujétions par décret y seront édictées, soit pour les habitants, soit pour les visiteurs (interdiction de chasser, de pêcher, d'exécuter des travaux publics, etc.). L'énumération de ces sujétions n'a rien de limitatif puisque les mesures qui peuvent être prises appartiennent à la compétence du pouvoir exécutif et permettent donc des adaptations en fonction de chaque cas.* »¹²⁵

Pendant les débats, d'autres interventions confirment le caractère silencieux du cœur : « *Les loisirs qui étaient autrefois pour l'homme un agrément de vie deviennent [...] une nécessité [...] son équilibre et sa santé. Mais [...] développement des moyens de communication, les zones de calme deviennent [...] rares et leur nombre diminue également devant le*

¹²³ Rapport de Pierre DUMAS au nom de la commission de la production et des échanges sur le projet de loi – 1ère lecture – (J.O., Ass. nat., doc. parl., n°595, 2ème session ordinaire 1959-1960, séance 29 avril 1960, p. 109 ; dans le même sens, J.O., Ass.nat., déb. parl., 3 mai 1960, p. 568 et 569). Souligné par nous.

¹²⁴ Rapport de Francis PALMERO au nom de la commission des lois saisie pour Avis - 1ère lecture - (J.O., Ass. nat., doc. parl., n°643, 2ème session ordinaire 1959-1960, séance 17 mai 1960, p. 185). Souligné par nous.

¹²⁵ Rapport Modeste LEGOUÉZ au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (J.O., Sénat., doc. parl., n°210, 1959-1960, séance 22 juin 1960, p. 4 et 5), également J.O., Sénat, déb. parl., 6 juillet 1960, p. 760. Souligné par nous.

développement de la technique moderne, les exploitations abusives, les déboisements, les cultures intensives et extensives, [...]. »¹²⁶

d) L'abandon du critère de l'« irréversibilité » de l'altération du caractère

Le rapport au Premier ministre du député Jean-Pierre GIRAN, sur le fondement duquel la réforme législative de 2006 a été engagée, énonce trois considérations clefs :

- ayant trait à l'histoire (d'où l'on vient), les auteurs de la loi de 1960 « *souhaitaient que le patrimoine naturel comme le patrimoine culturel soient également préservés ; que le « caractère » du parc, notion tant subjective qu'objective, fasse l'objet d'une attention particulière* »¹²⁷ ;
- ayant trait aux valeurs qui fondent la protection, pour le partage (ce que l'on veut), « *personne n'a le droit d'exclure quiconque de la fréquentation du beau ; mais personne, non plus ne peut tolérer d'en voir l'essence altérée [...] ce « caractère » tient d'abord à la préservation du paysage, à la préservation de la faune et de la flore, à l'intégrité des éléments géomorphologiques, animaux et végétaux qui le définissent* »¹²⁸ ;
- ayant trait aux principes d'action (où l'on va), « *les frontières sont fragiles et incertaines lorsqu'il s'agit de mesurer l'altération du « caractère » d'un parc national [...]. On est ici dans le domaine de l'interprétation, du subjectif et, partant, de l'opacité.* »¹²⁹.

Sans énoncer précisément dans les propositions de réforme une définition du caractère, le député l'y invite fortement. L'un des mots d'ordre de la réforme est d'encadrer l'exercice « *ingrat mais nécessaire* »¹³⁰ du pouvoir de police administrative spéciale du cœur du parc national par le directeur de l'établissement public¹³¹. Cet encadrement se retrouve dans le décret de création, les MARCœur (modalités d'application de la réglementation du cœur, définies périodiquement dans la charte du parc national) et, subsidiairement, dans le caractère.

Si la majorité des propositions de réforme ont été reprises dans le projet de loi du Gouvernement et votées par le Parlement, il en est une qui ne l'a pas été, celle prenant le *risque* d'une certaine permissivité des atteintes au caractère, tendant à remplacer la formule consacrée depuis 1960 relative à l'altération du caractère par une autre relative à l'altération « *irréversible* » de l'aspect, de la composition et de l'évolution du patrimoine¹³².

¹²⁶ Fernand VERDEILLE, rapporteur pour avis de la commission des lois (J.O., Sénat, déb. parl., 6 juillet 1960, p. 761). Souligné par nous. Dans le même sens, Avis présenté au nom de la commission des lois par Fernand VERDEILLE (J.O., Sénat, doc. parl., n°236, 1959-1960, séance 30 juin 1960, p. 2).

¹²⁷ Jean-Pierre GIRAN, *Les parcs nationaux. Une référence pour la France, une chance pour ses territoires, Rapport au Premier ministre*, La documentation française, Paris, 2003, Propositions concernant les finalités, p. 31. Souligné par nous.

¹²⁸ Jean-Pierre GIRAN, *Les parcs nationaux ...*, 2003, op. cit., p. 15 et 16, souligné par nous. Le député revient plus loin sur « *la beauté d'un paysage, la faune, la flore peuvent appartenir au patrimoine de la Nation sans que soit pour autant passée à pertes et profits la valeur financière et morale du territoire qui leur permet d'exister* » (p. 20).

¹²⁹ Jean-Pierre GIRAN, *Les parcs nationaux ...*, 2003, op. cit., p. 20, souligné par nous.

¹³⁰ André CHASSAIGNE, J.O., Ass. nat., débats parlementaires, 2^{ème} séance du 30 novembre 2005, p. 7748, « *Serviteur de l'Etat et de l'intérêt national, il a, comme un préfet, un rôle ingrat mais nécessaire* », on ne saurait mieux dire.

¹³¹ On en retrouve un écho dans l'une des interventions de Nelly OLIN, ministre de l'écologie et du développement durable, J.O., Ass. nat., débats parlementaires, 2^{ème} séance du 1^{er} décembre 2005, p. 7823, « *le directeur sera encadré par la charte* ».

¹³² Jean-Pierre GIRAN, *Les parcs nationaux ...*, 2003, op. cit., p. 32.

III. PORTEE JURIDIQUE DU « CARACTERE »

§ 1. Nature juridique du « caractère »

Nous sommes amenés à préciser successivement ce qu'il n'est pas et ce qu'il est.

A. Ce qu'il n'est pas (définition négative)

Dans son rapport avec le parc national, le « *caractère* » s'analyse comme un « *mot* » plus qu'un « *nom* » dans la mesure où il concerne moins une personne qu'une *chose*¹³³.

Le « *caractère du parc national* » n'est pas dans le rapport de séduction d'un « *personnage* » (du *character* anglais) que l'on met en scène. Ce mot ne désigne pas un *portrait* photographique à l'occasion duquel, pour faire bonne *figure*, il y aurait en quelque sorte une pose, une posture, pour mettre en valeur l'action passée des acteurs locaux ou encore l'espace dans une optique touristique. Le « *caractère* » du parc national, « *au sens de* » la législation française, n'est pas davantage le projet politique du territoire.

a) La synthèse des actions *passées* de personnes, morales et physiques

Le « *caractère* » est impersonnel, n'a pas pour objet de valoriser l'action passée de tel ou tel acteur local, promoteur historique du parc ou établissement public du parc national.

b) La synthèse des actions *futures* , du projet de territoire

Le « *caractère* » est intemporel, ou plus précisément dédié à un constant de fait ex ante à la création du parc national. Il n'est pas inscrit dans l'ordre du devenir, de la projection des actions à mettre en œuvre sur les 13 à 15 ans à venir (durée de vie d'une charte). Il n'est pas un résumé des « enjeux » identifiés pour le territoire ni des « objectifs » (pour le cœur) et « orientations » (pour l'aire d'adhésion).

c) La carte postale du parc national

Le « *caractère* » n'est pas une carte postale du site.

Nous pouvons risquer d'avancer que le caractère fonctionne comme un *horizon* de sens au seuil du projet de territoire (charte), un « *pense-bête* » à l'adresse de l'homme. Etant entendu que le *pense-bête* ne concerne que l'homme¹³⁴ et que le caractère ici adressé au *passant*, sur Terre, qu'il soit propriétaire, locataire ou visiteur, n'est pas une *carte postale*.

¹³³ François DAGOGNET, *Les noms et les mots*, Paris, Editions Les Belles Lettres, Collection *Encre marine*, 2008, p. 42.

¹³⁴ Jacques DERRIDA a eu l'occasion d'analyser et démontrer que *bêtise* et *bestialité* sont le propre de l'homme, *L'animal que donc je suis*, Editions Galilée, collection La philosophie en effet, 2006, p. 65 suiv. ; *Séminaire La bête et le souverain I (2001-2002)*, Editions Galilée, collection La philosophie en effet, 2008, p. 192 suiv., avec au passage une verte critique du pseudo aphorisme de Paul Valéry, faisant dire à M. Teste que « *la bêtise n'est pas mon fort* », p. 222, 243, 247.

Le caractère du code environnemental ne relève pas de la logique du code *postal*. Celui-ci rend opératoire *ici-et-maintenant* les valeurs du caractère alors que celui-là retarde, *diffère* le dépôt, qui plus est en d'autres lieux. Au surplus, à supposer que le cœur, auquel se rapporte le caractère, puisse être considéré comme ayant l'effet *philatélique* d'affranchir de l'impôt¹³⁵, notamment de la taxe sur le foncier non bâti¹³⁶, on ne peut concevoir logiquement que la collectivité nationale, s'acquittant en quelque sorte du timbre, adresse un caractère—*carte postale*, notamment, aux habitants du *lieu* figuré sur la carte. Toutefois, pas plus que la carte postale, le timbre ne se prête à une *correspondance* avec le caractère du parc national français, puisque celui-ci ne peut en aucune façon se concevoir comme ayant vocation à être utilisé, oblitéré¹³⁷, impropre à servir une seconde fois, comme l'est un timbre. Un caractère qui ne pourrait plus servir pour la charte de génération suivante, quinze ans après l'approbation par décret en Conseil d'Etat de la précédente, serait à contre emploi d'un caractère.

B. Ce qu'il est (définition positive)

Le « *caractère* » est un instrument de mesure institué par l'Etat comme l'ont souligné les travaux préparatoires sous la III^{ème} République, la Nation s'agissant des parcs nationaux. Il n'est pas inutile de relever que même les commentateurs les plus critiques à l'endroit des aires protégées, concèdent ici que « *l'Etat, le gardien de l'intérêt général, doit alors condamner les profiteurs ou les associations inspirées par la seule rentabilité. Tous les hommes doivent pouvoir bénéficier des richesses communes, - l'air, l'eau, la terre et l'ensoleillement ; il faut bien qu'un système en protège le maintien, l'usage, la répartition* »¹³⁸. Le « *caractère* » y pourvoit précisément pour les générations présentes et futures.

a) Un instrument de *mesure* de la normalité pour le cœur du parc

Dans la mesure où l'article de loi mentionnant le « *caractère* » est dédié au « *cœur* » du parc national (article L. 331-4-1), ceci a implicitement mais nécessairement pour *effet* de dissocier la définition du caractère du cœur du parc du reste du parc, pour rendre opératoire le « *caractère* », donner un effet utile à la loi.

Il ressort par ailleurs de l'esprit de la loi que celle-ci a eu pour *objet* de déterminer le caractère du *cœur* du parc national, distinctement du caractère du reste du parc.¹³⁹

1. Un « standard » juridique

¹³⁵ Jacques DERRIDA, *Envois*, in *La carte postale. De Socrate à Freud et au-delà*, Flammarion, Paris, 1980, p. 63. L'auteur souligne que le mot *phila-télie* n'a rien à voir avec un amour de la distance (*telos*) mais a trait à *ateleia*, l'exemption d'impôt, l'affranchissement, l'exemption du destinataire de la taxe du fait que l'expéditeur paye lui-même le timbre.

¹³⁶ Le classement d'un espace naturel en cœur de parc national rend éligible à l'exonération en tout ou partie, de la taxe sur le foncier non bâti, des droits de mutation à titre gratuit, des revenus fonciers dans l'impôt sur le revenu.

¹³⁷ Effacer la lettre, de *ob-litterare*.

¹³⁸ François DAGOGNET, *Considérations sur l'idée de nature*, Paris, Vrin, 2000, p. 161, 162.

¹³⁹ Il peut être ajouté qu'au moment de la définition *ex ante* du caractère, seul le « cœur » est connu dans son étendue géographique. Le reste du « parc national » (aire d'adhésion *effective*) ne peut être connu puisque l'aire optimale d'adhésion ne le sera qu'au terme du délai d'adhésion à la charte des communes, qui commencera à courir après la publication du décret d'approbation de la charte (et donc du caractère).

Le « *caractère* » correspond à ce que certains auteurs ont qualifié de technique de « *standard* », communément utilisé en droit pour juger de la normalité : « *un pur instrument de mesure des comportements et situations en terme de normalité* »¹⁴⁰.

« *Le standard est une technique de formulation de la règle de droit qui a pour effet une certaine indétermination a priori de celle-ci. Souvent d'origine jurisprudentielle, et en principe dénoté par l'utilisation de certaines formes, le standard vise à permettre la mesure de comportements et de situations en terme de normalité, dans la double acception du terme.*

« *Le standard présente trois caractéristiques fonctionnelles essentielles dont il n'a d'ailleurs pas nécessairement l'exclusivité :*

« - *Il opère en fait sinon en droit un transfert du pouvoir du créateur de droit de l'autorité qui l'édicte à l'autorité qui l'applique ou si ces deux missions sont assumées par la même autorité, il contribue à réserver le pouvoir de cette dernière ;*

« - *Il assure trois missions rhétoriques liées de persuasion, de légitimation et de généralisation ;*

« - *Il permet une régularisation permanente du système juridique.* »¹⁴¹

Le « *caractère* » du cœur du parc est une règle mixte mêlant :

- des valeurs communes (faune et flore, beautés naturelles, silence, voir *infra*) et des valeurs particulières aux cœurs de parcs nationaux ;
- un aspect descriptif (rend compte de ce qui est) et prescriptif (préservation, « *prescrire le Beau, c'est prescrire une conduite loyale à son égard* »¹⁴²).

2. Un instrument juridique supplétif, non permissif et quasi immuable

Le juge administratif apprécie la régularité des actes en rapport avec le « *caractère* » du « *cœur* » du parc national, à l'occasion de l'édiction :

- du droit originaire, c'est-à-dire au niveau du décret de création du parc national¹⁴³ ;
- du droit dérivé, c'est-à-dire au niveau de la mise en œuvre du décret de création, soit au stade de la prise d'un acte impersonnel (réglementaire), soit au stade d'une décision (individuelle) d'accord ou de refus d'une demande d'autorisation spéciale pour une activité humaine dans le cœur du parc national¹⁴⁴.

Le « *caractère* » du cœur du parc est l'instrument de mesure qui sert à la pesée des activités humaines dans les cas « *difficiles* » pour lesquels les textes plus précis ne permettent pas de répondre catégoriquement.

¹⁴⁰ Stéphane RIALS, *Le juge administratif et la technique du standard (essai sur le traitement juridictionnel de l'idée de normalité)*, Paris, L.G.D.J., 1980, Bibliothèque de droit public, tome 135, p. 61, § 72 ; p. 73, § 77.

¹⁴¹ Stéphane RIALS, op. cit. p. 120, § 93.

¹⁴² Jacqueline MORAND-DEVILLER, *La ville, le paysage et le beau* in Archives de philosophie du droit, *Droit et esthétique*, tome 40, Dalloz, Sirey, 1996, p. 181.

¹⁴³ C.E., Ass., 20 novembre 1981, *Association pour la protection de la vallée de l'Ubaye*, conclusions conformes de Bruno GENEVOIS, *Revue de droit public* 1982, n°2, p. 473-494, spéc. p. 483. A propos du décret de création du parc national du Mercantour.

¹⁴⁴ Conseil d'Etat, 6°/2° sous-sections du contentieux réunies, 4 avril 1990, *S.I.V.O.M. du canton d'Accous et Parc national des Pyrénées occidentales*, requêtes n°105162, 105225, Recueil C.E. 1990, p. 90-91. A propos d'une décision d'autorisation spéciale de travaux du directeur.

C'est une règle *supplétive* au sens où elle ne trouve à s'appliquer que lorsque d'autres instruments de mesure dédiés au cœur – les textes plus détaillés que sont le code de l'environnement, la réglementation spéciale du cœur définie par le décret de création et les MARCœur définis par la charte – ne permettent pas de déterminer si l'activité projetée peut régulièrement être exercée dans le cœur du parc.

Non permissive, dans la mesure où la volonté du législateur est de protéger le patrimoine naturel, culturel et paysager compris dans l'espace classé en « cœur » du parc national, tout ce qui est *susceptible* de porter atteinte au caractère peut et doit être refusé.

Quasiment immuable, dans la mesure où la seule atteinte concevable est le cataclysme, le fait de la nature qui efface toutes les traces et marques qui constituaient le caractère du parc national. Mais ceci peut être discuté en théorie, à tout le moins pour le cas du cœur du parc national de la Réunion compte tenu du fait que cet espace comprend les marques (dans le sous-sol, le sol, le paysage et l'atmosphère) de la présence des forces telluriques volcaniques, l'atteinte à l'intégrité de tout ou partie du cœur du parc du fait de celles-ci ne ferait pas perdre son caractère au cœur.

La définition du caractère permettra à l'avenir de mieux identifier les traits de caractère sur le fondement desquels une décision de refus pourra être fondée.

b) Un instrument juridique d'ordre public (écologique)

Le « caractère » a, en partie, la nature d'un instrument juridique d'ordre public. Psychologiquement, il prescrit publiquement l'ordre de préserver le patrimoine naturel, culturel et paysager du cœur du parc. Juridiquement, il affirme sa *supériorité*¹⁴⁵ sur les autres valeurs, droits et libertés dans l'espace délimité « cœur » de parc national.

La circonstance que le « caractère » ne semble pas avoir été à ce jour soulevé d'office par le juge ne permet pas d'établir qu'il n'est pas d'ordre public au sens de la procédure administrative contentieuse ni davantage que le juge ait manifesté sa volonté en ce sens.

Il convient de relever qu'en droit constitutionnel, le double élément organique et fonctionnel constitué du directeur-*organe* (exécutif) de l'établissement public du parc national et de ses compétences de *police administrative spéciale du cœur* (qui lui sont reconnues par la loi, les décrets de création et le juge administratif), constitue un élément structurel de la « catégorie d'établissement public constitué par les établissements publics des parcs nationaux » au sens de l'article 34 de la Constitution, au même titre que le « caractère » administratif de l'établissement public de l'Etat. Le conseil d'administration n'ayant le cas échéant, et ne pouvant avoir en tout état de cause, qu'une compétence résiduelle et exceptionnelle de police administrative spéciale du « cœur » du parc (d'exécution du décret de création et des modalités d'application dans la charte). A l'instar du préfet en charge de l'ordre public¹⁴⁶, le directeur de l'établissement public d'un parc national est chargé de l'ordre public *écologique*

¹⁴⁵ Stéphane RIALS, *Le juge administratif et la technique du standard (essai sur le traitement juridictionnel de l'idée de normalité)*, Paris, L.G.D.J., 1980, Bibliothèque de droit public, tome 135, p. 105, § 85-II.

¹⁴⁶ Notamment la thèse du préfet Paul BERNARD, *La notion d'ordre public en droit administratif*, Paris, Librairie Générale du Droit et de la Jurisprudence, 1962.

dans le « cœur » du parc national : « *Serviteur de l'Etat et de l'intérêt national, il a, comme un préfet, un rôle ingrat mais nécessaire* »¹⁴⁷.

c) Précisions complémentaires

Le « caractère du parc national » présente les traits d'un « principe » de rang constitutionnel (supérieur aux lois ordinaires), que le juge n'aurait pas encore découvert, et plus précisément du « *principe fondamental reconnu par les lois de la République* » de *préservation du caractère des espaces naturels spécialement protégés, en rapport avec le droit à la nature* (annexe 5). Ce principe, présenterait, avec celui des loisirs et de la santé mentionnés par le 11^{ème} alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, une dimension fortement *collective*¹⁴⁸.

Comme nous l'avons vu, le « caractère » du « cœur » du parc national est lié au « *patrimoine* » naturel, culturel et paysager de cet espace. Sa préservation s'analyse en un mode de régulation de nos modes d'accès à la nature, un modèle de *transmission* d'un « *patrimoine* » commun et, en partie, la pensée du *milieu* (naturel)¹⁴⁹.

Par détermination de la loi, le « caractère » du « cœur » ne doit pas être « *rendu* » autre (signification de *altérer*). Le « caractère » s'inscrit dans la sauvegarde des possibilités du « *patrimoine* », de sa capacité de ré-génération, de sa « *transmission* »¹⁵⁰, dans une modalité de la « *responsabilité-anticipation* »¹⁵¹ tournée vers l'avenir, vers cet « *horizon d'attente* »¹⁵².

En s'opposant, par nature (juridique), à toute forme d'altération, le « caractère » du « cœur » du parc national s'analyse par ailleurs en un *principe* juridique dit *de « standstill »* appliqué à un droit à la nature, tenant en échec un principe *a priori* de mutabilité, de réversibilité de la juridicité¹⁵³.

En d'autres termes, à l'occasion de chaque nouvelle génération de charte, le « caractère » n'aura pas vocation à être modifié. Il ne s'agit en aucun cas d'un *palimpseste* modifiable à souhait. Il sera simplement rappelé au lecteur en introduction de la charte du territoire, dans sa

¹⁴⁷ Rappelé pendant les travaux préparatoires de la loi de 2006, J.O., Ass. nat., débats parlementaires, 2^{ème} séance du 30 novembre 2005, p. 7748.

¹⁴⁸ Stéphanie JUAN, *L'objectif de valeur constitutionnelle du droit à la protection de la santé : droit individuel ou collectif ?* in *Revue de droit public* n°2-2006, p. 439-457.

¹⁴⁹ François OST, *La nature hors la loi. L'écologie à l'épreuve du droit*, Editions La Découverte, 1995, p. 157, 204 et 295.

¹⁵⁰ Serge GUTWIRTH, *Trente ans de théorie du droit de l'environnement*, in (revue) *Environnement et société* n°26, Normes et environnement, 2001, p. 5-17, § 21 et 22 (disponible sur <http://www.vub.ac.be/LSTS>).

¹⁵¹ Catherine THIBIERGE, *Avenir de la responsabilité, responsabilité de l'avenir*, in (revue) *Recueil Dalloz*, 2004, n°9, Chronique, p. 577-582.

¹⁵² Paul RICOEUR, repris par François OST, *Du contrat à la transmission. Le simultané et le successif*, in *L'environnement au XXI^e siècle*, dir. Jacques Theys, vol. 1, GERMES, Cahier n°15, 1998, p. 529-546, spéc. p. 536. SAINT AUGUSTIN considérait que « *Le présent du passé, c'est la mémoire ; le présent du présent, c'est l'intuition directe ; le présent de l'avenir, c'est l'attente* », *Les Confessions*, cité par François OST et Michel van de KERCHOVE, *Le présent, horizon paradoxal des sanctions réparatrices ?* in *Philosophie du droit et droit économique. Quel dialogue ? Mélanges en l'honneur de Gérard Farjat*, Editions Frison-Roche, Paris, 1999, p. 477-492, spéc. p. 478, note n°5.

¹⁵³ Sur ce principe, qui déroge en quelque sorte au principe *lex posterior derogat priori*, voir notamment François OST, *L'instantané ou l'institué ? L'institué ou l'instituant ? Le droit a-t-il pour vocation de durer ?* in *Temps et droit. Le droit a-t-il pour vocation de durer ?* sous la direction de François Ost et Mark van Hoecke, Bruylant, Bruxelles, 1998, p. 7-14, spéc. p. 13. Il y a une forme d'*indisponibilité* du caractère.

rédaction initiale, en forme de *remarque* introductive, de « *notez bien* » (*nota bene*)¹⁵⁴ ce qui est important (*notable*), ce qui ne doit pas *dénoter* avec le caractère.

§ 2. Régime juridique du « caractère »

A. Localisation du « caractère » (forme)

a) La loi (ne prescrit pas de définition du « caractère »)

Il convient de relever que le « *caractère* » n'a fait l'objet d'aucune définition ni débat à l'Assemblée nationale¹⁵⁵. S'agissant du Sénat, la seule et unique proposition de modification législative relative au « *caractère* » a été retirée après un bref échange sur son inutilité. En ce sens l'amendement du sénateur Jacques BLANC tendant à remplacer la locution « *altérer le caractère du parc national* » par celle de « *altérer la diversité, la composition, l'aspect et l'évolution des éléments du milieu naturel, du patrimoine culturel ou de tous les autres éléments constitutifs du territoire listés à l'article L. 331-1* » a été retiré¹⁵⁶.

Par conséquent, nous pouvons conclure que la réforme législative de 2006 n'a pas eu pour *objet* de modifier le rapport normatif au « *caractère* » du parc national, hérité de la tradition républicaine précédemment analysée.

La loi n'a pas davantage prescrit la définition du « *caractère* » dans l'un de ses textes d'application à peine de nullité de ceux-ci, ce faisant elle n'a pas déterminé lequel de ces actes devrait contenir la définition de ce « *caractère* ».

b) Le décret de création (ne prescrit pas de définition du « caractère »)

Dans son rapport au Premier ministre, le député Jean-Pierre GIRAN a souligné à demi mot l'opportunité de limiter ce qui pouvait être perçu comme une appréciation subjective, du directeur de l'établissement public du parc national et du juge administratif, d'un « *caractère* » indéfini. Dans le cadre de l'élaboration concomitante du projet de loi et du projet de décret d'application, les services du ministre chargé de la protection de la nature ont prévu en conséquence (voir **annexe 2**, mars 2004, juin 2005, mai 2006) que le dossier d'enquête publique devrait comprendre à l'avenir la définition du « *caractère* » du parc national à créer.

Le décret général d'application de la loi de 2006 prévoit ainsi qu'à l'occasion de la création d'un nouveau parc national, le dossier mis à l'enquête publique comprend, distinctement du projet de charte¹⁵⁷, « *un document présentant les composantes du patrimoine naturel, culturel et paysager qui confèrent aux espaces du cœur du parc national le caractère justifiant leur classement et comportant l'exposé des règles dont l'édition est envisagée pour la protection de ces espaces* »¹⁵⁸.

¹⁵⁴ Alain REY souligne sur ce point que le grec *kharaktēr* correspond au latin *nota* (désignant la marque), voir *verbo* « *caractère* », spécialement l'encadré signé Alain Rey, in *Dictionnaire culturel de la langue française*, sous la direction de Alain Rey et Danièle Morvan, Edition Dictionnaire Le Robert, Paris, 2005, vol. 1, p. 1253.

¹⁵⁵ En rapport avec l'article L. 331-4-1, J.O., Ass. nat., débats parlementaires, 2^{ème} séance du 1^{er} décembre 2005, p. 7825 à 7827.

¹⁵⁶ Amendement n°59 rectifié, J.O., Sénat, débats parlementaires, séance du 31 janvier 2006, p. 428 et 430. Retrait après un avis défavorable de la commission et de la ministre de l'écologie et de développement durable.

¹⁵⁷ 3^o de l'article R. 331-8 du code de l'environnement, dans sa rédaction issue du décret en Conseil d'Etat n°2006-944 du 28 juillet 2006.

¹⁵⁸ 2^o de l'article R. 331-8 du code de l'environnement, souligné par nous.

La loi de 2006 a prévu, dans ses dispositions transitoires, que les futurs décrets de création des parcs nationaux de Guyane et de la Réunion dérogeraient à l'article L. 331-2 nouveau dans le sens où ces actes de classement n'auront pas à approuver la charte de première génération du parc, laquelle sera élaborée et approuvée ultérieurement¹⁵⁹.

Les acteurs locaux en ayant exprimé le souhait, le dossier soumis à enquête publique de création du parc national de la Réunion a compris en son sein une définition du « *caractère* » du « *cœur* » de ce nouveau parc national. Dans le cadre de ce premier exercice d'application de la réforme de 2006, le projet d'acte de classement transmis par le Gouvernement au Conseil d'Etat a repris cette définition. Comparativement, le projet de création du parc amazonien de Guyane présenté au Conseil d'Etat n'a pas compris de définition du caractère du « *cœur* » du parc amazonien de Guyane.

Considérant que cette définition du « *caractère* » n'est pas prescrite par la loi à peine de nullité, la section consultative (des travaux publics) du Conseil d'Etat a disjoint¹⁶⁰ l'article de définition du caractère du décret de création¹⁶¹ et invité le Gouvernement à reprendre cette définition dans la charte à venir.

Dans le cadre de l'application des dispositions combinées du I de l'article L. 331-3 et de l'article R. 331-1, l'arrêté du ministre chargé de la protection de la nature de 2007 relatif aux principes fondamentaux des parcs nationaux énonce que la charte définit du « *caractère* » du « *cœur* » parc national.¹⁶²

c) La charte

1. Parc national *nouvellement créé* : obligation de définir le « caractère »

L'analyse du Conseil d'Etat (siégeant en formation non contentieuse, section des travaux publics) est que la réforme législative de 2006 n'a pas eu pour objet ou pour effet de prescrire, à peine de nullité, rétroactivement, la définition du « *caractère* » des parcs nationaux créés avant 2006, c'est-à-dire des parcs nationaux de la Vanoise (1963), de Port-Cros (1963), des Pyrénées (1967), des Cévennes (1970), des Ecrins (1973), du Mercantour (1979) et de la Guadeloupe (1989). En ce sens, la mise en conformité des décrets de création de ces 7 parcs nationaux en 2009 n'a pas comporté de définition du « *caractère* »¹⁶³.

L'arrêté ministériel de 2007, dit des « *principes fondamentaux* », dispose que la charte doit comprendre une définition du « *caractère* » du parc national. Cette prescription, qui s'analyse en pratique comme un « *cahier des charges* » pour les acteurs locaux chargés de proposer une charte à l'approbation du Premier ministre et du Conseil d'Etat, semble *a priori* s'imposer pour toutes les chartes sans distinction.

¹⁵⁹ II de l'article 31 de la loi n°2006-436 du 14 juillet 2006.

¹⁶⁰ Examen du projet de décret en Conseil d'Etat par la Section des travaux publics le 6 février 2007 (**annexe 5**).

¹⁶¹ Qui ne figure pas en conséquence dans le décret en Conseil d'Etat n°2007-296 du 5 mars 2007 portant création du parc national de La Réunion.

¹⁶² Arrêté 23 février 2007 (**annexe 3**).

¹⁶³ Cf. 7 décrets en Conseil d'Etat listés par l'article R. 331-85 du code de l'environnement.

A l'analyse, il n'en est rien. En effet, par détermination de la loi les actes de classement des 9 parcs nationaux existants (Vanoise, Port-Cros, Pyrénées, Cévennes, Ecrins, Mercantour, Guadeloupe, Guyane et Réunion) sont dissociés des chartes de première génération. Chacun de ces actes de classement n'a pu être édicté (2007, ou mis en conformité en 2009 avec la loi de 2006) qu'à la condition nécessaire qu'il justifie d'un « *caractère* » *caractérisé* au sens d'établi. La prescription de la définition du « *caractère* » dans le dossier d'enquête publique (2° de l'article R. 331-8) et de sa formalisation dans la charte (article 4 de l'arrêté des « *principes fondamentaux* ») ne trouve à s'appliquer qu'aux nouvelles créations de parcs nationaux. En l'absence de disposition transitoire prescrivant la définition dans la charte du caractère de chacun de ces 9 parcs nationaux, l'arrêté de 2007 n'a pas pour effet d'en faire une condition de légalité de la charte de ces 9 parcs nationaux. Pour autant, la circonstance que cette définition du « *caractère* » dans la charte ne soit pas obligatoire pour ces 9 parcs nationaux, ne fait pas obstacle à ce que ces chartes comprennent une telle définition du « *caractère* ».

La définition du « *caractère* » du parc national dans une charte est ainsi encadrée :

- formellement, elle doit distinguer clairement le caractère du *cœur* du caractère *reste du parc national*, pour donner un effet utile à cette définition en conformité avec la lettre et l'esprit de la loi, qui n'énonce le « *caractère* » que dans son rapport à la légitimité des limitations aux droits et libertés dans le cœur du parc national ;
- chronologiquement, la circonstance que le « *caractère* » soit défini dans un document périodiquement révisé n'a pas pour objet ou pour effet de l'assujettir à une sorte de principe d'adaptation ou de mutabilité, sa mention dans la charte – non prescrite par la loi – ne peut se concevoir que dans le sens de valeurs *intangibles* qui ont motivé le classement du parc ;
- enfin, matériellement, le caractère comprend structurellement 3 traits communs à tous les cœurs de parcs nationaux examinés.

La formalisation d'une définition du « *caractère* » est seulement prévue par souci d'objectiver une définition pour éviter toute suspicion de subjectivité arbitraire.

2. Parc national déjà existant : *faculté* de définir le « caractère »

La réglementation est permissive s'agissant des chartes relatives aux 9 parcs nationaux existants. Elles peuvent définir le caractère. Au sens où elle n'oblige ni n'interdit de définir le « *caractère* », les établissements publics des parcs nationaux peuvent définir le caractère, sous réserve de son approbation par le Premier ministre et le Conseil d'Etat.

B. Structure du « caractère » (fond)

Le « *caractère* » est composé d'éléments communs à tous les cœurs de parcs nationaux et d'éléments particuliers à chacun d'eux¹⁶⁴, dont la variabilité s'apprécie dans le cadre de l'analyse comparative entre cœurs de parcs nationaux mais non dans la durée pour le parc considéré.

¹⁶⁴ En d'autres termes, mais avec une fixité commune, si l'on tient la protection réglementaire des espaces naturels pour un « *genre* » (générique, comparativement à la protection conventionnelle), les parcs nationaux en constituent une « *espèce* » (spécifique, aux côtés des arrêtés de protection de biotopes, des réserves naturelles, etc.) et chaque cœur de parc national un cas « *particulier* ». De ce point de vue, le « *caractère* » d'un cœur de parc national comprend des traits *spécifiques* (communs à tous les cœurs de parcs nationaux) et des traits *particuliers* au cœur du parc national considéré.

a) Eléments communs du caractère du *cœur*, par détermination de la loi

Il y a trois éléments constitutifs du « *caractère* » d'un cœur de parc national communs à tous les cœurs de parcs nationaux, obligatoires, déterminés implicitement mais nécessairement par la loi :

- la « *diversité et l'évolution du milieu naturel* », notamment de la faune et de la flore (1960, 2006) ;
- les « *beautés naturelles* » et ce, dans le cadre d'une filiation de pas moins d'un siècle de législation française (1906, 1930, 1960, 2006) ;
- le « *silence* » (1960 et 2006).

Ces trois éléments structurants peuvent être regroupés dans deux traits de « *caractère* » du « *cœur* » du parc national.

1. Maintien des conditions de possibilité de *l'évolution/adaptation* de la faune et de la flore

Comme le soulignent plusieurs auteurs « *l'instauration d'une protection biologique n'est jamais totalement étrangère à la qualité d'un paysage* »¹⁶⁵.

Le *maintien*, peut être naturel et, dans une certaine mesure, artificiel au sens d'aidé par la *main* de l'homme. En ce sens, la loi de 2006 organise les conditions de possibilité de travaux de génie écologique pour *maintenir* le caractère du cœur du parc national (article L. 331-9).

2. Maintien des conditions de possibilité de *la contemplation* de la nature (sans artefact)

Les débats parlementaires de 2006, 1960 et du début du siècle, soulignent constamment l'enjeu pour la Nation, rurale comme citadine, de préserver les « *originaux* » que l'on trouve en reproduction dans les couloirs des musées, et conserver les valeurs que seule la (grandeur) nature est propre à offrir aux générations présentes et à venir. Il s'agit ici de contemplation en toute simplicité, sans artefact, sans équipement, de la nature et aux qualités des paysages.

Dans l'analyse des rapports entre *Esthétique et droit*, avant même la réforme de 2006 venue confirmer la place du patrimoine « *culturel* » dans un parc national, un auteur concluait que la création d'un parc national sous l'empire de la législation issue de la loi de 1960 « *en raison de cette dimension visuelle [aspect], peut contribuer, via l'impératif écologique, à la protection de l'esthétique* »¹⁶⁶.

La préservation des *beautés naturelles* et du *silence* voulue par le législateur revient à conserver les conditions de possibilité d'une contemplation de la Nature pour les générations présentes et futures en garantissant à celles-ci l'un des deux modes de la représentation occidentale du rapport de l'homme à la nature, schématiquement présenté sous les traits

¹⁶⁵ Sophie GANDET, David DEHARBE et Patricia DEMAYE-SIMONI, *Energies renouvelables 2009-2011*, in (revue) *Droit de l'environnement*, n°187, février 2011, p. 64 suiv., spéc. p. 70 note critique sous deux arrêts de la C.A.A. Marseille, 16 mai 2010, req. n°07MA00898 et 21 octobre 2010, req. n°08MA00500.

¹⁶⁶ Jessica MAKOWIAK, *Esthétique et droit* (thèse 2001), Paris, Librairie Générale du Droit et de la Jurisprudence, Bibliothèque de droit de l'urbanisme et de l'environnement, tome 7, 2004, p. 135, 136.

d'*Orphée* lorsqu'il s'agit d'une attitude esthétique et spirituelle, de terreur et d'émerveillement¹⁶⁷.

Les philosophes attirent l'attention sur le fait que le silence est nécessaire à la contemplation de la nature¹⁶⁸ et n'est pas une lacune mais une modalité du sens, une disponibilité au sens, plus qu'une mesure de la sonorité ambiante. Il sonne comme la signature d'un lieu, comme le vecteur de restauration du sentiment de la présence au monde. « *Allié à la beauté d'un paysage, le silence est un chemin menant à soi, à la réconciliation avec le monde [...] procure un sentiment aigu d'exister. Il marque un moment de dépouillement qui autorise à faire le point, à prendre ses marques, à retrouver une unité intérieure, à franchir le pas d'une décision difficile. Le silence élague l'homme et le rend à nouveau disponible, déblaie le chantier au sein duquel il se débat* »¹⁶⁹.

En rapport avec les êtres vivants non humains, et plus généralement les éléments naturels biologiques et minéraux, le silence se fait aptitude à écouter l'*autre*, l'altérité naturelle (fureur de la mer, grandes chutes d'eau, sifflement du vent et des oiseaux, murmure de la faune, etc.), le silence est « *rapport de courtoisie à l'endroit de ce qui est sauvage* »¹⁷⁰, notamment de la « *flore charismatique* »¹⁷¹.

Au *silence* pourrait être ajoutée la dimension cachée¹⁷² du rapport à la nature dans une certaine *lenteur* ou plus précisément une temporalité naturelle du *mouvement*, sans infrastructure d'accélération de celui-ci. Le *caractère* temporel est apprécié de façon différente dans un cœur du parc national, il préserve un rythme naturel, sans accélération artificielle du fait de l'homme¹⁷³. Le sénateur Modeste LEGOUEZ, rapporteur au nom de la commission des affaires économiques et du Plan de la loi de 1960, met significativement en exergue de son rapport l'avertissement célèbre de Paul VALÉRY, « *le temps du monde fini commence* »¹⁷⁴.

¹⁶⁷ Pierre HADOT, *Le voile d'Isis. Essai sur l'histoire de l'idée de Nature*, Paris, Gallimard, NRF Essais, 2004, p. 266, 278. L'autre rapport à la Nature, mélange de dévoilement de ses secrets (comparé à une procédure d'instruction judiciaire, p. 107, 108, 131) et de son exploitation, est présenté sous les traits de *Prométhée* et fait l'objet d'une remise en cause dans le cadre du développement soutenable/durable.

¹⁶⁸ « *L'âme se sent émue à la représentation du sublime dans la nature, alors que le jugement esthétique sur le beau lui donne le calme de la contemplation* » et conclut que « *le sublime émeut [et], le beau charme* », souligné par l'auteur, Emmanuel KANT, *Observations sur le sentiment du beau et du sublime*, traduction, introductions et notes Roger Kempf, 2^{ème} édition, Vrin, 1980, Première section, p. 19 et p. 77, note n°4, *Critique du Jugement*, Analytique du sublime, § 27.

¹⁶⁹ David Le BRETON, *Du silence*, Editions Métailié, Paris, 1997, p. 147, aussi p. 22, 130, 136, 144, 145. Max PICARD, dans le même sens, souligne que le silence ne relève en aucun cas d'un quelconque registre de la négation, du renoncement (à la parole), il l'étudie davantage sous l'un de ses aspects métaphysiques, in *Le monde du silence*, P.U.F., Bibliothèque de philosophie contemporaine, Paris, 1954, p. 1, 13, 111.

¹⁷⁰ Wendell BARRY, cité in *Ethique de l'environnement. Nature, valeur, respect*, textes réunis par Hacham-Stéphane AFEISSA, Paris, Vrin, 2007, p. 344, 345.

¹⁷¹ John Baird CALLICOTT, *Intrinsic value in nature : a metaethical analysis* [1995], traduit par Hacham-Stéphane AFEISSA et Catherine LARRERE in *Ethique de l'environnement. Nature, valeur, respect*, textes réunis par Hacham-Stéphane AFEISSA, Paris, Vrin, 2007, p. 187-225, spéc. p. 194. Séquoia géant ou Pin d'Orégon

¹⁷² La relation à l'espace et à la distance, dans son rapport notamment avec les relations sociales, citadines, et avec le *stress* a par ailleurs été analysée par Edward T. HALL dans *La dimension cachée* [1966], Seuil, Paris, 1978. La dimension ici étudiée est perçue comme « *cachée* » dans les travaux préparatoires de la loi, mais accessoire au reste.

¹⁷³ Le « *caractère du parc national* » est ici plus qu'une *prévention*, quasiment une *ordonnance*, une *prescription* contre toute *tachycardie* (du grec *takhus*, « *rapide* » et *kardia*, « *cœur* »).

¹⁷⁴ Rapport Modeste LEGOUEZ au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (J.O., Sénat., doc. parl., n°210, 1959-1960, séance 22 juin 1960, p. 3. Il signale par ailleurs l'attrait des parcs nationaux (cœur) sur le public, « *Le charme de la nature s'associera à un but éducatif* », p. 5. également J.O., Sénat, déb. parl., 6

Depuis, des auteurs comme Paul VIRILIO¹⁷⁵ ont eu l'occasion de revenir sur cette accélération sidérale, vertigineuse, où en un rien de temps l'homme parvient à faire le tour de son habitat planétaire, causant irrémédiablement un rétrécissement de la planète. La vitesse participe de l'optique, d'un *désordre* visuel, d'une pollution des distances, d'une perte de l'expérience sensible du monde, d'une perte de la Grandeur nature. Le « *cœur* » du parc national est également, implicitement mais nécessairement, un espace naturel protégé *caractérisé* par une « *profondeur du champ* », un espace qui n'est pas privé d'horizon et d'« *épaisseur optique du spectacle visuel et des paysages* », qui n'a le caractère de finitude véhiculé par la « *machination de la perception* », la vitesse motorisée. Ces considérations sont faites sans préjudice des conditions normales d'existence – individuelle – des résidents permanents du cœur, des agriculteurs, pasteurs et forestiers, pour qui la locomotion motorisée n'est absolument pas à remettre en cause dans son principe, mais seulement le cas échéant dans ses modalités (mentionnés à l'article L. 331-4-2).

En d'autres termes, le déplacement « *pédestre* » participe du *caractère* du cœur du parc national.¹⁷⁶ La circonstance que l'espace du « *cœur* » du parc ne se prête pas, en certains lieux ou certaines périodes, à ce mode de déplacement, pour des raisons liées notamment à des mesures de protection des espèces¹⁷⁷, à la sécurité, à la configuration des lieux, au climat ou autre, n'enlève en rien de la prévalence de celui-ci.

b) Eléments *complémentaires* : caractéristiques *identitaires*

La définition du « *caractère* » doit énoncer les éléments communs à tous les cœurs de parcs nationaux et les compléter par des éléments particuliers locaux, variables d'un parc national à l'autre, tirés de l'identité du cœur de parc considéré¹⁷⁸.

La définition du « *caractère* » doit, ensuite et distinctement, énoncer les éléments particuliers locaux du reste du parc.

juillet 1960, p. 760. Souligné par nous. Dans le texte d'où est tiré cette célèbre citation, l'auteur souligne qu'une période de *relation*, dans laquelle chaque événement se fait sentir instantanément à distance, succède à une période de *prospection*, cf. Paul VALÉRY, *Regards sur le monde actuel et autres essais*, Paris, Gallimard, collection Folio, Essais, 1988, *avant-propos*, il regrette par ailleurs la « *dislocation* », les « *attentats savants contre la nature* » et la « *bêtise* » du désir d'équipement qui rend l'être « *incomplet* » in *Notre destin et les lettres*, 1937.

¹⁷⁵ Parmi toute sa production critique « *dromo-logique* » (*dromos*, « course »), voir plus particulièrement, Paul VIRILIO, *La Vitesse de libération*, Galilée, 1995, notamment p. 35 à 38, 47, 55, 58, 59, 75 et suiv. (Grandeur nature), 80, 82, 86, 92, 117, 148.

¹⁷⁶ Paul VIRILIO note par ailleurs le « *caractère vectoriel de l'espèce transhumante que nous sommes* », par delà la question anthropologique du nomadisme et du sédentarisme qui éclaire la naissance de la Cité comme forme politique majeure de l'Histoire, *op. cit.* p. 37.

¹⁷⁷ La randonnée pouvant du reste causer des dommages dans certains cas, cf. Patrick LE LOUARN, *Le droit de la randonnée pédestre*, Victoires Editions, Paris, 2002 p. 41, § 22.

¹⁷⁸ S'agissant du cœur du parc amazonien de Guyane, il s'agira notamment d'éléments complémentaires relatifs aux modes relationnels avec la nature. Le Sénat a significativement souligné ce trait de « *caractère* » particulier, tiré de l'anthropologie de la nature, cf. J.O. Sénat, doc. parl., session ordinaire de 2005-2006, n°159 [18 janvier 2006], rapport fait au nom de la commission des affaires économiques et du Plan par Jean BOYER, p. 62, note n°3 : « *Philippe Descola, professeur au Collège de France, identifie ainsi quatre types de rapport de l'homme à la nature : 1) le totémisme, 2) l'animisme, 3) l'analogisme, 4) le naturalisme. Les sociétés occidentales relèvent du 4), mais les populations d'Amazonie du 2), in « Par delà la nature et la culture » Le Débat – Mars-avril 2011* »).

C. Effets du « caractère »

a) « Caractère » du cœur (opposabilité juridique)

1. Opposabilité *directe* aux particuliers

Dans la mesure où le « *caractère* » du cœur constitue une norme supplétive, qui vient compléter la réglementation spéciale du cœur définie par le décret de création et les MARCœur elle constitue un accessoire de cette dernière.

En application de l'adage *accessorium sequitur principale* (l'accessoire suit le principal), le « *caractère* » du cœur suit le régime d'opposabilité directe de la réglementation spéciale du cœur.

A contrario, la réglementation du parc n'ayant pas d'opposabilité directe dans l'aire d'adhésion effective (cf. régime juridique de la charte dans l'aire d'adhésion), les activités humaines projetées dans l'aire d'adhésion effective (faisant partie du « *parc national* ») ne sont pas confrontées directement au « *caractère* » défini en dehors du cœur. La régularité de l'autorisation de ces activités n'est appréciée que par l'appréciation *médiatisée* de la compatibilité de la planification (sur le fondement duquel elles sont autorisées) avec ce « *caractère* ».

2. Contrôle du juge

i) Décisions *négatives* de *refus* d'autorisation individuelle

Comme notamment dans le cadre du contentieux sur application de l'article R. 111-21 du code de l'urbanisme, il est vraisemblable que le juge exerce un *contrôle entier* sur un refus d'autorisation motivé par une atteinte au « *caractère* » du cœur de l'activité projetée.

Il convient ici de reprendre le raisonnement développé par le Président LABETOULLE sur l'article R. 111-21, la législation des monuments historiques et le dispositif selon lequel une autorisation d'urbanisme peut tenir lieu d'autres autorisations spéciales lorsque celles-ci sont transformées en avis conforme dans la procédure d'instruction de l'autorisation d'urbanisme. « *Le refus est une atteinte portée au nom de l'intérêt général à la propriété privée. Il n'est pas légal que si cette atteinte est justifiée. Et la nécessité de s'en assurer justifie, malgré l'absence de condition légale expresse, l'exercice d'un contrôle de la qualification. Dans le cas de l'autorisation par contre, ce thème de la conciliation entre considérations antagonistes disparaît ou s'atténue. Nous vous proposons donc malgré quelques hésitations de vous en tenir au contrôle de l'erreur manifeste.* »¹⁷⁹

En 2003¹⁸⁰, le tribunal administratif de Montpellier juge que le requérant « *a obtenu en 1987 une autorisation de travaux lui permettant de restaurer une ancienne bergerie implantée sur un terrain situé dans l'emprise du [cœur du] parc national des Cévennes en lui conservant une affectation agricole ; que [le requérant] ne s'est pas complètement conformé aux prescriptions esthétiques dont était assortie l'autorisation de travaux et a également réalisé un appentis en bois non prévu ; que le requérant doit être regardé comme demandant*

¹⁷⁹ Daniel LABETOULLE, conclusions sur C.E., Sect., 7 novembre 1980, *Ministre de l'environnement et du cadre de vie c. S.C.I. Alvarado* (Rec. p. 418), (revue) *La Semaine juridique, Edition Générale*, 1980, II, 19530.

¹⁸⁰ Tribunal administratif de Montpellier, 17 juillet 2003, *M. Kloos*, requête n°98-1658, inédit.

l'annulation de la décision du 23 février 1998 par laquelle le préfet de la Lozère a rejeté sa déclaration de travaux en régularisation conformément à l'avis négatif rendu par le directeur du parc national ; qu'il ressort des pièces du dossier que l'appentis en cause ne relève d'aucune des catégories de construction visées par les articles 19 et 20 précités ; que le directeur de l'établissement public a pu légalement considérer que cette extension qui altérerait l'aspect du parc ne devait pas faire l'objet d'une décision favorable ».

ii) Décisions positives d'autorisation individuelle

Avec la même analogie, il est vraisemblable que le juge exerce un contrôle dit minimum, de *l'erreur manifeste d'appréciation*, sur les décisions d'autorisation, si un requérant allègue une méconnaissance du « caractère » du cœur du parc.

b) « Caractère » du reste du parc national (opposabilité juridico-politique)

1. Aire d'adhésion effective

i) Planifications : une opposabilité juridique directe (*cohérence* avec le caractère)

Dans le cadre de l'obligation générale de *cohérence* avec la charte, déclinée en obligation de *compatibilité* pour les documents d'urbanisme (III de l'article L. 331-3), les planifications doivent prendre en compte le « caractère » énoncé en dehors du cœur pour s'assurer qu'elles ne sont pas en contradiction avec celui-ci.

ii) Autorisations individuelles : une opposabilité juridique *in-directe* (exception d'illégalité d'une planification pour incompatibilité)

A supposer qu'il soit démontré qu'une planification soit *incohérente* avec un trait de « caractère » particulier, et que sur le fondement précis de la disposition incohérente soit prise une décision individuelle qui fasse grief, une personne pourra exciper de l'incohérence illégale pour demander l'annulation de la décision lui faisant grief.

2. Aire optimale d'adhésion

i) Planifications : une opposabilité politique *in-directe* (future demande d'adhésion à la charte)

Dans la mesure où, pour les adhésions triennales, le classement en aire optimale d'adhésion est une condition nécessaire mais non suffisante pour une adhésion tardive, il appartiendra au conseil d'administration d'apprécier si les planifications de la commune candidate à l'adhésion prises depuis l'entrée en vigueur de la charte, sont ou non cohérentes avec le « caractère » tel qu'il est défini hors du cœur.

ii) Autorisations individuelles : aucune opposabilité

Ici l'effet juridique du « caractère » est moins que ténue, inexistant.

CONCLUSION

En introduction des journées des parcs nationaux à Florac, le 13 octobre 2010, la question a été posée d'un passage d'une conception « *négative* » du caractère dans la loi de 1960 à une conception « *positive* » dans la loi de 2006. Néanmoins le texte législatif en lui-même ne suffit pas à expliquer la perception d'un changement notable, car la seule mention législative du « *caractère* » dans la loi de 2006 n'est pas fondamentalement différente de la seule mention dans la loi de 1960. Par ailleurs, avant même le rapport du député Jean-Pierre GIRAN, il existait des voix comme celle d'Emmanuel LOPEZ pour souligner avec force le potentiel positif du « *caractère* » au sens de la loi de 1960, et la D.N.P. adhérait à cette vision.

Il convient de garder en mémoire que c'est une volonté politique et la nécessité juridique de limiter ou circonscrire l'indétermination du concept de « *caractère* » qui explique la place prise dans les textes réglementaires actuels et à venir (les chartes approuvées par décret en Conseil d'Etat) à la fois par une approche nationale encadrant l'approche locale du « *caractère* » (cf. l'exposé des motifs de la loi de 2006 et les principes fondamentaux des parcs nationaux) et par un effort local pour préciser, parc par parc, ce qui en fait la dimension originale, spécifique, unique.

Après avoir passé en revue l'historique de l'élaboration des textes actuels traitant du « *caractère* » des parcs nationaux et ce que le droit nous apporte sur cette notion, il est possible de conclure à la permanence et à l'épaisseur de la notion de « *caractère* », que n'ont pas entamés la réforme législative des parcs nationaux de 2006 et ses textes d'application. Ce n'est pas moins d'un siècle de législation française stratifiée qui se trouve condensé dans ce « *caractère* », une mémoire du siècle qui mériterait d'être élevée à la dignité de « *principe fondamental reconnu par les lois de la République* ».

Annexe 1 (arrêt du Conseil d'Etat, 1990, affaire du Somport)

Le site du Somport est un lieu de pratique de ski nordique situé à proximité de la frontière franco-espagnole, antérieur à l'existence du parc national des Pyrénées (P.N.P.), qui ne bénéficiait pas de bâtiment d'accueil jusqu'en 1988. Dans les années 1980, afin d'obtenir quelques retombées économiques de cette activité, le S.I.V.O.M. de la vallée d'Aspe a lancé le projet de construction d'un bâtiment et d'un parking. Ce projet, situé en « zone centrale » du P.N.P., a été autorisé par le directeur de l'établissement public du P.N.P. le 16 mars 1988 sur le fondement du programme d'aménagement du parc (pour la période 1986-1990).

En première instance, le tribunal administratif de Pau, saisi par une association de protection de la nature, annule cette décision en 1988 en considérant que « *les travaux autorisés par la décision contestée du 16 mars 1988 dans la zone centrale du parc national des Pyrénées occidentales et comportant notamment la réalisation d'un deuxième parc de stationnement de 7 200 m², la réalisation d'une aire d'attente de 5 500 m² et la construction d'un centre de jour de 940 m² abritant un restaurant, trois locaux commerciaux et une halte garderie sont de nature à porter atteinte au caractère et à l'évolution du milieu naturel que le parc national a pour mission de préserver ; que, dans ces conditions, la décision en date du 16 mars 1988, qui contrevient aux dispositions précitées, doit être annulée* »¹⁸¹.

Le S.I.V.O.M. et l'établissement public du P.N.P. font appel de cette décision auprès du Conseil d'Etat, qui rejette leur requête le 4 avril 1990¹⁸² considérant que « *par décision du 16 mars 1988, le directeur du parc national des Pyrénées occidentales a notamment autorisé la réalisation, dans la zone du parc national des Pyrénées occidentales, d'un parc de stationnement de 7 200 m², d'une aire d'attente de 5 500 m² et la construction d'un centre abritant essentiellement un restaurant et trois commerces ; que si lesdits travaux ont été autorisés conformément au programme d'aménagement du parc, ils sont toutefois de nature, par leur ampleur, à altérer le caractère du parc et à contrevenir à sa mission de conservation du milieu naturel ; qu'en conséquence, la décision du 16 mars 1988 du directeur du parc national des Pyrénées occidentales a été prise en violation des dispositions précitées ; que les moyens tirés de ce que les travaux contribueraient au développement économique de la région et amélioreraient la situation notamment en matière de sécurité, de protection des lieux ou de réhabilitation paysagère, sont dès lors inopérants au regard de la légalité de la décision contestée* ».

Certains commentateurs ont souligné que « *le critère utilisé par le Conseil d'Etat est l'ampleur des travaux, mais comment savoir quand est-ce qu'on passe des travaux qui modifient l'état des lieux à ceux qui l'altèrent. On conviendra que ce peut être une affaire de cas d'espèce et qu'il est donc nécessaire d'apporter une solution souple et acceptable. Le*

¹⁸¹ Tribunal administratif de Pau, 8 novembre 1988, *Fédération française des sociétés de protection de la nature et société pour l'étude, la protection et l'aménagement de la nature dans le Sud-Ouest (SEPANSO) contre Parc national des Pyrénées occidentales et SIVOM de la Vallée d'Aspe*, requêtes n°273G88, 274G88, (revue) *Les Petites Affiches*, n°74, 20 juin 1990, p. 20.

¹⁸² Conseil d'Etat, 6^e/2^e sous-sections du contentieux réunies, 4 avril 1990, *S.I.V.O.M. du canton d'Accous et Parc national des Pyrénées occidentales*, requêtes n°105162, 105225, Recueil C.E. 1990, p. 90-91, souligné par nous.

- Note Jacqueline MORAND-DEVILLER, *Les Petites Affiches*, n°74, 20 juin 1990, p. 12-21, spéc. p. 14 et 15 (le commentateur considère que le juge « a tranché avec rigueur et bon sens ») ;

- Note Hélène RUIZ-FABRI, *La revue administrative*, juillet-août 1990, n°256, p. 332-335 ;

- *Revue de droit immobilier*, oct.-déc. 1990, p. 474 ;

- *Revue juridique de l'environnement*, n°3-1990, p. 415-416.

manque de netteté de la jurisprudence peut aussi être vu comme la conséquence du manque de fermeté de la politique des parcs nationaux : absence d'une volonté politique suffisamment ferme pour ne pas faire de concessions. Toujours est-il que le critère de l'ampleur des travaux est :

« - ambigu. Le juge n'a pas levé les incertitudes sur les termes de l'équilibre qu'il entend voir préserver,

« - peu satisfaisant. Sur le fond, les questions posées par l'arrêt ne sont pas complètement nouvelles ; c'est le problème de l'atteinte à l'économie générale d'un parc national et corrélativement de la promotion d'un droit à l'environnement. Or, tout aménagement n'est-il pas une atteinte en soi, ou les atteintes sont-elles négociables, et donc, par là même, la protection ? »¹⁸³

Il convient de relever qu'il s'agit de l'unique arrêt de la Haute juridiction administrative en rapport avec le caractère du parc national. Comparativement, concernant les sites classés, la jurisprudence ne se réfère également que très rarement à la notion de « caractère ». Lorsqu'elle le fait (T.A. Versailles, 23 mars 2010, req. n°0705560), elle évoque le « caractère » paysager du site. En revanche, il n'existe pas de jurisprudence sur le L. 341-14 du code.

¹⁸³ Hélène RUIZ-FABRI, *La revue administrative*, juillet-août 1990, n°256, p. 335.

Annexe 2 (genèse de la réforme de 2006)

Loi de 1960 : Art. L. 331-3 – Le décret mentionné à l'article L. 331-2 peut soumettre à un régime particulier et, le cas échéant, interdire à l'intérieur du parc la chasse et la pêche, les activités industrielles et commerciales, l'exécution des travaux publics et privés, l'extraction des matériaux concessibles ou non, l'utilisation des eaux, la circulation du public quel que soit le moyen emprunté, toute action susceptible de nuire au développement naturel de la faune et de la flore et, plus généralement, d'altérer le **caractère** du parc national.

3 mars 2003 (premier projet de lettre aux commissaires du gouvernement, qui sera signée le 10 septembre 2004 par le D.N.P., le directeur du budget et le directeur de l'administration territoriale et des affaires politiques, sans changement du paragraphe concernant le caractère) : Dans cet esprit, nous vous rappelons qu'il vous revient, au titre des dispositions des articles R. 241.47 et 48 du Code rural, d'ordonner, en tant que de besoin, la suspension de certaines mesures ou de certains travaux qui vous paraîtraient contraires à la réglementation du parc ou de nature à en altérer gravement le **caractère**, et ce après en avoir saisi la ministre chargée de l'environnement et avoir consulté l'établissement public gestionnaire du parc national.

* * *

28 octobre 2003 (note à la Ministre sur les suites à donner au rapport de M. GIRAN) : rappel de l'attachement de M. GIRAN à garder la référence à l'irréversibilité comme critère de décision pour des modifications susceptibles d'altérer le **caractère** du parc, alors l'analyse des services fait apparaître un fort risque de recours au contentieux (et donc d'une doctrine faite par les juges) et de suspicion de forte régression par rapport à la loi de 1960 de la part des associations de protection de la nature.

19 décembre 2003 (compte rendu des débats du C.I.P.N. sur le rapport de M. GIRAN) : M. le député observe une très forte adhésion en ce qui concerne le concept de « parc national » et en contrepoint une très vive critique au niveau du fonctionnement des parcs. L'adhésion au concept est déterminée par la force d'un label qui qualifie un territoire d'exception, source d'émotions et de fierté partagée et par l'efficacité réelle des parcs existants qui ont su protéger leur **caractère**, indissociable d'une alliance Nature-Culture (cf. l'île de Port-Cros, le cirque de Gavarnie dans le parc national des Pyrénées occidentales, etc.).

19 décembre 2003 (C.I.P.N., compte rendu du premier échange sur les orientations législatives proposées par la D.N.P. suite au rapport de M. GIRAN) : « Les éléments de rédaction proposés (par la D.N.P.) distinguent trois types d'activités relevant de degrés de réglementation différents dans le décret de classement (cœur du parc) :

- pour la première série d'activités, susceptibles de dénaturer profondément le **caractère** du parc, s'applique le principe d'une réglementation, pouvant aller jusqu'à l'interdiction [cf. *alinéa 1^{er} du § 1 du projet d'article L. 331-3*] ;

Il est surtout proposé d'instituer, dans des cas limites de décisions implicites ou explicites du conseil d'administration en conflit avec le **caractère** du parc, une procédure d'appel interministérielle (avec arbitrage le cas échéant du Premier ministre), distincte des arbitrages locaux des différends entre services de l'Etat par le préfet – commissaire du gouvernement de l'établissement public.

La rédaction de cet article de loi étant excessivement compliquée, il en est ici fait mention à titre de déclaration d'intention. »

19 décembre 2003 (document D.N.P. transmis au C.I.P.N. : « qu'est-ce qu'un parc national ? ») : ... Ce **caractère** de « monument de la nature » a donc une dimension à la fois nationale, qui justifie l'intervention de l'Etat, et internationale, car cette valeur est reconnue par l'opinion publique, les scientifiques et les acteurs culturels au niveau mondial. ... Le **caractère** de « monument de la nature », dans une zone comme l'Europe occidentale, est donc indissociable de la présence et de l'action de communautés humaines qui ont généralement marqué durablement de leur empreinte la diversité biologique et les paysages de ces territoires, et peuvent être fières d'avoir façonné un équilibre original.

30 janvier 2004 (version 2 de l'avant projet de loi) : Dans le cœur du parc, le patrimoine naturel, culturel et paysager ainsi que le **caractère** du parc auquel ils contribuent, sont protégés contre toute atteinte susceptible d'altérer la diversité, la composition, l'aspect ou l'évolution de ce patrimoine, par une réglementation spécifique ou tout autre moyen adapté.

5 mars 2004 (version 1 de l'avant projet de décret) :

« Art. R.* 241-9. (ancien 6 modifié) – Le président du groupement d'intérêt public constitue un dossier qu'il adresse au préfet afin que celui-ci le soumette à l'enquête publique.

Ce dossier comprend obligatoirement :

...

3° La définition du **caractère** de l'espace devant être classé parc national ;

Sous-section 6. – Contrôle des mesures susceptibles d'altérer le **caractère** du parc national

« Art. R.* 241-53. (ancien 47 modifié) – Les difficultés résultant ou pouvant résulter de mesures ou de travaux de nature à altérer l'un des éléments du caractère du parc national peuvent être portées devant le ministre chargé de la protection de la nature par un autre ministre, par le président du conseil d'administration de l'établissement, par le directeur ou par le commissaire du Gouvernement. »

« Art. R.* 241-54. (ancien 48 modifié) – Dans les cas d'application de l'article L. 331-11, le préfet ordonne la suspension des mesures et travaux dont le ministre chargé de la protection de la nature a été saisi en application de l'article R.*241-54 (ancien 47) et qui sont contraires à la réglementation du parc et de nature à altérer gravement son **caractère**.

3 novembre 2004 (arbitrages rendus personnellement par Mme Roselyne BACHELOT-NARQUIN lors d'une réunion Cabinet de la ministre-D.N.P., sur les propositions du rapport de M. le député GIRAN et sur les demandes identifiées de certains partenaires) : il ne sera pas retenu l'irréversibilité comme critère de décision pour des modifications susceptibles d'altérer le **caractère** du parc, compte tenu d'un fort risque de recours au contentieux (et donc d'une doctrine faite par les juges) et de suspicion de forte régression par rapport à la loi de 1960 de la part des associations de protection de la nature ;

14 juin 2004 (rappel à M. PELLETIER des arbitrages de Mme BACHELOT-NARQUIN sur le projet de loi, et validation, notamment sur le caractère) : à la différence d'autres points du projet de loi, la question du caractère ne sera pas remise en discussion.

21 juin 2004 (version 1 de l'exposé des motifs) : La vocation du cœur du parc est de préserver ce qui fait le **caractère** de ce « monument de la nature », notamment son patrimoine naturel, culturel et paysager. ... Ces dispositions plus favorables (pour les résidents permanents dans le cœur du parc) pourront par exemple concerner les activités de cueillette ou de circulation ; elles devront dans tous les cas rester compatibles avec l'objectif de protection du caractère du parc.

Tract syndical du S.N.E. de juillet 2004 : ... Toutes ces mesures aux conséquences dramatiques sont contraires à la protection de notre patrimoine naturel national et banaliseront des territoires jusque-là protégés pour leur **caractère** exceptionnel.

27 juillet 2004 (note au cabinet récapitulant les points de divergence avec les organisations non gouvernementales) : rien sur le caractère

17 janvier 2005 (version soumise à la réunion interministérielle (R.I.M.)) : Les activités préexistantes au classement du cœur du parc national peuvent être exercées sous réserve que leurs modalités restent compatibles avec la préservation du patrimoine et du **caractère** du parc.

....

(En mer) L'établissement public du parc national marin :

...

« 2° est consulté par ces autorités (compétentes en mer), lorsque, dans le cœur du parc ou l'aire maritime adjacente, elles réglementent ou autorisent des activités, a posteriori en cas d'urgence ; à l'exception des projets d'autorisations et de règlements motivés par des impératifs de défense nationale, d'ordre public ou de sécurité en mer ou relatifs à la lutte contre la pollution en mer et sur le littoral, ces projets sont adressés pour accord lorsque ces activités sont de nature à altérer le **caractère** du parc ; l'établissement est tenu de motiver un éventuel désaccord ;

10 février 2005 (version revue par le secrétariat général du Gouvernement après R.I.M., mais avec n°NOR¹⁸⁴ du 1^{er} avril 2005) : conservation de la rédaction de l'article L. 331-3 issu de la loi de 1960, qui n'est retouchée qu'à la marge, sans disparition de la mention du caractère. Mais disparition de toute autre mention dans le projet de loi transmis au Conseil d'Etat.

1er avril 2005 (version « bleue »¹⁸⁵ de l'exposé des motifs) : seule innovation concernant le caractère, par rapport à la version de juin 2004 : La responsabilité de l'organisme de gestion du parc est donc clairement élargie à la garantie de la préservation du patrimoine bâti traditionnel qui contribue au **caractère** du parc.

15 juin 2005 (exposé du directeur du comité français de l'U.I.C.N. pour la France devant l'Inspection générale de l'Environnement) : Les autorisations de travaux doivent également

¹⁸⁴ NOR désigne le numéro d'inventaire des textes publiés dans le Journal officiel édition Lois et décrets et dans les Bulletins officiels des ministères.

¹⁸⁵ Document validé par le cabinet du Premier ministre (communément désigné sous les expressions ou mots : « bleu de Matignon », « bleu », document « bleui »).

être mieux précisées notamment au regard de leur compatibilité avec le **caractère** du parc (cf. par exemple Art.9 « la réglementation du parc et le plan de préservation ne peuvent soumettre à un régime particulier la pêche professionnelle et la circulation en mer »).

21 juin 2005 (projet de décret postérieur au Conseil des ministres du 25 mai 2005 qui a adopté le projet de loi) :

« Ce dossier comprend :

...

« 2° Les éléments du patrimoine naturel, culturel et paysager, contribuant au **caractère** des espaces proposés au classement ; le cœur du parc pouvant être constitué de plusieurs zones contiguës ou non ;

.... La charte définit un projet de territoire pour les espaces classés concourant à la mise en valeur et au développement durable de l'aire d'adhésion tout en rendant plus efficace la protection du patrimoine et du **caractère** du cœur du parc national.

Le directeur de l'établissement public peut, avant approbation de la révision ou de la modification de la charte, donner son accord à des travaux urgents demandés par des particuliers ou des collectivités publiques, s'il les juge compatibles avec le caractère du cœur du parc national. »

Sous-section 5. – Contrôle de mesures susceptibles d'altérer le caractère du parc

« Art. R.* 241-40. (ancien art. R.*241-47 et 48 modifiés) – Les difficultés résultant ou pouvant résulter de mesures ou de travaux de nature à altérer le **caractère** du cœur du parc national peuvent être portées devant le ministre chargé de la protection de la nature par un autre ministre, par le président du conseil d'administration ou le directeur de l'établissement ou par le commissaire du Gouvernement.

« Le ministre chargé de la protection de la nature [de l'environnement] peut se saisir.

« Le ministre chargé de la protection de la nature en saisit, le cas échéant, le comité permanent du comité interministériel du développement durable en vue d'une évocation par le Premier ministre. »

« Art. R.*241-41 (ancien art. R.*241-48) – Le préfet [peut], après avis de l'établissement, ordonner la suspension des mesures et travaux dont le ministre chargé de la protection de la nature a été saisi en application de l'article R.*241-40 (ancien 47) et qui sont contraires à la réglementation du cœur du parc et de nature à altérer gravement son **caractère**. »

Projet de loi soumis à l'Assemblée nationale (voté avec quelques amendements qui n'ont pas touché à la mention du caractère) : « 2° Soumettre à un régime particulier et, le cas échéant, interdire la chasse et la pêche, les activités industrielles et commerciales, l'extraction des matériaux concessibles ou non, l'utilisation des eaux, la circulation du public quel que soit le moyen emprunté, toute action susceptible de nuire au développement naturel de la faune et de la flore et, plus généralement, d'altérer le **caractère** du parc national ;

Texte définitif de la loi du 14 avril 2006 : « Art. L. 331-4-1. - La réglementation du parc national et la charte prévues par l'article L. 331-2 peuvent, dans le cœur du parc :

....

« 2° Soumettre à un régime particulier et, le cas échéant, interdire la chasse et la pêche, les activités commerciales, l'extraction des matériaux non concessibles, l'utilisation des eaux, la

circulation du public quel que soit le moyen emprunté, le survol du cœur du parc à une hauteur inférieure à 1 000 mètres du sol, toute action susceptible de nuire au développement naturel de la faune et de la flore et, plus généralement, d'altérer le **caractère** du parc national.

5 avril 2005 (note au Cabinet dans la perspective de la R.I.M. sur le projet de décret, après la concertation inter-services) : (Concernant l') avis conforme sur les autorisations pouvant altérer de façon notable le parc : le M.E.D.D. propose un encadrement par la charte du parc (par la définition de seuils et de critères), ou à défaut par le conseil scientifique sur qui pèsera la charge de la preuve, de la façon de juger le **caractère** « notable » de l'impact sur le milieu.

17 mai 2006 (texte arbitré post R.I.M. et envoyé au Conseil d'Etat) :

Ce dossier (de mise à l'enquête publique) comprend :

....

« 2° Les composantes du patrimoine naturel, culturel et paysager, contribuant au **caractère** des espaces proposés au classement ;

....

Pour les catégories de personnes mentionnées à l'article L. 331-4-2 qu'il précise, le décret de création peut prévoir des dispositions plus favorables compatibles avec le **caractère** du parc pour l'attribution d'une autorisation spéciale pour les catégories de travaux qui suivent :

« Art. R. 331-25. – Les difficultés résultant ou pouvant résulter de mesures ou de travaux de nature à altérer le **caractère** du cœur du parc national peuvent être portées devant le ministre chargé de la protection de la nature par un autre ministre, par le président du conseil d'administration, le directeur de l'établissement, le commissaire du Gouvernement ou une association de protection de l'environnement bénéficiant d'un agrément national mentionné à l'article R. 141-17.

« Art. R. 331-26. – Le préfet, après avis du directeur de l'établissement public, peut ordonner la suspension des mesures et travaux dont le ministre chargé de la protection de la nature a été saisi lorsqu'ils sont contraires à la réglementation du parc et de nature à altérer gravement son **caractère**.

« Les dispositions du présent article ne s'appliquent pas aux mesures ou travaux couverts par le secret de la défense nationale.

29 juin 2006 (projet du rapporteur du Conseil d'Etat) : Le préfet soumet à l'enquête publique, dans les conditions prévues par les articles R. 123-7 à R. 123-23, un dossier qui comprend :

....

« 2° Un document présentant les composantes du patrimoine naturel, culturel et paysager qui confèrent aux espaces du cœur du parc le **caractère** justifiant leur classement et comportant l'exposé des règles dont l'édiction est envisagée pour la protection de ces espaces ;

(et proposition de disjonction des articles prévoyant un appel au ministre et les compétences du commissaire du gouvernement concernant la suspension des travaux de nature à altérer gravement le caractère du parc)

28 juillet 2006 (version sortie du Conseil d'Etat) : « Art. R. 331-8. - Le préfet soumet à l'enquête publique, dans les conditions prévues par les articles R. 123-7 à R. 123-23, un dossier qui comprend :

....

« 2° Un document présentant les composantes du patrimoine naturel, culturel et paysager

*qui confèrent aux espaces du cœur du parc le **caractère** justifiant leur classement et comportant l'exposé des règles dont l'édition est envisagée pour la protection de ces espaces ;*

*« Art. R. 331-52. - Dans les départements d'outre-mer, la réglementation et la charte du parc peuvent en outre prévoir, au profit de catégories de personnes énumérées à l'article L. 331-4-2, d'autoriser, dans le cœur du parc et en dehors des espaces urbanisés de ce cœur, les travaux de construction, de rénovation, de modification ou d'extension des bâtiments à usage d'habitation ou à usage artisanal, sous réserve que ces travaux ne portent pas atteinte au **caractère** du parc, qu'aucune entrave aux activités agricoles, pastorales ou forestières n'en résulte et qu'aucune voie d'accès nouvelle ne soit aménagée.*

8 janvier 2007 (version pédagogique sur les fondamentaux des parcs nationaux, ultérieurement publiée par P.N.F.) :

Le **caractère** du parc national est souvent indissociable de la présence de communautés humaines qui ont marqué de leur empreinte la diversité biologique et les paysages de ces territoires, notamment par le pastoralisme et la gestion forestière, et ont contribué à façonner un équilibre original.

Le cœur confère à l'ensemble du parc national une partie importante de son **caractère**. Celui-ci repose à la fois sur des éléments matériels, notamment un riche patrimoine naturel, culturel et paysager, spécifique et objectivement décrit, mais aussi sur des éléments immatériels, notamment sur tout ce qui suscite chez l'homme l'émotion, le respect, un imaginaire particulier et une capacité de ressourcement. Il renvoie donc à l'esprit des lieux, à la force séductrice de l'ensemble classé en cœur de parc national et à l'attraction qu'il exerce. Ce caractère plonge ses racines dans l'histoire du lieu, favorise une pluralité de visions de l'espace considéré, et continue à s'affirmer au-delà des évolutions naturelles, économiques et sociales à l'œuvre localement. La charte identifie les principaux éléments constitutifs du **caractère** du parc national.

Dans le cœur, la conservation sur le long terme doit garantir la pérennité du patrimoine naturel, de la biodiversité, de la dynamique des écosystèmes, du patrimoine culturel et paysager et du **caractère** du parc national et de l'identité du territoire.

La charte devra porter une attention particulière aux pressions, pollutions et nuisances diffuses qui contribuent à artificialiser le milieu. Une attention particulière sera portée aux projets émanant des multiples intervenants sur le territoire qui, pris individuellement, semblent de peu de portée sur le paysage et les milieux, mais dont l'addition, si elle était laissée à son libre cours modifierait et altérerait significativement le **caractère** et la qualité patrimoniale du cœur.

Dans l'aire d'adhésion du parc national, la charte offre pour les collectivités et pour l'Etat l'opportunité de :

-
- protéger la qualité et la diversité des paysages, ainsi que celle des habitats naturels,
- veiller à la compatibilité des activités avec le **caractère** spécifique de ces espaces et l'objectif de protection du cœur,
-
- promouvoir un tourisme et des activités de loisir respectueux des qualités essentielles et du **caractère** de ces espaces, favoriser la découverte de leurs richesses et l'éducation à l'environnement, inciter à un comportement responsable des visiteurs,

23 février 2007 (arrêté ministériel sur les principes fondamentaux des parcs nationaux) : La création d'un parc national vise à protéger un patrimoine naturel, culturel et paysager exceptionnel, dont la composition est déterminée en partie par certaines activités humaines respectueuses des espaces naturels qui concourent au **caractère** du parc, tout en prenant en compte la solidarité écologique entre les espaces protégés du cœur et les espaces environnants concernés par une politique de protection, de mise en valeur et de développement durable.

....

L'Etat promeut une protection intégrée exemplaire ainsi qu'une gestion partenariale à partir d'un projet de territoire afin de garantir une évolution naturelle, économique et sociale compatible avec le **caractère** du parc.

....

La conservation des éléments matériels et immatériels du **caractère** du parc, et notamment, à ce titre, la conservation de la faune, de la flore, des formations géologiques, du patrimoine culturel compris dans le cœur du parc ainsi que la préservation des pluralités de perception et de valeurs qui leur sont rattachées offrent aux générations présentes et futures une source d'inspiration, de culture et de bien-être dont l'Etat est garant.

...

La maîtrise des activités humaines, dont la fréquentation du public, doit être suffisante pour garantir la protection du patrimoine du cœur du parc et garantir la conservation du **caractère** de celui-ci.

Annexe 3 (arrêté des principes fondamentaux, 2007)

Arrêté du 23 février 2007 arrêtant les principes fondamentaux applicables à l'ensemble des parcs nationaux, J.O. du 6 avril 2007

« **Art. 1^{er}.** – La création d'un parc national vise à protéger un patrimoine naturel, culturel et paysager exceptionnel, dont la composition est déterminée en partie par certaines activités humaines respectueuses des espaces naturels qui concourent au **caractère** du parc, tout en prenant en compte la solidarité écologique entre les espaces protégés du cœur et les espaces environnants concernés par une politique de protection, de mise en valeur et de développement durable.

« L'Etat promeut une protection intégrée exemplaire ainsi qu'une gestion partenariale à partir d'un projet de territoire afin de garantir une évolution naturelle, économique et sociale compatible avec le **caractère** du parc.

« Art. 2. – La charte du parc national exprime un projet de territoire pour le cœur et le territoire des communes ayant vocation à adhérer à la charte du parc national, selon des modalités différentes pour ces deux espaces.

« Elle prend en compte les grands ensembles écologiques fonctionnels afin de définir pour cet espace de vie une politique concertée de protection et de développement durable exemplaire, dans une vision partagée, adaptée aux espaces classés et, au terme d'évaluations périodiques, évolutive.

« Elle tend à valoriser les usages qui concourent à la protection des paysages, des habitats naturels, de la faune et de la flore et du patrimoine culturel et à prévenir les impacts négatifs sur le patrimoine compris dans le cœur du parc.

« Elle définit des zones, leur vocation et les priorités de gestion en évaluant l'impact de chaque usage sur le patrimoine.

« Elle structure en outre la politique de l'établissement public du parc national.

« **Art. 3.** – Le cœur du parc national constitue un espace de protection et de référence scientifique, d'enjeu national et international, permettant de suivre l'évolution des successions naturelles, dans le cadre notamment du suivi de la diversité biologique et du changement climatique. Il est aussi un espace de découverte de la nature, de ressourcement et de tranquillité.

« La conservation des éléments matériels et immatériels du **caractère** du parc, et notamment, à ce titre, la conservation de la faune, de la flore, des formations géologiques, du patrimoine culturel compris dans le cœur du parc ainsi que la préservation des pluralités de perception et de valeurs qui leur sont rattachées offrent aux générations présentes et futures une source d'inspiration, de culture et de bien-être dont l'Etat est garant.

« **Art. 4.** – La gestion conservatoire du patrimoine du cœur du parc a pour objet de maintenir notamment un bon état de conservation des habitats naturels, de la faune et de la flore, les fonctionnalités écologiques et la dynamique des écosystèmes, d'éviter une fragmentation des milieux naturels et de garantir le maintien d'une identité territoriale.

« La maîtrise des activités humaines, dont la fréquentation du public, doit être suffisante pour garantir la protection du patrimoine du **cœur** du parc et garantir la conservation du **caractère de celui-ci**.

« La charte du parc national doit notamment en ce sens :

« 1° Identifier les principaux éléments constitutifs du **caractère** du parc national ;

« 2° Identifier les espaces naturels de référence significatifs dans le cœur pouvant faire l'objet d'un classement en réserves intégrales ;

« 3° Encadrer l'exercice des activités pour garantir leur concours ou leur compatibilité avec les objectifs de protection du patrimoine du cœur, en promouvant des pratiques respectueuses du milieu naturel ;

« 4° Définir et valoriser des bonnes pratiques environnementales favorables au maintien de la diversité biologique, notamment dans le secteur agricole, pastoral et forestier ;

« 5° Définir des règles d'esthétique dans le cœur en rapport avec le patrimoine culturel et paysager ;

« 6° Prévenir un impact notable sur le patrimoine du cœur du parc, constitutive d'une altération du **caractère** du parc, par l'effet cumulé d'autorisations individuelles ;

« 7° Prendre en compte, le cas échéant, la culture, les modes de vie traditionnels, les activités et des besoins des communautés d'habitants vivant dans le cœur du parc et tirant traditionnellement leurs moyens de subsistance des milieux naturels, et notamment forestiers.

« L'établissement public du parc national promeut une gestion conservatoire du patrimoine du cœur du parc et organise sa mise en oeuvre avec l'ensemble des acteurs concernés. Il est responsable de la mise en oeuvre des objectifs de protection et de la réglementation des activités.

« L'Etat et l'ensemble de ses établissements publics contribuent à la mise en oeuvre des objectifs de protection du patrimoine compris dans le cœur du parc, par leur implication scientifique, technique et, le cas échéant, financière.

« **Art. 5.** – L'adhésion d'un organe délibérant d'une commune aux orientations et mesures de protection, de mise en valeur et de développement durable définies dans la charte du parc national pour le territoire des communes ayant vocation à adhérer à la charte du parc national a pour objet de maintenir l'interaction harmonieuse de la nature et de la culture, en protégeant le paysage et en garantissant le maintien des formes traditionnelles d'occupation du sol et de construction, ainsi que l'expression des faits socioculturels.

« Elle a également pour objet de participer à la sauvegarde d'équilibres naturels fragiles et dynamiques compris dans le cœur du parc et le territoire des communes ayant vocation à adhérer à la charte du parc national qui déterminent notamment pour l'aire d'adhésion, quantitativement et qualitativement, le maintien et l'amélioration du cadre de vie et des ressources naturelles.

« Par son adhésion, la commune :

« 1° S'engage à mettre en cohérence les activités projetées sur son territoire avec le projet de territoire défini par la charte et à prendre en compte les impacts notables de celles-ci sur le patrimoine du cœur du parc ;

« 2° Bénéficie de l'appellation protégée de commune du « parc national », liée à une richesse patrimoniale de rang international, permettant une valorisation du territoire communal ainsi que des produits et services s'inscrivant dans un processus écologique participant à la préservation ou la restauration des habitats naturels, de la faune et de la flore ;

« 3° Bénéficie de l'assistance technique et de subventions de l'établissement public du parc national pour la mise en oeuvre d'actions concourant à la mise en oeuvre des orientations et mesures prévues par la charte ;

« 4° Bénéficie de la prise en compte particulière du statut d'aire d'adhésion dans la programmation financière de l'Etat, notamment dans le cadre des contrats de projets Etat-régions ;

« 5° Rend les personnes physiques et morales situées sur son territoire mettant en oeuvre des bonnes pratiques environnementales éligibles à certaines exonérations fiscales.

« **Art. 6.** – L'aire d'adhésion, par sa continuité géographique et sa solidarité écologique avec le cœur, concourt à la protection du cœur du parc national, tout en ayant vocation à être un espace exemplaire en matière de développement durable.

« **Art. 7.** – Le directeur de la nature et des paysages est chargé de l'exécution du présent arrêté, qui sera publié au Journal officiel de la République française. »

Fait à Paris, le 23 février 2007.

NELLY OLIN

Annexe 4 (éléments complémentaires sur le caractère)

1. *Eléments complémentaires sur le mot « caractère »*

Dans une lointaine histoire du mot, le « *caractère* » désignait « *une sorte de sortilège* », un effet magique, avant de prendre ses sens actuels¹⁸⁶. Dans ses acceptions plus contemporaines, en plus des qualités morales d'un individu, le « *caractère* » désigne également « *un état permanent* » qui résulte de l'existence d'un droit de cet individu ou d'une consécration qu'il a reçue¹⁸⁷.

L'*Encyclopédie* ou Dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers de 1752¹⁸⁸ précise que le caractère, en peinture « *fignifie les qualités qui constituent l'effence d'une chose* » et définit le caractère national comme suit, « *le caractère d'une nation confiste dans une certaine difpofition habituelle de l'âme, qui eft plus commune chez une nation que chez une autre, quoique cette difpofition ne fe rencontre pas dans tous les membres qui compofent la nation : ainsi le caractère des François eft la légereté, la gaieté, la fociabilité, l'amour de leurs rois & de la monarchie même* »¹⁸⁹.

2. *Eléments complémentaires sur l'usage du mot « caractère » en droit*

L'homme est un animal symbolique¹⁹⁰ porté à la classification¹⁹¹, qui se sert du nom comme d'un instrument pour instruire son espèce, « *comme la navette fait le tissu* »¹⁹². Les caractères participent de cette classification.

Tout comme les autres mots, le mot « *caractère* » a pour fonction de « *portraitiser* », singulariser, promouvoir à l'être et à l'histoire, révéler l'essence, donner l'équi-*valence*, sauver la chose qu'il désigne¹⁹³. Comme le précise le philosophe, le mot a une âme, il se trouve « *ni trop proche de la chose, ni trop éloignée d'elle. Il se situe entre ces deux extrêmes – tel un trait d'union entre le sensible qu'il quitte et le début de l'intelligible dans lequel il entre. Il participe, en principe, aux deux.* »¹⁹⁴. Le caractère apparaît ainsi polyvalent, il a une

¹⁸⁶ Emile Littré, *Dictionnaire de la langue française*, tome 1, Gallimard Hachette, 1963, verbo « *caractère* » in *fine*.

¹⁸⁷ *Nouveau Larousse illustré. Dictionnaire universel encyclopédique*, publié sous la direction de Claude Augé, tome 2 (sur 7 tomes), verbo « *caractère* », cf. caractère royal, sacerdotal, etc.. Dans une approche théologique, depuis le concile de Trente, le caractère désigne l'onction, la marque du sceau, le sacre produisant un effet permanent sur l'âme.

¹⁸⁸ *Encyclopédie ou Dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers*, Diderot, d'Alembert, Paris, Tome second, 1752 (daté 1751), verbo « *caractère* », disponible sur le site Internet de la bibliothèque nationale de France à l'adresse suivante : <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k50534p.image.f658.langFR.pagination> . Lire « *s* » pour « *f* ».

¹⁸⁹ Op. cit., p. 666.

¹⁹⁰ *Homo symbolicus* (Ernst CASSIRER *infra*) et, notamment dans ce cadre anthropologique, être vivant « *pneumatique* », de *pneuma*, esprit, respiration, rapport à la transcendance, cf. notamment Erich VOEGELIN, Pierre-André TAGUIEFF, *Le sens du progrès. Une approche historique et philosophique*, Editions Flammarion, Paris, 2004, p. 51.

¹⁹¹ Ernst CASSIRER, *Essai sur l'homme* [1975], Les Editions de Minuit, collection Le sens commun, traduit de l'anglais par Norbert Massa, Paris, 1991, p. 45, 86, 192.

¹⁹² Socrate, in PLATON, *Cratyle ou la justesse des noms*, in *Ion, Ménexène, Euthydème, Cratyle*, texte établi et traduit par Louis Méridier, Gallimard, 1992, collection Tel, p. 111, 388 c.

¹⁹³ François DAGOGNET, *Les noms et les mots*, Paris, Editions Les Belles Lettres, Collection *Encre marine*, 2008, p. 52, 63, 83, 100. Ouvrage présenté par son auteur comme une épistémologie minimale des mots p. 63.

¹⁹⁴ François DAGOGNET, *Les noms et les mots*, op. cit., p. 52, 100.

fonction *ontologique*, dans la mesure où il dit ce qu'*est* le parc, et *axiologique*, dans la mesure où il dit quelles sont les *valeurs*. Si l'on considère qu'il préside au classement d'un espace en cœur de parc national et que ce classement est un acte de volonté, du registre du vouloir qui signifie *tendre vers*¹⁹⁵, il est également *téléologique*, dans la mesure où il dit le but à atteindre.

S'agissant du droit, les occurrences du mot « *caractère* » sont légion pour ne pas dire omniprésentes.

La fonction anthropologique du droit est notamment d'*en-registrer*, d'organiser le réel et la fiction¹⁹⁶ en fixant la direction dans laquelle les actions humaines doivent être subordonnées¹⁹⁷ et de garantir un déjà-là à l'homme qui vient au monde¹⁹⁸. La méthode de *caractérisation* participe, dans les relations humaines, de la logique taxinomique de l'inventaire naturaliste, pour nommer et ordonner le monde, et prédéterminer à un type de fait une règle correspondante. Le caractère offre ainsi une sécurité aux sujets de droit par la prévisibilité de la règle applicable, civile et pénale. Comme la *qualification* juridique des faits auquel il participe, le caractère n'est pas simplement affaire de dénomination, mais aussi d'évaluation des faits¹⁹⁹.

Si l'on cherche à définir le « *caractère* » dans son usage en droit, il semble que l'on ne puisse retenir de définition *organique* ou *formelle* dans la mesure où il ne résulte pas d'une source du droit ou d'une forme particulières, mais de toutes. Il est en effet indistinctement utilisé par le constituant, le législateur, le pouvoir réglementaire, le juge et la doctrine, sous toutes formes. Le « *caractère* » semble en revanche participer d'une logique conceptuelle de recherche de la substance et du sens²⁰⁰ et pouvoir être divisé en deux branches selon que son contenu est déterminé par des éléments constitutifs prédéfinis (définition *matérielle*) ou non (définition *fonctionnelle*).

Du reste comme en matière ferroviaire, un « *caractère* » peut en cacher un autre. Il peut arriver que des actes ou situations se présentent avec des « *caractères* » qui ne correspondent pas à leur nature. Dans cette *apparence*, et la théorie du même nom, une autre caractérisation apparaît, celle de la bonne foi²⁰¹. Tout étant sujet à caractérisation.

Matériellement, on trouve la référence *caractéristique*, notamment, dans :

- les textes, certains prévoient que « les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un *caractère* réglementaire »²⁰², le juge de l'administration examine le *caractère* réglementaire ou non de l'acte unilatéral, le *caractère* exorbitant du droit commun de telle stipulation contractuelle (et en conséquence le caractère administratif du contrat), etc.
- les missions, le *caractère* industriel ou commercial de l'organe public auteur de l'acte.

¹⁹⁵ PLATON, *Cratyle*, op. cit., p. 151-152, 420 c.

¹⁹⁶ Bernard EDELMAN, *Quand les juristes inventent le réel. La fabulation juridique*, Paris, Hermann Editeurs, Collection Le Bel aujourd'hui, Paris, 2007, l'auteur revient notamment sur la fiction de la personne morale.

¹⁹⁷ Charles PERELMAN, *Logique juridique. Nouvelle rhétorique* [1979], 2^{ème} édition, Editions Dalloz, Paris, 1999, p. 59, § 34.

¹⁹⁸ Alain SUPLOT, *Homo juridicus. Essai sur la fonction anthropologique du Droit*, Seuil, 2005, p. 108.

¹⁹⁹ La qualification juridique des faits étant le problème fondamental de la logique juridique, notamment Simone GOYARD-FABRE, *Essai de critique phénoménologique du droit*, Librairie Klincksieck, Paris, 1972, p. 67 suiv.

²⁰⁰ Un peu comme la locution « en lui-même », cf. Jean-Paul MARKUS, *La locution adverbiale « en/par lui-même », et ses déclinaisons en genre et en nombre dans la jurisprudence du Conseil d'Etat*, Revue de recherche juridique, 2007/3, p. 1412.

²⁰¹ Stéphane RIALS, *Le juge administratif et la technique du standard (essai sur le traitement juridictionnel de l'idée de normalité)*, Paris, L.G.D.J., 1980, Bibliothèque de droit public, tome 135, p. 102-103, § 85.

²⁰² Article 37, alinéa 1 de la Constitution du 4 octobre 1958, J.O. du 5 octobre 1958, p. 9159, souligné par nous.

Fonctionnellement, on retrouve la référence *caractéristique* notamment dans :

- le *caractère* substantiel d'une procédure de consultation de tel organe, etc.
- dans le contentieux de la responsabilité, le juge examine le *caractère* normal ou non de la gêne occasionnée par l'exercice d'une mission d'intérêt général, etc.

La substance pouvant être affaire de degré, le caractère peut relever de la *pesée*, et se faire gradient d'intensité (intensité du contrôle de l'administration dans un contrat, révélant le *caractère* administratif du contrat, intensité des atteintes à une liberté, révélant le *caractère* disproportionné d'une mesure de police administrative). Dans le débat juridictionnel, la question peut se poser du *caractère* sérieux d'une exception d'inconstitutionnalité. Le caractère peut également être utilisé par celui chargé de dire le droit (juge) dans une optique fonctionnelle. En ce sens, il sera jugé que tel acte ne présente ni le *caractère* d'une décision individuelle ni le *caractère* d'une décision réglementaire, afin de lui appliquer un régime juridique autre que celui rattaché à ces caractères. Dans l'usage qui en est fait par le juge, le caractère peut être également affaire de reformulation d'une condition. Ainsi, la « *condition* » d'une juste et préalable indemnité pour la privation d'une propriété est traditionnellement reformulée en « *caractère* » préalable de l'indemnisation d'une privation²⁰³.

En ce qui concerne le « *caractère* » du parc national, nous aurons l'occasion de le vérifier, les vers inspirés du poète approchent comme bien souvent au plus près l'*Esprit* des lois :

« *Le parc national* [« zone centrale », cœur] *protège contre l'ignorance et le vandalisme.*

« *Des biens et des beautés qui appartiennent à tous.*

« *Les défenseurs de la vie sont les amis du parc national.*

« *Les amis du progrès et de la paix sont les amis du parc national.*

« *Les sportifs, les artistes et les savants sont les amis du parc national.*

« *Voici l'espace. Voici l'air pur. Voici le silence.*

« *Le royaume des aurores intactes et des bêtes naïves.*

« *Tout ce qui manque dans les villes.*

« [...] *Ici commence le pays de la liberté.*

« *La liberté de se bien conduire.*

« *Les inconscients ne respectent pas la nature.*

« [...] *La sottise a peur du silence.*

« *Ouvrez vos yeux et vos oreilles. Fermez vos transistors.*

« *Pas de bruit. Pas de cris. Pas de moteur. Pas de klaxons.*

« [...] *Récoltez de beaux souvenirs mais ne cueillez pas les fleurs.*

« [...] *Qui détruit le nid vide le ciel, rend la terre stérile.*

« *Ennemi des bêtes : ennemi de la vie : ennemi de l'avenir.*

« [...] *Le parc national c'est le grand jardin des Français.*

« *Et c'est aussi votre héritage personnel.*

« *Acceptez consciemment, de bon cœur, ses disciplines*

« *Et gardez-le vous-même contre le vandalisme et l'ignorance.* »²⁰⁴

²⁰³ Etant ici rappelé que le caractère de *privation*, est distingué en droit constitutionnel et en droit européen des droits de l'homme de la simple *limitation* de l'exercice du droit de propriété, qui elle n'implique pas d'indemnisation au sens de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (décision du Conseil constitutionnel du 20 juillet 1983, n°83-162 DC, *Loi relative à la démocratisation du secteur public*, J.O. du 22 juillet 1983, p. 2267, considérant n°22).

²⁰⁴ SAMIVEL, « *Commandements* » du parc national de la Vanoise, cité par Adel SELMI, *Administrer la nature. Le parc national de la Vanoise*, Editions de la Maison des sciences de l'homme, Paris, Editions Quae, 2006, p. 129-130.

Annexe 5 (avis du Conseil d'Etat 1984, 1991)***1. Avis du 3 juillet 1984 de la Section des travaux public***

Le Conseil d'Etat, tant dans sa formation non contentieuse (section des travaux public) que contentieuse (la section du contentieux) a examiné, sous l'empire de la législation de 1960 (codifiée en 1988 dans le code rural), *in abstracto* et *in concreto*, du caractère d'un « parc national » au sens de zone centrale, cœur de parc national.

De manière abstraite, la section consultative a examiné les références au « caractère » mentionné dans le projet de loi de 1959 puis dans chacun des décrets en Conseil d'Etat de création des parcs nationaux. De manière plus concrète, la section a été ensuite consultée en 1984 et 1991 sur la compatibilité avec le caractère du parc de travaux projetés dans le cœur de deux parcs nationaux. La section du contentieux a été saisie en 1989 (arrêt de 1990).

Dans un avis du 3 juillet 1984²⁰⁵, relatif à un projet de création d'un barrage d'Electricité de France « de la Raie » dans le cœur du parc national de la Vanoise²⁰⁶, la section consultative relève qu'aux termes de la loi, alors en vigueur, « *le territoire de tout ou partie d'une ou plusieurs communes peut être classé par décret en Conseil d'Etat en « parc national » lorsque la conservation de la faune, de la flore, du sol, du sous-sol, de l'atmosphère, des eaux et, en général, d'un milieu naturel présente un intérêt spécial et qu'il importe de préserver ce milieu contre tout effet de dégradation naturelle et de le soustraire à toute intervention artificielle susceptible d'en altérer l'aspect, la composition et l'évolution [...]* ». ²⁰⁷

Elle relève ensuite que la réglementation spéciale des travaux dans le cœur du parc national énonce une interdiction de tout travaux altérant le caractère du (cœur du) parc (article 14 alinéa 1^{er} du décret n°63-651 du 6 juillet 1963), une obligation de solliciter une autorisation préalable pour les travaux susceptibles de modifier l'état ou l'aspect des lieux du (cœur du) parc (article 14 alinéa 2) et, pour certaines catégories de travaux, une mention expresse préalable de ceux-ci dans le document de gestion (article 15).

« *Il résulte des dispositions législatives et réglementaires ainsi rappelées les conséquences suivantes :*

« *1° Toute décision d'adoption d'un programme de travaux publics à l'intérieur des limites du [cœur du] parc ne peut être légalement prise que si ces travaux ne sont pas de nature à altérer l'aspect, la composition et l'évolution du milieu naturel. S'agissant du projet de*

²⁰⁵ Conseil d'Etat, Section des travaux publics, Avis, 3 juillet 1984, n°335405, disponible sur le site Internet du Conseil d'Etat.

²⁰⁶ Tout nouveau projet d'aménagement dans le cœur de ce parc national fait écho à l'affaire dite de la Vanoise de 1969-1971 relative à un projet d'aménagement touristique dans le cœur, sur une présentation voir Pierre MERVEILLEUX du VIGNAUX, *L'aventure des parcs nationaux. La création des Parcs nationaux français, fragments d'histoire*, 2003, édition Parcs nationaux de France, p. 134-144.

²⁰⁷ Article 1^{er} de la loi n°60-708 du 22 juillet 1960 (J.O. du 23 juillet 1960, p. 6751). Ces dispositions ont été reprises et complétées par le 1^{er} alinéa de l'article L. 331-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction issue de l'article 1^{er} de la loi n°2006-436 du 14 avril 2006 (J.O. du 15 avril 2006, p. 5682) :

« un parc national peut être créé à partir d'espaces terrestres ou maritimes, *lorsque 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 qu'ils comportent présentent un intérêt spécial et qu'il importe d'en assurer la protection en le préservant des dégradations et des atteintes susceptible d'en altérer la diversité, la composition, l'aspect et l'évolution* » (l'italique correspond aux éléments de rédaction issus de la loi de 1960).

déclaration d'utilité publique du barrage de la Raie, l'appréciation de la compatibilité du projet avec le régime juridique du parc est de la compétence du Gouvernement, sous le contrôle éventuel du juge ;

« 2° Pour former son opinion sur ce point, le Gouvernement peut procéder à toute consultation qu'il estime utile, et notamment demander l'avis du conseil d'administration du parc ;

« 3° S'il apparaît au Gouvernement, au vu de cet examen, que le projet en cause n'est pas de nature à altérer le milieu naturel du parc, mais simplement à modifier l'état ou l'aspect des lieux, il lui incombe d'obtenir, après intervention d'une déclaration d'utilité publique, l'inscription des travaux au programme d'aménagement du parc et l'autorisation du directeur, avant d'entreprendre leur réalisation. ».

La section des travaux publics ne conclut pas en l'espèce sur la présence ou non d'une altération du « caractère ». Dans sa consultation, elle précise au Premier ministre et à ses services d'une part, que l'altération du « caractère », au sens de l'altération du milieu naturel, fait l'objet d'une interdiction générale et absolue, d'autre part, que l'appréciation de l'altération relève de la seule responsabilité de l'administration, sous le contrôle de son juge, et enfin, que seuls des travaux modifiant l'état ou l'aspect des lieux peuvent être autorisés selon une procédure précisée.

Arrêt du 4 avril 1990 des 6e et 2e sous-sections du contentieux réunies (voir annexe 1)

2. Avis du 4 juin 1991 de la Section des travaux publics

En 1991, la section consultative des travaux publics est consultée sur un projet d'implantation de l'entrée Nord d'un tunnel (du Somport) dans le cœur du parc national des Pyrénées. Dans son avis du 4 juin 1991, la section relève les mêmes dispositions législatives qu'en 1984. Elle relève ensuite que la réglementation spéciale des travaux dans le cœur du parc national énonce une interdiction de tous travaux altérant le caractère du (cœur du) parc (article 14 du décret n°67-265 du 23 mars 1967), une obligation de solliciter une autorisation préalable pour les travaux susceptibles de modifier l'état ou l'aspect des lieux du (cœur du) parc (article 14) et, le cas échéant, une mention expresse préalable dans le document de gestion de nouvelles voies de communication à l'exclusion de celles qui ne sont pas indispensables à la desserte du [cœur du] parc (article 15).

« Il résulte des dispositions législatives et réglementaires ainsi rappelées les conséquences suivantes :

« 1°) Les travaux projetés n'affecteront qu'une parcelle de 3 000 m² en bordure de la zone centrale [cœur] du parc, sur laquelle seront implantées l'entrée Nord du tunnel du Somport et l'usine de ventilation qui y sera intégrée. Par ailleurs, la construction du tunnel permettra de détourner l'important trafic actuel de la RN 134 traversant le [cœur du] parc. Dans ces conditions, sous réserve que toutes les précautions soient prises pour intégrer l'ouvrage dans le paysage du [cœur du] parc, ces travaux ne sont pas de nature à altérer le caractère du parc et à contrevenir à sa mission de conservation du milieu naturel. Dès lors, ils n'entrent pas dans le champ de l'interdiction édictée par le 1^{er} alinéa de l'article 14 précité du décret du 23 mars 1967 et relèvent du régime d'autorisation par le directeur du parc dont les conditions sont précisées à l'article 15 du même décret.

« 2°) Les travaux en cause n'ont pas pour objet l'ouverture d'une nouvelle voie de communication dans le parc, au sens de l'article 15 du décret du 23 mars 1967. Il s'agit de travaux d'infrastructure qui pourront être autorisés si leur réalisation a été admise au programme d'aménagement du parc. »²⁰⁸.

Dans son analyse *in concreto*, la section consultative retient l'ampleur des travaux (3 000 m²), leur localisation (en bordure du cœur du parc) et la participation des travaux à la mission de conservation du milieu naturel, pour conclure à l'absence d'altération du caractère du parc.

Exerçant les responsabilités rappelées en 1984, le ministre chargé de la protection de la nature refusera d'approuver la modification du programme d'aménagement aux fins de réalisation de ces travaux compte tenu de considérations internes liées d'une part, aux critiques formulées contre certains travaux précédemment entrepris dans le cœur du parc et d'autre part, à la vocation du parc à s'attacher à résoudre des problèmes écologiques davantage que des problèmes de transports routiers internationaux. Ce refus fut également motivé par des considérations internationales liées aux conditions de possibilité d'un renouvellement du diplôme européen par le Conseil de l'Europe²⁰⁹.

Les travaux seront réalisés en dehors du cœur du parc national et le directeur de l'établissement public du parc national donnera un avis simple sur le dossier soumis à étude d'impact.²¹⁰

²⁰⁸ Conseil d'Etat, Section des travaux publics, Avis, 4 juin 1991, n°349985, disponible sur le site Internet du Conseil d'Etat, publié dans le *Etudes et Documents du Conseil d'Etat* n°43, *Rapport public 1991*, La documentation française, p. 396-398. Souligné par nous.

²⁰⁹ Courrier du 31 juillet 1991 du ministre chargé de la protection de la nature Brice LALONDE à l'établissement public du parc national des Pyrénées, inédit.

²¹⁰ Il s'agit d'une formalité substantielle, Conseil d'Etat, 2^e/6^e sous-sections du contentieux réunies, 9 décembre 1996, *Association Roya-expansion-nature*, requête n°162754, Recueil C.E. 1996, p. 479 (parc national du Mercantour).

Annexe 6 (le caractère : s'agit-il de l'application d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République ?)

Le « *caractère du parc national* » est peut-être une application d'un principe constitutionnel qu'il convient d'examiner.

1. Examen préliminaire du Préambule de la Constitution

a) Les différents éléments du Préambule

Le droit constitutionnel français actuellement en vigueur prévoit que le juge apprécie la conformité d'une loi à la Constitution en rapport notamment avec les normes mentionnées dans le Préambule de la Constitution du 4 octobre 1958²¹¹ : la Déclaration de 1789 (un préambule et 17 articles)²¹², le Préambule de la Constitution de 1946 (18 alinéas) et, depuis 2005, la Charte de l'environnement (7 considérants et 10 articles). Le Conseil constitutionnel reconnaît à toutes ces normes une égale valeur constitutionnelle. Mentionnons ici quelques unes d'entre-elles.

Le 1^{er} alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 dispose, dans sa seconde phrase, que le peuple français « *réaffirme solennellement les droits et libertés de l'homme et du citoyen consacrés par la Déclaration des droits de 1789 et les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République* » (P.F.R.L.R.). Le 2^{ème} alinéa énonce que le peuple français « *proclame, en outre, comme particulièrement nécessaires à notre temps, les principes politiques, économiques et sociaux ci-après* ». Le 11^{ème} alinéa, première phrase, énonce que « *la Nation [...] garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs.* »

La Charte de l'environnement précise dans son 6^{ème} considérant « *que la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation* » et dispose dans son article 1^{er} que « *chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* », et dans son article 2 que « *toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement* ».

b) La dynamique interprétative initiée par la Charte de l'environnement

Sans « *surestimer les bouleversements* » de l'avènement de la *Charte de l'environnement* dans le droit français²¹³, il convient de relever que ce nouveau texte constitutionnel :

- proclame, plus que jamais, l'intérêt fondamental de la Nation pour la protection de l'environnement ;
- énonce un « *droit* » à l'environnement, qui constitue une *créance* que l'Etat à la charge de protéger dans le cadre de lois ;

²¹¹ J.O. du 5 octobre 1958. Préambule modifié par la loi constitutionnelle n°2005-205 du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, J.O. du 2 mars 2005.

²¹² Publiée par le décret du 3 septembre 1791, Archives Parlementaires 1^{ère} série, tome 32, p. 526.

²¹³ Avertissement de Laurent FONBAUSTIER, *Le jardin suspendu. Brèves remarques sur la hiérarchie des normes en droit de l'environnement*, in *Revue des affaires européennes*, 2003-2004/4, Bruylant, p. 607-616, spéc. p. 616.

- énonce une obligation de protéger ce droit au bénéfice des générations futures, en réévaluant significativement l'égalité et la fraternité-solidarité dans le cortège des droits et libertés²¹⁴.

L'article 1^{er} du code de l'urbanisme rappelait que le territoire français est le patrimoine commun de la Nation²¹⁵. La doctrine relève que la notion de *patrimoine* désigne un bien confié qui n'appartient pas à celui qui le gère provisoirement ici et maintenant, et souligne ainsi que par delà le bien reste le *lien* entre les générations²¹⁶. Les *principes* énoncés par la *Charte de l'environnement* sont analysés comme présentant une analogie avec les *principes* économiques et sociaux du Préambule de 1946²¹⁷ et la qualification de la préservation de l'environnement d'« *intérêt fondamental de la Nation* » (6^{ème} considérant de la *Charte de l'environnement*) est identifiée comme un vivier potentiel de nouvelles normes constitutionnelles (« *objectifs de valeur constitutionnelle* » dits aussi O.V.C.)²¹⁸.

Le « *droit* » de chacun « *de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* », de nature mixte, droit-liberté et droit-créance, a fait l'objet de discussions en doctrine pour savoir s'il caractérise un « *objectif de valeur constitutionnel* » ou un « *droit* »²¹⁹ jusqu'à ce que le juge l'interprète comme le 11^{ème} alinéa, dans le sens où il nécessite une mesure législative d'application²²⁰. Comme le souligne un auteur, « *les créanciers des générations futures nous font obligation de préserver l'environnement – dont certaines composantes fondent un patrimoine commun ou interagissent avec lui – et de développer une éthique du futur* »²²¹.

Dans le cadre des systèmes juridiques intégrés, du « *dialogue des juges* » (français, européen, communautaire), de leurs échanges sur leurs modes de raisonnements, la *Charte de l'environnement* a été analysée comme un renouvellement de la conception des droits de l'homme, et de ses devoirs. Elle proclame, pour reprendre les standards de raisonnement du juge européen des droits de l'homme, « *l'effet horizontal* » du droit de vivre dans un

²¹⁴ Jacqueline MORAND-DEVILLER, *La Charte de l'environnement et le débat idéologique*, in *Revue juridique de l'environnement*, n°spécial 2005, p. 97-106, spéc. p. 106. L'auteure souligne l'approche réaliste, spirituelle et scientifique de la *Charte de l'environnement* et la conciliation de l'anthropocentrisme et de l'écocentrisme qu'elle réalise.

²¹⁵ Les dimensions judéo-chrétiennes et de solidarité de ce rappel, fait à l'initiative du Sénat, ont été soulignées notamment par Jean FOYER (J.O., Ass. nat., débats parl., 1^{ère} séance du 29 novembre 1982, p. 7740) et Isabelle SAVARIT, *Le patrimoine commun de la nation, déclaration de principe ou notion juridique à part entière ?* in *Revue française de droit administratif*, mars-avril 1998, p. 305-316.

²¹⁶ Martine REMOND-GOUILLOUD, *L'avenir du patrimoine*, (revue) *Esprit*, n°216, novembre 1995, p. 59-72, spéc. p. 62, 71, l'auteure y voit « *la noblesse du droit* » humaniste p. 67, 70.

²¹⁷ Service juridique du Conseil constitutionnel in *Cahiers du Conseil constitutionnel* n°19 (<http://www.conseil-constitutionnel.fr>).

²¹⁸ Michel VERPEAUX, *La Charte de l'environnement ou le triomphe de l'obstination*, (revue) *La Semaine juridique, Edition Générale*, 6 avril 2005, n°14, Actualité, p. 657, spéc. p. 658 ; *Les premiers pas de la Charte de l'environnement sur la scène constitutionnelle*, in *Confluences. Mélanges en l'honneur de Jacqueline Morand-Deville*, Montchrétien, p. 949-959, spéc. p. 956.

²¹⁹ Pour un « *droit* », Michel VERPEAUX, *La Charte de l'environnement, texte constitutionnel en dehors de la Constitution*, (revue) *Environnement*, avril 2005, n°4, p. 16 ; Michel PRIEUR, *Les nouveaux droits*, (revue) *Actualité juridique. Droit administratif*, 6 juin 2005, p. 1157-1163, spéc. p. 1159 ; Marie-Anne COHENDET, *La Charte et le Conseil constitutionnel : point de vue*, *Revue juridique de l'environnement*, n°spécial 2005, p. 107-130, spéc. p. 112-124.

²²⁰ C.E., 19 juin 2006, *Association Eau et rivières de Bretagne*, req. n°282456, note de Claire LANDAIS et Frédéric LENICA, (revue) *Actualité juridique. Droit administratif*, 11 septembre 2006, p. 1584-1589, spéc. p. 1585.

²²¹ Laurent FONBAUSTIER, *Environnement et pacte écologique. Remarques sur la philosophie d'un nouveau « droit à »*, in *Cahiers du Conseil constitutionnel* n°15 (<http://www.conseil-constitutionnel.fr>), souligné par nous.

environnement équilibré et respectueux de la santé. En d'autres termes, elle impose à l'Etat l'obligation de faire respecter ce droit jusque dans les relations inter-individuelles, elle impose à l'individu *vivant* le devoir de respecter les droits de l'homme des autres individus *à venir*²²².

Comme le souligne le Président Guy CANIVET, la *Charte de l'environnement* « offre au droit de l'environnement la visibilité et la dignité qui lui faisaient défaut » et invite à une « *dynamique interprétative* »²²³. Il convient ici de réinterroger la tradition républicaine.

2. Les indices d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République

La question ici posée *en droit* peut surprendre pour des raisons principalement liées :

- à un *a priori* tiré du fait que les P.F.R.L.R. découverts jusqu'ici par le juge ont avec la liberté un rapport *immédiat*²²⁴, ou *médiatisé* par des garanties procédurales²²⁵ ;
- et à la politique jurisprudentielle des juges constitutionnels français qui, suivant l'invitation faite par l'un d'eux²²⁶, incline davantage à l'interprétation des textes du bloc de constitutionnalité qu'à la création prétorienne de normes constitutionnelles inédites, la *révolution* des P.F.R.L.R. devant rester une affaire du passé²²⁷.

Les P.F.R.L.R. dégagés par le juge sont rares et somme toute peu nombreux à tel point que, face à une inquiétude irrationnelle de les voir se multiplier, un auteur aixois s'est exclamé « *c'est l'arbre qui cache la forêt !* »²²⁸.

En fait d'*arbre*, ce serait justice que de voir l'un d'entre eux protéger un jour précisément les espaces naturels spécialement protégés.

Le Conseil constitutionnel a défini depuis 1988²²⁹ le cadre de la reconnaissance par le juge constitutionnel des P.F.R.L.R. :

²²² Sur « l'effet horizontal », voir notamment Jean-Pierre MARGUENAUD, *Les devoirs de l'homme dans la Charte constitutionnelle de l'environnement*, in *Confluences. Mélanges en l'honneur de Jacqueline Morand-Deville*, Montchrétien, p. 879-889, spéc. p. 884.

²²³ Guy CANIVET, Premier président de la Cour de cassation, désormais juge constitutionnel, *Vers une dynamique interprétative*, in *Revue juridique de l'environnement*, n°spécial 2005, p. 9-13, spéc. p. 11 et 12.

²²⁴ *Jurisprudence du Conseil constitutionnel. Table d'analyses op. cit.*, § 1.4.3, P.F.R.L.R. : liberté d'association (1971), individuelle (1976), de conscience (1977), de l'enseignement (1977), indépendance des professeurs d'université (1983), atténuation de la responsabilité des mineurs et traitement pénal adapté (2002).

²²⁵ *Jurisprudence du Conseil constitutionnel. Table d'analyses op. cit.*, § 1.4.3, respect des droits de la défense (1976), indépendance et compétence de la juridiction administrative (1980, 1986), protection de la propriété immobilière par l'autorité judiciaire (1989).

²²⁶ Qui a pu être qualifiée de « doctrine Vedel » par Louis FAVOREU cf. l'article du Président Bruno GENEVOIS (qui fut président de la section du contentieux du Conseil d'Etat et secrétaire général du Conseil constitutionnel), *Un universitaire au Conseil constitutionnel : le Doyen Georges Vedel*, in *Revue française de droit administratif*, mars-avril 2004, p. 215-223, spéc. 219. Georges Vedel fut juge constitutionnel de 1980 à 1989.

²²⁷ La « révolution » dont il s'agit concerne la décision n°71-44 D.C. du 16 juillet 1971, *Liberté d'association*, découvrant le premier P.F.R.L.R. Sur cette « révolution », voir notamment Dominique SCHNAPPER, *Une sociologue au Conseil constitutionnel*, Gallimard, 2010, p. 171, 198, 290, 291, 311, 312 et le procès verbal de délibération in *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel. 1958-1983*, Dalloz, 2009, n°17, p. 207-219 (décision rendue aux conclusions contraires du rapporteur François GOGUEL, adoptée à 6 voix contre 3).

²²⁸ Louis FAVOREU in Louis FAVOREU et Thierry Serge RENOUX, *Le contentieux constitutionnel des actes administratifs*, Paris, Sirey, 1992, p. 36, n°60, souligné par nous.

²²⁹ Vraisemblablement sur le rapport de Georges VEDEL. Le secrétaire général de l'époque Bruno GENEVOIS relève : « On retrouve le même souci de systématisation conceptuelle avec la mise en évidence par la décision n°88-244 DC du 20 juillet 1988 des « principes fondamentaux reconnus par les lois de la République »

- il s'agit de lois intervenues avant l'entrée en vigueur du Préambule de la Constitution de 1946, manifestement d'un « *cru républicain* »²³⁰ (lois de 1902, 1906, 1910, 1930) ;
- non contredites par des lois antérieures à 1946 ni par la Constitution de 1958 (ni par une loi postérieure à 1958, cf. lois de 1957, 1960, 1976, 2006) ;
- qui contiennent une norme générale et non contingente ;
- qui ont fixé, pour des motifs d'intérêt général, un principe de *préservation du caractère des espaces naturels spécialement protégés* ;
- ce principe peut être regardée comme ayant engendré un P.F.R.L.R. au sens du 1^{er} alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, qui peut être invoqué pour soutenir qu'un texte législatif qui le contredirait serait contraire à la Constitution.

Les P.F.R.L.R. ont été énoncés en 1946 dans le dessein de rendre hommage à « *l'œuvre législative* » de la III^{ème} République, et plus généralement aux lois républicaines antérieures à décembre 1946, date l'entrée en vigueur de la Constitution de 1946.

Ces principes sont communément présentés comme un hommage à « *l'œuvre libérale* » de la III^{ème} République²³¹. Mais ni le texte, ni son interprétation jurisprudentielle²³² ne semblent circonscrire la « *découverte* » de P.F.R.L.R. par le juge à partir des législations relatives « *aux droits et libertés de l'homme et du citoyen* » exclusivement consacrées à la « *1^{ère}* » et à la « *2^{ème}* » « *génération* » des droits et libertés.

La circonstance que les droits dits de « *3^{ème}* » génération comprennent le droit à l'environnement ne justifie pas en soi leur exclusion des P.F.R.L.R. dès lors qu'il peut être établi que la III^{ème} République comprend déjà cette protection de l'environnement.

Rétrospectivement, dans le cadre d'une critique sur la modernité industrielle et des principes *nécessaires à notre temps* mentionnés par ailleurs en 1946 et rappelés implicitement dans la *Charte de l'environnement*, il semble que l'on puisse réinterroger « *l'œuvre législative* » de la III^{ème} République pour y découvrir un P.F.R.L.R. ayant un rapport *médiat* avec une liberté. Ce principe fondamental sert ce droit-liberté (droit à la nature) « *par ricochet* » en permet son exercice, puisqu'il conserve un bien commun auquel il se rapporte.

A supposer que le juge manifeste un jour la volonté de « *découvrir* » ce nouveau principe, dans le cadre de l'application / interprétation du droit constitutionnel de l'environnement en devenir, notamment avec les QPC²³³, il ne manquera sans doute pas d'en limiter le champ aux seuls espaces naturels « *spécialement* » protégés, en application de législations spéciales formellement inscrites dans le code de l'environnement, à partir :

- d'une analyse historique, liée aux législations sites et monuments naturels d'avant 1946 (portant en germe les développements ultérieurs pour les réserves naturelles et cœurs de parcs nationaux qui partagent la même inspiration) ;

nonobstant le scepticisme manifesté antérieurement par le doyen vis-à-vis de cette notion » in *Un universitaire au Conseil constitutionnel : le Doyen Georges Vedel, op. cit.*, p. 217.

²³⁰ Expression de Michel VERPEAUX, *Les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République ou les principes énoncés dans les lois des Républiques ?*, (revue) *Les Petites Affiches*, 16 juillet 1993, n°85, p. 6-9, spéc. p. 9.

²³¹ René CHAPUS, *Droit administratif général*, tome 1, Paris, Montchrestien, 7^{ème} édition, 1993, § 67, p. 40

²³² Conseil constitutionnel, décisions n°88-244 D.C. du 20 juillet 1988, *Loi d'amnistie*, considérant 12 ; 93-321 D.C., 2008-563 D.C., 2008-573 D.C. ; voir *Jurisprudence du Conseil constitutionnel. Table d'analyses au 11 février 2011*, § 1.4, p. 197 et suiv., disponible à l'adresse suivante : <http://www.conseil-constitutionnel.fr> .

²³³ Question prioritaire de constitutionnalité.

- et d'une analyse conséquentialiste, tirée du souci de ne pas priver d'effet la possibilité ouverte par ailleurs par la loi aux collectivités territoriales de faire évoluer leur parti d'aménagement dans leurs documents d'urbanisme (ScoT, PLU, etc.) au préjudice, le cas échéant, d'espaces naturels précédemment protégés dans le cadre de ces planifications d'usage du sol.

Généraliser un nouveau P.F.R.L.R. à tous les espaces naturels « *protégés* » par des outils juridiques communs²³⁴, présenterait l'avantage pour certains et le désavantage pour d'autres de figer les périmètres d'espaces naturels actuels identifiés par telle ou telle planification, alors même que la loi a entendu permettre une certaine mutabilité, sous le contrôle du juge (cf. coupures d'urbanisation sur le littoral, etc.).

D'un point de vue plus philosophique, relevons enfin que le « *caractère du parc national* » participe d'un mode de *représentation* des « *non-humains* » (faune et flore sauvages). Les catégories des humains et des « *non-humains* » résultent de ce que certains auteurs qualifient de « *Grand Partage* » de la « *Constitution moderne* »²³⁵. Ce qui est une autre façon d'aborder les ressorts du droit constitutionnel positif.

Pour reprendre un mimétisme anthropologique affectionné par les juristes, consistant à mettre en scène le regard éloigné d'un *Huron* imaginaire sur le droit français (jurisprudence du Conseil d'Etat situé au Palais royal), un *Huron* de passage soulignerait que le Grand Partage que l'on tient pour universel nous est particulier et ferait observer que l'« *arbre* » républicain à « *principes fondamentaux* » (P.F.R.L.R.) situé dans le jardin du Palais royal, qui ne cache plus aucune forêt, porte un fruit non inventorié. Un fruit qui ne manque pas de *caractère*.

²³⁴ Sans que ceci n'ait ici la moindre connotation péjorative, les documents d'urbanisme ont ceci de *commun* de couvrir l'ensemble du territoire de la Nation, alors que les sites, réserves naturelles et cœurs de parcs nationaux, classés en application de législations *spéciales*, n'ont pas cette vocation.

²³⁵ Bruno LATOUR, *Nous n'avons jamais été moderne. Essai d'anthropologie symétrique*, Editions La Découverte, Paris, 1997, p. 23, 132, 140.

Annexe 7 (caractère du cœur du parc national de la Réunion 2006-2007)

Projet de définition du caractère du cœur du parc national de la Réunion

« Le **cœur** du parc national de la Réunion présente les **caractères** principaux suivants :

« 1° Un ensemble exceptionnel, étagé en altitude, d'écosystèmes non perturbés, notamment forestiers, représentatifs des Mascareignes, marqué par sa dimension, une grande diversité des habitats et des espèces, ainsi qu'un fort taux d'endémisme ;

« 2° Des paysages naturels grandioses, façonnés par une activité volcanique et par des processus érosifs vigoureux ;

« 3° Un paysage culturel, comprenant dans les cirques des « îlets » isolés et sans desserte routière, façonnés et occupés par l'homme.

« 4° Une surface représentant une proportion très importante de l'île, supposant le recours possible aux dispositions du I de l'article L. 331-15 du code de l'environnement. »

Sources :

- Fascicule 3 du dossier d'enquête publique, mis à la disposition du public entre le 28 août 2006 et le 29 septembre 2006 ;
- article 2 du projet de décret de création, issu du « bleu » (compte rendu de la réunion interministérielle du 14 décembre 2006 au cabinet du Premier ministre) ;
- dispositions disjointes (supprimées) le 6 février 2007 dans la version adoptée par la Section des travaux publics du Conseil d'Etat²³⁶ ;
- version définitive mise à la signature du Premier ministre conforme à la version de la Section des travaux publics du Conseil d'Etat (cf. les dispositions n'apparaissent pas dans le décret en Conseil d'Etat n°2007-296 du 5 mars 2007 créant le Parc national de la Réunion publié au J.O. du 6 mars 2007).

²³⁶ La suppression le 6 février 2007 de toute mention du « caractère » dans le décret de création est en mettre en lien avec sa mention dans la charte prévue le 23 février 2007 dans l'arrêté ministériel des principes fondamentaux applicables à l'ensemble des parcs nationaux, J.O. du 6 avril 2007.