

N° 328866

M. Jean L... et autres

N° 337144

Commune de Hures-la-Parade

Section du contentieux

Séance du 9 mars 2012

Lecture du 23 mars 2012

CONCLUSIONS

M. Xavier de LESQUEN, rapporteur public

(Ce texte est celui qui a été prononcé par M. de Lesquen en séance publique ; il a toutefois dû subir quelques modifications uniquement destinées à permettre d'identifier sans ambiguïté les références de jurisprudence citées dont les noms étaient effacés pour la mise en ligne.)

I. « Une victoire de la science sur la négligence, une victoire de l'esprit sur l'ignorance et une sauvegarde pour l'avenir », c'est ainsi que fut accueillie par la Commission des Affaires Culturelles de l'Assemblée Nationale¹ la loi du 22 juillet 1960 qui instaura le régime des parcs nationaux.

L'ambiance était plus sobre, s'agissant de celle du 14 avril 2006 qui a réformé le régime des parcs nationaux, loi relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux². Elle a pour objectif de relancer la création de parcs nationaux, tarie depuis 1989 après la création de sept parcs nationaux³, malgré des projets en Corse, en Haute-Ariège et dans les îles Chausey, tous abandonnés.

Le nouveau régime des parcs nationaux issu de la loi du 14 avril 2006 a vocation à s'appliquer aux parcs existants, en vertu du I de son article 31. Sept décrets ont ainsi été pris pour l'adaptation de la délimitation et de la réglementation des parcs existants, dont ceux du 15 avril et du 29 décembre 2009 respectivement pour le parc national des Pyrénées

¹ cf. Avis n° 642 de la Commission des Affaires Culturelles J.O. Doc. Ass. Nat. p. 185, cité notamment par le Pdt Genevois dans ses conclusions sur les affaires d'assemblée du 20 novembre 1981, Syndicat intercommunal à vocation multiple de Saint-Martin-Vésubie Valdeblore, n° 20712, A et Association pour la protection de la vallée de l'Ubaye, n° 20710, A.

² A la suite du rapport remis au Premier ministre en 2003 par M. Jean-Pierre Giran, député du Var, intitulé « Les Parcs Nationaux : une référence pour la France, une chance pour ses territoires ».

³ La Vanoise (1963), Port-Cros (1963), le parc national des Pyrénées-Occidentales (1967), les Cévennes (1970), les Ecrins (1973), le Mercantour (1979) et le parc national de Guadeloupe (1989).

occidentales (décret n° 2009-406) et pour le parc national des Cévennes (décret n° 2009-1677).

Ces deux décrets en Conseil d'Etat ont fait l'objet de recours pour excès de pouvoir, le premier par une requête conjointe de deux personnes physiques, M. Jean L..., député des Pyrénées Atlantiques, et M. Pierre M..., et de deux communes, celles de Lourdios Ichère et de Laruns (n° 328866), et le second par une requête de la commune de Hures-la-Parade (n° 337144).

Les requêtes soulèvent des difficultés d'interprétation de la loi de 2006 et de son décret d'application du 28 juillet 2006 pris en Conseil d'Etat⁴ qui ont justifié leur renvoi devant votre formation de jugement, d'autant plus que, comme l'a relevé le ministre chargé de l'environnement dans une note en délibéré enregistrée après l'examen des requêtes par les 6^{ème} et 1^{ère} sous-section réunies ayant siégé le 23 janvier dernier, certains moyens, et notamment ceux soulevés par la commune de Hures-la-Parade dans la seconde requête, sont en contradiction avec les avis rendus par la section des travaux publics à l'occasion de l'examen des décrets, tels qu'ils sont retracés à la page 201 du rapport annuel du Conseil d'Etat pour l'année 2010.

II. Il nous faut à ce stade vous exposer à grands traits les évolutions du régime des parcs nationaux.

La loi de 1960 répondait au double souci de soustraire un milieu resté aussi proche que possible de l'état de nature à toute intervention artificielle susceptible d'en altérer l'aspect, sans cependant faire des parcs nationaux des déserts impropres à la vie et aux activités humaines. La réforme de 2006 poursuit le même objectif, en renforçant le rôle des collectivités territoriales et en cherchant à développer les relations entre les espaces protégés qui ont justifié le classement en parc national et la zone périphérique du parc.

La zone centrale du parc, qui constituait le « parc » au sens de la loi de 1960, est renommée « cœur de parc », défini, aux termes de l'article L. 331-1 du code de l'environnement résultant de l'article 1^{er} de la loi de 2006, « comme les espaces terrestres et maritimes à protéger ». La « zone périphérique » qui existait autour du parc, en vertu de l'article 3 de la loi de 1960, devient l'« 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 cœur, ont décidé d'adhérer à la charte du parc national et de concourir volontairement à cette protection ».

Les textes constitutifs d'un parc national créé sur le fondement du régime réformé par la loi de 2006 sont donc de deux ordres :

- Le décret de création du parc national. Aux termes de l'article L. 331-2, il « délimite le périmètre du ou des cœurs du parc national et fixe les règles générales de protection qui s'y appliquent » (1°), « détermine le territoire des communes ayant vocation à

⁴ Décret n°2006-944 du 28 juillet 2006 relatif aux parcs nationaux et modifiant notamment le code de l'environnement

adhérer à la charte du parc » (2°), « approuve la charte du parc » (3°) et « crée l'établissement public national à caractère administratif du parc » (4°) ;

- La charte du parc national qui définit, aux termes de l'article L. 331-3, « un projet de territoire traduisant la solidarité écologique entre le cœur du parc et ses espaces environnants », et est composé de deux parties distinctes :

- Pour les espaces du cœur, elle définit les objectifs de protection du patrimoine naturel, culturel et paysager et précise les modalités d'application de la réglementation prévue par le décret de création ;

- Pour l'aire d'adhésion, elle définit les orientations de protection, de mise en valeur et de développement durable et indique les moyens de les mettre en œuvre (2°).

-

La charte, inspirée des parcs régionaux, est donc intégrée au décret de création, qui l'approuve.

III. La compétence pour la création d'un parc national demeure entre les mains du pouvoir réglementaire, par décret en Conseil d'Etat en vertu de l'article L. 331-2 du code de l'environnement, au terme d'une procédure fixée également par décret en Conseil d'Etat. Mais les collectivités territoriales intéressées sont plus fortement impliquées dans la création et le fonctionnement du parc.

La procédure de création du parc, conduite jusque là par le Ministre chargé de la protection de la nature, repose dorénavant sur un groupement d'intérêt public qui préfigure, en vertu de l'article L. 331-3, le futur établissement public de gestion du parc. L'article R. 331-2 issu du décret d'application de la loi prévoit, par référence à l'article L. 331-8 relatif à la composition du conseil d'administration de l'établissement public, que les administrateurs représentant les collectivités territoriales intéressées et leurs groupements et les membres choisis pour leur compétence locale y détiennent la moitié au moins des sièges.

- Le GIP élabore le dossier de création qui est soumis pour avis aux collectivités territoriales intéressées avant d'être soumis par le ministre chargé de la protection de la nature au Premier ministre qui décide, en vertu de l'article R. 331-5, s'il convient de le « prendre en considération ».

- C'est de nouveau le GIP qui, en vertu de l'article R. 331-7, élabore le projet de charte et le soumet à la consultation des collectivités territoriales intéressées, le préfet conservant la compétence pour organiser l'enquête publique qui fait suite à la phase de consultation en vertu de l'article R. 331-8.

Enfin, alors que la fixation de la composition du conseil d'administration de l'établissement public du parc relevait précédemment du décret de création du parc, et que celui-ci réservait une représentation majoritaire aux fonctionnaires nommés sur proposition

des ministres intéressés et aux personnalités nommées sur proposition du préfet⁵, l'article L. 331-8 issu de la loi de 2006 impose, comme nous l'avons dit, que les administrateurs représentant les collectivités territoriales et leurs groupements et les membres choisis pour leur compétence locale détiennent la majorité des sièges.

On voit donc poindre, à travers les changements résultant de la loi de 2006 et de son décret d'application du 28 juillet 2006, la question de l'adaptation des parcs existants au régime réformé.

IV. Le I de l'article 31 de la loi de 2006⁶ dispose d'emblée que « les dispositions de la présente loi s'appliquent aux parcs nationaux existants à la date de sa publication dans les conditions suivantes » qui sont précisées dans les 7 points qu'il comporte, mêlant des dispositions d'adaptation de la loi aux parcs existants et des dispositions de droit transitoire.

Parmi ces sept points, deux intéressent directement les affaires qui vous sont soumises :

- Le 1°, qui établit une équivalence entre les périmètres protégés, le cœur du parc national étant constitué des territoires classés par décret dans le parc national existant et la zone d'adhésion recouvrant les territoires déjà classés en zone périphérique.

- Le 2°, relatif à la charte, qu'il convient d'élaborer pour les parcs existants.

- La loi impose d'une part un délai de 5 ans pour l'intervention du décret en Conseil d'État qui approuve la charte et dresse la liste des communes qui ont exprimé leur adhésion à cette charte, ce délai ayant été repoussé au 31 décembre 2012 par la loi du 12 juillet 2010.

- Le 2° du I. de l'article 31 comporte par ailleurs une disposition transitoire réglant la gestion et l'aménagement du parc jusqu'à la publication du décret approuvant la charte.

On constate d'emblée que l'article 31 de la loi de 2006 ne règle pas certains éléments qui figurent pourtant dans les décrets d'adaptation attaqués, et notamment la modification de la réglementation des parcs résultant de leurs décrets de création et la modification du périmètre de leur « cœur », et en fait leur extension à de nouveaux territoires, au-delà de la simple équivalence entre les périmètres qu'il fixe au 1° de son I.

Se pose dès lors une question de principe : ces adaptations doivent-elles s'inscrire dans le cadre de la procédure de création prévue par l'article L. 331-2 du code

⁵ Les représentants des collectivités territoriales représentant respectivement 20 membres sur 50 pour le CA du parc des Pyrénées orientales en vertu de son décret de création du 23 mars 1967 et 16 membres sur 52 s'agissant du parc des Cévennes en vertu du décret de création du 2 septembre 1970,

⁶ Le II. concerne les projets de parc ayant déjà fait l'objet d'un « arrêté de prise en considération » par le Premier ministre, ces arrêtés étant la première étape de création d'un nouveau parc.

de l'environnement, comme le prévoit l'avis de la section des travaux publics repris dans le rapport annuel du Conseil d'Etat pour 2010, ou faut-il considérer que s'appliquent les règles de procédure applicable en vertu du régime issu de la loi de 2006 et de son décret d'application pour la modification de la réglementation ou l'extension du périmètre des parcs existants ?

La question n'importe que si les règles de procédure sont différentes selon que sont en cause la création d'un parc ou l'évolution d'un parc existant, et nous allons voir que c'est effectivement le cas, à des degrés différents, pour la modification de la réglementation du parc et l'extension du périmètre de son cœur.

Se pose ensuite, s'agissant spécifiquement de l'extension du cœur du parc, la question de savoir si le pouvoir réglementaire peut s'estimer lié par l'avis d'une commune qui s'y opposerait.

V. La première question nous semble résolue par la loi de 2006 elle-même.

Comme nous l'avons vu, son article 31 dispose que « *les dispositions de la présente loi s'appliquent aux parcs nationaux existants à la date de sa publication* ». Il est dès lors difficile de concevoir que l'adaptation de ces parcs à la réforme opérée par la loi de 2006 s'inscrit dans le cadre de la procédure de création des nouveaux parcs prévue par l'article L. 331-2 du code de l'environnement.

Il nous semble que les dispositions de cet article, associées aux autres dispositions issues de la loi de 2006, notamment celles de l'article L. 331-8 relatives à la composition du conseil d'administration, *permettent de dresser le tableau des adaptations à réaliser pour les parcs existants*. En revanche, il résulte des termes mêmes de la loi que les voies pour y parvenir résultent au premier chef de son article 31, qui comporte les conditions d'application de la loi aux parcs existants.

C'est dès lors dans le cadre des dispositions du I de l'article 31 de la loi que s'effectue l'adaptation des parcs existants. Et effectivement, ces dispositions règlent le sort des adaptations liées aux innovations de la loi : définition des périmètres, intervention de la charte, adhésion des communes à la charte, composition du conseil d'administration...

VI. *Qu'en est-il des adaptations qui ne sont pas réglées par ces dernières dispositions ?*

Il faut au préalable s'entendre sur les termes : ces adaptations sont-elles souhaitées par le pouvoir réglementaire ou rendues nécessaires par la nouvelle loi ?

Nous ne voyons ainsi pas en quoi l'intervention de la loi de 2006 rend nécessaire l'adaptation du périmètre du cœur : le critère du classement en parc national n'a pas été substantiellement changé par cette loi. Elle reprend les termes de l'article 1^{er} de la loi de 1960, en vertu duquel un territoire « *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 », les

Ces 5

conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

termes « et, en général, d'un milieu naturel présente un intérêt spécial » ayant été remplacés par « les paysages et, le cas échéant, le patrimoine culturel qu'ils comportent ». Dès lors, l'extension du périmètre du cœur du parc ne peut être regardée comme une *adaptation rendue nécessaire par la loi de 2006*.

Il peut en aller différemment pour la réglementation du parc.

Certaines modifications de la réglementation sont en effet rendues nécessaires par l'intervention de la loi de 2006. Ainsi, l'article 23 du décret de création du parc des Cévennes permettait l'autorisation de « la recherche et l'exploitation des mines et carrières dans les conditions fixées par le code minier ... après consultation du directeur du parc », alors que l'article L. 331-4-1 du code de l'environnement issu de la loi de 2006 interdit les activités industrielles et minières dans le cœur d'un parc national.

Mais d'autres dispositions relèvent tout simplement du toilettage voire de la modification de pure opportunité. Il en est ainsi de nouvelles règles relatives à la protection du milieu naturel, relatives par exemple à l'utilisation des éclairages artificiels, l'introduction de plantes potagères, ou à certaines activités, comme par exemple les activités professionnelles concernant le cinéma.

Nous pouvons donc retenir que l'extension du périmètre du cœur de parc et une partie au moins des modifications de la réglementation ne sont pas rendues strictement nécessaires par la loi de 2006.

VII. Il nous semble que lorsque ces adaptations ne sont pas expressément réglées par les conditions fixées par le I de l'article 31, il faut se référer aux règles de procédure applicables pour les parcs existants en vertu du régime issu de la loi de 2006.

1° Ce point résulte d'abord, selon nous, des termes mêmes des dispositions du I. l'article 31 de la loi de 2006 qui font expressément *basculer les parcs existants*, à la date de publication de la loi, dans le régime réformé qui résulte de ses autres dispositions. Il ne s'agit dès lors pas de passer par une procédure de création ou de « re-création » mais bien d'adaptation.

2° Il serait donc paradoxal de créer des parcs... qui existent déjà. Mais ce serait également acrobatique, dès lors qu'une partie de la procédure de création ne peut leur être appliquée, soit parce qu'elle n'a pas de sens pour des parcs existants (il s'agit par exemple de la phase préalable dite de « prise en considération » d'un projet de nouveau parc), soit parce qu'elle est déjà réglée par les dispositions d'adaptation et de transition de l'article 31 de la loi de 2006.

3° Il y aurait enfin un effet d'aubaine à se rattacher à la procédure de création d'un nouveau parc s'il existait une dissymétrie entre celle-ci et la procédure de modification des éléments d'un parc existant dans le cadre du régime réformé par la loi de 2006, dans le cas où cette dernière serait rendue plus contraignante par les dispositions législatives et réglementaires en vigueur. Et tel nous semble être le cas, comme nous le verrons plus tard, pour l'extension du cœur du parc.

Nous n'avons donc finalement pas beaucoup de doute à vous proposer une démarche commune aux deux affaires pour déterminer les procédures applicables aux opérations d'adaptation auxquelles procèdent les deux décrets attaqués : rechercher d'abord si elles sont fixées par les dispositions d'adaptation et de transition de l'article 31 de la loi du 14 avril 2006 et, si tel n'est pas le cas, rechercher la procédure applicable en vertu du régime des parcs nationaux réformé par la loi de 2006 et par son décret d'application.

VIII. Nous pouvons dès lors en venir au premier décret attaqué.

Il s'agit donc du décret n° 2009-406 du 15 avril 2009 pris pour l'adaptation de la délimitation et de la réglementation du parc national des Pyrénées occidentales aux dispositions du code de l'environnement issues de la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006.

Le décret se présente comme un décret composite qui comporte quatre parties :

- Le titre Ier délimite les deux ensembles du parc, cœur et aire d'adhésion, et il n'est pas contesté qu'il le fait en mettant en œuvre les conditions d'équivalence avec le parc existant prévues au 1° du I. de l'article 31 de la loi de 2006.
- Son titre II, de loin le plus important en taille, comporte les règles générales de protection dans le cœur du parc : il procède à une refonte substantielle des règles de protection qui figuraient dans le décret de création du parc du 23 mars 1967.
- Le titre III est relatif à l'établissement public national de gestion du parc créé par le décret de 1967, qu'il adapte au régime réformé, en modifiant notamment la composition de son conseil d'administration.
- Le titre 4 comporte enfin des dispositions diverses, et notamment un article 29 qui abroge le décret de création du 23 mars 1967.

IX. Vous pourrez facilement écarter un premier moyen tiré du défaut de contreseing des Ministres chargés de l'agriculture, de la défense et de l'économie.

Le décret attaqué n'appelle en effet aucune mesure réglementaire ou individuelle d'exécution de la part de ces ministres. Par suite, il a pu légalement être pris sans que ces ministres y apposent leur contreseing sans méconnaître les dispositions de l'article 22 de la Constitution (cf. Assemblée, 10 juillet 1981, Union patronale des Hauts-de-Seine et autres, n° 20836, A).

X. La réponse au second moyen de la requête se déduit de ce que nous avons dit. Il est soutenu que le décret attaqué méconnaît les dispositions de l'article L. 331-2 du code de l'environnement, dès lors qu'il procède à des adaptations du parc à la nouvelle législation sans adopter en même temps la charte du parc.

Mais d'une part, la procédure adaptation des parcs existants au régime réformé des parcs nationaux n'est pas soumise aux dispositions de l'article L. 331-2 du code de

l'environnement qui traite de la création, mais à celles du I de l'article 31 de la loi du 14 avril 2006. Or il résulte des dispositions de cet article que cette adaptation peut se faire, et en réalité, ne peut que se faire, par étapes, la dernière résultant du décret prévu eu 2° qui approuve la charte du parc, dresse la liste des communes qui ont exprimé leur adhésion à cette charte et fixe en conséquence le périmètre des espaces de protection.

Contrairement à ce qui est soutenu, ces dispositions ne subordonnent donc pas à l'intervention de ce décret la possibilité de procéder à l'adaptation des décrets régissant les parcs nationaux existants au régime juridique issu de la loi du 14 avril 2006. Vous pourrez donc écarter le moyen tiré de l'absence de dispositions relatives à l'approbation de la charte du parc national des Pyrénées dans le texte litigieux.

X. Plus difficile est le troisième moyen tiré de l'irrégularité de l'enquête publique.

Le décret attaqué a en effet été précédé d'une enquête publique ainsi d'ailleurs que de la consultation des différentes collectivités publiques et personnes morales intéressées.

Mais les requérants soutiennent que l'enquête a méconnu les règles qui sont fixées aux articles R. 331 et suivant du code de l'environnement, issues du décret du 28 juillet 2006, qui fixent la procédure prévue par l'article L. 331-2 pour la création d'un parc national. Trois branches sont développées :

- d'une part, les préfets des Hautes-Pyrénées et des Pyrénées-Atlantiques étaient incompétents pour désigner un préfet coordinateur, l'article R. 331-3 du code de l'environnement disposant que ce dernier est désigné par le Premier ministre lorsque le projet de création d'un parc s'étend sur plus d'un département ;
- d'autre part, la procédure aurait dû aboutir à une décision du Premier ministre de prendre en considération le projet, en vertu de R. 331-5 ;
- et enfin la motivation du rapport d'enquête publique est insuffisante.

Mais vous devrez d'abord vous interroger sur la procédure qui s'imposait au pouvoir réglementaire pour prendre le décret attaqué.

Il ne fait pas de doute, au vu de ce qui a été dit ci-dessus, qu'aucune procédure ne s'imposait pour la délimitation des deux nouveaux ensembles du parc, cœur et zone d'adhésion, dès lors qu'elle s'effectue dans les conditions d'équivalence fixées par l'article 31 de la loi de 2006. Il en est de même pour la partie de la réglementation rendue nécessaire par l'intervention de la loi de 2006.

En revanche, les modifications d'opportunité, nombreuses comme nous l'avons vu, de la réglementation et même l'adaptation de l'établissement public du parc ne se déduisent pas entièrement de ces dispositions. En vertu de ce que nous avons dit plus haut, il convient donc de rechercher la procédure applicable à ces modifications pour les parcs existants sous l'empire du régime réformé des parcs nationaux.

Or, comme le relève le ministre, le code n'en comporte aucune : figurent seulement à son article L. 331-3 des procédures pour la modification et la révision de la charte, précisées

Ces 8 conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

aux articles R. 331-15 à 17. Mais le code est muet sur la modification des règles générales de protection et de l'établissement public du parc, qui relèvent tous les deux du décret de création, en vertu de l'article L. 331-2.

Les parties s'accordent sur ce constat mais elles en tirent des conséquences opposées :

- les requérants en déduisent qu'il convient d'appliquer la procédure de création, thèse qu'ils poussent à l'extrême en invoquant la méconnaissance de dispositions réglementaires manifestement inapplicables, comme l'article R. 331-5 relatif à la prise en considération par le Premier ministre de la création d'un nouveau parc.

- Le ministre pour sa part soutient qu'il a pris l'initiative de se soumettre à une procédure inspirée de celle applicable à la création d'un parc.

Il nous semble pour notre part que le droit applicable se situe entre ces deux positions. Nous nous en expliquons.

XI. Il faut d'abord relever que l'absence de dispositions ne peut conduire, en cette matière, à la liberté totale. Le principe selon lequel tout ce qui n'est pas interdit ou encadré doit pouvoir s'exercer librement est sérieusement restreint par la Charte de l'environnement, et notamment son article 7 qui donne à toute personne le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. Et de plus, il serait peu concevable que le législateur prévoit une procédure complexe pour l'élaboration de la réglementation initiale à la création du parc, et que celle-ci puisse plus tard être modifiée par le pouvoir réglementaire en dehors de toute règle d'information et de consultation.

Ceci étant dit, la thèse des requérants ne tient pas. Ou tout au moins, elle ne tient pas tant qu'elle s'appuie sur une application directe des règles procédurales applicables à la création d'un parc.

Mais l'absence de dispositions spécifiques aux modifications du règlement du parc ne conduit pas non plus à un vide que le pouvoir réglementaire pouvait combler par une procédure qu'il définit lui-même.

Nous pensons en effet que, dans le silence de la loi, le gouvernement était tenu d'organiser une procédure qui se déduit de celle de la création, sans en reprendre aveuglement tous les éléments.

Deux séries d'arguments nous déterminent dans ce sens.

La première est assez circonstancielle et tient au décret de création du parc du 23 mars 1967, certes abrogé par le décret attaqué, mais qui comportait des dispositions relatives à la modification de la réglementation qu'il a édictée.

Il s'agit de celles de son article 3, qui disposent que « toute modification (...) de la réglementation générale du parc doit avoir été précédée de procédures de consultation et d'enquête publique prévues par les articles 4 à 12 du décret du 31 octobre 1961 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 22 juillet 1960 ».

Reste à examiner si ces dispositions sont toujours applicables.

Les dispositions des articles 4 à 12 du décret du 31 octobre 1961 auquel se réfère l'article 3 du décret de 1967, ont été explicitement abrogés lors de leur codification dans le code rural par un décret du 27 octobre 1989 portant codification des textes réglementaires concernant la protection de la nature. Mais on les retrouve en substance aux articles R. 241-1 et suivants du code rural. Elles ont ensuite été basculées aux articles R. 241-1 et suivants du code de l'environnement par un décret du 1^{er} août 2003 avant d'être renumérotés R. 331-1 et suivants par un décret du 2 août 2005. Les exigences procédurales issues du décret de 1961 demeurent donc applicables jusqu'en 2006.

Les dispositions auxquelles elles renvoient ont ensuite disparu avec l'entrée en vigueur du décret du 28 juillet 2006 pris pour l'application de la loi du 14 avril 2006 qui d'une part a substantiellement réécrits les articles R. 331-1 et suivant et d'autre part les a rendu applicables aux seules modalités de création d'un parc national. Mais elles comportent en substance les mêmes exigences procédurales de consultation des différentes collectivités publiques et personnes morales intéressées et de consultation du public. Il n'y a dès lors pas beaucoup d'effort à faire pour s'y rapporter.

XII. Un autre argument, plus décisif, nous pousse dans le même sens, et il nous semble qu'il peut se combiner avec le premier : il est tiré du *parallélisme des formes entre l'édition initiale de la réglementation du parc à sa création et sa modification*.

Vous avez fait application de ce principe dans votre décision d'assemblée du 20 novembre 1981, Association pour la protection de la vallée de l'Ubaye, n° 20710, A, dans une situation proche : il s'agissait alors de la procédure de déclassement d'une partie du territoire d'un parc national, pour laquelle vous avez jugé qu'à défaut d'une disposition législative habilitant le gouvernement à fixer des règles différentes pour la décision qui met fin aux effets du classement, il devait être prononcé comme l'article 1er de la loi du 22 juillet 1960 le prévoit pour le classement, c'est-à-dire par décret en Conseil d'Etat.

Dans ses conclusions, le Pdt Genevois relevait que « certes, nous n'ignorons pas que ce principe peut toujours être écarté par un texte et que de plus il ne joue que dans la mesure où l'intérêt en vue duquel les formes qui ont été prévues pour l'acte initial, subsiste en cas d'acte contraire (cf. Section 10 avril 1959, Fourré-Cormeray, p. 233, D. 1959 210 Concl. Heumann ; Sect. 28 avril 1967, Fédération Nationale des Syndicats pharmaceutiques et autres p. 180 ; A.J.D.A.1967 p. 401 Concl. Galabert) ».

Il ne nous semble pas douteux qu'un même raisonnement peut s'appliquer pour la modification de la réglementation du parc qui résulte du décret de création, même si la modification, qui consiste à retirer mais aussi à ajouter, n'est pas l'exacte symétrie de l'édition de la réglementation. Le parallélisme des formes, qui vaut pour les procédures

Ces 10 conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

autant que pour la compétence, conduit donc à retenir celles *dont l'intérêt subsiste pour l'opération de modification.*

Il faut à l'évidence écarter les procédures liées à la démarche préalable de création d'un parc national conduisant à sa prise en considération par le Premier ministre. Et ne restent finalement que les procédures de consultation prévues à l'article R. 331-7 du code de l'environnement et l'enquête publique prévue à l'article R. 331-8.

Notons cependant que le principe du parallélisme des formes ne s'applique pas sans difficulté : ainsi, c'est le GIP de préconfiguration de l'établissement public du parc qui élabore le projet de création soumis à consultation... Il pourrait dès lors assez facilement s'en déduire que, par l'effet du parallélisme, c'est l'établissement qui devrait élaborer le projet de modification et le soumettre aux consultations requises.

Mais, sans trancher ce dernier point qui n'est pas soulevé, vous pourrez juger qu'il appartenait à l'autorité administrative, dans le silence des textes, d'organiser une procédure qui permette en substance d'atteindre les objectifs de consultation des différentes collectivités publiques et personnes morales intéressées ainsi que de consultation du public, poursuivis tant par les dispositions aujourd'hui abrogées auxquelles renvoyait l'article 3 du décret du 23 mars 1967 portant création du parc national des Pyrénées occidentales que par les dispositions de la loi du 14 avril 2006 et de son décret général d'application du 28 juillet 2006.

XIII. Vous pourrez dès lors écarter le moyen des requérants en ses trois branches :

- les moyens tirés de ce que l'enquête publique aurait été prescrite par une autorité incompétente en méconnaissance des dispositions de l'article R. 331-3 du code de l'environnement et de ce que la formalité de publication de la décision du Premier ministre de prendre en considération le projet de création du parc prévue par l'article R. 331-5 du même code aurait été méconnue, ne peuvent qu'être écartés, ces dispositions n'étant pas applicables au décret attaqué.

- La troisième branche est pour sa part opérante : mais contrairement à ce qui est soutenu, il ressort des pièces du dossier que l'avis du commissaire-enquêteur rendu à l'issue l'enquête publique est suffisamment motivé.

XIV. Vous pourrez également écarter les derniers moyens tirés de ce que le décret attaqué porterait une atteinte excessive aux principes de libre administration des collectivités territoriales, de liberté d'entreprendre et de liberté d'aller et venir et serait entaché d'une erreur manifeste d'appréciation ne sont pas assortis des précisions suffisantes permettant d'en apprécier le bien-fondé.

Et finalement, vous pourrez rejeter la requête n° 328866, y compris ses conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

XV. Nous en venons à la seconde requête dirigée contre les articles 1er et 26 du décret du 29 décembre 2009 pris pour l'adaptation de la délimitation et de la réglementation du parc national des Cévennes aux dispositions du code de l'environnement issues de la loi du 14 avril 2006.

Comme le précédent, ce décret a plusieurs objets :

- il redéfinit la délimitation du parc, en distribuant les espaces du parc existant entre « cœur du parc » et « aire d'adhésion » mais procède également à une extension du périmètre du cœur du parc (titre I qui comprend l'article 1^{er}) ;
- il définit les nouvelles règles de protection dans le cœur du parc (c'est le titre II, articles 2 à 21) ;
- il traite de l'établissement public qui assure la gestion et l'aménagement du parc (titre III, articles 22 à 24).
- Enfin, le titre IV comporte des dispositions diverses dont celles de l'article 26, relatif aux modalités d'application de la réglementation du cœur de parc dans l'attente de l'entrée en vigueur du décret d'approbation de la charte.

Vous pourrez regarder la requête comme dirigée contre les articles 1^{er} et 26 du décret, dont les dispositions sont divisibles des autres dispositions du décret (voir Assoc. pour la protection de la vallée de l'Ubaye, déjà citée).

XVI. Nous vous proposons de commencer par l'examen des conclusions de la requête dirigées contre l'article 26 du décret.

Cet article prévoit que « Jusqu'à l'entrée en vigueur du décret d'approbation de la charte du parc, les modalités d'application de la réglementation du cœur du parc sont fixées par le conseil d'administration. / Les arrêtés du directeur et les délibérations du conseil d'administration en vigueur à la date de publication du présent décret tiennent lieu de modalités d'application de la réglementation du cœur jusqu'à l'entrée en vigueur de la délibération du conseil d'administration mentionnée au premier alinéa ».

Il s'agit d'une disposition de droit transitoire que l'on retrouve, semble-t-il, dans les six autres décrets d'adaptation des parcs existants.

La commune requérante soutient que ces dispositions méconnaissent le 2° du I. de l'article 31 de la loi du 14 avril 2006 qui prévoit que jusqu'à la publication du décret approuvant la charte du parc, « le *programme d'aménagement du parc national* ou, le cas échéant, le programme d'aménagement révisé et approuvé par les ministres chargés de la protection de la nature et du budget est applicable au cœur, sous réserve de sa conformité aux dispositions de la présente loi ».

Le programme d'aménagement est l'équivalent de la charte sous le régime applicable avant la réforme du régime des parcs nationaux de 2006. En vertu de l'article R. 331-30, dans sa rédaction antérieure au décret d'application de la loi de 2006, ce programme, élaboré par l'établissement public du parc, était approuvé par le ministre chargé de la protection de la nature et le ministre chargé du budget. Et c'est dans ces formes qu'a été élaboré le programme d'aménagement du parc national des Cévennes, adopté, dans son dernier état, par une délibération du conseil d'administration du parc du 26 janvier 2006 et approuvé par un arrêté des ministres du 13 mars 2006.

XIII. Dès lors que « les modalités d'application de la réglementation du cœur du parc » qui figurent à l'article 26 du décret attaqué visent nécessairement le « programme d'aménagement du parc », on peut, au bénéfice d'une interprétation conforme du décret, juger qu'en prévoyant que jusqu'à l'entrée en vigueur du décret d'approbation de la charte, les arrêtés du directeur et les délibérations en vigueur du conseil d'administration du parc tiendraient lieu de modalités d'application de la réglementation du parc, le second alinéa de l'article 26 du décret n'a fait que traduire la continuité entre les modalités d'application de la réglementation du parc, le programme d'aménagement du parc et la charte du parc.

Reste une difficulté, pointée par la commune, qui résulte du premier alinéa de l'article 26 du décret. Il peut en effet laisser penser que la révision du programme d'aménagement relève de la compétence du seul conseil d'administration du parc, alors qu'il résulte du 2° de l'article 26 de la loi du 14 avril 2006 que cette révision doit être approuvée par les Ministres chargés de la protection de la nature et du budget.

Mais il n'y a pas beaucoup d'effort à faire pour juger que la disposition contestée ne fait que traduire la faculté donnée au conseil d'administration de réviser les modalités d'application de la réglementation du cœur du parc, notamment pour les mettre en conformité avec les dispositions de la loi du 14 avril 2006, sous réserve, comme l'exigent les dispositions du 2° du I de l'article 31, d'être soumises à l'approbation des ministres chargés de la protection de la nature et du budget.

Au bénéfice de cette lecture neutralisante de la disposition, vous pourrez estimer qu'elle ne méconnaît pas non plus les dispositions du 2° du I de l'article 31 de la loi du 14 avril 2006.

Vous pourrez ainsi rejeter les conclusions de la commune dirigées contre l'article 26 du décret attaqué.

XIV. Restent les conclusions de la requête dirigées contre l'article 1^{er} du décret attaqué, en tant qu'il inclut une partie du territoire de la commune requérante dans le cœur du parc. Elles soulèvent une dernière question, qui est la plus difficile : c'est celle des modalités d'extension du périmètre du cœur d'un parc existant.

Contrairement à ce que soutient la commune, la loi du 14 avril 2006 n'interdit pas par principe de procéder par un même acte, d'une part, à l'adaptation du décret de création du parc à la nouvelle législation et, d'autre part, à la révision des périmètres de protection. En effet, et par analogie avec ce que nous avons vu pour le précédent décret, il faut considérer que le décret procède par une même disposition – l'édiction de la nouvelle délimitation par référence à un plan cadastral annexé au décret – à deux opérations juridiques distinctes :

- d'abord la mise en œuvre des dispositions d'adaptation du I. de l'article 31 de la loi de 2006 faisant entrer le parc dans le nouveau régime, et s'agissant de son périmètre, en mettant en œuvre la condition d'équivalence prévue à son 1 ,

- puis l'extension du périmètre de protection mais nécessairement sous le régime des parcs nationaux réformé par la loi de 2006, en l'absence de dispositions spéciales prévues par elle sur ce point.

Or, contrairement à la situation rencontrée pour la modification de la réglementation issue du décret de création, *ce régime comporte des dispositions organisant l'extension du périmètre* : elles figurent à l'article R. 331-15 du code de l'environnement dans sa rédaction issue du décret du 28 juillet 2006. Elles prévoient que le périmètre du cœur de parc national peut être étendu « 1° Soit à la demande du conseil municipal des communes candidates avec l'accord du conseil d'administration de l'établissement public du parc national ; / 2° Soit sur proposition du conseil d'administration de l'établissement public du parc national avec l'accord du conseil municipal des communes intéressées ».

En un mot, si on en reste à une lecture littérale, non équivoque à ce qu'il nous paraît, de cette disposition, l'extension du périmètre du cœur est soumise au double verrou de l'accord du conseil d'administration de l'établissement public et de l'accord du conseil municipal de la commune intéressée.

Vous jugez de façon constante qu'une autorité administrative est tenue de se conformer aux dispositions réglementaires légalement édictées qui fixent les règles de forme et de procédure selon lesquelles elle doit exercer ses compétences. Ces dispositions s'imposent à elle, tant qu'elles sont en vigueur, et alors même que cette autorité en serait l'auteur ou qu'elles émaneraient d'une autorité qui lui est subordonnée. Une décision à caractère réglementaire ou individuel prise en méconnaissance de ces règles est donc en principe illégale (voir 16 mai 2008, Département du Val-de-Marne et autres, n° 290416, B, et les conclusions de François Séners, mais également : assemblée, 19 mai 1983, Club sportif et familial de la Fève, n° 23127, A, et les conclusions du Président Genevois, p. 17 et suivantes).

Or il ressort des pièces du dossier que le conseil municipal de la commune requérante était hostile à l'inclusion de son territoire dans le périmètre du cœur, qu'il n'a pas demandé et pour lequel il n'a pas donné son accord. A en rester à cette analyse, il en résulte que l'extension litigieuse est entachée d'illégalité.

XV. C'est là que surviennent les difficultés.

Le ministre en défense soutient tout d'abord que les dispositions de l'article R. 331-15 ne s'appliquent qu'aux extensions d'initiative locale, de la commune ou du conseil d'administration de l'établissement public du parc, avec leur accord respectif. En dehors de ces cas, selon le ministre, le pouvoir réglementaire doit mettre en œuvre une procédure inspirée de celle de la création.

Mais nous avons quelques difficultés à le suivre.

1° Notre position tient d'abord au texte de l'article R. 331-15 qui ne laisse pas beaucoup de place à l'ambiguïté. Il procède par affirmation (le périmètre peut être étendu selon deux modalités qu'il décrit), et non par une forme conditionnelle, qui prévoirait une procédure particulière dans le cas où la commune et l'établissement public du parc seraient

Ces 14 conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

favorables à l'extension. Il nous semble d'ailleurs que la sous-section du code dans lequel figure cet article, dénommée « Extension, modification et révision », tend à l'exhaustivité car son article R. 331-17 commence par la phrase suivante « Dans les autres cas que ceux mentionnés à l'article R. 331-15 » et ne traite ensuite que des autres modalités de modification de la charte.

2° **L'intention du pouvoir réglementaire** ressort de l'exposé des motifs du projet qui a abouti à la loi du 14 avril 2006. Il est écrit que « Dans un souci de pragmatisme, le décret général [d'application de la loi] prévoira que les extensions des limites des espaces protégés du parc ou du territoire des communes ayant vocation à adhérer au plan de préservation et d'aménagement [devenu aire d'adhésion], souhaitées par les communes concernées et le conseil d'administration de l'établissement public du parc national, seront soumises à une procédure simplifiée d'enquête publique sur le seul territoire des communes concernées par cette extension. La révision tendant à une réduction des limites des espaces protégés du parc ou du territoire des communes ayant vocation à adhérer au plan de préservation et d'aménagement restera bien évidemment possible selon une procédure strictement parallèle à celle du décret de création ».

Il en résulte assez nettement que le parallélisme des procédures est appelé à s'appliquer pour une révision tendant à la réduction des limites des espaces protégés, et que l'extension des territoires protégés est régie par les dispositions de l'article R. 331-15.

XV. Par ailleurs, nous ne pensons pas possible de tirer de la loi de 2006 le principe selon lequel la procédure de création d'un parc, qui comporte la délimitation de son cœur, devrait s'appliquer à son extension.

1° La loi est tout d'abord muette sur ce point.

2° Ce principe peut-il se déduire de l'article L. 331-2 du code de l'environnement par application du principe de parallélisme des formes, comme dans votre décision *Association pour la protection de la vallée de l'Ubaye*, et comme nous venons de vous le proposer pour l'adaptation de la réglementation ?

Relevons tout d'abord que l'application de ce principe ne conduit pas à la procédure qu'a suivie le gouvernement pour le décret attaqué: en effet, par un strict parallélisme des formes, ce devrait être l'établissement public lui-même qui élabore le projet d'extension, et non le pouvoir règlementaire, qui ne devrait intervenir que pour prendre en considération l'extension afin que puissent être ensuite menées les consultations, par le préfet pour le public et par l'établissement public pour les collectivités et personnes morales intéressées.

3° Par ailleurs, le législateur n'a manifestement pas envisagé un tel parallélisme : dans son rapport fait au nom de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire de l'Assemblée Nationale (n° 2687, 22 novembre 2005, p. 29), M. Jean-Pierre Giran oppose le déclassement, c'est-à-dire un retrait total ou partiel de territoires, à l'extension.

Pour le premier, il rappelle que « dans le silence du texte, en cas de déclassement, la procédure à respecter est, par le jeu du parallélisme des compétences et des procédures, celle suivie initialement pour le classement originel », citant ensuite votre jurisprudence

Ces 15

conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

d'Assemblée de 1981. Il évoque ensuite le cas de l'extension par un « en revanche » et se référant à l'exposé des motifs, relève l'intention du pouvoir réglementaire de créer une procédure d'enquête publique plus souple, car limitée aux seules communes intéressées, lors de l'extension du périmètre des espaces protégés ou du périmètre optimal du parc souhaitée par les communes concernées et le conseil d'administration de l'établissement public du parc national ».

4° La logique du régime des parcs nationaux, surtout après la réforme de 2006, nous semble également conduire à distinguer la délimitation originelle et l'extension ultérieure, la seconde n'étant pas la simple reproduction dans le temps de la première. Les intérêts poursuivis par l'extension nous semblent en effet différer de ceux qui gouvernent la création du parc et, de ce point de vue, la réforme de 2006 a renforcé l'asymétrie entre les deux procédures.

Comme il l'est rappelé dans l'exposé des motifs du projet de loi de 2006, « un parc national est créé à partir d'un cœur qui présente un intérêt écologique spécial et dont la délimitation est pérenne ».

La délimitation initiale doit également être cohérente : le juge exerce un contrôle normal sur la justification de la création du parc, au regard des critères de l'article L. 311-1 du code de l'environnement (Assemblée, 20 novembre 1981, Syndicat intercommunal à vocation multiple de Saint-Martin-Vésubie Valdeblore, n° 20712, A)⁷. C'est également un contrôle normal que vous exercez habituellement sur le classement d'un territoire (Assemblée, 2 mai 1975, Dame E... et Union syndicale de défense des propriétaires du massif de la Clape, n° 91192, p. 280 - A.J.D.A. 1975 314, Concl. G. Guillaume).

Même si, à notre connaissance, la question ne s'est pas encore posée, vous exerceriez généralement un contrôle normal sur le refus de classer un territoire. C'est ce que vous avez jugé par votre décision d'assemblée du 16 décembre 2005, Groupement forestier des ventes de Nonant, n° 261646, A, s'agissant du classement des monuments naturels et des sites « dont la conservation ou la préservation présente, au point de vue artistique, historique, légendaire ou pittoresque, un intérêt général », eu égard à l'objet d'assurer de manière complète et cohérente la conservation ou la préservation d'un site. C'est également la solution que vous avez retenue du classement d'une réserve naturelle sur le fondement de l'article L. 332-2 du code de l'environnement : 26 novembre 2010, Société Groupe Pizzorno Environnement et autres, n°s 331078 – 331079 et 331092, B.

Vous ne pratiquez donc pas le contrôle dissymétrique que vous opérez sur les permis de construire – contrôle normal sur le refus de délivrer le permis et contrôle restreint sur la décision d'accorder le permis, au regard de dispositions qui ne sont pas des conditions légales de la délivrance du permis (Assemblée, 29 mars 1968, Société du lotissement de la plage de Pampelonne, p. 210).

Il s'en déduit que le gouvernement doit épuiser sa compétence en délimitant des périmètres de protection, et notamment un cœur de parc, qui satisfont les exigences légales

⁷ Ainsi que sur les sujétions édictées par le décret de création (même décision ou encore 18 avril 1969, Communes de Sireix, Estaing et autres, Rec. p. 205, rendue à propos du parc national des Pyrénées-Occidentales).

vues ci-dessus. C'est l'une des difficultés majeures du processus de création d'un parc national, qui ne peut pas se faire par étapes successives, en grignotant en quelques sortes par ces étapes successives les territoires qui ont vocation à y entrer. Au regard du dispositif mis en place et de la cohérence écologique du parc, ce serait un processus contestable. Ce n'est en tout cas pas celui retenu par le législateur, ce qui explique l'ampleur des pouvoirs attribués au pouvoir réglementaire dès la loi de 1960, qui lui permettent d'inclure dans la délimitation originelle du parc les territoires d'une commune sans son accord. La loi de 2006 a développé les attributions des collectivités territoriales mais n'a pas remis en cause ce principe.

L'hypothèse de l'extension est différente.

Elle résulte de l'évolution du parc, et du jeu, que le régime réformé du parc veut fluide, entre les territoires de l'aire d'adhésion, ceux des communes qui ont fait le choix d'adhérer à la charte du parc et les communes du cœur de parc. La révision du cœur de parc n'est alors, qu'une hypothèse que l'on peut qualifier de marginale, le territoire cohérent et pertinent ayant été identifié et protégé dès la création du parc. Et elle n'est légalement possible que si elle satisfait les critères de l'article L. 331-1 du code de l'environnement.

C'est donc dans le respect de cette logique du régime réformé issu de la loi de 2006 et dans le respect de l'intention du législateur telle qu'elle ressort des travaux parlementaires, que le pouvoir réglementaire a pu confier l'initiative de l'extension des périmètres du parc au conseil d'administration de l'établissement public ou aux communes volontaires et en requérant l'accord de ceux-ci.

Au bilan, pris en quelque sorte en tenaille entre d'une part une disposition dont le texte et l'intention nous paraissent clairs, et une interprétation inverse qui repose sur une application, d'ailleurs imparfaite, du principe du parallélisme des formes qui ne nous paraît pas applicable aux opérations d'extension, il nous semble difficile de ne pas nous en tenir à la simple application du texte.

Et une fois encore, il nous paraît difficile de s'en détacher en invoquant un pouvoir spécial donné au pouvoir réglementaire à l'occasion de l'adaptation des parcs existants au régime réformé issu de la loi de 2006, dès lors que l'article 31 de cette dernière règle complètement et clairement la question des périmètres.

XVI. Notons que vous n'êtes pas saisis d'un moyen d'exception d'illégalité de l'article R. 331-15 du code de l'environnement, ce qui ne serait à l'évidence pas l'intérêt de la commune requérante, et quelque peu paradoxal de la part du ministre en charge de l'environnement.

Mais vous devrez tout de même vous interroger sur la légalité des dispositions en cause de cet article et notamment sur la compétence du pouvoir réglementaire pour les prendre.

En effet, dès lors que la question en cause touche à la compétence de l'auteur de l'acte attaqué, et tel est le cas s'agissant d'une disposition subordonnant à un accord de la commune l'édition de la décision d'extension (cf. par référence, Section, 7 janvier 1955,

Ged, p. 11), le moyen est d'ordre public : voir par exemple 8 mars 1991, Ministre de l'éducation nationale c/R..., n° 96208, p. 84).

Mais nous ne voyons pas d'illégalité dans les dispositions de l'article R. 331-15, ce qui est fort heureux, s'agissant d'une disposition réglementaire issue d'un décret en Conseil d'Etat.

1° Nous pouvons en premier lieu nous interroger sur l'application des dispositions de l'article 34 de la Constitution qui réservent à la loi la détermination des « principes fondamentaux (...) de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ». Il est vrai que le Conseil constitutionnel a donné une portée assez large à ces dispositions, en réservant d'une façon générale au domaine de la loi les dispositions normatives dont les effets ont une incidence sur les compétences des collectivités locales : voir par exemple sa décision n° 80-120 L. du 30 décembre 1980 (cons. 2), s'agissant d'une disposition qui prévoit le recueil de l'avis du conseil municipal pour l'inscription sur la liste des monuments naturels et des sites. Mais sa jurisprudence est nuancée, comme l'illustre sa décision n° 87-149 L. du 20 février 1987, relative cette fois au recueil de l'avis de la commune sur la délimitation du plan de chasse du grand gibier dans les zones de montagne, dont il juge, eu égard tant à l'objet qu'aux effets de la disposition, qu'elle ne saurait être regardée comme touchant aux principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales.

Votre jurisprudence fait également preuve d'une souplesse qui nous paraît très souhaitable, afin de conserver une portée à la notion de « principes fondamentaux », d'une façon générale mais particulièrement en matière d'environnement où le domaine de la loi menace de grandir à l'extrême sous la double pression de la libre administration des collectivités territoriales et de la charte de l'environnement.

Vous avez ainsi jugé par votre décision du 27 février 2006, Association Alcaly et autres, n° 257688, B, que ne méconnaissent pas les principes fondamentaux de libre administration les dispositions qui instituent un simple avis de la commune sur une mesure prise par l'Etat. Il s'agissait alors de l'article R. 123-23 du code de l'urbanisme qui prévoient que le dossier de mise en compatibilité du POS avec un acte déclaratif d'utilité publique est soumis pour avis par le préfet au conseil municipal ou à l'organisme délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale. Mais vous examinez également si la disposition en cause fixe une règle qui, du fait de son caractère contraignant pour la commune, contrevient à la libre administration. C'est ainsi que dans votre décision d'assemblée du 18 juillet 1973, département des Hauts-de-Seine, n° 81809, A, vous estimez que les dispositions réglementaires en cause porte atteinte aux principes fondamentaux de la libre administration du fait qu'elles permettent une opération à la majorité des deux tiers du conseil syndical d'un syndicat interdépartemental de communes, et vous précisez « sans que soit recueilli l'accord de l'ensemble des collectivités associées au sein du syndicat ».

Nous n'aurons dès lors pas de doute à considérer que les dispositions en cause de l'article R. 331-15, qui subordonne l'extension du parc à l'initiative ou à l'avis de la commune, ne mettent pas en cause les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales. Le recueil d'un simple avis ne relève pas nécessairement de ces principes, comme vous l'avez jugé dans votre décision *Association Alcaly*, et il en va a

Ces 18

conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

fortiori pour un avis conforme dès lors que vous admettez qu'il convient de prendre en compte la nature des règles en cause.

Par ailleurs, il convient de rappeler, pour apprécier les effets de ces dispositions, que l'extension du cœur du parc n'intervient finalement qu'en marge du processus de création du parc, et que ses effets consisteront généralement à passer du statut de commune adhérent à la charte du parc à celui de commune intégrée au cœur de parc.

2° On pourrait ensuite rechercher la compétence exclusive du législateur dans la disposition de l'article 34 qui dispose que « *la loi détermine les principes fondamentaux (...) de la préservation de l'environnement* » appliquée en relation avec l'article 3 de la Charte de l'environnement en vertu duquel : « *Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences* ». Mais un tel exercice, malgré la portée que vous avez donné à ces dispositions dans votre décision du 24 juillet 2009, Comité de recherche et d'information indépendante sur le génie génétique, n^{os} 305314 et 305315, aux conclusions d'Edouard Geffray, Lebon p. 294, semble dans les circonstances de l'espèce sans effet, car la création d'un parc national et *a fortiori* son extension ne nous semblent pas devoir entrer dans le champ d'application de ces dispositions qui visent les conditions dans lesquelles une personne doit prévenir ses propres atteintes à l'environnement.

Nous en déduisons que le pouvoir réglementaire était bien compétent pour prendre les dispositions de l'article R. 331-15.

XVII. Une dernière hésitation est possible, et elle se déduit de l'avis de la section des travaux publics repris dans le rapport public du Conseil d'Etat pour 2010.

Comme nous l'avons déjà dit, nous n'adhérons pas au point de départ du raisonnement tendant à assimiler la procédure d'adaptation des parcs existants au régime réformé par la loi de 2006 à la procédure de création d'un nouveau parc.

En revanche, nous ne sommes pas en désaccord avec la position d'arrivée, en vertu de laquelle les dispositions de l'article L. 331-2 du code de l'environnement relatives à la création du parc donnent au pouvoir réglementaire compétence pour apprécier l'intérêt spécial présenté par le milieu naturel dont il importe d'assurer la préservation, et qu'il ne peut s'estimer lié par l'avis d'une commune sans méconnaître sa propre compétence.

En vertu de votre jurisprudence Compagnie Alitalia (assemblée, 3 février 1989, n° 74052, A), faisant usage de ce pouvoir, il peut et même doit corriger l'erreur manifeste d'appréciation qu'il aurait commise, lors de la création, en excluant du périmètre du cœur de parc un certain territoire.

Il doit le faire à tout moment, dès lors que l'illégalité de la délimitation initiale lui est révélée, et sans être lié par l'accord de la commune. Rien ne s'opposerait alors à ce qu'il le fasse à l'occasion du décret attaqué, sans qu'il soit besoin d'assimiler la procédure d'adaptation des parcs existants à la création d'un parc nouveau. Mais encore faut-il démontrer que l'exclusion du territoire en cause procède d'une erreur manifeste

d'appréciation au regard de la définition du parc naturel qui figure à l'article L. 331-1 du code de l'environnement.

Tel n'est pas le cas en l'espèce. Le ministre ne soutient pas qu'il a entendu procéder à la correction de l'illégalité qui aurait entaché *ab initio* le décret de création du parc national des Cévennes et il ne ressort d'ailleurs pas des pièces du dossier que l'absence de classement dans le cœur du parc des territoires de la commune de Hures-la-Parade serait entachée d'une erreur d'appréciation.

XVIII. Vous pourrez en déduire que le ministre a méconnu les dispositions de l'article R. 331-15 du code de l'environnement en étendant, par l'article premier du décret attaqué, le périmètre du cœur du parc à une partie du territoire de la Commune de Hures-la-Parade malgré le désaccord de cette dernière.

Vous pourrez par suite annuler l'article 1^{er} du décret attaqué en tant seulement qu'il procède à l'inclusion d'une partie de son territoire dans le périmètre du cœur du parc.

La commune ayant obtenu partiellement satisfaction, vous pourrez lui accorder, à la charge de l'Etat, la somme de 2 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Et par ces motifs nous concluons :

- au rejet de la requête n° 328866 ;

Pour la requête n° 337144 :

- à l'annulation de l'article 1^{er} du décret du 29 décembre 2009 en tant qu'il a inclus dans le périmètre du cœur du parc national des Cévennes une partie du territoire de la Commune de Hures-la-Parade ;
 - Au versement par l'Etat de la somme de 2 500 € à la Commune de Hures-la-Parade au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.
 - Au rejet du surplus des conclusions de la commune de Hures-la-Parade.