

N°s 444948, 444988
Collectif Défense loisirs verts

6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies

Séance du 12 octobre 2022
Décision du 31 octobre 2022

CONCLUSIONS

M. Nicolas AGNOUX, Rapporteur public

Contrairement à ce que sa dénomination laisse entendre, le collectif de défense des loisirs verts entend promouvoir la pratique de la randonnée sous ses formes motorisées (moto, quad ou 4x4) et son recours dirigé contre le décret approuvant la charte du parc naturel du Ventoux entend à titre principal contester les restrictions apportées à la circulation des véhicules à moteur dans l'enceinte du parc.

Mais c'est sur un autre point, mettant en cause la promotion et l'utilisation de la langue provençale qu'il soulève les questions les plus intéressantes.

1. Vous pourrez écarter sans grande difficulté les premiers moyens de légalité externe.

D'abord, le défaut de contreseing des ministres chargés respectivement de l'éducation nationale et des transports n'entache pas le décret d'irrégularité, alors même que la Charte programme des actions relevant de leur compétence. Ces derniers ne peuvent être regardés, à ce seul titre, comme chargés de prendre les mesures réglementaires ou individuelles nécessaires à l'exécution du décret approuvant la charte, au sens de l'article 22 de la Constitution (CE Ass. 27 avril 1962, *Sicard et a.*, au recueil p. 279), alors même qu'ils seront tenus, dans le cadre de l'exercice de leurs compétences, de tenir compte des orientations et des mesures qu'elle comporte (CE 27 février 2004, *Centre régional de la propriété foncière de Lorraine-Alsace et autres*, n° 198124, aux tables sur un autre point).

Si les requérants invoquent ensuite plusieurs irrégularités de procédure, tirées de ce que les délibérations du conseil régional prescrivant l'élaboration de la charte n'auraient pas défini les modalités de la concertation et de ce que l'enquête publique n'aurait pas fait l'objet des mesures d'information et de publicité requises, ils n'assortissent leurs moyens d'aucune

précision permettant d'en apprécier le bien-fondé. Par ailleurs, le choix des auteurs de la charte de consacrer une annexe spécifique à la question des loisirs motorisés ne contrevient nullement à l'article R. 333-3 du code de l'environnement (II, 3°) qui énumère de manière non exhaustive (« *notamment* ») la liste des informations à présenter sous forme d'annexes.

Un moyen plus délicat est tiré de la méconnaissance des prescriptions du premier alinéa de l'article R. 333-9¹, aux termes duquel le ministre chargé de l'environnement transmet pour avis le projet de charte à onze de ses homologues, dont le ministre chargé du tourisme, « *ainsi qu'aux autres ministres éventuellement intéressés* » – les requérants invoquant un défaut de consultation des ministres chargés du tourisme et de l'éducation nationale. En défense, le ministre produit le courrier de saisine ainsi que la liste des destinataires, parmi lesquels figure le ministre de l'économie, au titre de ses attributions en matière de tourisme, mais pas le ministre de l'éducation nationale. Or ce dernier était certainement au nombre des ministres « *éventuellement intéressés* », c'est-à-dire intéressé au cas d'espèce, compte tenu des actions pédagogiques programmées par la charte, qui prévoit de « *sensibiliser les enseignants, professeurs et responsables pédagogiques au patrimoine du Parc (...) dans le cadre d'un partenariat étroit avec le Rectorat* », l'Etat s'engageant à « *Co-construi[re], met[tre] en œuvre et valorise[r] des projets pédagogiques et de découverte du territoire via les services de l'éducation nationale (...)* ».

Une telle irrégularité est-elle susceptible d'être sanctionnée au contentieux ? S'agissant d'une règle touchant à la coordination du travail interministériel, il serait tentant, en première analyse, d'en minimiser la portée : les arbitrages nécessaires à l'édiction du décret sont réputés avoir été rendus par le Premier ministre en vertu de l'article 21 de la Constitution, et l'association des ministres compétents à cette décision ne semble devoir se prêter à un contrôle qu'au titre de la vérification des contreseings prévus par l'article 22.

Néanmoins, ce n'est pas la voie qui a été suivie lorsque des dispositions réglementaires imposent qu'un décret soit pris « sur le rapport » d'un ministre déterminé : par une décision d'Assemblée *Caisse autonome de retraite des médecins français* du 14 avril 1995 (n° 148379, 148380), au recueil, vous avez jugé qu'un manquement à cette obligation entraîne l'annulation du décret, tirant ainsi toutes les conséquences de la volonté exprimée par le Gouvernement de formaliser une règle particulière d'édiction du texte. Ce raisonnement nous paraît d'autant plus transposable en l'espèce que la charte, en formalisant une série d'engagements de la part de l'Etat, présentera une portée contraignante dans l'exercice, par

¹ Désormais abrogé mais applicable au litige, ses dispositions restant applicables, en vertu de l'article 19 du décret n° 2017-1156 du 10 juillet 2017, lorsque l'avis motivé de l'Etat sur l'opportunité du projet de charte est intervenu avant l'entrée en vigueur de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. En l'espèce, cet avis a été rendu le 27 février 2013. A l'avenir, la procédure de consultation des ministres intéressés interviendra plus en amont (nouvel art. R. 333-6-2).

les ministres, de leurs compétences. Il importe donc que l'ensemble des ministres concernés puissent en peser les termes et faire valoir leurs observations avant son approbation.

Il convient cependant, comme dans ce précédent, de faire prévaloir une approche pragmatique quant à la preuve de cette association : or, en réponse à une mesure d'instruction, le ministre produit de nombreuses pièces attestant que les services du rectorat ont participé aux travaux d'élaboration de la charte. Vous pourrez donc, au regard de ces éléments, écarter le moyen.

2. Nous en venons au moyen de légalité interne critiquant, d'abord, les restrictions apportées par la charte à la circulation des véhicules à moteur.

Les requérants soutiennent qu'en prescrivant ces restrictions, la charte excéderait le cadre légal délimité par votre décision de section *UNICEM Rhône-Alpes* du 8 février 2012 (n° 321219, au recueil). Cette jurisprudence, dont vous avez eu récemment à faire application au titre de la phase « aval », c'est-à-dire pour l'examen d'une autorisation d'ICPE (CE 21 avril 2022, *Association pour le développement durable de l'Ouest ornaïs et de ses environs et autres*, n° 442953, aux tables) articule, en substance, trois règles :

- une charte ne peut légalement imposer par elle-même des obligations aux tiers indépendamment de décisions administratives prises par les autorités publiques à leur égard ;
- elle peut en revanche comporter, pour la mise en œuvre des orientations de protection, de mise en valeur et de développement du parc qu'elle détermine, des mesures précises se traduisant par des règles de fond avec lesquelles les décisions prises par l'Etat et les collectivités territoriales adhérant à la charte dans l'exercice de leurs compétences devront être cohérentes ;
- mais ces mesures doivent être compatibles avec l'objet que le législateur a assigné aux parcs naturels régionaux, respecter les règles résultant des législations particulières régissant les activités en cause, et être **nécessaires** pour la mise en œuvre des orientations de la charte.

Au regard de ces critères, la charte du parc régional du Mont Ventoux ne nous paraît encourir aucune des critiques formulées par le pourvoi.

Intitulée « *Maîtriser les loisirs motorisés dans les espaces naturels* », la mesure n° 13 de la charte fixe pour objectif de « *poursuivre l'organisation des pratiques sur le terrain, d'accompagner les collectivités dans la maîtrise des véhicules terrestres motorisés et de renforcer la surveillance, l'information et la sensibilisation des usagers.* » A cet effet sont prévues des actions visant à rechercher, en concertation avec les acteurs concernés (le Codever est d'ailleurs identifié comme tel) des sites et itinéraires dédiés à la pratique, à accroître la surveillance et sensibiliser les pratiquants. En outre, l'annexe 9 identifie onze « *zones de pression motorisée* » pour lesquelles sont notamment formulées des « *propositions d'interventions* » pour réglementer la circulation, ainsi que des actions plus ponctuelles (poses de panneaux, actions de surveillance et de sensibilisation).

Ces mesures sont pleinement compatibles avec l'objet du parc naturel et répondent même à une obligation légale : l'article L. 362-1 du code de l'environnement dispose que les chartes de parc naturel régional définissent des orientations ou prévoient des mesures relatives à la circulation des véhicules à moteur visant à protéger les espaces à enjeux identifiés sur les plans des chartes, pour des motifs de préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel.

Contrairement à ce qui est soutenu, la charte et son annexe n'ont ni pour objet ni pour effet de « *réglementer la circulation* » dans les zones identifiées comme en « *pression* » en fixant des normes opposables aux tiers. C'est, ainsi que le précise la charte, aux communes intéressées qu'il appartiendra de réglementer la circulation des véhicules sur les voies faisant l'objet des propositions. Par suite, le moyen tiré de l'atteinte à la liberté de circuler (qu'on rattacherait à la liberté d'aller et venir définie à l'article 2 de la Déclaration de 1789) manque en fait.

Ensuite, ces mesures ne méconnaissent pas la législation particulière aux activités en cause. Contrairement à ce qui est soutenu, les auteurs de la charte, en identifiant des zones susceptibles d'être fermées à la circulation, ne se substituent pas au département auquel la loi du 3 janvier 1991 (articles L. 361-2 du code de l'environnement) a confié la compétence pour élaborer un plan départemental des itinéraires de randonnée motorisée.

Enfin, nous n'avons pas guère de doute sur le fait que ces mesures sont, contrairement à ce qui est soutenu, *nécessaires* pour la mise en œuvre des orientations de la charte.

3. De manière plus originale, les requêtes contestent également la légalité des dispositions de la charte ayant trait au développement de la langue provençale, en tant qu'elles seraient étrangères à l'objet du parc régional défini à l'article L. 333-1 du code de l'environnement.

La charte prévoit en effet « *d'étudier la création d'un label langue provençale* » et d'organiser « *des manifestations bilingues* », l'Etat étant invité à « *accompagner les actions pédagogiques de nature à faire vivre et partager les patrimoines tels que l'enseignement de la langue provençale* ».

Dès leur consécration législative en 1993², les parcs naturels régionaux ont été définis comme le « *cadre privilégié des actions menées par les collectivités publiques en faveur de la préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel.* » Cette dimension a été réaffirmée par le législateur en 2016 par l'insertion d'un paragraphe en préambule à l'article L. 333-1 selon lequel « *Un parc naturel régional peut être créé sur un territoire dont le patrimoine naturel et culturel ainsi que les paysages présentent un intérêt particulier.* »

² Loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques

Or, depuis 2008³, la Constitution énonce que « *Les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France* » (article 75-1). La loi du 21 mai 2021 relative à la protection patrimoniale des langues régionales et à leur promotion en a tiré les conséquences en complétant la définition du « patrimoine culturel immatériel » figurant à l'article L. 1 du code du patrimoine, pour mentionner « *le patrimoine linguistique, constitué de la langue française et des langues régionales* » et préciser que « *L'État et les collectivités territoriales concourent à l'enseignement, à la diffusion et à la promotion de ces langues* ».

On retrouve d'ailleurs dans d'autres chartes des actions de promotion de cette nature, comme c'est le cas, avec la langue bretonne, pour les parcs régionaux du Golfe du Morbihan ou d'Armorique.

Le moyen tiré de la violation de l'article L. 333-1 sera donc écarté.

4. Tout aussi original, le dernier moyen de la requête conteste l'usage que fait ponctuellement la charte de la langue provençale, en ce qu'il méconnaît le deuxième alinéa de l'article 2 de la Constitution en vertu duquel « *La langue de la République est le français* ».

Sont rédigés en langue provençale : une page de préambule, plusieurs intitulés de parties et d'annexes et divers intitulés repris, à titre de rappel, en pied ou en haut de page.

Précisons d'emblée qu'une traduction en français de ces éléments figure, à une exception près, à proximité immédiate des mots incriminés (sur la même page ou à la page suivante), de sorte que leur utilisation ne soulève aucune difficulté en termes de lisibilité ou d'intelligibilité de la norme. Dès lors, et au regard de leur caractère très circonscrit, ces mentions pourraient être regardées comme inoffensives et ne pas justifier que l'on s'y arrête.

Toutefois, nous pensons que cette question mérite une certaine attention dans la mesure où à notre connaissance, elle est posée pour la première fois au titre d'un texte normatif de valeur réglementaire – puisque telle est la nature que vous avez explicitement reconnue à la charte d'un parc naturel régional par votre décision *Commune de Manzat* du 29 avril 2009, et fichée sur ce point au recueil (n°293896).

Le Conseil constitutionnel juge que l'usage du français s'impose aux personnes morales de droit public et aux personnes de droit privé dans l'exercice d'une mission de service public. Toutefois, l'article 2 de la Constitution n'interdit pas **l'utilisation de traductions** (n° 99-412 DC du 15 juin 1999, cons. 8 ; n° 2001-452 DC du 6 décembre 2001, cons. 16)⁴.

3 Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République

4 L'insertion par la révision constitutionnelle de 2008 de l'article 75-1 selon lequel : « *Les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France* » apparaît sur ce point sans incidence. Au sujet de l'enseignement

Vous en avez déduit, tout récemment, que l'article 2 de la Constitution ne fait pas obstacle à ce que le titre et les désignations des rubriques qui figurent en français sur la carte nationale d'identité, soient accompagnées de leur traduction dans une ou plusieurs langues étrangères (CE 22 juillet 2022, *Association de défense de la langue française et a.*, n° 455477, n° 455486, inédit au recueil).

En ce qui concerne la rédaction des décisions juridictionnelles, vous aviez peu auparavant précisé que la seule circonstance qu'un arrêt comporte la citation d'un texte en langue étrangère ne l'entache pas d'irrégularité, dès lors que cette citation est assortie soit de sa traduction en langue française, soit d'une explication de sa teneur en français (CE 1^{er} avril 2022, *Sté Amaya Service Ldt*, n°450613, aux tables).

Il ne fait donc aucun doute que le syndicat mixte du parc naturel régional du mont Ventoux peut régulièrement diffuser au public, en tout ou partie, une version en langue provençale de la charte. Pour mémoire, la faculté donnée aux collectivités locales de publier leurs textes officiels « *également dans les langues régionales ou minoritaires* » était au nombre des engagements définis à l'article 10 (d) de la Charte des langues régionales, que la France avait souscrits en 1999 et qui avaient alors été analysés comme ne soulevant pas de difficulté d'ordre constitutionnel.

Mais le cas d'espèce est tout à fait différent : c'est le texte normatif original qui use, en son sein, d'une langue régionale, de sorte que les mentions litigieuses ne peuvent, au sens strict, être présentées comme une traduction du texte officiel puisqu'elles sont **incorporées** à ce dernier.

Une telle utilisation nous semble contraire à la Constitution.

Vous pourriez certes être enclins, en l'espèce, à privilégier une approche souple compte tenu du caractère particulier de l'acte en cause. On le sait, les chartes de parc régional adoptent un format assez « libre » qui reflète leur mode d'élaboration partenarial et leur vocation programmatique ; elles sont agrémentées de nombreuses photographies, cartes et schémas divers. A cet égard, l'insertion d'un poème en langue provençale dans un encart à titre d'illustration ne soulèverait par exemple aucune difficulté. Mais en l'espèce, pour secondaires qu'elles soient, les mentions litigieuses sont incorporées au texte même de la charte, à travers notamment son préambule et les intitulés des parties qu'elle comporte, ce qui n'autorise pas cette lecture neutralisante. Enfin, il serait assez paradoxal, en lui appliquant des standards

bilingue, le Conseil constitutionnel a jugé, après avoir cité ces dispositions, que « si, pour concourir à la protection et à la promotion des langues régionales, leur enseignement peut être prévu dans les établissements qui assurent le service public de l'enseignement ou sont associés à celui-ci, c'est à la condition de respecter les exigences précitées de l'article 2 de la Constitution. » (n° 2021-818 DC du 21 mai 2021, paragr. 17)

moins exigeants, de déprécier la valeur normative de la charte, alors que votre jurisprudence en a consacré au contraire la pleine portée.

Vous pourriez encore considérer que les mentions incriminées, qui se rattachent au préambule et à quelques intitulés, sont trop mineures pour justifier une censure ; néanmoins, en retenant ce motif, vous feriez prévaloir une approche casuistique qui nous semble à la fois impraticable, compte tenu de la difficulté à tracer une ligne de partage claire entre ce qui constituerait ou non une utilisation « admissible » des langues régionales, et inopportune car elle validerait le principe même d'un usage de la langue régionale dans le texte réglementaire original, ce que prohibe la Constitution.

Il ne s'agit pas ici de décourager les initiatives des collectivités publiques pour promouvoir l'essor des langues régionales, mais de séparer, sans la moindre ambiguïté, l'exercice du pouvoir réglementaire dont le seul véhicule est la langue française, et la diffusion de traductions autonomes qui constituent des documents distincts dépourvus de valeur normative.

PCMNC :

- à l'annulation du décret en tant qu'il approuve les extraits de la charte rédigés en langue provençale ;
- au rejet du surplus des deux requêtes ;
- à ce qu'une somme de 1 000 euros soit versée à l'ensemble des requérants au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.