

La réforme des parcs nationaux : diversification des acteurs, redéfinition des compétences et des outils de gestion

Geoffroy FILOCHE
IRD – UR 168
Version du 06 octobre 2006

L'évolution des conceptions en matière d'aires protégées, ainsi que le processus général de décentralisation que connaît l'État français depuis quelques années, ont amené ce dernier à réformer substantiellement le régime des parcs nationaux. L'objet de ce travail est de prendre la mesure des modifications introduites par la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux¹.

De manière incidente mais peut-être significative, les premières modifications ont trait aux objectifs du parc. Il ne s'agit plus seulement de protéger un milieu naturel ayant un intérêt spécial, mais également de préserver les paysages et, « le cas échéant », le patrimoine culturel. Concernant le patrimoine naturel, il importe selon la loi d'en préserver non plus seulement « l'aspect, la composition ou l'évolution », mais également la « diversité ».

De façon plus importante, par rapport à la loi de 1960, la nouvelle loi met en chantier des mouvements qui peuvent sembler contradictoires, tant au niveau de l'institutionnalisation du parc qu'au niveau de la détermination des règles de gestion et de protection des espaces, des espèces et de la diversité biologique. D'une part, le processus de création et de gestion des parcs nationaux est moins centralisé, et implique des compétences accrues dévolues aux collectivités territoriales. En même temps, la loi impose, sur certains points très précis mais peu nombreux, des obligations ne pouvant être éludées par les créateurs et autorités du parc. Ainsi, les autorités locales – qui peuvent toujours influencer sur le contenu du décret de création d'un parc – n'ont plus aucune emprise sur certaines questions comme l'activité minière ou industrielle. D'autre part, la nouvelle loi prend certes acte des évolutions ayant cours au niveau international en matière d'aires protégées : il s'agit aujourd'hui de concilier la protection des espaces et des espèces avec la présence et les activités humaines. Mais cette loi n'impose aucun critère permettant d'évaluer la légitimité - absolue ou relative - de la présence de telle ou telle catégorie de personnes.

Dès lors, il est nécessaire, dans la mesure du possible, de clarifier les problématiques relatives tant aux jeux d'acteurs qu'à la genèse et à l'application des normes de gestion du patrimoine naturel. Quelle place les acteurs locaux se voient-ils reconnaître (des collectivités territoriales décentralisées aux associations de protection de la nature ou de

¹ Le régime des parcs naturels régionaux n'a été que peu affecté par cette réforme ; et si une nouvelle catégorie a été créée (parcs naturels marins), son existence uniquement théorique n'offre pour l'instant que peu de perspectives.

chasseurs, en passant par les communautés d'Amérindiens ou de Noirs Marrons de Guyane) ? Quelles relations les parcs amorcent-ils entre ces différents protagonistes ? Comment les normes de protection et de gestion des ressources naturelles à l'intérieur de chaque parc sont-elles créées ? Et quels cadres a-t-on instaurés pour ce faire ?

I- INSTITUTIONNALISATION DU PARC NATIONAL

L'institutionnalisation du parc renvoie à deux processus : la création du parc ; la composition et les prérogatives de son administration.

A- Création du parc

Il semble judicieux de savoir, en vertu de la loi de 2006, qui décide de la création du nouveau parc, et qui établit *in fine* son périmètre.

D'après l'art. L. 331-1 du code de l'environnement, la zone centrale (souvent simplement dénommée « parc ») devient le « cœur du parc » (il peut en exister plusieurs dans un même parc – le cœur correspond aux actuels parcs déjà classés). La zone périphérique devient quant à elle « aire d'adhésion » : elle est délimitée par des critères objectifs – continuité géographique ou solidarité écologique avec le cœur de parc – et subjectifs – volonté des communes concernées pour tout ou partie de leur territoire d'adhérer à la charte du parc. Un parc national est de ce fait doté d'un régime juridique dual procédant de logiques bien distinctes. Le cœur est un espace protégé plutôt autoritairement par application d'un régime unilatéral, même si, lors des consultations préalables à la création d'un parc, les communes peuvent tenter de faire valoir leur opposition à se retrouver dans un cœur. L'aire d'adhésion est un espace protégé résultant d'une démarche volontaire et négociée, sous forme contractuelle, ce qui conduira sans doute à une extension du périmètre des parcs. Sous le régime de la loi de 1960, c'était l'État, et lui seul, qui déterminait la zone périphérique, pour laquelle les diverses administrations publiques prenaient, suivant un programme défini et en liaison avec l'organisme de gestion du parc, « toutes mesures pour permettre un ensemble de réalisations et d'améliorations d'ordre social, économique et culturel tout en rendant plus efficace la protection de la nature à l'intérieur du parc » (art. 3).

Ainsi, à partir de 2006, le périmètre effectif de la totalité du parc national n'est plus fixé unilatéralement par l'État. Celui-ci doit se contenter, d'abord de délimiter le ou les cœurs du parc et de fixer les règles générales de protection qui s'y appliquent (après consultation des communes), de déterminer le territoire des communes ayant vocation à adhérer à la charte du parc (l'État détermine donc un périmètre *potentiel*) ; et ensuite d'approuver la charte. C'est l'adhésion des communes (« qui ont vocation à faire partie du parc ») à la charte qui fixera le périmètre du parc. Le périmètre du parc national n'est donc pas figé : l'adhésion d'une commune à la charte est possible soit au terme d'un délai de trois ans à compter de son adoption, soit au moment de sa révision, le tout sous réserve de l'accord de l'établissement public (EP) du parc. Parallèlement, les communes pourront retirer leur adhésion à la charte aux termes d'un délai de quinze ans, ou après l'approbation de la charte révisée, ou dans les trois ans qui suivent la délibération engageant la révision de la charte. Dans tous les cas, les actualisations sont constatées par le préfet. En d'autres termes, si c'est bien l'État qui détermine le périmètre effectif du cœur, il ne fait que délimiter le territoire potentiel de l'aire d'adhésion, les communes

ayant été déclarées avoir « vocation à en faire partie » conservant le choix de cette adhésion.

Le projet de charte est élaboré par l'EP du parc national ou par le groupement d'intérêt public le préfigurant (où siègent des représentants des collectivités, notamment des communes). Il est transmis pour avis aux collectivités territoriales intéressées et à leurs groupements concernés. Aussi bien du point de vue juridique que pratique, ces consultations sont fondamentales. Mais ces avis restent purement consultatifs et ne lient pas l'autorité administrative.

Finalement, le décret de création approuve la charte du parc, dresse la liste des communes ayant exprimé par une délibération leur décision d'y adhérer et prend acte du périmètre effectif des espaces terrestres et maritimes du parc. Une dotation forfaitaire spécifique est prévue pour les communes dont le territoire est inclus dans un cœur de parc.

B- Administration du parc

Quels sont les différents acteurs intervenant au nom de l'entité parc ? Et comment s'opère la répartition du pouvoir normatif au niveau local ?

L'administration du parc est assurée par un conseil d'administration (CA) où la représentation des acteurs locaux est renforcée. Les élus locaux et les membres choisis pour leur compétence locale (propriétaires, habitants et exploitants, professionnels et usagers, associations de protection de l'environnement) détiennent au moins la moitié des sièges, l'autre moitié étant répartie entre les représentants de l'État et les personnalités qualifiées à raison de leur compétence nationale. La détermination du nombre et de la désignation des membres du conseil d'administration est fixée au cas par cas lors de l'institution du parc. La loi prévoit néanmoins des membres de droit : maires des communes dont le territoire est compris à plus de 10% dans le cœur du parc (cette disposition existait déjà), présidents des conseils régionaux et généraux, président du conseil scientifique du parc. Pour le parc amazonien de Guyane, tous les maires des communes concernées sont membres de droit du CA.

En plus du directeur du parc qui, comme on va le voir, applique et même crée dans une certaine mesure le droit applicable dans le parc², une nouvelle figure de l'exécutif - le président - est officialisée. Elu au sein du CA, sa fonction principale est d'animer et de présider les travaux d'élaboration, de suivi et d'évaluation de la charte du parc (art. L. 331-8).

Pour préparer ses décisions, l'établissement public du parc peut s'appuyer sur les expertises de son conseil scientifique et les débats organisés au sein de son conseil économique, social et culturel, dont la composition respective n'est pas prévue *a priori*. En Guyane, le conseil économique, social et culturel est dénommé « comité de vie locale », sans que ses attributions ne semblent différer.

En outre, l'établissement public du parc pourra développer une politique contractuelle avec les collectivités locales et plus généralement toute personne publique et privée en vue de mettre en œuvre les objectifs définis par la charte. Ces dispositions ne préjugent d'aucun élément de nature à apprécier l'implication des différents acteurs. La mission « déléguée » par contrat pourra être plus ou moins importante, et une liberté plus ou moins grande peut être laissée dans la définition des objectifs à atteindre ou des moyens à mettre en œuvre, ainsi que dans le suivi des actions.

² Précisons que le directeur est nommé par le ministre de l'environnement, un comité paritaire de sélection présidé par le président du CA proposant après avis du CA une liste de trois noms.

La situation particulière de la Guyane et des communautés amérindiennes et bushinenge est expressément prise en considération par la loi de 2006. D'abord, sans aucune précision, il est prescrit que « les autorités coutumières sont représentées au sein de ce conseil » d'administration. Par ailleurs, en vertu de l'art. L. 331-15-6, l'accès aux ressources génétiques des espèces prélevées dans le parc national ainsi que leur utilisation sont soumis à l'autorisation du président du conseil régional, sur avis conforme du président et simple consultation de l'EP du parc, « sans préjudice de l'application des dispositions du code de la propriété intellectuelle », qui ont donc une valeur prééminente en cas de contradiction. Toutefois, c'est la charte du parc qui, sur proposition du congrès des élus départementaux et régionaux prévu à l'art. L. 5915-1 du code général des collectivités territoriales, définit les orientations relatives aux conditions d'accès et d'utilisation de ces ressources, notamment en ce qui concerne les modalités du partage des bénéfices pouvant en résulter. Ces orientations doivent expressément respecter les principes de la convention sur la diversité biologique de 1992, « en particulier du j de son article 8 et de son article 15 ». Ainsi est réaffirmée l'obligation de recueillir le consentement préalable et informé des communautés autochtones et locales, dès lors que l'autorisation concerne une ressource génétique incluse dans une ressource biologique dont les communautés auraient indiqué l'usage potentiel ou la localisation ; voire dès lors simplement que cette ressource se situe sur les terres qu'elles occupent ou utilisent d'une façon ou d'une autre, et qu'elles ont contribué d'une façon ou d'une autre à sa perpétuation.

Pour conclure, on peut dire que la loi de 2006 entérine une association plus importante des acteurs locaux (surtout collectivités territoriales) lors de l'institutionnalisation du parc national. Ces collectivités participent à l'élaboration de charte, ont le choix de faire partie de l'aire d'adhésion, participent au conseil d'administration, et peuvent développer une activité contractuelle avec l'EP du parc. On peut également penser que les refus réitérés d'une commune de faire partie du cœur du parc conduira l'EP (ou le groupement d'intérêt public) à satisfaire ce souhait dans une mesure variable, sans qu'il n'y soit véritablement contraint sur un plan strictement juridique.

II- REGLEMENTATION DES ACTIVITES A L'INTERIEUR DU PARC

Pour paraphraser Bourdieu, la loi « met en forme » le parc. Egalement, elle « met des formes » - et une valeur subséquente - aux actes juridiques qui le créent et que ses propres autorités vont pouvoir créer. Une hiérarchie des normes est ainsi entérinée, induisant par là-même une hiérarchie des compétences de création ou de mise en œuvre de ces normes.

Qui décide de la réglementation applicable à l'intérieur du parc ? Comment s'opère la répartition des compétences ? Et existe-t-il des normes qui sont posées par la loi et non susceptibles d'adaptation par les autorités nationales et locales ?

A- Structure et déclinaison des normes

La loi de 2006 initie un échafaudage normatif à cinq étages, traitant du plus général au plus précis : les arrêtés du directeur du parc appliquent les principes posés par la charte ou y dérogent dans certaines conditions ; ces arrêtés nécessitent le plus souvent des règlements élaborés par le CA qui explicitent les règles résultant de la charte ; la charte précise les règles en vigueur dans le parc ; ces règles sont posées par le décret de

création du parc ; et celui-ci doit respecter les normes générales inscrites dans la loi de 2006. Parallèlement, c'est une véritable chaîne de compétence qui se déroule, et qui laisse plus ou moins de marge de manœuvre à l'autorité chargée d'élaborer ou d'appliquer les nouvelles prescriptions qui se forment en cascade, cette marge de manœuvre pouvant être redéfinie au fur et à mesure des nouveaux textes et de l'évolution de leur interprétation.

Les innovations de la loi de 2006 sont principalement au nombre de deux.

Tout d'abord, contrairement à la loi de 1960 qui n'énonçait que des obligations de réglementation et des possibilités d'interdiction, la loi de 2006 entérine des interdictions strictes, c'est-à-dire auxquelles il ne peut pas être dérogé, et qui seront détaillées *infra*.

Ensuite, un nouvel outil normatif a été créé, la charte, qui doit définir un projet de territoire propre à chaque parc. La charte est préparée en tenant compte des informations disponibles relatives aux patrimoines naturel, paysager et culturel, ainsi qu'aux données socio-économiques et démographiques. A partir de ces éléments, elle distingue plusieurs zones en fonction de leur vocation. Selon le territoire en question, son contenu diffèrera avec, systématiquement, le rappel des principes fondamentaux communs à tous les parcs et la déclinaison des objectifs et des actions propres à chaque parc. Logiquement, la charte est composée de deux parties : l'une concerne les espaces du cœur du parc dont elle définit les objectifs de protection du patrimoine naturel et précise les règles générales de protection fixées par le décret de création ; l'autre concerne l'aire d'adhésion dont elle définit les orientations de protection, de mise en valeur et de développement durable.

Les parcs ayant fait l'objet d'une prise en considération – parc national marin de Corse (1997), parc national de la mer d'Iroise (2001), parc national de la Réunion (2004) et parc amazonien de Guyane (2006) – doivent faire approuver leur charte dans les cinq ans qui suivent leur création. Jusqu'à cette approbation, c'est le CA de l'EP du parc qui fixe les modalités d'application de la réglementation du parc. Aucune modification ne peut être apportée à l'état ou à l'aspect du cœur, sauf autorisation spéciale de l'EP (art. 31-II de la loi de 2006).

Les modifications mineures (« ne portant pas atteinte à l'économie générale des objectifs ou orientations ») de la charte peuvent être décidées par l'EP, après avis des collectivités territoriales intéressées. Lorsque la modification est substantielle, la révision de la charte est soumise aux mêmes règles que son élaboration. Quoi qu'il en soit, la charte est évolutive : l'EP du parc devra délibérer sur l'opportunité de sa révision dans un délai maximal de douze ans à compter de son approbation, de sa précédente révision ou de la dernière décision de ne pas la réviser.

Par un phénomène de rétroaction, on peut penser que la nouvelle charte fera le cas échéant évoluer l'interprétation des normes inscrites dans le décret de classement, et qu'elle pourra entériner des obligations ou interdictions (inconditionnelles ou soumises à l'appréciation du directeur et/ou du conseil d'administration) qui n'étaient pas forcément prévues par ce décret.

En effet, en vertu de l'art. R. 331-34 du code de l'environnement (tel que modifié par le décret n° 2006-944 du 28 juillet 2006, décret d'application de la loi), le directeur du parc assure, par arrêtés réglementaires ou individuels, l'application des sujétions, interdictions et réglementations prévues par le décret de création et la charte. Le rôle du directeur est d'autant plus essentiel que, souvent, des interdictions seront formulées dans le décret et dans la charte, *interdictions accompagnées d'une possibilité de dérogation après autorisation du directeur*. Toutefois, ce pouvoir est exercé sous le double regard

du CA et du juge administratif, sous deux conditions. D'abord, suivant un principe juridique classique, ces pouvoirs ne peuvent être exercés que dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de la mission de l'établissement, conformément au décret de création, et bien entendu à la charte. Ensuite, ces pouvoirs du directeur ne peuvent s'exercer que conformément aux principes posés par le CA. C'est en effet ce dernier qui délibère sur les programmes de mise en œuvre de la charte du parc (art. R. 331-23-II-1°). En plus, selon l'art. R. 331-31, le CA constitue en son sein un bureau, lequel prépare les travaux et suit l'exécution des décisions du CA, exerce les attributions qui celui-ci lui a déléguées, et surtout examine les mesures réglementaires envisagées par le directeur, sauf urgence. Il est par ailleurs intéressant de noter que d'après l'art. R. 331-35 du code de l'environnement (abrogé par le décret d'application de 2006), les pouvoirs conférés au directeur du parc ne pouvaient être exercés « que pour assurer la conservation de la faune, de la flore, du sol, du sous-sol, de l'atmosphère, des eaux et en général du milieu naturel du parc, pour préserver ce milieu contre tout effet de dégradation naturelle et le soustraire à toute intervention artificielle susceptible d'en altérer l'aspect, la composition et l'évolution »³.

Actuellement, par exemple pour les parcs de la Vanoise, des Pyrénées ou de Guadeloupe), le directeur peut, en matière agro-pastorale, fixer le nombre maximum de bêtes autorisées sur les alpages, ou même interdire l'accès à certains animaux (caprins notamment). Il peut également fixer les conditions dans lesquelles des éléments végétaux non cultivés peuvent être détruits (Vanoise, Port-Cros, Pyrénées). Des *facultés* sont ainsi laissées au directeur pour mettre en œuvre, le cas échéant, certaines prescriptions. Mais le décret de création et le programme d'aménagement du CA peuvent aller plus loin et *exiger l'intervention du directeur* pour qu'il y ait une norme applicable : un arrêté est ainsi nécessaire pour fixer les conditions permettant la cueillette des champignons et des plantes médicinales par les non-propriétaires de terrains dans la zone centrale du parc des Cévennes. Enfin, le directeur peut avoir la *possibilité de déroger* à une norme inscrite dans le décret ou dans le programme du CA (et dans la future charte), dans les limites fixées par ces instruments.

Dans un autre registre, dans le cœur, certains pouvoirs de police du maire peuvent être transférés au directeur du parc, dans les conditions déterminées par le décret de création du parc : il s'agit notamment de la police de la circulation et du stationnement (voies départementales ou communales, chemins ruraux) ou de la police des cours d'eau (art. L. 331-10). Sauf cas d'urgence, les arrêtés réglementaires du directeur doivent être communiqués aux maires des communes intéressées, huit jours au moins avant leur intervention.

Enfin, pour les parcs existants, le décret approuvant la charte intervient dans un délai de cinq ans à compter de la publication de la loi. Jusqu'à la publication de ce décret, c'est le programme d'aménagement du parc qui est applicable au cœur, sous réserve de sa conformité aux dispositions de la loi.

Etant donnée la configuration générale du système, c'est sans doute l'articulation entre la charte et les mesures prises par le CA qui sera le centre de gravité de la réglementation applicable. La charte précisera les dispositions du décret de classement, lesquelles auront une intensité normative variable selon les questions ; et cette charte entérinera elle-même des dispositions plus ou moins ouvertes, laissant ainsi plus ou moins de champ au CA, lequel laissera lui-même au profit du directeur une palette de mesures plus ou moins large. En plus, ce centre de gravité évoluera en fonction de la

³ Ce critère étant difficile à apprécier.

pratique des autorités du parc (CA et directeur) en matière d'autorisation ou de dérogation. La question du contrôle du juge administratif (de son intensité, et des critères pour apprécier la légalité des mesures) sera donc déterminante à moyen terme.

B- Contenu des normes

Quelles sont, concrètement, les normes prescrites à l'intérieur d'un parc national ?

Il s'agit, tout d'abord, des règles établies par la *loi* (donc générales, et, au moins dans une certaine mesure, intangibles). Ainsi, dans le *cœur du parc*, il existe une interdiction stricte des activités industrielles et minières. Avant la loi de 2006, les *activités minières* étaient possibles (Cévennes, Ecrins, après autorisation du directeur) : ces activités n'étaient pas prohibées *a priori* par la loi.

La prohibition des *activités industrielles*, dans le cœur du parc, semble sans appel et sans nuance. Avant (Vanoise et Pyrénées par exemple), seules les activités industrielles « nouvelles » étaient interdites, ainsi que les activités commerciales qui n'étaient pas considérées comme nécessaires au fonctionnement du parc et donc non retenues dans le programme d'aménagement. Par contre, les activités d'artisanat rural s'exerçaient librement. On peut dès lors penser que l'interdiction légale de *toute* activité industrielle ne sera pas prise à la lettre, d'autant plus que, par exemple, le projet de parc guyanais prévoit une aide aux artisans locaux. A cet égard, le fonctionnement du parc de Guadeloupe paraît intéressant : il est interdit de se livrer à l'intérieur de ce parc à des activités industrielles, commerciales ou artisanales nouvelles ou de créer de nouveaux établissements qui n'ont pas été admis au programme d'aménagement. Certaines activités d'artisanat rural sont libres, si elles figurent sur une liste définie par le CA et si elles ne sont pas incompatibles avec le bon fonctionnement du parc.

Par ailleurs, la loi de 2006 énonce l'obligation d'une réglementation des *activités agricoles, pastorales et forestières*, ce qui ne préjuge pas du contenu de cette réglementation, qui peut être plus ou moins permissive, et qui pourra être établie par le décret ou par la charte. Sous le régime de la loi de 1960, on pouvait dire d'une manière générale que le régime forestier, avec ses forêts soumises et non soumises, continuait à s'appliquer indépendamment de la création du parc. Simplement, d'après les décrets de classement des différents parcs existants, l'exploitation et les travaux d'aménagement ne pouvaient se faire sans l'avis du directeur (pour les forêts soumises) ou même son autorisation (forêts non soumises). L'exploitation des forêts (adjudication de coupes) demeurait donc toujours possible, même dans la zone centrale. On ne voit pas ce qui, dans la nouvelle loi, pourrait modifier cette situation. Un point a toutefois évolué : pour ce qui est des DOM (art. L. 331-15-II), lors de l'élaboration et de la révision des documents d'aménagement forestier, ceux-ci soumis pour avis conforme à l'EP du parc en tant qu'ils s'appliquent aux espaces d'un cœur de parc composé à plus de 60 % des forêts, bois et terrains visés à l'art. L. 111-1 du code forestier.

Outre l'interdiction de la publicité à l'intérieur du cœur, l'art. L. 331-4-I du code de l'environnement dispose que les constructions, installations et travaux (autres que d'entretien normal) sont interdits ou doivent être spécialement autorisés, soit par l'EP du parc s'ils sont situés en dehors des espaces urbanisés (définis dans le décret de création), après avis du conseil scientifique, soit par l'autorité administrative compétente - après

avis de l'EP - dans les espaces urbanisés⁴. D'après l'art. R. 331-18, c'est le décret de création du parc qui fixe la liste des travaux qui peuvent faire l'objet de l'autorisation spéciale. Pour la Guyane, l'art. L. 331-15-2 ne reprend pas la distinction espaces urbanisés / non urbanisés ; la compétence de l'autorité administrative en matière d'urbanisme est donc éludée. Dès lors, les travaux (à l'exception des travaux d'entretien normal et, pour les équipements d'intérêt général, de grosses réparations) sont interdits dans les cœurs du parc, sauf autorisation spéciale de l'EP. Toutefois, celle-ci doit être délivrée non pas seulement après avis du conseil scientifique comme dans le régime de droit commun, mais également après avis du comité de vie locale.

Le régime juridique applicable dans les DOM diffère substantiellement du régime de droit commun. Ainsi, l'art. L. 331-15-II dispose que la charte doit être compatible avec le schéma d'aménagement régional, sans que la valeur respective de ces deux instruments ne soit spécifiée. En outre, en vertu de l'art. L. 331-15-I, lorsque le cœur du parc représente plus d'un quart de la surface totale du département (ce qui sera le cas du futur parc de la Réunion), l'autorisation spéciale nécessaire à la réalisation de travaux pourra notamment être accordée – pour les activités, travaux, constructions et installations d'intérêt général – « lorsque des contraintes techniques ou topographiques rendent techniquement ou financièrement inacceptable une autre localisation ». Cette dernière condition n'est pas requise pour les installations indispensables à l'approvisionnement en eau et en énergie géothermique ; elle ne l'est pas non plus – et c'est plus contestable – pour les installations ou constructions légères à usage touristique. Or, aucune référence n'est faite dans la loi à la définition restrictive de l'habitation légère de loisir telle qu'elle résulte de l'art. R. 444-2 du code de l'urbanisme (constructions à usage non professionnel, démontables ou transportables). Le risque est ainsi que les constructions légères se consolident et deviennent définitives⁵.

Dans le cas spécifique de la Guyane, le problème est sensiblement identique. Comme on le sait, une autorisation spéciale pour les travaux – autres que ceux d'entretien normal, et, pour les équipements d'intérêt général, autres que les grosses réparations – doit être délivrée par l'EP. Mais à l'inverse du régime applicable lorsque le cœur représente plus d'un quart de la surface du DOM, l'autorisation spéciale peut être accordée pour les travaux relatifs à des installations ou constructions légères à usage touristique, à la condition néanmoins que les contraintes évoquées ci-dessus rendent techniquement ou financièrement inacceptable une autre localisation. Telle qu'elle est rédigée, la loi ne précise pas s'il est nécessaire que ces installations et constructions existent déjà, ou si ces travaux peuvent avoir pour objet de les créer. Cela dépendra du décret de création et de la charte, mais au vu du projet guyanais, de telles installations pourront être créées, dans certaines limites encore mal définies.

Enfin, dans le régime de droit commun, lorsqu'ils sont « de nature à affecter de façon notable le cœur ou les espaces maritimes du parc national », les travaux ou aménagements soumis à étude d'impact, à autorisation au titre de la loi sur l'eau ou au titre des installations classées ne peuvent être autorisés que sur avis conforme de l'EP du parc après avis de son conseil scientifique⁶.

D'après l'art. L. 331-4-1, à ces règles générales résultant de la loi s'ajouteront des *règles particulières* issues aussi bien du *décret de création* (pour le cœur) que de la *charte*

⁴ Ces dispositions valent servitude d'utilité publique et sont annexées aux plans locaux d'urbanisme (PLU).

⁵ Voir dans ce sens J.-. M. Février, « Les parcs à l'heure de la réforme », *Environnement*, juin 2006, p. 13.

⁶ Dans les départements d'outre-mer, ce régime de l'avis conforme ne s'applique qu'aux cœurs (art. L. 331-15-III).

(pour l'ensemble du parc, sous réserve de compatibilité avec le décret). Ces réglementations peuvent autoriser le maintien d'activités existantes sous certaines conditions (non prévues *a priori* par la loi), et interdire ou soumettre à un régime particulier les activités de nature à nuire au parc. Ces activités sont, notamment, la chasse, la pêche, l'extraction de métaux non concessibles, l'utilisation des eaux, la circulation du public quel que soit le moyen emprunté, les activités commerciales, ou « toute action susceptible de nuire au développement naturel de la faune et de la flore » – ce qui, à la fois, est très large et ne veut pas dire grand-chose. En vertu de la loi de 2006, la chasse ne sera donc pas nécessairement interdite, alors qu'elle l'était dans tous les parcs, sauf dans le parc des Cévennes qui prévoit un règlement annuel confirmé par arrêté ministériel et dont l'exécution est confiée au CA.

Par ailleurs, l'approche du patrimoine naturel et de sa préservation est bien moins statique que celle de la loi de 1960. Les mesures prises par le parc ne se réduisent en effet pas seulement à la possibilité d'interdiction ou à l'obligation de réglementation des activités humaines. D'après l'art. L. 331-9, l'EP du parc peut, dans le cœur, prescrire l'exécution de travaux ou ordonner les mesures permettant de restaurer des écosystèmes dégradés ou prévenir une évolution préjudiciable des milieux naturels - et donc, sans doute et par ricochet, aller plus loin que ce qui est prévu dans la charte, en terme d'interdiction ou de réglementation.

Autre innovation considérable de la loi de 2006 : en vertu de l'art. L. 331-4-2, des catégories de personnes peuvent ne pas être assujettis aux articles L. 331-4 et L. 331-4-1. Il s'agit des « résidents permanents dans le cœur du parc », des « personnes physiques ou morales exerçant une activité agricole, pastorale ou forestière de façon permanente ou saisonnière dans le cœur », et des « personnes physiques exerçant une activité professionnelle à la date de création du parc national dûment autorisée par l'établissement du parc ». Ces personnes peuvent donc se voir reconnaître le droit de faire plus de choses et/ou avec moins de contraintes, ceci afin de leur assurer des conditions normales d'existence et de jouissance de leurs droits, dans une mesure « compatible avec les objectifs de protection du cœur du parc national ». Le décret d'application de la loi a posé les conditions de ces dérogations. D'après l'art. R. 331-21 du code de l'environnement, le décret de classement et la charte peuvent prévoir, dans les zones du cœur du parc qu'ils identifient, des exceptions aux interdictions qu'elles édictent en matière notamment d'activités commerciales nécessaires à un tourisme compatible avec les objectifs du parc, d'utilisation des eaux, de circulation et, sans préjudice de l'application des dispositions particulières aux espèces animales et végétales, de prélèvement d'animaux ou de végétaux pour leur consommation personnelle.

Bien que cette « situation préférentielle » de certaines catégories de personnes n'était pas expressément prévue par la loi de 1960, cela a pu quelquefois être entériné par un décret de création. Ainsi, dans le parc des Cévennes, les propriétaires de terrains et leurs ayants droit conservent la libre disposition des « champignons, plantes médicinales et fruits sauvages ». Pour les Ecrins, ce droit est élargi aux escargots, mais limité aux végétaux figurant sur une liste établie par le parc.

Eu égard à la situation de ces catégories de personne « privilégiées », et notamment des communautés amérindiennes et bushinenge, le régime de la Guyane est-il réellement différent du régime de droit commun ? En lisant l'art. L. 331-15-3, force est de constater que le fait de déroger, dans le cœur, aux art. L. 331-4 et L. 331-4-1, reste une *possibilité*

*et non pas une obligation qui serait posée par la loi et que le décret de classement et la charte devraient respecter, même en ce qui concerne les « communautés d'habitants qui tirent traditionnellement leurs moyens de subsistance de la forêt, pour lesquelles des droits d'usage collectif sont reconnus pour la pratique de la chasse, de la pêche et de toute activité nécessaire à leur subsistance ». De plus, ces communautés ne sont donc pas placées dans une situation différente – meilleure ou pire – que les « résidents permanents » ou que « les personnes physiques ou morales résidant dans le parc et exerçant une activité agricole, pastorale ou forestière de façon permanente dans le cœur du parc ou prélevant, à titre occasionnel, leurs moyens de subsistance personnels dans ces espaces ». Le projet de parc amazonien confirme ces éléments : *tous les résidents du cœur de parc sont traités de la même façon, c'est-à-dire qu'ils peuvent exercer librement toute activité de subsistance, même si pour les résidents ces activités doivent rester occasionnelles.**

D'autre part, on peut se poser la question du rôle de l'office national des forêts (ONF) en ce qui concerne la situation particulière des ressources forestières. D'abord, le projet de parc amazonien prévoit que, dans le cœur, c'est l'EP qui sera compétent sur les questions forestières, et non pas l'ONF. Ceci étant entendu, faudra-t-il, pour que les communautés puissent utiliser ces ressources, que soit mise en œuvre la procédure d'adjudication de coupes telle qu'elle résulte du droit commun ? Les droits d'usage collectifs, exercés dans certaines conditions, permettront-ils de s'en passer ? Etant donné que les terres forestières reconnues aux communautés ne sont pas soumises aux prescriptions des autorités forestières – pour les coupes « normales », c'est-à-dire à usage essentiellement domestique (habitations, pirogues...) –, on peut logiquement penser qu'aucune procédure ne devra être enclenchée pour des cas similaires lorsque ces terres font partie d'un cœur de parc (sauf espèce protégée)⁷. En tout état de cause, dans l'état actuel du projet amazonien, il semble que l'EP disposera de la faculté de décider dans quelle mesure les activités existantes peuvent être maintenues, qu'il s'agisse des pratiques forestières ou des pratiques agricoles des communautés⁸. Par ailleurs, dans la partie de la loi qui traite de la Guyane, le décret d'application n'était pas expressément requis. Ce dernier ne traite donc logiquement pas de la question. Dès lors, c'est le décret de classement ou la charte qui établiront leurs propres critères pour édicter des dispositions plus favorables aux catégories de personnes mentionnées. Par ailleurs, incidemment, on peut se demander si la formulation « [...] pour lesquelles des droits d'usage collectif sont reconnus [...] » ne peut pas être pris dans un sens performatif, et non pas descriptif. Cette interprétation obligerait l'EP du parc à accélérer la reconnaissance des droits collectifs des communautés sur leurs terres (reconnaissance officialisée par arrêté préfectoral), cette reconnaissance n'étant réalisée aujourd'hui que pour un faible pourcentage.

Il convient néanmoins de souligner la position particulière des communautés autochtones et locales (qui tirent leurs moyens de subsistance de la forêt), telle qu'elle ressort de l'art. L. 331-15-5. L'EP du parc amazonien de Guyane a en effet pour mission de « contribuer au développement [de ces communautés], en tenant en compte de leur mode de vie traditionnel [...] ». On peut considérer cette disposition comme un critère

⁷ C'est ce vers quoi semble se diriger le projet amazonien.

⁸ Cas unique dont pourrait s'inspirer le parc amazonien, Port-Cros dissocie les activités agricoles traditionnelles (autorisées) et nouvelles (pouvant être interdites par le directeur). Toutefois, le seul fait que l'agriculture soit traditionnelle (sur brûlis) ne devrait bien entendu pas entraîner son autorisation automatique et surtout irréversible. Des seuils (de production, de population...) pourraient être prescrits par le CA sur avis du conseil scientifique et du comité de vie locale : dès lors que ces seuils seraient dépassés, une réglementation pourrait venir atténuer la liberté des communautés.

permettant une appréhension plus avantageuse de cette catégorie de personnes, même si l'EP doit également, sans doute au profit de tous, « participer à un ensemble de réalisations et d'améliorations d'ordre social, économique et culturel dans le cadre du projet de développement durable défini par la charte du parc national ».

C- Valeur et sanction des normes

Non seulement la charte entérine des règles s'inscrivant dans une hiérarchie des normes spécifiques au parc, mais en plus ces règles ont une valeur supérieure aux normes « de droit commun » applicables sur le territoire du parc. Ainsi, d'après l'art. L. 331-3-III, les schémas de cohérence territoriale (SCOT), les plans locaux d'urbanisme (PLU) et les cartes communales doivent être compatibles avec les objectifs de protection et les orientations de la charte. Dans la même logique, lorsque l'un de ces documents est approuvé avant l'approbation de la charte, il doit, si nécessaire, être rendu compatible dans un délai de trois ans à compter de l'approbation de celle-ci⁹.

Pour s'assurer de cette comptabilité, l'EP du parc est associé automatiquement – et non plus sur sa demande – aux procédures d'élaboration et de révision des SCOT et des PLU. Parallèlement, lors de leur élaboration ou de leur révision, les documents de planification, d'aménagement et de gestion des ressources naturelles relatifs notamment à l'agriculture, à la sylviculture, à la gestion cynégétique et à la gestion de la faune sauvage – activités figurant sur une liste fixée par le décret d'application (art. R. 331-14-D) – sont soumis pour avis à l'EP du parc. Dans le cœur du parc, ces documents doivent être compatibles ou rendus compatibles, dans un délai de trois ans à compter de l'approbation de la charte s'ils sont antérieurs à celle-ci, avec les objectifs de protection définis par cette dernière.

Le nouvel article L. 331-26 du code de l'environnement renforce de façon importante l'arsenal répressif pour la violation des prescriptions applicables au cœur du parc. Entre autres, dorénavant, l'infraction (ou la tentative d'infraction) pourra être punie d'une peine de prison de deux ans et de trente mille euros d'amende. Les personnes morales pourront faire l'objet d'une condamnation.

Les agents commissionnés et assermentés par le parc national ont désormais compétence pour rechercher et constater non seulement la violation des dispositions prévues pour la protection du cœur du parc, mais aussi l'ensemble des infractions à caractère environnemental réalisées sur le territoire des communes incluses dans l'aire d'adhésion (art. L. 331-18 du code de l'environnement). Ces agents peuvent également suivre les choses enlevées et les mettre sous séquestre. Néanmoins, pour pénétrer dans les bâtiments, les cours attenantes et les enclos, les agents du parc doivent être assistés d'un officier de police judiciaire (qui a l'obligation de les accompagner). Ils peuvent saisir l'objet de l'infraction ainsi que les instruments ayant servi à la commettre (y compris le véhicule), sauf dans les locaux à usage d'habitation (art. L. 331-24). Enfin, les agents du parc (et ceux habilités en matière d'infraction dans les domaines de la chasse, de la pêche et de la forêt) peuvent exiger des personnes présentes dans le cœur du parc ou en sortant qu'elles présentent le contenu de leurs « sacs, carniers ou poches à gibier ».

⁹ Dans les DOM, en l'absence de mention contraire dans la charte du parc, la règle de la compatibilité entre les documents locaux d'urbanisme et les orientations de la charte ne s'applique que dans les cœurs.

Filoché Geoffroy (2006)

La réforme des parcs nationaux : diversification des acteurs, redéfinition des compétences et des outils de gestion

In : Aubertin Catherine (ed.), Pinton Florence (ed.), Rodary Estienne (ed.). Les aires protégées, zones d'expérimentation du développement durable : recueil des contributions

Orléans : IRD, 11 p. multigr.

Séminaire de Clôture de l'ATI : Action Transdépartementale Incitative Aires Protégées, Arvieux (FRA), 2006/11/28-30