



DE LA DIFFICULTÉ DE DÉFINIR LES PNR DEPUIS UN DEMI-SIÈCLE

Chantal CANS

Maître de conférences HDR, émérite, Le Mans Université

Résumé La question de la nature juridique des PNR n'est pas nouvelle. Mais elle reprend de l'acuité à chaque nouvelle intervention législative modifiant leur régime : c'est le cas avec la loi relative à la reconquête de la biodiversité dont l'intitulé suppose que les thèmes abordés aient un lien direct avec la protection de la nature.

Peu de critères objectifs permettent de cerner précisément la question, puisqu'il n'existe pas de définition de ce qu'est un « espace protégé » : à peine le droit international et les travaux scientifiques et/ou associatifs (UICN) permettent-ils d'en dégager quelques-uns, mais leur variété, notamment d'un point de vue comparatiste, ne conduit pas à faire émerger une acception uniforme. Il en est ainsi également en droit interne : l'insertion des PNR au Code de l'environnement tendrait à les catégoriser parmi les « espaces protégés ». Mais ce critère est-il suffisant ? Certes non.

C'est davantage d'un point de vue téléologique, autant que politique en s'appuyant notamment sur l'évolution historique, que l'on peut tenter de mieux cerner leur place au sein des procédures de protection ou de conservation des territoires. De 1967 à aujourd'hui, les PNR sont passés d'un outil d'aménagement du territoire à un vecteur non négligeable des politiques publiques environnementales, et leurs liens multiples avec d'autres branches du droit les placent au sein de la hiérarchie des normes : leur efficacité et leur effectivité immédiate sont à ce prix. Mais n'y ont-ils pas perdu un peu de leur âme ? L'ambiguïté n'est-elle pas consubstantielle aux PNR ? N'est-elle pas en quelque sorte leur « marque de fabrique » ? Une « clarification » de leur statut n'irait-elle pas radicalement en sens inverse des effets attendus ? Parfois, la clarification ne mène qu'à la confusion et à la complexification, dans lesquels l'opportunité perd son pouvoir créateur.

Mots clés : Nature juridique des PNR, évolution du régime, espace naturel protégé.

Summary *The difficult definition of nature regional parks. The legal nature of NRP is an old question, but it remains actual as showed by the successive legislative change. It is once more the case with the Law on biodiversity of 2016. A few objective criteria allow us to define precisely what is a protected area, since international law and the IUCN provide for only limited lines. However, from a comparative*

perspective, there is no harmonised conception. Are NRP protected areas since they are now referred to by the Environment code? It is not enough to say.

It requires a teleological and political approach to have a better understanding. From 1967 to nowadays, NRP have evolved from a tool of land planning to one for implementation of environmental policies. But haven't they lost a bit of their soul? Ambiguity isn't a part of what they are intrinsically? What would be the effect of the "clarification" of their status? More complexity probably.

Keywords: Nature regional parks, evolution of applicable rules, protected area.

Selon le site de la Fédération des Parcs Naturels Régionaux, dès 1964 « une mission est mandatée par le ministre de l'Agriculture, Edgar Pisani, et la DATAR pour imaginer une nouvelle formule, moins « contraignante » que celle des Parcs nationaux sur des territoires ruraux habités au patrimoine remarquable ». À lire entre les lignes, il s'agissait de créer un « outil » nouveau (une « formule »), confié à une « mission » pour inventer une « nouvelle catégorie » de territoires « ruraux habités » qui ne comporterait pas (ou peu) de « contraintes ». Cette annonce n'avait donc pas réellement pour objet la mise en place d'une « procédure » spécifique de conservation d'espaces naturels protégés.

L'un des fondateurs du droit de l'environnement, le Professeur Jean Lamarque¹, considérait en 1973 que « Le système (*sic*) des PNR part du principe que le citadin aspire à reprendre périodiquement contact avec un milieu différent de son horizon quotidien ; il aspire plus ou moins confusément à la *verdure*, au *silence*, à la *pureté de l'atmosphère*, et, de façon plus large, au contact avec *la vie à l'état pur*, c'est-à-dire avec la *vie animale*, et, dans ses *relations sociales*, avec des hommes qui ont conservé avec leurs semblables des *rapports non sophistiqués* ». Il est alors question de « qualité de la vie », de « bien-être » voire de « santé », mais en aucune manière de protection. Pour sembler désuète aujourd'hui, cette appréciation était très illustrative à l'époque.

En réalité, les PNR n'ont pas été imaginés au regard d'une conception « amoindrie » des parcs nationaux, mais bien comme un outil d'aménagement *intégré* du territoire. Or ce concept n'ayant alors pas encore vu le jour, son emploi aujourd'hui serait un anachronisme... Pourtant, les PNR sont souvent cités comme le meilleur exemple d'une politique du « développement durable », en ce qu'ils associent développement économique et social et maintien des caractères plus ou moins naturels du territoire concerné, tous éléments rassemblés dans la définition du Professeur Lamarque. Mais, au plan juridique, d'un instrument simple et souple fondé sur un accord entre l'État et la Région, sans « contrainte » particulière, les PNR se sont « enrichis » d'une multitude de dispositions parfois bien plus contraignantes que

¹ J. Lamarque, *Droit de la protection de la nature et de l'environnement*, LGDJ 1973, p.192 s.



celles qui régissent les parcs nationaux, notamment depuis la réforme de 2006², ces derniers ayant fait corrélativement le trajet presque inverse d'une « déréglementation ». Cette évolution diamétralement opposée, dont nous ne retiendrons que les principales étapes, a eu pour principal effet de rapprocher considérablement les deux instruments, au point qu'ils paraissent aujourd'hui quasiment siamois, même dans un cadre décentralisé pour les PNR, les parcs nationaux ayant fait l'objet de ce que le rapport Giran évoquait pudiquement comme un rapprochement avec leur base, perdant notoirement leur essence régalienne.

Il s'avère intéressant d'examiner de quelle manière ce glissement s'est produit, et en quoi il a – ou non – modifié profondément la nature juridique initiale de l'intention originelle : il semble bien qu'une certaine ambiguïté, pas nécessairement fortuite, soit au cœur de cette évolution qui oppose deux tendances bien différentes.

I. LES PETITS PAS DE LA « JURIDICISATION » PROGRESSIVE D'UN OUTIL D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

D'un point de vue juridique, l'évolution des PNR peut être analysée comme constituée de trois phases, toutes marquées par un lobbying de leurs supporters : les partisans d'une procédure souple et vivante d'aménagement du territoire n'ont pas vaincu les tenants d'une conception plus ciblée, visant à faire des PNR des espaces naturels protégés à part entière, ce qu'ils ne sont pas (encore) devenus. Sans doute pour leur plus grand bien. La « juridicisation » progressive des PNR, essentiellement (mais pas uniquement) par leur intégration au droit de l'environnement, leur symbolique consécration par la loi de 1993, suppose que l'on examine la réalité de leurs effets contraignants par les biais cumulatifs de leurs liens renforcés avec le droit de l'urbanisme, ou avec des lois thématiques transversales qui leur ont été rendues opposables (publicité, enfouissement des lignes électriques, circulation des véhicules, etc.). Cette juridicisation est le fait d'apports externes au droit des PNR et non le résultat d'une évolution attendue de l'outil lui-même.

Réunies à Lurs-en-Provence à l'initiative de la DATAR du 25 au 30 septembre 1966, une centaine de personnalités de divers horizons (architectes, aménageurs, ministres, fonctionnaires, responsables d'associations, hommes de théâtre, poètes...) mettent en commun leurs réflexions pour inventer cette formule des « Parcs naturels régionaux » à la française. Peu de scientifiques y participent, et encore moins de « protecteurs de la nature ».

² C. Cans, « Les parcs nationaux sont morts : vive les parcs nationaux de développement local », *AJDA* 2006, n° 26, p. 1431.

L'acte « fondateur » : le décret de 1967

C'est contre l'avis du Conseil d'État, qui considère ce nouvel outil comme du droit « gazeux », que le 1^{er} mars 1967 le Général de Gaulle signe un décret instituant les PNR. Si l'article 1^{er} de ce décret³ évoque un « classement » et l'objectif de « protéger » et d'« organiser » un territoire, il ne situe en aucune manière les PNR en référence aux outils de protection existants (parcs nationaux depuis 1960, réserves naturelles depuis 1957 ou encore sites classés depuis 1930 : il n'y est nullement question de protection si ce n'est celle des « hommes » et du tourisme. Depuis, les PNR et leur puissante Fédération n'ont cessé de saisir toute occasion législative ou réglementaire pour renforcer ce « substrat » juridique et l'élargir à la protection de la nature et même, aujourd'hui, à la biodiversité.

Ce décret de 1967 reste proclamatoire, et c'est la circulaire du 1^{er} juillet 1967⁴ qui va conférer aux PNR un peu plus de substance, notamment quant aux modalités de leur création. La procédure est entièrement entre les mains de l'État, même si l'initiative appartient aux communes, groupements de communes ou départements (la région n'existe pas encore). Seul l'État est compétent pour définir « les principes généraux de la politique en matière de » PNR.

Puis les PNR quittent le giron de la DATAR en 1971 pour rejoindre celui du tout jeune ministère chargé de l'Environnement. Le 17 novembre 1971, en installant la Fédération des Parcs naturels de France, Robert Poujade, ministre de l'Environnement, qualifie les Parcs naturels régionaux d'« outils d'aménagement fin du territoire ». Avec l'apparition des Régions (qui n'ont pas encore le statut de Collectivité territoriale⁵), un nouveau décret de 1975⁶ précise le rôle et le mode de « création » des Parcs naturels régionaux : les régions ont désormais l'initiative de proposition, d'élaboration de la charte, et de délibération pour la création du PNR. Elles peuvent aussi participer à leur financement. L'État conserve la compétence de l'agrément final de la charte et du « classement » des PNR. Il ne s'agit encore que d'un « agrément » (article 4) ou d'une « qualification » (article 9), et non d'un « classement », ces différents termes étant alternativement employés.

La loi relative à la Protection de la nature du 10 juillet 1976⁷ ne s'intéresse guère aux PNR. Un amendement ajouté *in extremis* à son article 1^{er} dispose toutefois que « la réalisation de ces objectifs doit également assurer l'équilibre harmonieux de la

3 Décret n° 67-158 du 1^{er} mars 1967, instituant les Parcs naturels régionaux, art. 1^{er} : « Le territoire de tout ou partie d'une ou de plusieurs communes peut être classé en « parc naturel régional » lorsqu'il présente un intérêt particulier, par la qualité de son patrimoine naturel et culturel, pour la détente, le repos des hommes et le tourisme, et qu'il importe de le protéger et de l'organiser ».

4 Non publiée.

5 Loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions.

6 Décret n° 75-983 du 24 octobre 1975 relatif aux Parcs naturels régionaux (Initiative et fonctionnement des Parcs aux Régions).

7 Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature.



population résidant dans les milieux urbains et ruraux (...) », ce qui évoque bien sûr les PNR dans le contexte de l'époque.

En 1977, on doit la première évocation d'une contribution potentielle des PNR à la protection de « l'environnement » au Président Giscard d'Estaing qui déclare : « les Parcs naturels régionaux représentent dans notre pays un exemple d'harmonisation entre le développement économique et la préservation de l'environnement ». Il est alors décidé de pérenniser l'aide de l'État au fonctionnement et à l'aménagement des PNR après la fin du VII^{ème} Plan qui devait en être le terme.

À la même époque, le décret d'application de l'article 2 de la loi sur la protection de la nature (études d'impact)⁸ dispose que « le directeur d'un Parc naturel régional est obligatoirement saisi de l'étude d'impact pour les travaux qui intéressent la zone du Parc ». C'est la première fois qu'une réglementation qui leur est *a priori* étrangère est rendue applicable à leur cas. Cette disposition sera confirmée par le décret du 25 avril 1988 (v. *infra*). Le juge administratif ne manque pas de sanctionner la méconnaissance de cette obligation⁹. Et cette intervention des PNR dans l'évaluation environnementale des plans et programmes a été renforcée depuis lors¹⁰.

De même, le décret d'application de la loi sur l'Architecture¹¹ instituant les Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement (CAUE) précise que les PNR peuvent « déléguer leurs missions aux services d'assistance architecturale fonctionnant déjà dans les Parcs naturels régionaux ». Cette mission sera confortée par la loi Biodiversité de 2016¹², tout en restant formellement extérieure au droit des PNR.

Le 12 septembre 1979, Raymond Barre (Premier Ministre), adresse une circulaire¹³ à tous les membres du Gouvernement précisant que l'État doit respecter les chartes des PNR et ne pas se désinvestir sur leurs territoires. Elle met pour la première fois à pied d'égalité parcs nationaux et PNR en considérant que « Les parcs nationaux

8 Décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977 pris pour l'application de l'article 2 de cette Loi : ajout d'un article 7 bis dans le décret n° 75-783 (travaux soumis à la procédure de l'étude d'impact).

9 V. annotations sous art. R.133-14, *Code Dalloz 2018* et notamment « il est constant que le directeur du PNR Normandie-Maine qui inclut les zones de la commune de Lignéres-Orgères soumises au remembrement n'a pas été saisi de l'étude d'impact à laquelle il a été procédé avant l'enquête publique sur le projet de remembrement et n'a pas été mis en mesure de donner son avis sur cette étude ; M. X... est par suite fondé à soutenir que la décision attaquée est intervenue sur une procédure irrégulière et à en demander l'annulation », CE 21 octobre 1992, n° 71719.

10 V. art. R. 333-14 C. env., mod. Décret n° 2017-1156 du 10 juillet 2017.

11 Loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 relative à l'architecture, art. 6, et décret.

12 Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, art. 173, qui modifie l'art. 7 de la loi n° 77-2 préc., non intégrée au Code de l'environnement.

13 Circulaire du 12 septembre 1979 relative aux parcs nationaux et aux parcs naturels régionaux (*JO* 22 sept., *RJE* 1985, n° 3, p. 381-382).

et les parcs naturels régionaux sont les moyens privilégiés d'une politique d'aménagement national qui recherche la préservation des espaces fragiles et leur insertion dans l'économie locale ». Cette assertion, fantaisiste au regard du droit positif de l'époque, ouvre pour la première fois la porte aux PNR parmi les espaces naturels protégés. Elle met en avant, par ailleurs, le rôle de développement économique local des PNR, ce qui ne saurait être le cas, alors, des parcs « nationaux ».

Au plan de la politique publique, et après de nombreuses interventions au Parlement, une ligne budgétaire est alors instaurée au Secrétariat d'État à l'Environnement dédiée au fonctionnement des Parcs naturels régionaux « qui participent à la politique générale d'une meilleure répartition de la population sur l'ensemble du territoire et de revitalisation humaine et économique des zones rurales »¹⁴. Cette aide financière de l'État sera modulée – de 15 à 45% – en fonction de la situation démographique et financière de chaque Parc, de sa « valeur écologique » et de l'effort qu'il s'engage à entreprendre en faveur de l'aménagement du territoire et de la protection de la nature.

Puis la loi sur la publicité¹⁵ régit l'affichage dans les Parcs nationaux, les réserves et les sites classés (aujourd'hui art. L. 581-4 C. env., mod. Loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016). Cette interdiction n'est alors pas applicable aux PNR. Elle l'est désormais, non par un texte consacré aux PNR, mais par une section du Code de l'environnement propre à la publicité en dehors des agglomérations (art. L. 581-8 C. env.), l'article L. 333-1 prévoyant depuis 2014 les modalités d'application de ce régime dans les PNR (art. L. 581-14 C. env.).

En 1982/1983 intervient la décentralisation : les PNR sont la seule procédure « environnementale » décentralisée (et encore, pas totalement, uniquement l'initiative – la décision finale restant de la compétence de l'État) au niveau d'une catégorie de collectivité territoriale : la région.

La même année, Huguette Bouchardeau, secrétaire d'État chargée de l'Environnement et de la Qualité de la Vie, déclare : « les Parcs naturels régionaux sont aujourd'hui des exemples remarquables d'auto-développement... Ils sont et doivent devenir plus encore des bancs d'essai pour des politiques qui s'imposeront un jour sur l'ensemble de notre pays », confortant leur caractéristique d'outil de promotion du développement durable, avant l'heure.

Après une gestation de neuf ans, un nouveau décret de 1988¹⁶ met en conformité la politique des PNR avec la décentralisation : il affirme l'objectif premier des PNR (protection et gestion du patrimoine, « notamment par une gestion adaptée des milieux

¹⁴ André Fosset, Ministre de la Qualité de la Vie, Assemblée générale de la Fédération des Parcs - 11 juin 1976.

¹⁵ Loi n° 79-1150 du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et aux préenseignes, art. 4.

¹⁶ Décret n° 88-443 du 25 avril 1988 relatif aux parcs naturels régionaux (JO 27 avr.).



naturels »), reconnaît aussi leur rôle de développement économique et social, ainsi que leur objectif d'expérimentation, d'exemplarité et de recherche. Si les Régions gardent l'initiative de la création d'un Parc, le décret confirme que c'est l'État qui, au vu d'une obligation de résultat, classe le territoire, pour une durée limitée à dix ans (art. 5), renouvelable (art. 8) sur la base d'un bilan – ce qui est une nouveauté. Ce classement s'effectue par décret du Premier Ministre sur proposition du ministère chargé de l'Environnement. Il peut y être mis fin en cas de dysfonctionnement (art. 9).

Puis intervient la codification administrative du droit de la protection de la nature au sein du Code rural¹⁷ : pour les PNR, dont le régime n'obéissait alors à aucune norme législative, cette codification est faite en totalité en partie réglementaire de ce Code (art. R. 244-1 s.).

Les 25 et 26 juin 1991, sous le thème « Parcs naturels régionaux - Horizon 2001 », les Parcs se rassemblent dans le PNR du Morvan pour réaffirmer le tryptique qui constitue l'essence même de tout Parc – un territoire, un projet, un contrat – et réfléchir à leur avenir. À cette occasion, le président François Mitterrand proclame que « les Parcs naturels régionaux représentent une des meilleures façons d'intégrer la protection de la nature dans nos habitudes et dans notre vie ... » et « qu'en organisant et en gérant de manière encore plus exigeante, encore plus rigoureuse les Parcs existants, (ils seront) un exemple pour la nation ».

Commence parallèlement un long processus d'intégration, dans la législation des PNR, de dispositions législatives à portée générale : par exemple, la loi réglementant la circulation des véhicules motorisés dans les espaces naturels (dite loi « 4X4 ») précise que « la charte de chaque Parc naturel régional doit comporter un article établissant les règles de circulation des véhicules à moteur sur les voies et chemins de chaque commune adhérente au Parc ». Dans la réalité, aucune charte n'avait jamais comporté ledit article, et c'est la loi Biodiversité, modifiant l'article L. 362-1 du Code de l'environnement, qui élargit l'obligation à celle de définir les « orientations » et les « mesures relatives à la circulation des véhicules à moteur », qui pourrait connaître une meilleure mise en œuvre.

II. UNE MATURITÉ SANS IDENTITÉ, UNE EFFECTIVITÉ RELATIVE

Ce qui caractérise les PNR aujourd'hui est à la fois une certaine maturité, attestée par le succès de la formule, mais aussi l'absence d'identité précise. La conséquence principale en est leur effectivité relative : ainsi les objectifs qui leur sont dévolus par l'article L. 333-1 ne sont accompagnés d'aucune compétence particulière.

¹⁷ Décrets n° 89-804 et 89-805 du 27 octobre 1989 (JO 4 nov.)

On a pu considérer que les PNR sont devenus un objet juridique digne d'intérêt à partir de deux moments majeurs de l'évolution de leur régime. Le premier est sans conteste le téléportage des PNR en partie législative du Code de l'environnement : c'est une erreur commune et fréquente que de croire en la force majeure d'un tel baptême, au point que les acteurs civils ne s'en lassent pas. On trouve par exemple dans la loi Biodiversité maints exemples de dispositions de nature réglementaire insérées sous une forme législative. Cela n'est pas sans effet sur la légistique : toute modification ultérieure devra faire l'objet d'une nouvelle loi, ce qui est regrettable notamment lorsqu'il s'agit de simples dispositions procédurales. À défaut, c'est à l'alinéa 2 de l'article 37 de la Constitution (délégation, dite aussi déclassement, sans effet sur la forme législative) qu'il faudra faire appel.

Mais on ne saurait évoquer un « droit commun » des PNR, car la plupart des outils nécessaires à la réalisation de leurs objectifs sont extérieurs à leur régime.

L'article 2 de la loi « sur la protection et la mise en valeur des paysages »¹⁸, au regard de l'intitulé de la loi, est apparu comme un cavalier législatif. Il est notoire que le ministre de l'époque (qui n'a tenu ce rôle que pendant onze mois) a voulu marquer rapidement son empreinte. Cet article, s'il donne pour la première fois une base législative aux PNR, ne modifie pas substantiellement les textes réglementaires antérieurs, qu'il « hisse » au niveau de la loi dans les articles L. 244-1 et suivants du Code rural¹⁹. On discerne mal leur portée normative, ni leur nature législative au sens de l'article 34 de la Constitution. Mais la loi est ressentie par les acteurs de terrain, comme une « révolution », une « consécration », qui entérinerait définitivement l'entrée des PNR dans la cour des grands.

En revanche, le même article dispose que « les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec les orientations et les mesures de la charte », ce qui inverse le rapport de compatibilité jusqu'alors admis en droit de l'urbanisme. Ce faisant, il confère une portée juridique aux chartes des Parcs avec lesquelles ils doivent désormais être compatibles : or les servitudes instituées par ces documents d'urbanisme sont soumises à enquête publique, quand ce n'est pas (encore) le cas des PNR. D'autre part, la durée désormais limitée à dix ans du classement en PN conduit à s'interroger sur la portée à moyen terme du nouveau dispositif : qu'advient-il du point de vue de la validité des POS/PLU et autres documents d'urbanisme en cas de déclassement, ou de non-renouvellement ?

¹⁸ 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 (*JO* 9 janv.)

¹⁹ « Art. L. 244-1. - Les parcs naturels régionaux concourent à la politique de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de développement économique et social et d'éducation et de formation du public. Ils constituent un cadre privilégié des actions menées par les collectivités publiques en faveur de la préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel ».



Le décret subséquent de 1994²⁰ précise les trois critères qui peuvent conduire au classement d'un Parc : qualité patrimoniale et cohérence du territoire, qualité du projet et capacité à le conduire. Il fixe la règle du jeu de l'élaboration des chartes des Parcs qui deviennent opposables aux documents d'urbanisme, et prévoit la signature d'une convention avec l'État pour veiller à la cohérence des politiques publiques avec la charte du Parc.

Une effectivité relative

À plusieurs reprises, le juge administratif a été conduit à prononcer le sursis à exécution d'arrêtés préfectoraux autorisant, pour le premier, un centre d'enfouissement de déchets urbains²¹, pour le second, une carrière²² à l'intérieur du territoire d'un PNR. Les conclusions du commissaire du gouvernement sont claires : sur le plan strict du droit de l'environnement, de telles décisions n'auraient pas dû être annulées, car elles étaient conformes à la charte du parc. Pour autant, c'est la prise en compte de la qualité du site, en tant qu'elle fait partie des intérêts protégés à l'article L. 511-1 du Code de l'environnement (installations classées), qui motive la décision d'annulation du juge, pour erreur manifeste d'appréciation. La portée juridique des PNR doit donc s'entendre, au-delà de leur propre statut, au vu d'autres dispositions plus générales du droit de l'environnement, même si la charte d'un PNR est dépourvue de portée normative²³. Cette interprétation est confirmée par la décision du Conseil d'État relative à la DUP d'un projet de ligne à très haute tension qui « traverse, aussi, le parc naturel régional du Verdon, créé par décret du 3 mars 1997, et dont la charte prévoit en son article 13 l'encouragement à "l'enfouissement des lignes électriques" » : c'est bien entendu sur le fondement de l'article L. 341-11 (protection des sites classés) que la Haute assemblée annule ladite DUP, mais on observe qu'elle évoque également la qualité de PNR des territoires concernés, et non pas le régime juridique que cela supposerait²⁴.

L'âge « adulte » ? Ou juste la consécration d'une spécificité par l'intermédiaire du droit de l'urbanisme ?

Les chartes des PNR s'imposent donc désormais aux documents d'urbanisme, et produisent des effets en matière d'utilisation des sols, par le biais du droit de l'urbanisme. À ce titre, les servitudes qu'elles conduisent indirectement à créer sont

²⁰ Décret n° 94-765 du 1^{er} septembre 1994 pris pour l'application de l'article 2 de la loi « Paysages ».

²¹ CAA Nantes 23 novembre 1995, Sivom du Point-Fort de Saint-Lô, *Dr. env.* mai 1996, n° 38, p. 11, note X. Braud.

²² CAA Nantes 30 mai 1996, Sté Carrières des Noës, *BDEI* 3/1996, p. 20, concl. Isaïe et note Chamard.

²³ TA Rouen 22 septembre 1999, Assoc. pour la défense et le développement de la presqu'île de Brotonne, *AJDA* 2000, p. 176.

²⁴ CE 10 juillet 2006, Assoc. interdépartementale et intercommunale pour la protection du lac de Sainte-Croix, de son environnement, des lacs et sites du Verdon et a., req. n° 288108.

des servitudes d'urbanisme, non indemnissables, en application de l'article L. 105-1 du Code de l'urbanisme²⁵. Elles ne sont pas des « servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols » (SUPAUS). Il n'est dès lors pas question de droit des PNR mais de droit de l'urbanisme, tandis que l'indemnisation des servitudes instaurées par les parcs nationaux et les réserves naturelles appartient à la seconde catégorie. La charte d'un PNR détermine non seulement des orientations, mais également des mesures relatives, notamment, à l'utilisation des sols, et destinées à la mise en œuvre des orientations.

Deux problèmes apparaissent alors, la durabilité de la charte et la caducité administrative, dont la résolution conditionne le devenir des PNR. Pour une durée indéterminée, la solution a finalement été adoptée pour les Réserves Naturelles Régionales, ce n'est donc pas impossible : l'ordonnance n° 2012-9 du 5 janvier 2012 a supprimé la limitation de la durée du classement d'une RNR (art. L. 332-2-1 C. env.) même si elle apparaît toujours en partie réglementaire (art. R. 332-34), et conduit les actes de classement à prévoir une durée... indéterminée ! Mais les PNR ne sont pas, en tant que tels, opposables aux décisions d'aménagement (projets).

Le décret de 2012²⁶ apporte, à titre principal, des modifications à la procédure de classement des PNR. La pertinence et la cohérence des limites du territoire en sont les critères déterminants, au même titre que l'intérêt naturel ou culturel du classement. Les périmètres des PNR ne peuvent néanmoins se superposer à ceux des parcs naturels marins. Le décret confie également au Conseil national de la protection de la nature et à la Fédération des parcs naturels régionaux de France, saisi par le ministre chargé de la protection de la nature à l'occasion d'un projet de création de parc, le soin d'émettre un avis d'opportunité sur l'intérêt même de cette création. À l'occasion d'un renouvellement de classement, le décret précisait que la détermination du périmètre d'étude doit intervenir au plus tard trois ans avant l'expiration du classement. Il précise enfin le contenu de la charte du PNR, qui doit dorénavant intégrer des objectifs visant à assurer la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques.

III. L'IMPÉRIEUSE NÉCESSITÉ D'UN CHOIX

Cette ambiguïté nous semble avoir été fort bien relevée par Gérard Moulinas lors de la journée de Saverne²⁷ : « La revendication (des PNR) est d'exister, et l'existence relève d'abord de la loi. Cette revendication législative est toujours présente dans le réseau des PNR. Face à l'avenir, il sera important de se situer ». Et il conclut par une question pertinente : « Balancerons-nous encore longtemps ? Prendrons-nous, en

²⁵ Ancien article L.160-5 C. urb., qui pose le principe de la non-indemnisation des servitudes d'urbanisme sous certaines réserves.

²⁶ Décret n° 2012-83 du 24 janvier 2012 relatif aux parcs naturels régionaux.

²⁷ Fédération des PNR-SFDE, 6-7 septembre 2006, *RJE* 2006 n° spécial, *Les PNR et le droit*, p. 7.



tant que réseau, un parti véritablement clair sur ce sujet ? Ou bien resterons-nous sur ce sujet dans cette ambiguïté ? ». Là est la vraie question. La loi Biodiversité n'a pas été l'occasion d'y répondre. Si l'on observe les apports de cette loi, on relèvera quelques avancées plutôt symboliques, qui ne font guère avancer le débat de la nature juridique des PNR.

La consécration législative de la Fédération des PNR

Le chapitre I^{er} du titre VI de la loi (art. 48 à 54), consacré aux institutions locales en faveur de la biodiversité, traite étrangement des parcs naturels régionaux dans sa première section, alors que le contenu des dispositions ne nous semble pas relever d'aspects « institutionnels » mais « procéduraux ». On y relève aussi la « reconnaissance » législative de la Fédération des parcs naturels régionaux (art. L. 333-4 C. env.), aberration juridique de ces consécration législatives qui empiètent sur la loi de 1901.

Par ailleurs, le décret de 2017²⁸ précise les conditions dans lesquelles cette Fédération est consultée sur les procédures de classement ou de renouvellement de classement des parcs naturels régionaux : les avis du CNPN et de la Fédération des PNR sur l'opportunité de la création du PNR sont désormais requis par l'article R. 333-6 depuis sa modification de 2017.

La Fédération des PNR s'est dotée depuis 2013 d'un outil de prospective, le Conseil d'orientation, recherche et prospective (CORP), décrit par Gérard Monédiaire²⁹. Son renouvellement en novembre 2016 aurait dû permettre d'initier une vaste réflexion, à la faveur du cinquantenaire des PNR. Le CORP devrait être conduit à réfléchir à certains aspects, et notamment à l'idée de mettre fin à la limitation de la durée du classement qui pose plus de problèmes qu'elle n'en résout. Mais cette instance ne manifeste pas beaucoup d'empressement, et ce sujet n'était toujours pas inscrit à l'ordre du jour de sa réunion du 12 décembre 2017.

Le périmètre du classement

La même loi (art. 160) permet aux Régions d'étendre le périmètre d'étude d'un parc régional à un espace maritime adjacent au territoire terrestre et des espaces appartenant au domaine public maritime naturel de l'État, défini à l'article L. 2111-4 du Code général de la propriété des personnes publiques. Cette extension ne peut toutefois pas inclure des espaces appartenant à un parc naturel marin (pas de superposition/pas d'empiètement). Cette disposition, souhaitée par de nombreuses régions maritimes, vient compléter le dispositif déjà très fourni pour la constitution du réseau national d'aires marines protégées. Elle concerne également les réserves naturelles et les parcs nationaux et n'est pas forcément cohérente compte tenu de la durée limitée du classement des PNR.

²⁸ Décret n° 2017-1156.

²⁹ In C. Cans et O. Cizel, *Loi Biodiversité, ce qui change en pratique*, Ed. Législatives, mars 2017, p. 352.

C'est l'objet de l'actuel article R. 333-5-1 que de le définir. Cet article modifié (D., art. 1^{er}, V, 1° et 2°) rappelle qu'aucun périmètre d'étude ne peut porter sur le territoire d'un PNR existant, ni sur celui d'un potentiel projet de PNR...

Conditions du classement

L'ajout par l'article 48 de la loi de 2016, à l'article L. 333-1 du Code de l'environnement, d'un alinéa précisant qu'« Un parc naturel régional peut être créé sur un territoire dont le patrimoine naturel et culturel ainsi que les paysages présentent un intérêt particulier », alors que la phrase précédente du même alinéa précise déjà que les PNR « constituent un cadre privilégié des actions menées par les collectivités publiques en faveur de la préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel ». Quelle(s) différence(s) a-t-on entendu introduire ? Mystère, car la lecture des débats parlementaires n'est d'aucun secours. Cette notion n'était-elle pas déjà comprise par l'expression antérieure ?

D'autre part, si évolution il y a, c'est celle de rapprocher les conditions requises pour la création d'un PNR de celles nécessaires pour la création d'un parc national :

Parcs nationaux, art. L. 331-1 C. env.	Parcs naturels régionaux, art. L. 333-1 C. env.
<p>(Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006, art. 1^{er}) Un parc national peut être créé à partir d'espaces terrestres ou maritimes, lorsque le <i>milieu naturel</i>, particulièrement la faune, la flore, le sol, le sous-sol, l'atmosphère et les eaux, les <i>paysages</i> et, le cas échéant, le <i>patrimoine culturel</i> qu'ils comportent présentent un intérêt spécial et qu'il importe d'en assurer la protection en les préservant des dégradations et des atteintes susceptibles d'en altérer la diversité, la composition, l'aspect et l'évolution.</p>	<p>(Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, art. 146) «I. —» (Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016, art. 48-1°) « Un parc naturel régional peut être créé sur un territoire dont le <i>patrimoine naturel et culturel ainsi que les paysages</i> présentent un intérêt particulier.»</p> <p>Les parcs naturels régionaux concourent à la politique de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de développement économique et social et d'éducation et de formation du public. (L. n° 2010-788 du 12 juillet 2010, art. 147) « À cette fin, ils ont vocation à être des territoires d'expérimentation locale pour l'innovation au service du développement durable des territoires ruraux.» Ils constituent un cadre privilégié des actions menées par les collectivités publiques en faveur de la préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel.»</p>



Peu normatif évidemment, l'article R. 333-4 est modifié pour remplacer le « caractère du territoire » concerné par son « identité », ce qui sonne étrangement dans le débat politique actuel autour de l'identité nationale.

Nouveaux éléments de procédure

La procédure de classement en PNR est, elle aussi, réformée : la région engage, par délibération, le classement ou le renouvellement du classement du parc. Le projet de charte initiale est élaboré par la région et le projet de charte révisée, par le syndicat mixte d'aménagement et de gestion du PNR (art. L. 333-1, III C. env.). L'approbation de la charte par les collectivités consultées emporte adhésion au syndicat mixte (art. L. 333-1, IV C. env.). Les communes ont la possibilité d'adhérer tout au long des quinze ans de classement.

La loi se proposait « de revoir l'articulation de la consultation des collectivités territoriales et des EPCI ». L'article R. 333-7 du Code de l'environnement posait le principe de double approbation de la charte par la commune et par l'EPCI dont elle est membre. Alors que le défaut de délibération de l'EPCI n'empêchait pas le classement de ses communes membres ayant approuvé la charte, le refus d'approbation de l'EPCI faisait obstacle à leur classement. Désormais, seul le territoire des communes est classé par décret et la seule condition au classement de ce territoire est l'approbation de la charte par la commune, dans le but de remédier à certaines situations d'enclaves lorsque l'EPCI, par son refus d'adhérer, a bloqué l'adhésion des communes. On notera donc la suppression, à l'article R. 333-7, du vote bloquant d'établissements publics de coopération intercommunale qui empêchait le classement de communes appartenant à ces EPCI. Par ailleurs, l'ensemble des signataires de la charte sont associés à son élaboration et sa révision.

Quelques améliorations sont apportées au I de l'article R. 333-2, en disposant que :

- après les mots : « mise en œuvre sur le territoire », est inséré le mot : « classé » ; cela ne fait que confirmer que la création d'un PNR est bien un « classement »... ce qui renvoie à l'éternelle question d'un « classement à durée limitée » ; du reste la phrase introductive de l'article R. 333-4 est modifiée en conséquence pour évoquer non plus « la décision de classement » mais le « décret portant classement ou renouvellement du classement » (v. D., art. 1^{er}, I, 1^o et III, 1^o) ;
- s'agissant des « partenaires », le mot « associés » est remplacé par le mot « intéressés » (v. art. R. 333-5 C. env.).

Un « inventaire du patrimoine » devrait désormais comprendre « une analyse des enjeux environnementaux, culturels, sociaux et économiques du territoire. » (art. R. 333-3, I C. env.) : cet inventaire se surajoute à celui créé par l'article L. 411-1 A en remplacement de l'inventaire des ZNIEFF³⁰. Il n'est pas certain que celui-ci n'aurait

³⁰ V. K. Galy, « L'imprégnation du droit de la protection des espaces naturels dans le mécanisme de l'inventaire du patrimoine naturel », *RJE* 1/2018, p. 111.

pas pu remplir ce rôle... Enfin, la Charte a pour objet de définir non seulement les « orientations » mais aussi les « mesures » de protection et de mise en valeur (art. R. 333-2, al. 3, C. env.). Pour la révision de la charte, le « diagnostic » est accompagné d'un « bilan comprenant une évaluation de sa mise en œuvre et une analyse des effets de la mise en œuvre de ses mesures prioritaires sur l'évolution du territoire réalisées à partir des résultats du dispositif d'évaluation et de suivi prévu au c du 1° du II » (art. R. 333-3, III C. env.).

Un détail intéressant : le syndicat mixte n'est plus contraint d'établir les documents nécessaires à la révision « au plus tard deux ans avant l'expiration du classement du parc » : aucun délai ne lui est plus imposé. Il est peu probable que cette suppression encourage les PNR à respecter la nouvelle durée de quinze ans fixée pour leur renouvellement... en s'y prenant « à temps » (art. R. 333-3 C. env.).

Sont également envisagés : le cas de la création d'un parc interrégional (notamment pour la conduite de l'enquête publique – art. R. 333-6-1 C. env.), les adaptations à la Corse, à la Guyane et à la Martinique des éléments procéduraux de compétence (*id*), le classement selon la règle de la majorité qualifiée, et la possibilité d'intégration de communes en cours de classement.

La délicate question de la durée du classement

L'exposé des motifs de la loi Biodiversité précisait que « l'allongement de la durée de classement à quinze ans au lieu de douze permettra aux PNR d'espacer les périodes consacrées à la révision de leur charte ». Or on notera que depuis que la durée du classement est limitée, elle était déjà passée de dix ans à douze ans, sans que les renouvellements interviennent toujours à temps. Le problème n'est donc pas tant cette durée, mais le moment à partir duquel il faut se hâter d'engager les procédures nécessaires³¹. On dénombre en effet vingt et une occurrences de prorogation d'un PNR sur *Légifrance*, dont plusieurs en application de l'article 53 de la loi Biodiversité.

Pour avoir un sens, une limitation de durée devrait correspondre au « temps du droit » : du fait de leur interférence avec de nombreux documents de planification spatiale, c'est l'articulation avec la durée de vie (réelle) des documents d'urbanisme (ou avec d'autres planifications exigeant un rapport de compatibilité) qui devrait être privilégiée. À défaut, des distorsions ne cesseront d'apparaître. Cet allongement de la durée renforce toutefois la nécessité de réaliser une évaluation « en continu » de la mise en œuvre de la charte et un suivi de l'évolution du territoire du parc,

³¹ Au même article 53 de la loi de 2016, des dispositions spécifiques non codifiées sont introduites pour les PNR déjà classés pour douze ans : la possibilité d'une prorogation, sur demande, à quinze ans pour l'ensemble des parcs classés par voie de décret (cf. loi Grenelle II, art. 148) soumis à la participation du public prévue par l'article L. 123-19-1 (anc. art. L. 120-1) du Code de l'environnement. Sont exclus de l'application de ces dispositions les parcs classés en cours de révision de charte ayant déjà bénéficié d'une prorogation de leur classement.

déjà prévus au niveau réglementaire. L'accent est donc mis sur l'obligation pour l'ensemble des signataires de la charte d'assurer cette évaluation (art. L. 333-1, V, C. env.) et ce suivi de façon périodique, sous la coordination du syndicat mixte.

Ce problème de la durée du classement est récurrent : à chaque réforme législative, une nouvelle durée est envisagée, toujours plus longue. Et c'est toujours insuffisant... Cela présente deux inconvénients majeurs d'un point de vue juridique :

- **la caducité** : une fois ce délai passé, le PNR n'existe plus, juridiquement parlant. Or, depuis de nombreuses années leurs chartes produisent des effets juridiques non négligeables, notamment sur le foncier, de par leur inclusion dans la hiérarchie des normes d'urbanisme. Quelle gestion peut être faite de manière cohérente d'une propriété devenue inconstructible, du fait du classement en PNR, et qui le reste pendant dix, douze voire quinze ans, puis à laquelle cette inconstructibilité ne peut plus être opposée une fois que ce délai est dépassé... mais qui peut le redevenir quelques mois ou quelques années plus tard ? ³².

- **... et ses effets** : il est arrivé à plusieurs reprises que les préfets, saisis (voire initiateurs) d'un projet d'aménagement, retardent volontairement l'instruction du renouvellement de la charte, de façon à pouvoir délivrer l'autorisation nécessaire pendant le laps de temps où il n'existe plus de PNR. Ainsi, à propos d'un projet de carrière : « Le décret du 9 mai 1995 portant classement du parc naturel régional du Vexin français a classé le territoire de 88 communes des départements du Val-d'Oise et des Yvelines en parc naturel régional pour une durée de 10 ans, durée maximale prévue par l'article L. 333-1 du code de l'environnement dans sa rédaction alors applicable. Si le décret du 29 avril 2005 a prolongé la durée de ce classement jusqu'au 8 mai 2007, la révision de la charte du parc naturel régional n'a pas, à la date du présent arrêt, été conduite à son terme en sorte que le classement est parvenu à expiration. Dès lors, les moyens de la requête, tirés d'une part de ce que les décisions attaquées ne seraient pas cohérentes avec certaines orientations de la charte du parc naturel régional du Vexin français, et d'autre part de l'inopposabilité de l'annexe au décret du 9 mai 1995, sont inopérants ». Ainsi, lorsque le renouvellement n'intervient pas dans les délais prescrits, le classement du PNR est caduc, et la charte n'est plus opposable aux diverses activités ou projets d'aménagement. De la sorte, le PNR du Vexin français n'existait plus entre le 8 mai 2007 et le 30 juillet 2008, date de sa « re-création » par décret : l'exploitation d'une carrière et la création d'un centre de stockage de déchets ultimes ont pu légalement y être autorisés³³.

Il serait souhaitable que l'article L. 333-1 soit modifié, à l'instar de ce qui a été fait pour les réserves naturelles régionales pour prévoir que le décret fixe « la durée du classement » (art. L. 332-2-1, IV)... qui peut être indéterminée. Cela n'empêcherait pas le déclassement, à tout moment, d'un PNR qui ne répondrait plus aux motifs

³² CAA Versailles, 20 septembre 2007, Cne de Guitrancourt et a., req. n° 05VE01704 : *Envir.* août-sept. 2008, n° 118, obs. Trouilly.

³³ À ce sujet, V. la question n° 03716 de Mme Jacqueline Alquier et la réponse du ministre de l'Écologie (*JO Sénat* du 11 septembre 2008, p. 1823).

de son classement initial. En effet, l'un des principes du droit administratif est qu'il n'existe aucun droit au maintien d'un texte réglementaire.

Réglementation de la publicité dans les PNR

Le règlement local de publicité peut autoriser la publicité au sein d'un parc si des orientations ou mesures spécifiques figurent dans la charte (art. L. 333-1, IV C. env.). L'article 51 de la loi Biodiversité modifie l'article L. 581-14 du Code de l'environnement d'un parc naturel régional et dispose : « Sur le territoire d'un parc naturel régional, le règlement local de publicité peut autoriser la publicité dans les conditions prévues aux articles L. 581-7 et L. 581-8 lorsque la charte du parc contient des orientations ou mesures relatives à la publicité, après avis du syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc », dans un rapport de compatibilité.

L'affichage et la publicité extérieure sont par principe prohibés hors agglomération, mais, dans les parcs naturels régionaux, la publicité est interdite, même en agglomération (art. L. 581-8, I C. env.). La méconnaissance de cette disposition constitue un délit (art. L. 581-34, I C. env.). Là encore, c'est la police de la publicité – et non le « droit commun des PNR » qui prévaut et relativise la limitation de ce fléau visuel.

Réglementation de la circulation dans les PNR

Depuis la loi de 2006³⁴, l'article L. 362-1 du Code de l'environnement prévoyait une obligation pour les chartes des PNR de comporter « un article établissant les "règles" de circulation de véhicules à moteur sur les voies et chemins de chaque commune adhérente au parc », ce qui constituait *la seule norme imposée aux chartes par le législateur*. Mais le Conseil d'État avait considéré qu'« il résulte des dispositions du second alinéa de l'article L. 362-1 du Code de l'environnement, ainsi que de la nature et de la portée de la charte d'un parc naturel régional, qu'une telle charte comporte des orientations générales, visant notamment à guider l'action des maires des communes adhérentes dans l'exercice du pouvoir de police de la circulation des véhicules à moteur sur les voies et chemins de leur commune qui leur est reconnu par l'article L. 2213-4 du Code général des collectivités territoriales ; par suite, le moyen tiré de ce que, en se bornant à définir dans la charte du parc naturel régional des Ballons des Vosges des orientations générales et à se référer à la loi du 3 janvier 1991, aujourd'hui codifiée aux articles L. 362-1 et suivants du code de l'environnement, le décret attaqué méconnaîtrait les dispositions du second alinéa de l'article L. 362-1 du Code de l'environnement doit être écarté »³⁵. Cette décision est à l'origine de la modification apportée à la fois par la loi Biodiversité et par son décret de 2017 précité. L'article 54 de la loi Biodiversité prévoit désormais 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 documents graphiques

³⁴ Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006, préc.

³⁵ CE 20 décembre 2013, FNE, n° 36366.



des chartes de parc national et sur les plans des chartes de parc naturel régional, pour des motifs de préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel » (art. L. 362-1 C. env.).

Ne s'agit-il pas d'une régression, puisque des « orientations » et des « mesures » n'ont pas, loin s'en faut, la même force normative que les « règles » précédemment envisagées ? L'article 54 précise, comme s'il en était besoin, que « Ces orientations ou ces mesures ne s'appliquent pas aux voies et chemins soumis à une interdiction de circulation en application du premier alinéa du présent article » (art. L. 362-1 C. env.), c'est-à-dire qu'elles ne peuvent faire obstacle aux interdictions à caractère général prévues par la loi Lalonde du 3 janvier 1991. C'est bienheureux !

Consultations du PNR

La nouvelle rédaction de l'article L. 333-1 (VI) étend et actualise la liste des documents soumis à l'avis du syndicat mixte de gestion et d'aménagement du parc au regard des missions d'un PNR, et donc des champs couverts par sa charte : cet ajout législatif a bien entendu nécessité un toilettage de la partie réglementaire, et notamment des articles R. 333-14 et suivants.

EN GUISE DE CONCLUSION ...

On l'a vu, la nature juridique des parcs naturels régionaux a toujours été discutée³⁶, et elle l'est encore. Mais elle a évolué au cours du temps, du fait des liens établis avec le droit de l'occupation des sols et des renvois aux PNR de législations spécifiques (affichage et publicité, circulation automobile, par exemple). Ils ne sont pas des « espaces naturels protégés », puisqu'ils ne peuvent comporter de réglementation spécifiquement opposable en matière de protection de la nature. Leur charte n'a pas la valeur d'un règlement auquel s'attacheraient, en cas d'infraction, des sanctions pénales. Ainsi que l'a confirmé le Conseil d'État, « La charte d'un parc naturel régional ne peut légalement contenir de règles opposables aux tiers, qu'il s'agisse de règles de fond ou de règles de procédure »³⁷. L'article L. 333-1 du Code de l'environnement, devenu un article « fleuve », n'en donne toujours pas de définition, mais élargit leurs objectifs (art. L. 333-1, IV).

L'institution des parcs naturels régionaux peut être analysée comme la première mise en œuvre en France d'une « labellisation écologique » appliquée à un espace, la marque « parc naturel régional » et ses déclinaisons propres à chaque parc étant déposées à l'Institut national de la propriété industrielle (INPI). Comme pour

³⁶ Cette question était déjà au cœur des débats des journées d'études de Mazamet, 25-26 avril 1985, organisées par la SFDE : v. *RJE* 1985, n° 3, n° spécial.

³⁷ CE 27 février 2004, Centre régional de la propriété foncière de Lorraine-Alsace et a., req. n° 198124.

l'ensemble des produits « labellisés », le non-respect des engagements contenus dans la charte conduit, en théorie, au retrait de cette marque. Cependant, les modifications législatives ou réglementaires incessantes apportées au régime des PNR depuis 1993 vont toutes dans le même sens : un renforcement de leur opposabilité à certaines activités, et notamment en matière d'urbanisme.

Mais après avoir tant voulu être ce qu'ils n'étaient pas, un espace naturel protégé « comme les autres », les PNR ne savent guère mettre à profit l'originalité de leur statut pour se forger une identité propre. À telle enseigne qu'on est tenté de plaider pour cette consécration définitive. Ladite ambiguïté n'est-elle pas consubstantielle aux PNR ? N'est-ce pas leur marque de fabrique ? Une « clarification » n'irait-elle pas dans le sens inverse des effets escomptés, et gagnés pas à pas depuis cinquante ans ?

Autrement dit, les PNR sont-ils réellement à la quête d'une identité ? Probablement pas, et la dynamique dont ils font preuve, ne serait-ce qu'à l'aune du nombre continu de leur création, illustre cette réponse : pourquoi les pouvoirs publics locaux s'encombreraient-ils d'un encadrement juridique fort s'ils ne trouvaient dans ce flou quelque bénéfice ? Ne serait-ce que l'aura dont ils bénéficient auprès du public, et leur consécration au plus haut niveau de la hiérarchie des normes, notamment du point de vue de leur reconnaissance par le droit international. Il y a maintenant plus de trente ans, Michel Prieur considérait que l'examen de ces questions est « l'illustration de l'illusion qu'une institution peut faire naître quand elle ne s'appuie pas juridiquement sur des principes et des structures bien solides »³⁸. Les autorités locales n'ont rien à y perdre (si ce n'est quelques deniers) et tout à y gagner.

Alors, « vive le flou juridique », s'il ne conduit pas obligatoirement à un « droit mou » ? Sinon il faudra bien un jour franchir le pas...

³⁸ RJE 1985, n° spécial, préc.