

EXPOSE DES MOTIFS

DE LA LOI n° 60-708 DU 22 JUILLET 1960 relative à la création de parcs nationaux (Journal officiel du 23 juillet 1960)

La législation actuellement en vigueur permet uniquement, dans le cadre de la loi du 2 mai 1930 réorganisant la protection des monuments naturels et des sites, modifiée par la loi du 1er juillet 1957, de classer, du point de vue scientifique et plus particulièrement biologique, des stations où se rencontrent des éléments de faune ou de flore rares ou menacés de disparition, en les érigeant en "réserves naturelles" bénéficiant d'une protection appropriée.

Or, une notion de "Parc national", absolument originale, s'est peu à peu dégagée en France, où, par ailleurs, il n'est plus possible de trouver une seule étendue importante, vierge de toute intervention, même suffisamment ancienne, de l'homme et qui puisse être constituée en parc national classique, tel que les pays neufs ont pu en réaliser.

La conception française de parc national comporte tout d'abord une cellule mère appelée "Parc" où seraient soumis à un régime spécial les activités agricoles, pastorales, forestières, industrielles et commerciales, l'exécution des travaux publics et privés, l'extraction de matériaux, l'utilisation des eaux, la circulation du public et enfin la chasse et la pêche, de façon à protéger l'aspect, la composition et l'évolution de tout le territoire englobé.

A l'intérieur même de la cellule seraient constituées, en sortes de noyaux, des "réserves intégrales", à but exclusivement scientifique et à protection renforcée.

Enfin, et c'est là une disposition originale en matière de parcs nationaux, autour du parc et en fonction de ce parc, serait constituée une zone périphérique où un programme d'ensemble de réalisations d'ordre social, économique et culturel serait prévu dans le but de mettre, le plus largement possible, à la disposition de tous et plus particulièrement des citadins, les ressources scientifiques, artistiques, l'air pur, le calme et le silence, ainsi respectés et conservés dans le "Parc" proprement dit.

Pour une telle réalisation, une législation originale est indispensable.

La loi se borne à poser le principe que des règles spéciales, plus ou moins restrictives du droit de jouissance des propriétaires, pourront être édictées, par voie de décret en Conseil d'Etat, pour les territoires classés en Parc national. C'est le décret à prendre pour chaque parc national qui, en application de la loi, définirait ces sujétions, variables suivant les lieux et même le temps.

La loi règle la procédure suivant laquelle interviendront les décrets de création des parcs nationaux ; chaque parc national fera l'objet d'une décision spéciale ; le classement des communes ou parties de communes intéressées sera fixé par voie de décret en Conseil d'Etat pris après enquête publique et diverses consultations qui seront fixées par règlement d'administration publique.

Enfin, la loi prévoit que la nature juridique et la forme de l'organisme chargé d'administrer et de gérer le parc national seront, dans chaque cas, déterminées par le décret de classement. Cet organisme sera chargé de coordonner les programmes des mesures et actions à appliquer dans le parc national. Il sera de plus le support financier de sa gestion.

La loi prévoit que cet organisme pourra avoir la forme d'un établissement public et que certaines attributions des collectivités locales pourront lui être transférées pour lui permettre d'atteindre les objectifs qui lui sont confiés.

Les limitations du droit de propriété occasionnées par la constitution des parcs nationaux justifient la fixation d'un contentieux des indemnités éventuellement dues, selon les règles applicables en matière d'expropriation publique.

Un règlement d'administration publique déterminera les conditions d'application de la présente loi.

**EXTRAITS DES DEBATS PARLEMENTAIRES
CONCERNANT LA LOI N° 60-708
DU 22 JUILLET 1960 RELATIVE A LA
CREATION DES PARCS NATIONAUX**

ASSEMBLEE NATIONALE, Séance du 3 mai 1960 - Intervention de M. Pierre DUMAS rapporteur de la Commission de la Protection et des Echanges.

"Il est tout de même nécessaire de souligner tout l'intérêt de ce projet de loi, qui répond à l'attente déjà longue de très nombreux organismes et de très nombreuses collectivités dans bien des régions de France, qui depuis longtemps étudient la possibilité de préserver des sites, une faune, une flore qui sont des richesses dignes de notre attention et dont nous devons tirer parti, aussi bien pour la santé et l'équilibre nerveux de la population des villes que pour un essor touristique national et un développement agricole raisonnable de ces régions.

Nous sommes donc en présence d'un texte de nature à intéresser toutes les régions et à répondre à leurs préoccupations particulières comme à un intérêt national très élevé". (Applaudissements à gauche, au centre et à droite.)

SENAT - Séance du 6 juillet 1960 - Intervention de M. Modeste LEGOUZ, rapporteur de la Commission des Affaires Economiques et du Plan.

"Monsieur le président, monsieur le ministre, mesdames, messieurs. Le temps du monde fini commence" écrit à Juste Turl Paul Valéry. Si dans l'esprit du grand écrivain cette consécration visait l'ensemble de la planète, à plus forte raison s'appliquait-elle à notre territoire national.

Il n'est pas une parcelle de notre pays-fait-elle des plus riches qui ne soit périodiquement la proie des invasions touristiques hebdomadaires ou saisonnières. Les progrès constants des moyens de communication et la soif dévorante de ceux qui vivent enfermés dans le cadre souvent inhumain de l'univers urbain ont rendu familières des régions jusqu'alors sauvages. Ce phénomène s'est accompli, dans bien des cas, au détriment de nos richesses naturelles : à mesure que la nature a été envahie, certains sites naturels, dont l'équipement touristique ne prédisposait pas à une telle invasion, ont été mutilés et détériorés.

difficultés sont encore plus grandes qu'en France, ont obtenu des résultats qui dépassent de beaucoup nos modestes réalisations.

Certes, la France a déjà protégé 5.000 sites historiques ou touristiques ; elle a déjà créé une vingtaine de réserves s'étendant sur 43.000 hectares environ, mais il convient de souligner que deux de ces réserves, la Camargue et le Pôhuux, réservés à elle, couvrent plus de 100 p. 100 de la superficie totale de nos réserves.

Cette œuvre, certes méritoire, reste néanmoins très insuffisante, en raison de l'absence de textes législatifs permettant les vastes réalisations. Il faut avoir recours à la seule loi du 2 mai 1960, modifiée par la loi du 1er juillet 1957, qui ne vise que la protection des monuments naturels et des sites ou à l'action du conseil national de la protection de la nature créé en 1948 seulement, auprès du ministère de l'éducation nationale, et habilité à prendre exclusivement des mesures de conservation scientifique.

Le texte qui nous est proposé répond à un incontestable besoin, car il est indispensable de doter le pays d'une législation plus efficace et d'une portée plus générale.

A propos du présent texte, votre commission a eu le souci de marquer quelques principes qui lui paraissent essentiels : nécessité de respecter la volonté et le droit des populations intéressées (article 1er) ; appel au concours, à l'initiative, à l'appui et au contrôle des collectivités locales (départements et communes), qui doivent être consultées avant toute création et représentées au sein de l'établissement public chargé de la gestion des parcs nationaux (articles 2 et 4) ; volonté d'agir avec tact et mesure à l'égard des populations et en particulier pour préciser l'exercice des activités agricoles, pastorales et forestières, en permettant au texte d'être l'objet d'une simple réglementation (article 2) ; extension de la législation aussi bien au domaine maritime qu'au domaine fluvial (article 1er).

La grande réalisation du Parc de la Vanoise sera la première pierre de cet édifice. Elle ne doit être que le premier maillon d'une chaîne, une porte ouverte sur l'avenir et la promesse de nouvelles réalisations réparties sur le territoire français.

La commission est très favorable à ce projet car de telles réalisations assureront la sauvegarde, la mise en valeur et le développement d'un patrimoine naturel qui fera un jour la fierté de tous les Français". (Applaudissements.)

S'inspirant d'un légitime souci de protection de nos richesses naturelles, le projet de loi qui vous est présenté se propose de créer des parcs nationaux. Il s'agit essentiellement de conserver ou de rendre à certaines portions de notre territoire leur vocation naturelle première, grâce à des dispositions légales plus originales et plus efficaces que celles de la loi du 2 mai 1930 modifiée par la loi du 1er juillet 1957, relative à la protection des monuments naturels et des sites.

La notion de parc national "absolument originale", si nous en croyons l'exposé des motifs du présent projet de loi, peut être appréhendée selon trois optiques : le parc national défini par ses buts, le parc national défini par ses éléments constitutifs, le parc national défini par son régime juridique.

La création de parcs nationaux répond à un certain nombre de soucis dont le plus important est la conservation et la préservation du milieu naturel :

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

Ainsi préservée du danger de dégradation, la nature pourra se développer dans toute sa spontanéité. Ces parcs pourront même devenir de véritables musées d'histoire naturelle tout en conservant leur rôle de centre de villégiature privilégié. La conservation de certaines espèces, l'étude de certaines plantes, des observations et des expériences scientifiques, difficiles ou impossibles dans des régions journellement fréquentées, deviendront réalisables. A cet égard, le projet de loi prévoit à des fins scientifiques un régime de protection renforcé au profit de zones plus spécialement réservées à la science : les "réserves intégrales".

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

Grâce à l'aménagement touristique de la "zone périphérique", il sera possible de donner à la région dans laquelle sera créé un parc national un regain d'activité, un surcroît de richesses et une élévation du niveau de vie des populations.

19

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

L'analyse sommaire des objectifs poursuivis dans le projet de loi qui vous est soumis permet ainsi d'opposer le système français du "parc national" au système américain ou africain des "réserves". Dans un cas, il y a rénovation par la protection du milieu naturel en proie à des mutilations fréquentes, dans l'autre il y a conservation du milieu naturel dans son état initial, vierge de toute pénétration humaine. Outre cette distinction fondamentale, ajoutons que l'immensité des pays neufs leur permet des réalisations hors de comparaison avec celles que l'on veut instaurer en France.

Selon le projet de loi qui vous est présenté, le parc national se présente moins comme un ensemble homogène que comme une juxtaposition de cercles concentriques.

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

A l'intérieur du parc national, des "réserves intégrales" peuvent être délimitées afin de renforcer la protection existant déjà dans l'ensemble du parc. C'est là la manifestation d'un souci scientifique dont nous ayons précédemment parlé :

Enfin, la "zone périphérique" servira de trait d'union entre le parc national et l'extérieur. Nul ne doute, en effet, que la création de parcs nationaux n'entraîne un essor touristique important et une recrudescence de l'activité économique dans les régions considérées.

Il est donc nécessaire d'aménager une zone de transition qui servira de complément aux activités exercées dans le parc."

SENAT - Séance du 6 juillet 1960 - Intervention de M. Fernand VERDEILLE, rapporteur pour avis de la Commission des Lois.

"Mesdames, messieurs, l'initiative de la création de parcs nationaux correspond à un

besoin de notre époque. Elle répond à de nombreuses sollicitations et d'inspire de l'exemple d'un grand nombre de pays étrangers qui nous ont devancés dans le domaine de la protection de la nature.

Les loisirs qui étaient autrefois pour l'homme un agrément de la vie deviennent aujourd'hui dans nos sociétés modernes une nécessité imposée par la vie trépidante, le surmenage, la pollution de l'air, de l'eau, etc.

Cette évocation est une dette nécessaire pour que l'être humain puisse conserver son équilibre et sa santé. Mais dans la mesure où les parties les plus désignées et les plus sauvages de notre territoire sont de plus en plus à la portée de la masse des Français à cause du développement des moyens de communication, les zones de calme deviennent de ce fait de plus en plus rares et leur nombre diminue également devant le développement de la technique moderne, les exploitations abusives, les déboisements, les cultures intensives et extensives, les destructions de toutes sortes, les incendies, les barrages, l'emploi des toxiques, les empoisonnements, les maladies épidémiques et les contaminations volontaires ou involontaires.

De plus en plus, la nature recule devant l'homme, les océans qui étaient à l'agriculture paient un lourd tribut à l'emploi des toxiques, la plupart des espèces animales sont en diminution et depuis un siècle un bon nombre d'espèces, environ une cinquantaine, a disparu totalement.

Il importe de sauvegarder ou de recréer artificiellement de vastes espaces où la nature large place sera laissée à la nature.

Dans cette optique s'inscrit la création de ces grandes réserves naturelles où la vie des bêtes et des plantes sera protégée, où les beautés de la nature seront sauvegardées, pour être mises ensuite à la portée des visiteurs par une organisation rationnelle du tourisme.

Ces deux actions, protection de la nature et développement du tourisme, devront être menées parallèlement et harmonieusement.

De telles créations sont plus difficiles en France que dans des pays neufs comprenant d'immenses étendues incultes et inhabitées ; la France n'a pas de déserts et nos projets doivent tenir compte d'intérêts nombreux et variés, de droits acquis, de traditions et de situations qu'il faut respecter.

C'est pour cela que d'autres pays nous ont devancés : l'Amérique, la Russie, les Etats africains ont d'immenses réserves, mais de nombreux petits pays d'Europe, où les

20

SENAT - Séance du 6 juillet 1960 - Première intervention de M. Jacques de MAUPEOU, rapporteur pour avis de la Commission des Affaires Culturelles.

"Mes chers collègues, mon bref rapport vous a été distribué et je crois inutile de vous le lire.

Je veux dire seulement en deux mots que la commission des affaires culturelles a examiné ce projet de loi dans l'optique qui évidemment lui est propre et particulièrement sous un double aspect : celui d'une part, de l'intérêt scientifique que présente la conservation des espèces végétales et animales et, d'autre part, celui de la protection des sites et des paysages. De ces deux points de vue, elle s'est vivement félicitée que le Gouvernement ait pris la décision de déposer ce projet de loi qui lui permettra désormais de créer des parcs nationaux.

Je ne crois pas devoir en dire plus, me réservant d'exposer les motifs de chacun des amendements qui ont été déposés par la commission". (Applaudissements.)

Deuxième intervention de M. Jacques de MAUPEOU.

"Je vais m'expliquer, si vous le permettez, monsieur le président, à la fois sur l'amendement n° 9 et sur l'amendement n° 10 qui sont liés.

La commission des affaires culturelles, en demandant que l'on supprime les mots "et dans le parc" veut marquer par là que la grande originalité du projet français de parcs nationaux qui nous est soumis - très grande originalité dont je tiens à féliciter M. le ministre de l'Agriculture - c'est la notion de zone périphérique qui n'existe pas jusqu'à maintenant dans les autres parcs du monde.

J'indique en passant que lorsque cette idée a été exposée par un rapport français au congrès, qui s'est tenu cette année à Varsovie, de l'Union pour la protection de la nature, elle a été trouvée parfaite et, à l'unanimité, approuvée avec enthousiasme.

Or, précisément, la zone périphérique est une espèce de vestibule, d'antichambre qui conduit au parc national et c'est dans cette zone périphérique que doivent se produire ces réalisations d'ordre social, économique et culturel. C'est là qu'on peut installer les colonies de vacances, et les collèges de montagne, notamment. Mais il ne faut pas qu'on puisse les installer dans le parc."

21

Je ne voudrais pas que notre collègue M. Pisani vote dans mes propos l'intention de faire du parc national quelque chose d'inhumain. Au contraire, dans la zone périphérique, c'est là qu'on doit réaliser tous les genres d'accueil, mais on doit les faire à proximité du parc, et non dans un parc où il n'y a pas d'autre vie collective que celle de la promenade.

Cependant, pour qu'il n'y ait pas d'ambiguïté - et c'est l'objet de l'amendement n° 10 - et comme il est bien entendu qu'il doit être possible d'accomplir à l'intérieur du parc certains travaux d'entretien - on peut avoir des murs de soutènement, etc. - il faut le préciser par la loi. C'est l'objet de l'alinéa supplémentaire suivant : "A l'intérieur du parc certaines réalisations et améliorations pourront être, le cas échéant, également entreprises".

Cela laisse au ministère de l'Agriculture toute facilité pour les réalisations qu'il jugera nécessaires techniquement".

22