

N° 236

# SÉNAT

2<sup>e</sup> SESSION ORDINAIRE DE 1959-1960

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 30 juin 1960.

---

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif à la création de parcs nationaux.*

Par M. Fernand VERDEILLE

Sénateur.

---

Mesdames, Messieurs,

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

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Raymond Bonnefous, président ; Fernand Verdeille, Pierre de La Gontrie, Marcel Prélot, vice-présidents ; Gabriel Montpied, Etienne Rabouin, Georges Boulanger, secrétaires ; Achour Youssef, Paul Baratgin, Benacer Salah, Robert Bouvard, Marcel Champeix, Maurice Charpentier, Adolphe Chauvin, André Chazalon, Louis Courroy, Jacques Delalande, Emile Dubois, Pierre Fastinger, André Fosset, Jean Geoffroy, Roger Houdet, Emile Hugues, Léon Jozeau-Marigné, Paul-Jacques Kalb, Waldeck L'Huillier, Pierre Marilhac, Marcel Molle, Léopold Morel, Louis Namy, Jean Nayrou, Paul Ribeyre, Jean-Paul de Rocca Serra, Sadi Abdelkrim, Modeste Zussy.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (1<sup>re</sup> législ.) : 568, 595, 642, 643 et in-8° 110.

Sénat : 189 et 210 (1959-1960).

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 évasion est une détente nécessaire pour que l'être humain puisse conserver son équilibre et sa santé. Mais dans la mesure où les parties les plus éloignées 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 oiseaux si utiles 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 plus large place sera laissée à la nature.

Dans cette politique 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 inexploitées 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 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 48.000 hectares environ, mais il convient de souligner que deux de ces réserves, la Camargue et le Pelvoux, représentent à elles seules 41.000 hectares, soit plus de 85 % 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 1930 (modifiée par la loi du 1<sup>er</sup> 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 1946 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 premier) ;

— 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'aller de l'interdiction à la simple réglementation » (article 2) ;

— extension de la législation aussi bien au domaine maritime qu'au domaine fluvial (article premier).

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.

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.

\*  
\* \*

Sur le texte du projet de loi voté par l'Assemblée Nationale et dont l'économie vous est présentée dans le rapport de la Commission saisie au fond, votre Commission des Lois constitutionnelles et de Législation, saisie pour avis, a formulé les observations suivantes :

#### Article premier.

Cet article dispose que les parcs nationaux seront créés par décrets pris en Conseil d'Etat. Cette procédure paraît tout à fait convenable à la condition que l'accord quasi général des communes intéressées soit réalisé. Il ne faut toutefois pas éliminer l'hypothèse où des oppositions se manifesteraient.

La Commission des Lois de l'Assemblée Nationale avait proposé de compléter l'article premier par la disposition suivante : « Dans le cas d'opposition d'une ou plusieurs des communes intéressées, la création du parc national fera l'objet d'une loi. Le Gouvernement s'est opposé à ce texte considérant qu'il paralyserait, en fait, sa faculté de créer des parcs nationaux.

Votre Commission s'est rangée, dans une certaine mesure, à l'avis du Gouvernement, estimant qu'il ne serait pas admissible que l'opposition d'une commune, même faiblement intéressée, oblige le Gouvernement à recourir à la procédure législative. Il lui est apparu, toutefois, qu'au cas où il y aurait une opposition sérieuse entre le projet du Gouvernement et une fraction importante des communes intéressées, c'est une loi qui devrait trancher les difficultés dans le sens de l'intérêt général.

C'est pour cette raison qu'il vous sera proposé un amendement à l'article premier, prévoyant que la création d'un parc national fera l'objet d'une loi et non plus d'un décret, dans le cas d'opposition d'une ou plusieurs des communes intéressées, à condition toutefois que le territoire visé de la ou des communes opposantes représente au moins le tiers de l'étendue du parc projeté.

## Article 2.

a) Le premier alinéa de cet article dispose notamment que les décrets créant un parc national seront pris après des consultations dont les modalités seront déterminées par règlement d'administration publique.

Bien que cela paraisse aller de soi, votre Commission demandera au Gouvernement de donner l'assurance que les collectivités locales intéressées, c'est-à-dire les départements et les communes, seront obligatoirement consultées en premier lieu ;

b) Le deuxième alinéa de l'article 2 prévoit qu'un décret réglementera l'exercice des activités agricoles, pastorales et forestières à l'intérieur du périmètre d'un parc national.

Votre Commission attire l'attention du Gouvernement sur le fait que bon nombre de communes rurales tirent l'essentiel de leurs ressources de l'exploitation de forêts faisant partie de leur domaine privé. Les décrets réglementant l'activité forestière devront tenir le plus grand compte de ce fait si l'on veut que les communes participent de leur mieux à la mise en valeur des parcs nationaux.

En ce qui concerne également ce deuxième alinéa, la Commission attire l'attention du Gouvernement sur le fait qu'il importera, pour la réglementation des activités agricoles et la fixation des indemnités prévues à l'article 5, de tenir compte de l'état des cultures au moment de la création du parc pour éviter que des intéressés de bonne foi douteuse se mettent à cultiver des terres, jusqu'alors en friches, en vue de bénéficier d'indemnités en cas de dommages causés à ces cultures nouvelles par les animaux vivant dans les réserves.

Sous le bénéfice de ces observations et des amendements qui vous sont présentés ci-après, votre Commission a émis un *avis favorable* au projet de loi.

## AMENDEMENTS PROPOSES PAR LA COMMISSION

### Article premier.

#### **Amendement : Compléter l'article par la phrase suivante :**

Dans le cas d'opposition d'une ou plusieurs des communes intéressées, la création d'un parc national fera l'objet d'une loi si le territoire visé de la ou des communes opposantes représente au moins 33 % de l'étendue du parc projeté.

### Art. 2.

#### **Amendement : Rédiger comme suit cet article :**

*La loi ou le décret créant un parc national, qui est pris après enquête publique et les consultations déterminées par règlement d'administration publique, peut soumettre à un régime particulier et, le cas échéant, interdire à l'intérieur du parc la chasse et la pêche, les activités industrielles, publicitaires et commerciales, l'exécution des travaux publics et privés, l'extraction des matériaux, l'utilisation des eaux, la circulation du public quel que soit le moyen emprunté, toute action susceptible de nuire au développement naturel de la faune et de la flore et plus généralement d'altérer le caractère du parc national.*

*L'exercice des activités agricoles, pastorales et forestières sera réglementé par décret.*

Les sujétions particulières à des zones de « réserves intégrales » peuvent être édictées par *la loi ou le décret* afin d'assurer, dans un but scientifique, sur une partie déterminée d'un parc national, une protection plus grande de certains éléments de la faune et de la flore.

Les « réserves intégrales » seront établies en tenant compte de l'occupation humaine et de ses caractères.

### Art. 3.

#### **Amendement : Rédiger comme suit l'article :**

*La loi ou le décret de classement peut délimiter autour du parc une zone dite périphérique où les diverses administrations publiques prennent, suivant un programme défini, en liaison avec l'organisme de gestion prévu à l'article 4 ci-dessous, toutes mesures pour permettre dans cette zone et dans le parc un ensemble de réalisations et d'améliorations d'ordre social, économique et culturel tout en rendant plus efficace la protection de la nature dans le parc.*

Dans ces zones périphériques, la publicité sera strictement limitée.