

Le Parc national de Port-Cros, un exemple de gouvernance de la complexité - Aspects juridiques -

Gilles J. MARTIN

Laboratoire CREDECO-GREDEG 250 rue Albert Einstein – Bâtiment 2 – 06560 Valbonne

Contact : gj.martin@mva-avocats.com

Résumé. Si l'on tente de faire une évaluation des missions et du système de gouvernance du Parc national de Port-Cros, le sentiment dominera que certaines complexités sont nécessaires, et qu'elles répondent, en tout cas, à la complexité des enjeux, tandis que d'autres, la plupart du temps extérieures à l'établissement, sont le fruit d'une longue histoire administrative et, plus encore, d'une conception qui peut-être jugée dépassée du droit de la protection de l'environnement.

Mots-clés : Gouvernance, missions locales et internationales, enjeux globaux, territorialisation, polices administratives, contrats.

Abstract. The National Park of Port-Cros, an example of governance of the complexity - Legal aspects. If one attempts to make an assessment of Port-Cros National Park's missions and governance, the prevailing feeling is that some complexities are necessary. In any case, they reflect the complexity of the issues at stake. While other complexities, mostly external to the Institution, are the result of a long administrative history and even more so, a conception of the environment law that may be considered outdated.

Keywords: Governance, local and international missions, global stakes, territorialisation, administrative policy, contracts.

Espace terrestre et espace marin, espace remarquable digne de protection, mais susceptible d'accueillir du public et certaines activités économiques jugées compatibles, domaine public terrestre et maritime, fragment d'un territoire municipal comportant des habitats et espèces d'intérêt européen et territoire d'assiette de la mise en œuvre d'accords internationaux, établissement public administratif de l'Etat, gestionnaire délégué d'espaces appartenant à d'autres, conseiller technique, bailleur emphytéotique, lieu de mise en œuvre de polices générales et spéciales exercées par le directeur de l'établissement, le maire de la commune, le préfet du département et le préfet maritime, aire marine protégée, personne juridique à deux cœurs, doté d'organes décisionnaires et consultatifs...

La tête pourrait tourner à l'énoncé – pourtant encore très incomplet – des qualifications et caractéristiques applicables au Parc national de Port-Cros, à son territoire et à sa zone d'influence.

Faut-il regretter cette complexité et dénoncer la capacité de nos systèmes institutionnels à fabriquer des « usines à gaz » ou, au contraire, s'extasier devant le degré de sophistication du modèle mis en place ?

A l'heure où les déclarations et les projets sur la nécessaire simplification du droit et notamment du droit de l'environnement se multiplient, la question mérite d'être posée, alors que le Parc national de Port-Cros entre dans sa deuxième vie.

L'erreur serait sans doute de se prononcer d'un point de vue « technocratique » en analysant les dispositifs institutionnel et juridique en eux-mêmes, sans égard pour les faits et les besoins auxquels ils tentent de répondre.

Si partant des faits plutôt que du droit, on tente de faire une évaluation des missions et du système de gouvernance mis en place, le sentiment dominera que certaines complexités sont nécessaires, qu'elles ne sont parfois qu'apparentes et qu'elles répondent, en tout cas, à la complexité des enjeux, tandis que d'autres, la plupart du temps extérieures à l'établissement, sont le fruit d'une longue histoire administrative et, plus encore, d'une conception qui peut-être jugée dépassée du droit de la protection de l'environnement.

Une complexité nécessaire pour répondre aux enjeux

Le Parc national de Port-Cros est évidemment d'abord un lieu qui peut être situé sur une carte entre la presqu'île de Giens et le Cap Lardier, admiré depuis l'avion qui entame son approche vers l'aéroport de Nice-Côte d'Azur, arpenté par les femmes et les hommes qui y vivent ou viennent le visiter, exploré par les plongeurs, parcouru par les marins. Mais ce lieu est aussi en relation avec le reste du monde, car les courants marins ou atmosphériques, les migrations animales, les déplacements humains, les contraintes économiques, les changements globaux qui affectent la planète ne lui sont pas étrangers. C'est dire qu'un premier élément de complexité résulte du lien nécessaire qui doit être constamment établi entre les enjeux locaux et les enjeux globaux.

Le Parc de Port-Cros est par ailleurs un parc « national », à ce titre lieu de mise en œuvre d'une politique de l'Etat ; mais il s'inscrit dans un territoire dont le législateur a fini par comprendre qu'il devait adhérer à cette politique et la faire sienne. C'est là un deuxième facteur, dont nous écrivions volontiers qu'il génère une complexité positive, en ce qu'elle contribue à « re-territorialiser » la politique de l'Etat.

La complexité tirée du lien nécessaire entre les enjeux locaux et les enjeux globaux

Elle se traduit, notamment, par le fait que le Parc « national » de Port-Cros est avant tout, et tout à la fois, un acteur local et un acteur international. Rien de surprenant à cela, tant la gestion locale ne peut être découplée des enjeux globaux.

Le Parc national de Port-Cros, acteur local et international

Le Parc national de Port-Cros est un acteur local, dont le siège (c'est, en droit, le « domicile » de la personne morale) est établi sur la commune d'Hyères, et dont la gestion implique en permanence un contact étroit et des négociations suivies avec les autres acteurs du territoire. C'est ce que traduit, notamment, la composition de son Conseil d'administration, tel que voulu par le législateur de 2006¹. C'est ce que révèle encore la composition de son Conseil scientifique, au sein duquel les chercheurs issus des Universités et des Centres de recherche de la région sont dominants. C'est ce que démontre enfin la composition de son Conseil économique, social et culturel.

C'est toujours en cette qualité d'acteur local que le Parc gère, en collaboration avec les communes d'Hyères et de la Croix-Valmer, les espaces naturels acquis par le Conservatoire du Littoral de la presqu'île de Giens et du Cap Lardier, et qu'il participe, en tant que conseiller technique et scientifique, à la gestion des anciens salins d'Hyères.

Mais dans le même temps, le Parc national de Port-Cros est un acteur international qui anime, par exemple, la Partie française du Sanctuaire PELAGOS, classé parmi les Aires Spécialement Protégées d'Importance Méditerranéenne (ASPIM), créées en application du Plan d'Action pour la Méditerranée (PAM) dans le cadre du protocole « Biodiversité » de la Convention de Barcelone, sous l'égide du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE)².

S'il fallait donner une illustration du lien qu'en cette qualité le Parc national tisse entre les plans local, national et international, nous citerions volontiers la Charte de partenariat avec les collectivités locales riveraines, qu'à l'initiative de la Partie française (donc du Parc national de Port-Cros),

¹ Art. L.331-8 du Code de l'environnement et tout spécialement son alinéa 4 : « Les administrateurs représentant les collectivités territoriales intéressées et leurs groupements, y compris les membres de droit, et les membres choisis pour leur compétence locale détiennent la moitié au moins des sièges du conseil d'administration. »

² Cf. l'accord relatif à la création d'un sanctuaire pour les mammifères marins en Méditerranée, publié sous le décret n° 2002-1016 du 18 juillet 2002.

les Parties ont adopté à l'occasion de leur 4^{ème} Conférence. Cette Charte a pour objet principal de faire évoluer les communes littorales vers une meilleure prise en compte des mammifères marins, dans leur pratique et leur gestion quotidienne.

Pour retenir une autre illustration de ce rôle d'interface que joue le Parc national de Port-Cros, signalons encore sa participation active, en tant qu'animateur de la Partie française, à la conception de l'arrêté du 1^{er} juillet 2011³ fixant la liste des mammifères marins protégés et les modalités de leur protection sur le territoire national. L'un des volets de ce texte doit être mis en relation avec l'action que conduit parallèlement le Parc national en vue de mettre en place, dans l'espace du Sanctuaire PELAGOS, et donc en accord étroit avec les autres Parties membres et les professionnels concernés, un label pour l'observation des cétacés (plus connu sous l'appellation anglaise de « whale watching »).

En tant qu'acteur de la scène internationale, on n'aurait garde d'oublier la mission que le Parc national de Port-Cros joue au sein du Réseau MedPAN, dont le programme est de promouvoir l'échange d'expériences entre gestionnaires d'espaces protégés de Méditerranée et d'inciter au développement de projets locaux ou transnationaux innovants.

Cette superposition des missions locales et internationales et cette imbrication des niveaux d'action peuvent faire naître un sentiment de complexité. Mais la complexité n'est ici qu'apparente et l'observateur ne doit pas se laisser tromper par les différentes « qualités » au titre desquelles le Parc national de Port-Cros intervient. L'analyse des missions ou actions précédemment décrites ne font, en effet, pas apparaître de redondances inutiles ou des risques de contradictions, mais, bien au contraire, des synergies et une bonne utilisation des compétences. Si difficulté il peut y avoir, elle résidera dans la lourdeur des charges cumulées, mais c'est alors un problème de ressources financières et humaines qui est en cause et non un problème d'organisation administrative.

Au-delà même, cette prétendue complexité est en parfaite adéquation avec les défis globaux.

L'action locale liée aux enjeux globaux

Tous les scientifiques (ou presque !) paraissent s'accorder sur le fait que les changements climatiques et l'érosion de la biodiversité sont deux phénomènes globaux que les hommes observent, dont ils essayent de

³ JO du 26 juillet 2011

comprendre les ressorts et les causes et dont ils doivent tenter d'évaluer les effets, notamment en vue d'adopter les meilleures - ou les moins mauvaises - décisions de gestion.

C'est d'abord au stade de l'observation et de la compréhension des phénomènes que l'action locale du Parc national de Port-Cros est indispensable à la réflexion globale. Parce qu'un Parc national est une zone « privilégiée », du point de vue de l'observation scientifique et du suivi, les actions locales de veille et de surveillance des évolutions jouent un rôle de vigie pour observer et comprendre les changements globaux. Parce que le Parc national de Port-Cros est, de surcroît, un Parc tourné vers le grand large, soumis à ce titre, plus que d'autres espaces, à l'influence de phénomènes complexes et lointains, il apparaît comme un point de référence incontournable en Méditerranée. Mais un tel rôle de vigie et de référent ne peut être utilement entrepris que si l'action locale est coordonnée avec les initiatives internationales et si les protocoles d'observation sont un tant soit peu harmonisés pour pouvoir être comparés. Le travail n'est sans doute pas achevé à cet égard.

C'est ensuite au stade de la gestion proprement dite que cette harmonisation s'impose. Quelle serait l'utilité de mesures de protection des cétacés sur le territoire du Parc si elles n'étaient reliées aux initiatives de l'Etat dans l'ensemble de ses eaux territoriales et à celles des Etats voisins ? Nous serions même tentés de soutenir que l'action internationale du parc national de Port-Cros doit encore être développée à partir de son expérience locale et l'on se prend à rêver que des organismes de cette nature soient invités demain à participer aux instances qui définissent le statut de la haute mer pour que celle-ci ne soit plus laissée aux seuls (mauvais) soins des transporteurs maritimes ou des chercheurs d'énergie fossile !

L'affaire est entendue : le croisement des missions locales, nationales et internationales du Parc national de Port-Cros et sa participation aux différentes instances qui y contribuent, répond comme une nécessité absolue aux enjeux globaux de protection.

Revenant au cadre national, la conclusion sera la même si l'on s'attache à l'apparente complexité qui résulte de la volonté de « re-territorialiser » l'action de l'Etat.

La complexité nécessaire de la gouvernance pour « re-territorialiser » l'action de l'Etat

Le législateur de 2006 a compris que la protection de l'environnement ne pouvait être découplée de la gestion des espaces concernés par les territoires. En résulte une forme particulière de décentralisation raisonnée

qui vise à obtenir une adhésion territoriale à la politique de l'Etat.

C'est, en effet, dans le cadre territorial que peut être menée la pesée des intérêts concurrents.

La nécessaire adhésion territoriale à la politique de l'Etat

« Jusqu'à la réforme du printemps 2006, les parcs nationaux ont été exemplaires d'une forme de centralisation de la protection de la nature » (Janin, 2007). Avec la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006, les parcs conservent leur caractère national (il s'agit toujours d'établissements publics nationaux à caractère administratif), mais leur dimension territoriale est renforcée (Cans, 2006).

Elle l'est de deux manières : d'abord par la composition et les attributions du Conseil d'administration de l'établissement public gestionnaire, ensuite par la structure territoriale du parc, composée désormais du ou des cœurs et de l'aire d'adhésion, unis par une charte.

La composition du Conseil d'administration fixée par l'article L.331-8 du code de l'environnement traduit cette volonté de territorialisation de la politique de l'Etat ; l'application qui en a été faite pour le Parc national de Port-Cros par le décret n°2009-449 du 22 avril 2009, tel que modifié par le décret n°2012-649 du 4 mai 2012, confirme cette volonté. L'article 24, I du décret dispose, en effet, que :

I. - Le conseil d'administration de l'établissement public est composé de quarante-trois membres, ainsi répartis :

1° Neuf représentants de l'Etat...

2° Dix-huit représentants des collectivités territoriales [dont] :

a) Le maire de la commune d'Hyères ;

b) Onze représentants des communes qui ont adhéré à la charte du parc, à raison d'un représentant par commune adhérente ; [...]

c) Un conseiller municipal désigné par le conseil municipal de la commune d'Hyères et les deux adjoints spéciaux pour Port-Cros et pour Porquerolles ;

d) Un représentant d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre comprenant la commune d'Hyères ;

e) Le président du conseil régional de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur ;

f) Le président du conseil général du Var.

3° Quinze personnalités [dont] :

a) Le président du conseil scientifique de l'établissement public du parc national ;

b) Huit personnalités à compétence locale, désignées sur proposition du préfet du Var ...

c) *Six personnalités à compétence nationale ...*

4° Un représentant du personnel élu avec son suppléant par le personnel permanent de l'établissement public du parc [...]

Comme on le voit, la disposition majeure qui consacre cette volonté de reterritorialisation reste celle, déjà citée⁴, qui assure la majorité délibérative aux représentants des intérêts locaux.

Au surplus, comme le relève Patrick Janin (2007), « la composition du conseil d'administration trouve tout son sens dans ses attributions. L'établissement public n'est pas cantonné par la loi à un rôle de gestionnaire ; son conseil d'administration dispose d'un pouvoir de réglementation dont la charte est l'instrument. Par l'énumération des attributions du conseil d'administration, par la définition du contenu et des effets de la charte, la loi fonde un pouvoir réglementaire local, que l'on peut qualifier de territorial pour adopter le langage juridique en vigueur ».

Quant à la charte, elle est élaborée et révisée par l'établissement public du parc, mais l'expression des intérêts locaux y sera garantie, tant par la voie ordinaire de la consultation pour avis des collectivités territoriales et de leurs groupements, que par la composition du conseil d'administration. D'ailleurs, la vocation territoriale de cette charte est inscrite dans la loi et précisément dans l'article L. 331-3-I du code de l'environnement qui décide qu'elle vise « à définir un projet de territoire traduisant la solidarité écologique entre le cœur du parc et ses espaces environnants ».

Ainsi, « la réforme de 2006 accentue un glissement entre la définition des règles de fond et leur application, entre la protection et la gestion de l'environnement. Les règles destinées à protéger l'environnement dans le territoire du parc sont définies en une sorte de cascades de niveaux normatifs, les unes par le législateur, les autres par le pouvoir réglementaire national au moyen du décret instituant le parc, les autres encore par le conseil d'administration du parc, en particulier lorsqu'il rédige la charte (Janin, 2007). »

Peut-on parler de complexité, à l'analyse de cette construction réglementaire ? La réponse est nécessairement affirmative. Faut-il le regretter ? Assurément si l'on croit que la norme, tombée du haut de la pyramide de Kelsen et de l'Etat central, va s'appliquer sans difficulté sur le terrain par le seul fait qu'elle est la loi. Certainement pas, si l'on accepte de considérer que le droit est un phénomène social et que son effectivité – voire sa validité – implique sa réception par ceux qui ne doivent pas seulement y être soumis, mais qui doivent se l'approprier (Pomade, 2010).

⁴ Cf., note 1.

Mais la volonté de re-territorialiser l'action de l'Etat dans le domaine de la protection et de la gestion de l'environnement ne doit pas être regardée comme une fin en soi. Elle permet la pesée des intérêts concurrents, qui est aussi une des missions du droit.

La nécessaire pesée des intérêts concurrents

Il ne sera pas nécessaire de développer longuement ce point qui n'est en rien propre au Parc national de Port-Cros, même s'il prend, dans son cadre, un relief particulier.

Un philosophe allemand, Jürgen Habermas, penseur de l'éthique de la discussion, a soutenu en substance qu'il était difficile – voire quasi-impossible – aujourd'hui, de trouver un consensus sur le contenu des règles matérielles ou substantielles et que la diversité des représentations et des intérêts était telle que le droit devait se cantonner à définir les procédures permettant la confrontation et la pesée des intérêts en concurrence. « L'État de droit doit pouvoir garantir aux minorités le respect le plus complet de leur identité [...], et ceux-ci (sic), en retour, doivent s'attacher à la défense et au respect de ces mêmes institutions. »⁵

L'observation peut être critiquée ou nuancée, mais elle traduit une réalité – au moins une tendance – qu'il est difficile de nier. Elle se vérifie tout particulièrement lorsqu'il s'agit de définir les règles applicables à un territoire soumis à des enjeux contradictoires forts.

Le territoire du Parc national de Port-Cros est l'un de ceux-là. Situé sur une côte où les pressions immobilière et touristique sont parmi les plus fortes de France, le territoire est aussi l'un des lieux où la biodiversité est la plus riche et la plus complexe, où la population est l'une des plus denses, où les activités maritimes – de la croisière à la pêche, en passant par la plongée – sont inscrites dans la culture locale et participent à l'économie de la région. Les intérêts en concurrence sont aussi nombreux que variés et chacun, comme le dit l'adage populaire « voit midi à sa porte ». La construction réglementaire mise en place affirme une priorité en désignant ce territoire comme l'un de ceux que la Nation décide de protéger. Mais l'efficacité de cette protection et sa validité même impliquent que soient multipliées les instances de discussion et de négociation, au sein desquelles peuvent s'exprimer les intérêts en présence.

C'est tout le processus d'élaboration de la future charte d'adhésion qui illustre cette volonté, mais déjà le décret n°2012-649 en donne l'esprit

⁵ Wikipedia, Jürgen Habermas

lorsqu'il prévoit, par exemple, après avoir défini des règles générales de protection dans le cœur du parc, que « les résidents permanents dans le cœur du parc, les personnes physiques qui y exercent une activité agricole, pastorale ou forestière de façon permanente ou saisonnière ainsi que celles exerçant une activité professionnelle à la date de création du parc national dûment autorisée par l'établissement du parc national peuvent se voir reconnaître... » des droits particuliers⁶.

La complexité institutionnelle et réglementaire est donc ici bien réelle, mais elle répond à l'évidence à la complexité des enjeux. En ce sens, elle est salutaire, même si elle est sans doute difficile à mettre en œuvre. Faut-il ici rappeler la fameuse phrase attribuée à Winston Churchill : « La démocratie est un mauvais système, mais elle est le moins mauvais de tous les systèmes. »

Le lecteur qui aura accepté de nous suivre jusqu'ici pensera sans doute que nous ne savons faire que l'éloge de la complexité. Il se trompe ! Il est aussi des complexités abusives qui pèsent sur le bon fonctionnement des institutions. Elles sont souvent le fruit de l'histoire ou d'une conception dépassée de l'action des pouvoirs publics et de la protection de l'environnement.

La complexité abusive, fruit d'une conception dépassée de l'action des pouvoirs publics et de la protection de l'environnement

Pour ne pas alourdir le propos, nous nous bornerons à stigmatiser deux phénomènes, tous deux très « français », mais qui trouvent hélas à s'exprimer sur le territoire du Parc national de Port-Cros. L'un tient à ce que l'on nomme habituellement l'empilement des polices administratives, l'autre résulte d'une insuffisante culture du contrat dans l'administration française. On observera que ces deux formes de complexité, que nous entendons dénoncer, sont extérieures à l'organisation de l'établissement public qui retient notre attention. Elles sont comme importées en son sein par le poids des règles générales du droit français et des habitudes administratives.

L'empilement des polices administratives

C'est un trait marquant du système juridique français. Il se manifeste partout, mais trouve sa plus belle expression dans les territoires qui se situent à l'interface des mondes terrestre et maritime. Qu'on en juge !

⁶ Articles 20 et s. du décret n°2009-449 du 22 avril 2009, tel que modifié par le décret n°2012-649 du 4 mai 2012.

Au-delà de la police administrative générale qui doit permettre d'assurer la sécurité, la salubrité et la tranquillité publiques, mais qui permet aussi « de prévenir par des précautions convenables et de faire cesser... les accidents, fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature... »⁷, existent de multiples polices spéciales. Certaines d'entre elles sont attribuées à des autorités étatiques ; c'est par exemple le cas de la police des installations classées pour la protection de l'environnement. D'autres sont partagées entre des autorités étatiques et des autorités décentralisées ; on citera la police des déchets, par exemple. D'autres encore sont dévolues au maire ; c'est le cas de la police des activités nautiques. La plupart de ces polices spéciales sont définies en termes si étroits et si précis que cela avait, par exemple, conduit le Conseil d'Etat à décider que le préfet des Bouches du Rhône ne pouvait pas légalement interdire l'incinération en haute mer de déchets chimiques !⁸

A cette segmentation matérielle peut s'ajouter une segmentation territoriale. Ainsi, le maire peut exercer sa police générale jusqu'à la limite des eaux, mais il doit fonder sa décision sur la police spéciale de la baignade et des engins nautiques non immatriculés, s'il intervient sur une bande de 300 mètres au-delà du rivage, tandis qu'en mer la police appartient au préfet maritime, autorité militaire, sauf à observer que c'est le préfet du département qui est compétent pour délivrer les autorisations relatives aux cultures marines, tandis que le préfet de région s'occupe de la pêche côtière !... Et nous avons eu la charité de ne pas faire intervenir au titre de ses pouvoirs propres le directeur d'un parc national qui souhaiterait, par exemple, réglementer « les activités de débarquement, d'accostage et d'amarrage à la côte »⁹ !

Ce foisonnement et cet entrecroisement de polices produit au moins deux effets détestables : une segmentation des compétences sur des espaces qui appelleraient une unité de décision, avec le risque majeur d'incohérence qui en découle ; le risque de trous dans les mailles du filet réglementaire.

Certes, on objectera, d'abord, que le Conseil d'Etat est intervenu très souvent pour expliquer selon quelles modalités doivent s'articuler entre elles la police générale et les différentes polices spéciales et, ensuite, que les administrations se parlent et collaborent pour éviter ces risques, mais que d'énergie et de temps perdu ! Ne pourrait-on profiter de la délimitation d'un territoire, tel que celui d'un parc national pour réduire ces mille-feuilles et reconnaître à une autorité, sous réserve d'une éventuelle

⁷ Art. 2212, 5° du code général des collectivités territoriales

⁸ CE, 5 juin 1981, Ministère de l'environnement c/ Société Incimer, Rec. Lebon, p. 244.

⁹ Arrêté n°6-04 du 14 novembre 2005, pris par le Directeur du Parc national de Port-Cros ;

procédure de concertation, une compétence transversale ? Ecrivant cela, nous sommes bien conscient du caractère saugrenu de la proposition, tant il est difficile, en France¹⁰, de retirer des compétences à ceux qui les détiennent.

Mais l'empilement des polices n'est pas la seule cause de certaines complexités. Celle-ci peut aussi naître du culte voué à la règle unilatérale et de la crainte corrélative que suscite souvent la démarche contractuelle.

La place insuffisante du contrat dans la mise en œuvre des politiques de protection

L'administration française n'a pas la culture du contrat et il est possible de le regretter, spécialement lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre des politiques de protection. Si le cadre général, les principes et les dispositions essentielles doivent être définis par la règle unilatérale, leur transcription sur le terrain et leur mise en œuvre gagneraient souvent à être contractualisées. Un mouvement en ce sens se dessine et l'histoire comme l'actualité du Parc national de Port-Cros en témoigne, mais il se heurte à de nombreuses résistances.

En quoi, la voie contractuelle peut-elle être porteuse de simplification et de meilleure gouvernance ? Trois raisons militent en sa faveur.

La première est classique et l'on en trouve trace dans la législation relative aux parcs nationaux : l'obligation volontairement acceptée sera sans doute mieux exécutée que l'obligation imposée. C'est l'esprit qui guide les modalités d'élaboration de la charte d'adhésion qui va être négociée et qui sera proposée aux collectivités intéressées. Comme l'écrit Jean-Marc Février (2006), on constate « une généralisation pour la gestion des espaces protégés de chartes laissées pour partie à la discussion des acteurs locaux et entérinées par l'Etat ». Mais négociation n'est pas contractualisation et Patrick Janin (2007) a raison de souligner que la loi, notamment à travers les articles L.331-4, L.331-4-1 et L.331-4-2 du code de l'environnement, « confère à la charte un caractère réglementaire qui interdit de voir en elle uniquement un document d'essence contractuelle ». L'avenir dira si la face contractuelle des Chartes l'emportera – notamment dans les aires d'adhésion - sur leur facette réglementaire. En tout état de cause, il ne sera possible de parler de « contrat », au sens juridique du terme, que si les partenaires acceptent de faire fonctionner les documents qu'ils auront signés comme de véritables contrats et non pas seulement comme des instruments de concertation.

¹⁰ Mais l'auteur a pu vérifier que la difficulté était identique dans des espaces aussi différents que la Principauté de Monaco ou la République populaire de Chine !

La deuxième raison de promouvoir le contrat dans la gestion résulte du principe cardinal de la liberté contractuelle qui permet aux contractants de « coller » à la situation concrète et d'adapter les obligations de chacun à la réalité. La liberté contractuelle, c'est la souplesse et l'adaptabilité aux enjeux réels. C'est d'ailleurs sur ce fondement que le Parc national de Port-Cros est le gestionnaire délégué d'espaces appartenant à d'autres, et notamment au Conservatoire du littoral. Mais on le voit, même si les établissements publics sont des personnes juridiques distinctes, substantiellement l'administration contracte ici avec elle-même. Ses réticences sont beaucoup plus grandes lorsqu'il s'agit de contracter avec des personnes privées. Emmanuel Lopez, directeur du Parc national de 1994 à 2004, fut pourtant un zélateur convaincu de ces relations contractuelles, mais il rencontra toujours quelques difficultés à convaincre sa tutelle. Les historiens se pencheront sans doute un jour sur les réserves, les obstacles de tous ordres et les réticences politiques et corporatistes qu'il fallut surmonter pour convaincre l'administration centrale de conclure des baux emphytéotiques avec des personnes privées pour l'occupation et la gestion de certains des forts présents sur les îles. Et pourtant, ces actes ne permirent-ils pas de sauver des monuments qui, sans cela, auraient disparu faute d'entretien ?

D'autres exemples ont également permis de tester la méthode contractuelle. Le site du Parc fait apparaître parmi les documents officiels la « Charte 2012 de la plongée sous-marine dans les eaux du Parc national de Port-Cros », dont le préambule traduit bien la démarche contractuelle¹¹.

Peut-être la future loi-cadre sur la biodiversité, actuellement en cours d'élaboration, donnera-t-elle de nouveaux outils contractuels aux gestionnaires pour assouplir et diversifier leurs modes d'intervention. L'un d'entre eux notamment paraît recueillir l'approbation des pouvoirs publics et des secteurs professionnels intéressés : la servitude conventionnelle environnementale, qui permettrait à une personne privée de soumettre volontairement son terrain (et tous les propriétaires successifs de celui-ci pendant la durée de la servitude) à des contraintes visant à garantir la protection de telle espèce ou de tel écosystème, par exemple (Martin, 2008).

Le troisième argument favorable à la démarche contractuelle, enfin, est moins souvent souligné, alors qu'il est pourtant essentiel. Il tient au principe de la force obligatoire des contrats¹², au terme duquel le contrat

¹¹ « Dans un souci partagé d'assurer la pérennité d'un milieu naturel, culturel et paysager d'exception et d'une activité de plongée de découverte, de reconnaissance et de contribution à la gestion patrimoniale des fonds marins, le Parc national de Port-Cros, d'une part, les plongeurs individuels, les structures de plongée et les fournisseurs de supports de plongée signataires, d'autre part, ont convenu des dispositions suivantes »

¹² Art. 1134 du code civil.

constitue la loi des parties. Curieusement, en effet, le contrat est perçu par l'administration comme un instrument de souplesse – ce qu'il est -, mais plus rarement comme un instrument de contrainte – ce qu'il est aussi. Encore faut-il que des sanctions véritables soient prévues dans le contrat en cas d'inexécution et que leur mise en œuvre ne soit pas entravée par d'autres règles, comme celles, par exemple, qui tiennent au pouvoir de police du gestionnaire et à l'incapacité qui est la sienne de mettre en œuvre, par exemple, certaines clauses pénales ou certaines exclusions, pourtant stipulées au contrat.

La démarche contractuelle n'est certainement pas la panacée et ne peut être développée que si tous ceux qui y participent acceptent d'en jouer le jeu. Pour cela, il faut aussi que le droit évite de prendre des dispositifs qui vont à l'encontre de sa mise en œuvre et que l'administration ne considère plus que la mesure unilatérale est seule capable de garantir l'intérêt général.

Conclusion

En conclusion de cette promenade dans le paysage institutionnel et juridique du Parc national de Port-Cros – mais on sait depuis Flaubert que « la bêtise est de conclure » -, nous nous bornerons à plaider pour une complexité raisonnée et, plus volontiers encore, pour la « jurisdiversité » qui, tout comme la biodiversité dans le milieu vivant, est le gage d'une certaine richesse dans les relations que les hommes entretiennent entre eux et avec leur environnement.

Remerciements. L'auteur remercie particulièrement Marie Jarin pour sa contribution à la traduction en anglais du titre et du résumé.

Références

- CANS Ch., 2006 - *Les parcs nationaux sont morts... vive les parcs nationaux...de développement local*. AJDA, 17 juillet 2006, pp.1431 et suivantes.
- FEVRIER J.-M., *Les parcs à l'heure de la réforme*, Envir. Juin 2006, pp.9 et s.
- GERARDIN N., 2010 - Hommage à Emmanuel Lopez, directeur du Parc national de Port-Cros de 1994 à 2004. *Sci. Rep. Port-Cros natl. Park*, 24: 17-19.
- JANIN P., 2007 - *La décentralisation dans le droit des espaces naturels protégés*. AJDA, n°27/2007, 23 juillet 2007, p. 1445 à 1452.
- MARTIN G.J., 2008 - Pour l'introduction en Droit français d'une servitude contractuelle ou d'une obligation *propter rem* de protection de l'environnement, RJE, n° spécial, p.123.
- POMADE A., 2010 - *La société civile et le droit de l'environnement – Contribution à la réflexion sur les théories des sources du droit et de la validité*, préface Catherine Thibierge, LGDJ 2010, prix Jean Carbonnier 2010.