

N^{os} 444948, 444988

REPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSOCIATION COLLECTIF POUR LA
DEFENSE DES LOISIRS VERTS et autre
M. C...

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Catherine Moreau
Rapporteure

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies)

M. Nicolas Agnoux
Rapporteur public

Sur le rapport de la 6^{ème} chambre
de la Section du contentieux

Séance du 12 octobre 2022
Décision du 31 octobre 2022

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 444948, par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 28 septembre 2020 et 4 juillet 2022 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association Collectif pour la défense des loisirs verts et M. B... A... demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2020-914 du 28 juillet 2020 portant classement du parc naturel régional du Mont-Ventoux ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

2° Sous le n° 444988, par une requête, enregistrée le 30 septembre 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. D... C... demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler le décret n° 2020-914 du 28 juillet 2020 portant classement du parc naturel régional du Mont-Ventoux ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la Constitution ;
- le code de l'environnement ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Catherine Moreau, conseillère d'Etat en service extraordinaire,
- les conclusions de M. Nicolas Agnoux, rapporteur public ;

Considérant ce qui suit :

1. Par deux requêtes, qu'il y a lieu de joindre pour statuer par une même décision, l'association Collectif pour la défense des loisirs verts et autre et M. C... demandent au Conseil d'Etat d'annuler pour excès de pouvoir le décret du 28 juillet 2020 portant classement du parc naturel régional du Mont-Ventoux.

2. D'une part, aux termes de l'article L. 333-1 du code de l'environnement :
« I. – Un parc naturel régional peut être créé sur un territoire dont le patrimoine naturel et culturel ainsi que les paysages présentent un intérêt particulier. / 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. A 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. /II. – La charte constitue le projet du parc naturel régional. Elle comprend : / 1° Un rapport déterminant les orientations de protection, de mise en valeur et de développement, notamment les objectifs de qualité paysagère définis à l'article L. 350-1 C, ainsi que les mesures permettant de les mettre en œuvre et les engagements correspondants ; / 2° Un plan, élaboré à partir d'un inventaire du patrimoine, indiquant les différentes zones du parc et leur vocation ; /3° Des annexes comprenant notamment le projet des statuts initiaux ou modifiés du syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc. / III. – La région engage le classement ou le renouvellement du classement d'un parc naturel régional par une délibération qui prescrit l'élaboration ou la révision de la charte et définit le périmètre d'étude. (...) / IV. – Le projet de charte initiale est élaboré par la région (...), avec l'ensemble des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés, en associant l'Etat et en concertation avec les partenaires intéressés, notamment les chambres consulaires. / Le projet de charte est soumis à une enquête publique réalisée en application du chapitre III du titre II du livre Ier, puis il est transmis par la région aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés, pour approbation. (...) V. – L'Etat et les collectivités territoriales ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ayant approuvé la charte appliquent les orientations et les mesures de la charte dans l'exercice de leurs compétences sur le territoire du parc. Ils assurent, en conséquence, la cohérence de leurs actions et des moyens qu'ils y consacrent, ainsi que, de manière périodique, l'évaluation de la mise en œuvre de la charte et le suivi de l'évolution du territoire (...) ».

3. D'autre part, aux termes de l'article L. 362-1 du même code : « *En vue d'assurer la protection des espaces naturels, la circulation des véhicules à moteur est interdite en dehors des voies classées dans le domaine public routier de l'Etat, des départements et des communes, des chemins ruraux et des voies privées ouvertes à la circulation publique des véhicules à moteur. / Les chartes de parc national et 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 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. 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 ».*

Sur la légalité externe du décret attaqué :

4. En premier lieu, en application de l'article 22 de la Constitution, les actes du Premier ministre sont contresignés, le cas échéant, par les ministres chargés de leur exécution. Le décret attaqué portant classement du parc naturel régional du Mont-Ventoux, s'il prévoit notamment que l'Etat « co-construit, met en œuvre et valorise des projets pédagogiques et de découverte du territoire via les services de l'éducation nationale, des sports et de la cohésion sociale » et qu'il conviendra de « mieux gérer les flux sur les axes de circulation majeurs et secondaires par la sécurisation de certaines portions », n'implique pas nécessairement l'intervention de mesures réglementaires ou individuelles que le ministre chargé de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports et le ministre chargé des transports seraient compétents pour signer ou contresigner. Par suite, le décret attaqué n'avait pas à être contresigné par ces ministres.

5. En deuxième lieu, l'article R. 333-3 du code de l'environnement qui fixe la liste des annexes que la charte d'un parc naturel régional doit comprendre n'interdit pas qu'une charte comporte d'autres annexes que celles énumérées par cet article. Par suite, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que le décret attaqué serait illégal au motif que la charte du parc comprend une annexe 9 intitulée « Maîtrise des loisirs motorisés en espace naturel » qui ne figure pas à l'article R. 333-3.

6. En troisième lieu, le décret attaqué vise, d'une part, la délibération du conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur du 24 juin 2005 engageant la procédure de classement du parc naturel régional du Mont-Ventoux, ainsi que la délibération de ce conseil régional du 4 avril 2008 modifiant le périmètre d'étude du parc, d'autre part, l'arrêté du président du conseil régional du 19 avril 2019 portant ouverture de l'enquête publique, ainsi que le dossier de l'enquête publique, notamment le rapport et les conclusions de la commission d'enquête publique en date du 17 juillet 2019, enfin, les avis des ministres intéressés.

7. D'une part, il ressort des délibérations du conseil régional mentionnées ci-dessus qu'elles ont prévu les modalités de la concertation avec les partenaires associés. Les requérants ne sont dès lors pas fondés à soutenir que le décret attaqué méconnaîtrait les dispositions de l'article R. 333-5 du code de l'environnement qui prévoient que la délibération motivée par laquelle le conseil régional prescrit l'élaboration de la charte définit les modalités de la concertation avec les partenaires associés.

8. D'autre part, il ressort du courrier du ministre de la transition écologique et solidaire du 16 janvier 2020 que les ministres chargés respectivement de l'agriculture et de l'alimentation, de la culture, de l'intérieur, de l'action et des comptes publics, des armées et de l'économie et des finances ont été consultés sur le projet de charte du parc naturel régional du Mont-Ventoux. Si le ministre de l'éducation nationale n'a pas été destinataire de ce courrier de consultation interministérielle, il ressort des pièces du dossier que le recteur de l'académie d'Aix-Marseille et le directeur des services départementaux de l'éducation nationale du Vaucluse ont été associés à l'élaboration de la charte, si bien que le défaut de consultation du ministre de l'éducation nationale n'a pas exercé d'influence sur le contenu du décret attaqué. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article R. 333-9 du code de l'environnement qui imposent que le projet de charte soit transmis pour avis aux ministres intéressés doit être écarté.

9. Enfin, faute de précisions permettant d'apprécier le bien-fondé de leurs allégations, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que le décret attaqué méconnaîtrait les dispositions de l'article R. 333-6-1 du code de l'environnement relatives à la publicité donnée à l'enquête publique, au contenu du dossier et aux conclusions de la commission d'enquête.

Sur la légalité interne :

10. En premier lieu, il résulte des dispositions de l'article 2 de la Constitution du 4 octobre 1958 en vertu desquelles « *La langue de la République est le français* » que l'usage du français s'impose aux personnes morales de droit public et aux personnes de droit privé dans l'exercice d'une mission de service public. Les documents administratifs doivent par suite être rédigés en langue française.

11. Il ressort de la charte du parc naturel régional du Mont-Ventoux approuvée par le décret attaqué que l'ensemble des orientations et des mesures qu'elle définit sont rédigées entièrement et exclusivement en français. Si certains passages, d'ailleurs ponctuels, de cette charte tels que son préambule, des titres et sous-titres, ainsi que les hauts et bas de pages, sont assortis d'une traduction en langue provençale, cette seule circonstance n'entache pas la charte d'illégalité. Par suite, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que le décret attaqué méconnaît l'article 2 de la Constitution.

12. En deuxième lieu, en vertu de l'article L. 75-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France. Il résulte des dispositions de l'article L. 333-1 du code de l'environnement citées au point 2, aux termes desquelles un parc naturel régional constitue le cadre privilégié des actions menées par les collectivités publiques en faveur notamment du patrimoine culturel, que la charte d'un parc naturel régional peut promouvoir la connaissance et l'apprentissage des langues régionales qui font partie du patrimoine culturel de son territoire. Il s'ensuit que les requérants ne sont pas fondés à soutenir que la charte du parc naturel régional du Mont-Ventoux ne pouvait, sans méconnaître les dispositions de l'article L. 333-1 du code de l'environnement, prévoir, au titre de la mesure 18 destinée à faire vivre et partager les patrimoines, d'encourager les programmes d'apprentissage et de transmission de la langue provençale, notamment en étudiant la création d'un label « langue provençale ».

13. En troisième lieu, il résulte des dispositions de l'article L. 333-1 du code de l'environnement que la charte d'un parc naturel régional est un acte destiné à orienter l'action des pouvoirs publics dans un souci de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de développement économique et social et d'éducation et de formation du public sur le territoire du parc et à assurer la cohérence de cette action avec les objectifs qui y sont définis. Il appartient, dès lors, à l'Etat et aux différentes collectivités territoriales concernées de prendre les mesures et de mener les actions propres à assurer la réalisation des objectifs de la charte et de mettre en œuvre les compétences qu'ils tiennent des différentes législations, dès lors qu'elles leur confèrent un pouvoir d'appréciation, de façon cohérente avec les objectifs ainsi définis. Si les orientations de protection, de mise en valeur et de développement que la charte détermine pour le territoire du parc naturel régional sont nécessairement générales, les mesures permettant de les mettre en œuvre peuvent cependant être précises et se traduire par des règles de fond avec lesquelles les décisions prises par l'Etat et les collectivités territoriales adhérant à la charte dans l'exercice de leurs compétences devront être cohérentes, sous réserve que ces mesures ne méconnaissent pas les règles résultant des législations particulières régissant les activités qu'elles concernent.

14. La charte du parc naturel régional du Mont-Ventoux comporte une mesure 13 dont l'objet est la maîtrise des loisirs motorisés dans les espaces naturels du territoire du parc. A cette fin, la charte préconise, dans des espaces naturels identifiés comme zones prioritaires à l'annexe 9, dans lesquels coexistent la circulation de véhicules à moteur et des enjeux de protection de l'environnement, la mise en œuvre de mesures destinées à organiser les conditions de circulation des véhicules terrestres motorisés, à accroître la surveillance dans ces secteurs et à sensibiliser les pratiquants de loisirs motorisés et les professionnels aux enjeux environnementaux de leurs pratiques. Ces orientations relatives à la circulation des véhicules à moteur que la charte du parc naturel régional du Mont-Ventoux était tenue de définir, conformément aux dispositions citées au point 3 de l'article L. 362-1 du code de

l'environnement, afin de protéger les espaces dont les enjeux environnementaux sont importants, n'ont ni pour objet ni pour effet de se substituer à la réglementation que les collectivités territoriales sont seules compétentes pour adopter, en cohérence avec ces orientations, afin notamment, s'agissant des communes, d'interdire ou de limiter la circulation des véhicules à moteur et, s'agissant du département, d'établir le plan départemental des itinéraires de randonnée motorisée en application de l'article L. 361-2 du code de l'environnement. Par suite, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que ces mesures méconnaîtraient les dispositions de la loi du 3 janvier 1991 relative à la circulation des véhicules terrestres dans les espaces naturels, dont les dispositions de l'article 1^{er} sont désormais codifiées à l'article L. 362-1 du code de l'environnement, ni le droit de circuler librement.

15. Il résulte de ce qui précède que les requérants ne sont pas fondés à demander l'annulation du décret attaqué. Leurs conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ne peuvent, par suite, qu'être rejetées.

DECIDE :

Article 1^{er} : Les requêtes de l'association Collectif pour la défense des loisirs verts et autre et de M. C... sont rejetées.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à l'association Collectif pour la défense des loisirs verts, à M. B... A..., à M. D... C..., à la Première ministre et au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

Délibéré à l'issue de la séance du 12 octobre 2022 où siégeaient :
Mme Christine Maugüé, présidente adjointe de la section du contentieux, présidant ;
Mme Isabelle de Silva, M. Jean-Philippe Mochon, présidents de chambre ; Mme Suzanne von Coester, Mme Fabienne Lambolez, M. Cyril Roger-Lacan, M. Laurent Cabrera, conseillers d'Etat ; Mme Pauline Hot, auditrice et Mme Catherine Moreau, conseillère d'Etat en service extraordinaire-rapporteuse.

Rendu le 31 octobre 2022.

La présidente :
Signé : Mme Christine Maugüé

La rapporteure :
Signé : Mme Catherine Moreau

La secrétaire :
Signé : Mme Valérie Peyrisse

