

Fiches juridiques

sur les chartes des
Parcs naturels régionaux



Avant-propos

Les Parcs naturels régionaux ont quarante-deux ans cette année. Créés en 1967 par décret, ils sont entrés dans le droit par la petite porte.

Depuis, le droit des Parcs naturels régionaux s'est densifié tant en quantité qu'en complexité.

Les juges n'ont pas été indifférents à cette évolution : l'arrêt du Conseil d'Etat de février 2004, « Centre régional de propriété foncière » qui a annulé certaines dispositions de la charte du Parc naturel régional des Ballons des Vosges en est le point d'orgue.

Cette décision de principe, affirmée et claire, énonce que :

- il faut être vigilant sur la légalité des dispositions d'une charte car elles sont susceptibles d'être annulées ;
- les chartes ont une portée juridique réelle : le non respect de leurs dispositions peut parfois conduire à l'annulation des décisions des signataires.

Ainsi, et comme cela a été affirmé à plusieurs reprises lors du colloque « les Parcs naturels régionaux et le droit » les 5 et 6 septembre 2006, les Parcs naturels régionaux sont entrés dans le droit.

Est-ce un bien ou un mal, là n'est pas l'objet de notre propos : le droit, de notre point de vue est un outil parmi d'autres, au service du projet.

Il ne s'agit pas ici de donner des « recettes de cuisine » ou un cadre fixe sur la rédaction des chartes : une charte est un projet de territoire et non le résultat d'une somme de contraintes règlementaires.

Les fiches de ce document proposent de recenser, d'analyser et d'illustrer les questions que se posent les rédacteurs des chartes des Parcs naturels régionaux, les signataires ou encore les partenaires, sous un angle juridique.

Chacun y piochera selon ses besoins.

Afin de faciliter la lecture, ce document prend la forme de fiches, comprenant un résumé dans une rubrique « **l'essentiel** » et une traduction concrète du développement de la fiche dans une rubrique nommée « **Concrètement** » lorsque ceux-ci se justifient. En marge, vous trouverez les sources juridiques et des renvois vers d'autres fiches. Enfin, pour les « gros-mots » juridiques, vous trouverez un glossaire à la fin du document.

Le parti de certaines fiches, dont les contenus sont parfois similaires, est d'offrir plusieurs clefs d'entrée au lecteur.

Sommaire

AVANT-PROPOS	2
FICHE 0.1 LA CHARTE : OBJET JURIDIQUE NON IDENTIFIE ?	5
FICHE 0.2 QUI PEUT UTILISER LA CHARTE COMME ARGUMENT JURIDIQUE ?	6
FICHE 0.3 QUELLES SONT LES CONSEQUENCES D'UN CONTENTIEUX PORTANT SUR LES DISPOSITIONS DE LA CHARTE D'UN PARC NATUREL REGIONAL ?	7
FICHE 0.4 L'ACCROISSEMENT DU CONTENTIEUX RELATIF AUX PARCS NATURELS REGIONAUX	8
<u>1ERE PARTIE – TENEUR ET PORTEE DE L'OBLIGATION CREEE PAR LA CHARTE D'UN PARC NATUREL REGIONAL</u>	<u>9</u>
FICHE 1.1 UN PETIT POINT DE VOCABULAIRE ...	10
COMPATIBILITE, COHERENCE, OPPOSABILITE	10
FICHE 1.2 QU'EST-CE QUE LA COMPATIBILITE AVEC LA CHARTE D'UN PARC NATUREL REGIONAL ?	11
FICHE 1.3 QUELLES SONT LES CONSEQUENCES DE L'INCOMPATIBILITE D'UN DOCUMENT D'URBANISME AVEC LA CHARTE D'UN PARC NATUREL REGIONAL ?	12
COMMENT APPRECIE-T-ON LA COMPATIBILITE D'UN DOCUMENT D'URBANISME AVEC UNE CHARTE ?	13
FICHE 1.4 QU'EST-CE QUE L'OBLIGATION DE COHERENCE AVEC LA CHARTE D'UN PARC NATUREL REGIONAL ?	15
FICHE 1.5 QUELLES SONT LES CONSEQUENCES DE LA VIOLATION DE L'OBLIGATION DE COHERENCE ?	16
ZOOM SUR LA COHERENCE	17
COMMENT APPRECIE-T-ON LA COHERENCE D'UNE DECISION PUBLIQUE AVEC LES DISPOSITIONS D'UNE CHARTE ?	17
FICHE 1.6 QUELLE EST LA DIFFERENCE ENTRE L'ADOPTION DE LA CHARTE ET L'ADHESION AU SYNDICAT MIXTE DE GESTION ?	18
FICHE 1.7 QUEL EST LE RAPPORT ENTRE LES DISPOSITIONS DE LA CHARTE ET LA REPARTITION DES COMPETENCES DES COLLECTIVITES ?	19
<u>2EME PARTIE - PERSONNES CONCERNEES PAR LA PORTEE NORMATIVE DE LA CHARTE</u>	<u>20</u>
FICHE 2.1 A QUI LA CHARTE EST-ELLE OPPOSABLE ?	21
FICHE 2.2 QUI PEUT APPROUVER LA CHARTE ?	22
CHARTE-CONTRAT ET APPROBATION DE TOUT ORGANISME PUBLIC OU PRIVE	22
FICHE 2.3 LES APPROBATIONS DE LA CHARTE PAR LES COMMUNES ET LES INTERCOMMUNALITES SONT-ELLES LIEES ?	23
FICHE 2.4 QUELLE EST LA PORTEE DE L'ENGAGEMENT PAR LES CONVENTIONS PARTICULIERES D'APPLICATION DE LA CHARTE ?	24
FICHE 2.5 QUELLES REPERCUSSIONS DE LA CHARTE SUR LES PARTICULIERS ?	25
FICHE 2.6 QUELLES SONT LES CONSEQUENCES DE L'ENQUETE PUBLIQUE SUR LA PORTEE JURIDIQUE DES CHARTES DE PARC ?	26
<u>3EME PARTIE - REDACTION DE LA CHARTE</u>	<u>27</u>
FICHE 3.1 QUEL VOCABULAIRE UTILISER, QUELS AVANTAGES ET CONSEQUENCES ?	28
FICHE 3.2 – QUELLES SONT LES DIFFERENCES REDACTIONNELLES ENTRE LES ORIENTATIONS ET LES MESURES DE LA CHARTE D'UN PARC NATUREL REGIONAL ?	30
FICHE 3.3 : QUEL NIVEAU DE PRECISION DOIVENT OU PEUVENT ADOPTER LES AUTEURS DE LA CHARTE ?	31
FICHE 3.4 QUEL RAPPORT ENTRE PRECISION ET VALEUR JURIDIQUE ?	32
FICHE 3.5 QUEL NIVEAU DE PRECISION PEUVENT OU DOIVENT ADOPTER LES AUTEURS DE PLAN DE PARC ?	33
FICHE 3.6 QUEL RAPPORT ENTRE PRECISION ET EFFICACITE JURIDIQUE DU PLAN ?	34
ZOOM SUR LA PRECISION DU PLAN	35
<u>4EME PARTIE - CONTENU THEMATIQUE D'UNE CHARTE DE PARC NATUREL REGIONAL</u>	<u>36</u>

FICHE 4.1 DE QUOI PEUT-ON PARLER DANS UNE CHARTE ?	37
FICHE 4.2 DE QUOI DOIT-ON PARLER DANS UNE CHARTE ?	38
FICHE 4.3 PEUT ON AJOUTER DES REGLES DE PROCEDURE DANS LA CHARTE D'UN PARC NATUREL REGIONAL ?	39
FICHE 4.4 PEUT ON INSERER DES DISPOSITIONS QUI EXCEDENT LE CADRE LEGISLATIF ?	40
FICHE 4.5 QUEL EST LE CONTENU OBLIGATOIRE DU PLAN DE PARC ?	44
FICHE 4.6 QUELLE EST L'INCIDENCE DES NOUVELLES PROCEDURES D'AVIS SUR LE CONTENU DE LA CHARTE DU PARC NATUREL REGIONAL ?	45

Fiche 0.1 La charte : objet juridique non identifié ?

L'essentiel

Contrat ou acte réglementaire ? Le caractère hybride de la charte des Parcs naturels régionaux emporte de nombreuses incidences sur l'interprétation de son régime juridique.

Sur un plan juridique, la naissance d'un Parc naturel régional est duale : la charte est élaborée de manière concertée par les acteurs du territoire et approuvée par délibération de chacune des collectivités, tandis que le territoire est classé par décret.

Cette particularité brouille les pistes et fait dire à de nombreux juristes que la charte est un acte réglementaire quand le ministère de l'environnement et les Parcs naturels régionaux la qualifie de contrat.

La question fait donc encore débat, et il ne s'agit pas là d'un débat de spécialistes. Cette question a des incidences importantes sur le contenu des chartes, leur régime juridique, leur contentieux et surtout sur la philosophie des Parcs.

Ces conséquences juridiques sont abordées dans les différentes fiches de ce document. La question n'étant pas tranchée, les auteurs de ce document proposent chaque fois la solution la plus prudente, sans qu'il s'agisse d'une solution certaine.

Pour ce qui concerne la philosophie des parcs, s'arrêter à la thèse de l'acte réglementaire conduit, à notre avis, à minimiser l'adhésion des collectivités territoriales à la charte.

Admettre que la force juridique de la charte viendrait exclusivement du fait qu'elle est approuvée par l'Etat, c'est nier sa spécificité. La charte serait alors placée dans la même catégorie que n'importe quelle norme élaborée sans concertation par les instances gouvernementales.

En effet, la théorie juridique doit prendre en considération l'importance de cet accord des collectivités. C'est bien tout l'intérêt d'un parc de co-construire le projet de territoire avec ses acteurs et d'affirmer que ce projet s'impose à eux parce qu'il est partagé, qu'ils y ont participé et surtout formellement adhéré.

D'ailleurs aujourd'hui, les textes abondent dans ce sens : le nouvel article R. 333-2 du code de l'environnement parle, et c'est une nouveauté, des « engagements » de l'Etat et des collectivités qui doivent figurer dans la charte.

Reconnaître à la charte une valeur de contrat n'éluide pas l'importance de l'approbation par décret. Le classement par décret représente une reconnaissance très forte des territoires et replace cet accord dans une dimension nationale.

Les chartes de territoire sont porteuses de modes de gouvernance différents, où la règle est établie par les acteurs d'un projet et validée par les instances compétentes.

Nous plaçons pour que le résultat de ce mode de gouvernance soit reconnu par le droit : les chartes de Parc doivent être des actes résolument hybrides, empruntant à la fois au régime juridique des actes réglementaires et à celui des actes contractuels.

Fiche 0.2 Qui peut utiliser la charte comme argument juridique ?

L'essentiel

Dès lors qu'un projet s'inscrit en faux avec les dispositions de la charte d'un Parc naturel régional, elle peut servir d'argument juridique par toute personne intéressée par le projet que ce soit au contentieux ou non.

La charte, argument juridique au quotidien

- **Par le Parc naturel régional lui-même :**
 - **Au stade de la définition politique d'un projet, avant une décision :** la charte sert d'argument au Parc pour s'opposer à la réalisation d'un projet porté par l'une des collectivités signataires, projet en contradiction avec les dispositions de la charte.
 - **Dans les procédures d'avis :** la charte, reflet du projet de territoire et des engagements des collectivités signataires, sert en premier lieu au parc, qui tirera de ses dispositions l'argumentaire pour asseoir les avis qu'il rend sur tel ou tel projet ;

➤ **Par les collectivités territoriales les signataires de la charte :**
Les collectivités territoriales signataires de la charte peuvent l'utiliser afin de motiver leurs décisions voire leur refus d'agir dans certaines situations : elles pourront rappeler la teneur de leur engagement ainsi que l'obligation de cohérence à laquelle elle sont soumises.

- **Par toute personne privée ou publique intéressée par la vie du territoire :**

Lorsqu'un enjeu de la charte se trouve menacé, la charte du Parc peut être invoquée par toute personne intéressée: collectivité partenaire, association, habitant etc.

Sources :

- L.333-1 c.env.
- CE, 24 février 2006, Syndicat du PNR du Verdon, n° 289394.

La charte, à l'appui d'un contentieux

Ceci pose la question de l'intérêt à agir : en l'occurrence, les personnes concernées sont nombreuses : habitant, agriculteur etc....

- **Par le Parc naturel régional lui-même :**

Le Parc peut engager deux types de recours afin de faire respecter les dispositions de la charte

- Un référé suspension (cf. CE, 24 février 2006, Parc naturel régional du Verdon) : cette procédure permet au juge des référés administratif, en cas d'urgence, et lorsqu'un projet fait l'objet d'un recours en annulation, d'en suspendre l'exécution.
- Un recours pour excès de pouvoir : cette procédure est utilisée à l'encontre d'un acte en vue de le faire annuler pour cause d'illégalité.

- **Par les collectivités signataires** pour justifier de décisions prises en cohérence avec la charte ou pour invoquer l'obligation de cohérence ou de compatibilité à l'encontre d'une autre collectivité.

- **Par toute personne privée ou publique intéressée, par la vie du territoire, regroupée par exemple en associations de protection de l'environnement:** la charte, outre le fait qu'elle peut être un bon indicateur de la qualité d'un milieu pour le juge, peut être invoquée comme argument pour constater l'illégalité d'une décision qui serait contraire à ses dispositions. On invoquera alors le non-respect des principes de compatibilité et de cohérence.

Concrètement :

Dans le cas d'une extension de porcherie (ICPE), les personnes qui peuvent utiliser l'argument juridique de la charte sont :
- avant autorisation : le particulier pendant l'enquête publique, le parc dans son avis, le Préfet pour refuser l'extension.
- après autorisation : toute personne subissant des nuisances du fait de l'extension, dans le cadre d'un contentieux.

Fiche 0.3 Quelles sont les conséquences d'un contentieux portant sur les dispositions de la charte d'un Parc naturel régional ?

L'essentiel

Lorsqu'une charte contient des dispositions illégales, le juge procède à une annulation partielle de la charte : seules les dispositions mises en cause seront annulées.

L'arrêt du Conseil d'État du 27 février 2004, *C.R.P.F. Alsace Lorraine*, a mis fin à une inquiétude ancienne des organismes de gestion des Parcs naturels régionaux. Le fait de contenir des dispositions illégales n'emporte pas l'annulation de la charte du Parc naturel régional dans son intégralité. Seules les dispositions litigieuses font l'objet d'une annulation : on parle d'annulation partielle.

Sources :

- CE, 27.02.2004, C.R.P.F. Alsace Lorraine, n°189124.
- CE, 19.02.2007, M. Grossi et autre, n°275263.

Le juge administratif n'accepte d'ordonner l'annulation partielle d'un acte que lorsque l'élément illégal est dissociable de l'ensemble. Il utilisera pour ce faire la formule : « la charte est annulée en tant que ... »

Seule des illégalités commises sur la forme lors de la procédure de révision ou du classement d'un nouveau parc, peuvent remettre en cause l'existence du Parc.

Concrètement :

L'illégalité d'une partie des dispositions de la charte ne remet pas en cause l'existence du Parc naturel régional.



Fiche 0.4 L'accroissement du contentieux relatif aux Parcs naturels régionaux

**24 arrêts du conseil d'Etat et
23 jugements et arrêts des Tribunaux administratifs et Cours adminis-
tratives d'appel**

=

**47 arrêts et jugements
(Référencement non exhaustif)
Dont 7 cas où le Parc naturel régional est partie à l'instance (par inter-**

