RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire

Circulaire du 15 juillet 2008

relative au classement et au renouvellement de classement des parcs naturels régionaux et à la mise en œuvre de leurs chartes

(Texte non paru au *Journal Officiel*)

NOR : DEVN0811377C

Le ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, la secrétaire d'Etat chargée de l'écologie et le secrétaire d'Etat chargé de l'aménagement du territoire à Mesdames et Messieurs les préfets de régions.

Les parcs naturels régionaux existent depuis 40 ans. A ce jour, les 45 parcs naturels régionaux occupent près de 13% de la surface métropolitaine, et sont présents également dans 2 régions d'outre-mer.

Leur force et leur succès reposent à la fois sur le caractère partagé du projet de territoire exprimé dans la charte avec tous ses acteurs, notamment les collectivités, et sur l'animation de ce projet par les équipes pluridisciplinaires du syndicat mixte de gestion. Le projet de territoire exprimé dans la charte, fondée sur la protection, la gestion et la mise en valeur du patrimoine naturel, culturel et paysager, témoigne en effet d'une gouvernance originale et exemplaire entre l'Etat, les régions et les collectivités locales. Enfin, les parcs à travers les modalités d'élaboration de la charte et de fonctionnement du syndicat mixte de gestion ont vocation à être des lieux exemplaires de gouvernance participative.

Au sein de ce partenariat, les régions ont un rôle primordial, car elles ont l'initiative de la demande de classement ou de renouvellement de classement, définissent le périmètre d'étude et le périmètre proposé au classement, et sont les principaux financeurs des organismes de gestion.

La prise en compte du développement durable, les mutations du monde rural et l'évolution vers une nouvelle relation entre villes et campagnes modifient les enjeux de la politique des parcs naturels régionaux et le contexte administratif et législatif dans lequel ils s'insèrent.

Ces territoires ont pu évoluer mais leurs fragilités sont toujours réelles. L'érosion de la biodiversité rend plus que jamais nécessaire de rechercher de nouvelles voies d'intégration de l'environnement dans les projets de territoire.

L'élan du Grenelle de l'environnement doit être promu ou développé au sein de chaque projet de territoire. Les parcs naturels régionaux doivent poursuivre leur contribution à la stratégie française pour la diversité biologique et paysagère par la mise en œuvre de projets sur chacun des territoires. Par leur réseau, ils contribuent à la structuration d'une grande infrastructure écologique. Ils doivent relever les grands défis environnementaux : biodiversité, changement climatique, gestion des ressources naturelles.

La loi du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, parcs naturels marins et parcs naturels régionaux confère un rôle plus important aux parcs naturels régionaux. Le décret du 2 mai 2007 pris en application de la loi de 2006 a permis de réactualiser la réglementation encadrant la procédure de création ou renouvellement, et le fonctionnement des parcs naturels régionaux.

Les chartes des parcs naturels régionaux sont en constante évolution, pour améliorer et s'adapter aux nouveaux enjeux du territoire. L'opposabilité aux documents d'urbanisme, l'enquête publique, l'association des intercommunalités, l'implication croissante des régions comme chefs de file de cette politique et la montée en puissance des enjeux environnementaux font des chartes des projets de plus en plus ambitieux et concertés. Cette évolution positive a toutefois pour conséquence un accroissement du travail de révision des chartes, la procédure de renouvellement de classement pouvant durer de trois à quatre ans. La loi du 14 avril 2006 a augmenté la durée de classement de 10 à 12 ans pour en tenir compte.

Or, le classement en parc naturel régional est limité dans le temps, et les retards dans la révision peuvent conduire à dépasser l'échéance, et aboutir à une situation de non classement particulièrement préjudiciable, même si elle est provisoire. Vous suivrez avec la plus grande attention les étapes clés du processus de révision afin de veiller au respect des délais, à la qualité des projets et au bon déroulement de la concertation.

La présente circulaire a fait l'objet d'une très large concertation et d'échanges approfondis, notamment avec l'association des régions de France et avec la fédération des parcs naturels régionaux de France. Elle constitue une vision partagée des enjeux et des moments clés de la procédure.

Les parcs naturels régionaux doivent pleinement jouer le rôle d'innovation et de transfert d'expérimentation que leur a confié le législateur. C'est l'ambition d'un projet de territoire pour relever les défis environnementaux et la capacité d'expérimenter et de transférer aux autres territoires, qui doivent réunir tous les partenaires et justifier pleinement le classement en parc naturel régional.

Jean-Louis BORLOO

Nathalie KOSCIUSKO-MORIZET

Hubert FALCO

1. Les critères de classement 4
1.1 La qualité du territoire 4
1.2 La qualité du projet exprimé dans la charte 5
1.3 La capacité du syndicat mixte à conduire le projet 5
1.4 La détermination de l'ensemble des collectivités et groupements intéressés à mener à bien le projet 6
2. Le dossier de classement 6
2.1 Les études préalables à l'élaboration de la charte 6
2.1.1 Les études préalables à la création d'un nouveau PNR 6
2.1.2 Les études préalables à un renouvellement de classement 7
2.2. La charte 7
2.2.1 Le rapport 7
2.2.2 Le plan du parc 8
2.2.3. les annexes : 9
2.3. les documents qui doivent accompagner la charte 9
3. Procédure de classement et de renouvellement de classement 9
3.1 La délibération de lancement de la procédure par la région 10
3.2 L'avis motivé du préfet de région sur la délibération initiale 10
3.3 L'avis intermédiaire du ministre chargé de l'environnement 11
3.4 L'enquête publique 12
3.5 La phase de délibérations locales 12
3.6 La demande de classement au ministre chargé de l'environnement 12
4. Prolongations de classement et retard dans la procédure 13
4.1 La prolongation de classement 13
4.2 Les retards dans la procédure de renouvellement de classement 13
4.3 La perte temporaire de classement 14
5. Effets du classement 14
5.1 La portée juridique générale des chartes de PNR 14
5.2 La portée juridique particulière des chartes de PNR en matière d'urbanisme 14
5.3 Le cas particulier de la circulation des véhicules à moteur 15
5.4 Le cas particulier de la publicité, des enseignes et pré-enseignes 15
5.5 Les avis du PNR 16
6. Rôle de l'Etat dans l'élaboration, la révision et la mise en œuvre des chartes 16
6.1 La participation des services de l'Etat au processus d'élaboration des chartes 16
6.1.1 Le rôle de partenaire 16
6.1.2 Le rôle de garant 16
6.2 Les engagements de l'Etat inscrits dans les chartes de PNR 16
6.3 La participation de l'Etat à la mise en œuvre de la charte 17
6.4 La marque « parc naturel régional » 17
7. Reconnaissance comme « Agenda 21 local » 17
Annexes 18

1. Les critères de classement

Un parc naturel régional (PNR) est un territoire au patrimoine remarquable, doté d'un projet exprimé dans une charte, mis en œuvre par un syndicat mixte dans lequel sont représentées les collectivités approuvant la charte.
Une demande de classement en PNR s'apprécie au regard des quatre critères exposés à l'article R. 333-4 du code de l'environnement selon la logique suivante :
1. le territoire proposé répond-t-il aux critères fixés dans le code de l'environnement ?
2. le projet de territoire, exprimé dans la charte du PNR, répond-il de façon satisfaisante aux enjeux identifiés sur ce territoire pour les 12 ans de son classement ?
3. le syndicat mixte de gestion du PNR, par ses statuts, ses partenaires et les moyens financiers et humains qu'il mobilise, est-il en mesure de conduire le projet inscrit dans la charte ?
4. les collectivités et leurs groupements qui approuvent la charte expriment-t-ils une détermination, une solidarité et un engagement suffisants pour mener à bien le projet ?

Un certain nombre de nouveaux projets sont à l'étude et le réseau des parcs naturels régionaux continue de se renforcer, mais les procédures de renouvellement de classement sont maintenant les plus fréquentes, souvent accompagnées de projet d'extensions de territoire. Les critères ne sont pas différents pour un premier classement et pour un renouvellement de classement, même s'ils s'apprécient aussi au regard de l'histoire du parc.

1.1 La qualité du territoire

L'article R 333-4-1° expose les deux critères auxquels doivent répondre les territoires des parcs naturels régionaux :

1. *Qualité et caractère du patrimoine naturel, culturel et paysager, représentant une entité remarquable pour la ou les régions concernées et comportant un intérêt reconnu au niveau national.*
L'appréciation de ce critère doit s'appuyer sur les inventaires et études disponibles, ainsi que sur les reconnaissances institutionnelles existantes. Le diagnostic demandé par l'article R333-1 doit en apporter la démonstration (voir chapitre 2-1).

2. Le territoire est délimité de façon cohérente et pertinente au regard de ce patrimoine en tenant compte des éléments pouvant déprécier la qualité et la valeur patrimoniales du territoire.
La présence d'éléments patrimoniaux remarquables est une condition nécessaire mais non suffisante : le territoire qui les regroupe doit aussi constituer un ensemble cohérent et pertinent, révélateur d'une identité, vécue par les partenaires locaux, laquelle s'exprime aussi dans le nom et l'emblème choisis. Il convient que cet ensemble puisse avoir un sens pour les habitants et les acteurs du territoire, qu'ils puissent s'y reconnaître et se l'approprier.

Les limites administratives ne doivent donc pas nécessairement être prises en compte dans la délimitation, et le territoire des communes limitrophes peut n'être que partiellement inclus dans un PNR. Un territoire peut comporter des espaces dégradés, des « points noirs », qui déprécient sa qualité. Si ces éléments sont en périphérie, le territoire des communes limitrophes concernées peut n'être que partiellement inclus dans le PNR. S'ils sont enclavés, ils ne peuvent être exclus et la charte doit comporter des mesures permettant soit de les résorber, soit de limiter leur impact négatif et en priorité de maîtriser leur extension éventuelle. Sont particulièrement concernées les zones urbaines, commerciales, industrielles, touristiques développées sans intégration ni respect de l'identité du territoire et du paysage, ainsi que les infrastructures linéaires aménagements ou équipements portant atteinte à l'image du parc.

Le territoire classé d'un PNR ne doit pas s'étendre en mer. Toutefois, en application de l'article R333-14-II, et dans une logique de gestion intégrée de la zone côtière (GIZC), la charte du parc peut exprimer des orientations d'action et des mesures concernant des parties marines de son littoral, variables selon les enjeux et les capacités et compétences techniques du syndicat mixte de gestion du PNR, seulement après accord des autorités de l'Etat compétentes en mer. Ces orientations devront être discutées dès les premières étapes d'élaboration du projet avec les autorités maritimes. Une convention spécifique sera dans ce cas signée entre le syndicat mixte de gestion du parc et ces autorités.

1.2 La qualité du projet exprimé dans la charte

Cette qualité s'apprécie par rapport à la pertinence et à la précision des orientations et des mesures inscrites dans la charte et approuvées par les différents partenaires, ainsi qu'au niveau d'ambition qu'ils s'y sont librement imposés. Le projet ne doit pas consister en une simple déclaration d'intentions.

Les orientations et les mesures retenues doivent être à la hauteur des enjeux du territoire. Les engagements des partenaires, notamment des collectivités, doivent être précis et relever pleinement de leur domaine de compétence. La charte doit également comporter des engagements de l'Etat permettant de faciliter la mise en œuvre des orientations et mesures (voir chap. 6).

En vertu des articles L333-1, R333-1 et R333-2, un parc naturel régional est un projet de développement fondé sur la préservation et la valorisation du patrimoine, et la charte permet de mettre en oeuvre les orientations de protection, de mise en valeur et de développement. Il convient de veiller à ce que la charte assure un bon équilibre entre d'une part les actions de valorisation et de développement économique durable et d'autre part la préservation et la protection du patrimoine. Doivent être en particulier traités le maintien de la biodiversité, la constitution de la trame verte et bleue voulue par le Grenelle de l'environnement, la prévention et l'adaptation au changement climatique, les énergies renouvelables, le lien ville-campagne et les paysages, notamment péri-urbains.

Un projet de charte s'apprécie aussi au regard de la charte précédente et son niveau d'exigence doit progresser : l'abandon d'engagements ou de modes d'intervention doit être justifié par l'adoption de dispositions plus efficaces ou par une évolution justifiée des priorités d'action sur le territoire.

Un conseil scientifique peut utilement être mis en place et son rôle précisé dans la charte. Il peut intervenir pour rendre des avis et éclairer la prise de décision, susciter et alimenter la réflexion prospective, contribuer au développement d'expérimentation et de recherches scientifiques dans le territoire du parc, en partenariat avec les organismes de recherche. Il est également possible de s'appuyer sur les conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel, en mobilisant par exemple un sous-groupe spécialisé sur les parcs de la région. Dans certains cas, des regroupements régionaux ou interrégionaux peuvent aussi apporter une plus grande disponibilité de chercheurs et d'experts.

En vertu de l'article R333-14, le parc naturel régional assure sur le territoire du parc, dans le cadre fixé par la charte, la cohérence et la coordination des actions de protection, de mise en valeur, de gestion, d'animation et de développement menées par ses partenaires. La charte pourra définir les modalités de participation de l'ensemble des acteurs et des habitants du territoire, à travers notamment la collaboration avec les associations, en particulier de protection de la nature. Un conseil de développement peut également être mis en place.

1.3 La capacité du syndicat mixte à conduire le projet

En application de l'article R-333-14, le syndicat mixte de gestion du parc naturel régional (dit « le syndicat mixte » dans le reste du document) est chargé de mettre en oeuvre la charte, par la maîtrise d'ouvrage de certaines actions mais aussi par sa capacité d'animation, d'ingénierie et de coordination auprès des collectivités, de leurs groupements et des autres partenaires du territoire, qui sont également impliqués dans la mise en œuvre de la charte (voir chapitre 1.4).

En conséquence, l'information sur les moyens financiers du syndicat mixte et son organisation est nécessaire pour apprécier le réalisme d'une charte. L'organigramme, le budget de fonctionnement à trois ans et le programme d'action à trois ans demandés en appui du dossier (voir chapitre 3-2) permettent de vérifier que l'engagement financier des partenaires est à la hauteur du projet approuvé et que les mesures proposées dans la charte sont réalisables pendant la période de classement.

Les statuts du syndicat mixte doivent être rédigés en cohérence avec la charte. Ils peuvent prévoir la participation des communes qui ont approuvé la charte et de leurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre (principe de double participation possible). La lettre circulaire du ministre de l'intérieur aux préfets du 22 juin 2006, annexée à la présente circulaire, apporte des précisions sur la question de l'adhésion conjointe.

Si la région a choisi la formule du syndicat mixte ouvert élargi, peuvent également être membres du syndicat mixte les organismes consulaires et les établissements publics.

Les modalités de participation du conseil scientifique comme celle d'un conseil de développement peuvent être prévues dans les statuts, en cohérence avec les engagements prévus par la charte.

Les partenariats prévus avec les structures extérieures à l'organisme de gestion sont également importants : en effet, certaines mesures nécessaires à la mise en œuvre du projet de territoire peuvent relever de l'engagement ou de l'action de partenaires extérieurs (associations, syndicats professionnels, établissements publics…). La charte ne peut engager juridiquement ces partenaires, mais elle doit prévoir les partenariats et les principes de collaboration, qui pourront ensuite se traduire si nécessaire par des conventions particulières entre le syndicat mixte et ces organismes.

1.4 La détermination de l'ensemble des collectivités et groupements intéressés à mener à bien le projet

L'article L 333-1-5 précise que l'Etat et les collectivités territoriales adhérentes à la charte appliquent les orientations et les mesures de la charte dans l'exercice de leurs compétences sur le territoire du parc. Cela signifie que, au-delà de l'action du syndicat mixte, l'appropriation et la motivation des partenaires de la charte, notamment des collectivités, sont également déterminants pour la qualité du projet de territoire. Elles s'apprécient en fonction de la précision et du niveau d'exigence des engagements figurant dans la charte, par la qualité du processus d'élaboration de la charte, la participation effective des partenaires et l'adhésion sans réserve des collectivités lors de leur consultation par la région.

La cohérence avec l'organisation intercommunale (notamment les EPCI à fiscalité propre et les pays) doit également être appréciée. Le classement d'un parc naturel régional ou son renouvellement de classement doit être l'occasion, pour la ou les régions concernées, de clarifier les rôles de chacun et de créer les conditions d'une synergie d'action, de façon à éviter les doublons entre projets de territoire, dans le respect de l'article L333-4.

2. Le dossier de classement

2.1 Les études préalables à l'élaboration de la charte

L'article R333.3 précise que l'élaboration de la charte doit être précédée d'études, qui servent de réflexion pour l'établissement du projet de charte, nouvelle ou révisée.

Le dossier de classement ne doit pas inclure la totalité de ces études, qui peuvent être volumineuses et techniques, mais comporter un document de synthèse, clair et facilement accessible pour les élus et les habitants, qui ne doit raisonnablement pas dépasser une centaine de pages, ainsi que la liste des études et documents de référence sur lesquels il s'appuie.

2.1.1 Les études préalables à la création d'un nouveau PNR

L'article R333-3 prévoit un **diagnostic**, qui comprend un **inventaire du patrimoine** et une **analyse socio-économique**, et dont l'objet est d'établir un état des lieux du territoire, d'en faire apparaître les atouts, les fragilités et les enjeux afin que la charte du parc puisse permettre d'en maîtriser l'évolution à travers les orientations et les mesures dans une perspective de développement durable.

L'inventaire du patrimoine concerne le patrimoine naturel, culturel et paysager. Il doit confirmer la qualité du territoire au regard des critères de classement figurant à l'article R 333.4.1. C'est également l'état des lieux initial qui servira de base à l'étude de l'évolution du territoire demandée lors du renouvellement de classement. Il doit s'appuyer sur les dispositifs d'inventaire ou de reconnaissances au niveau national, régional ou local, et sur les éléments locaux de connaissance disponibles.

Il doit présenter les protections existantes et étudier comment l'action du PNR pourra, en complément, assurer la préservation du caractère de son territoire et de son patrimoine.

Les documents relatifs à la planification ou à l'aménagement du territoire concernant le périmètre d'étude (DTA, SAR, SDAGE ou documents équivalents) doivent être analysés en vue d'assurer la cohérence avec le projet de charte. Les grands projets de l'Etat et des collectivités sur le territoire doivent être portés à la connaissance des rédacteurs de la charte.

L'analyse de la situation culturelle, sociale et économique du territoire doit faire ressortir les liens existants et à développer entre la qualité du patrimoine, l'activité économique et l'environnement social et culturel pour les habitants et les visiteurs.

2.1.2 Les études préalables à un renouvellement de classement

L'étude préalable à la révision d'une charte lors d'un renouvellement de classement doit comprendre une **analyse synthétique de l'évolution du territoire** et une **évaluation de la mise en œuvre de la charte précédente**. Il s'agit d'apprécier les effets du classement en PNR sur le territoire.

L'analyse de l'évolution du territoire

L'inventaire réalisé lors de la création du parc doit être régulièrement complété et actualisé par le syndicat mixte, avec l'aide de ses partenaires et du conseil scientifique s'il existe, afin d'approfondir la connaissance du territoire. Il en est de même pour la situation culturelle, sociale et économique. La charte doit prévoir des dispositions dans ce sens.

Le dossier de renouvellement de classement doit comporter une courte analyse de l'évolution du territoire, document synthétique qui présente le nouvel état des lieux, analyse les causes des évolutions constatées depuis le dernier classement, et ses conséquences notamment par rapport aux critères qui ont justifié le classement en parc naturel régional.

L'évaluation de la mise en œuvre de la charte précédente

L'évaluation doit analyser la façon dont les orientations et mesures de la charte ont été mises en œuvre, comment les engagements des signataires ont été assumés et les objectifs atteints. Tout en restant synthétique, cette analyse doit être mise en perspective avec celle de l'évolution du territoire pour caractériser l'efficience et l'opportunité des orientations et mesures de la charte arrivant à échéance, et définir de nouvelles modalités d'action pour la nouvelle charte.

Ces études doivent être engagées suffisamment tôt pour que leurs résultats puissent alimenter la réflexion sur l'élaboration de la charte le plus en amont possible. Il est par ailleurs souhaitable que les collectivités, les services déconcentrés de l'Etat et tous les partenaires de la charte soient associés à cette démarche, pour laquelle une intervention externe, en complément de l'analyse du syndicat mixte, doit être encouragée afin d'objectiver les regards de chacun des acteurs.

2.2. La charte

La charte, en vertu de l'article R.333-3-III, comporte un rapport, un plan et des annexes, qui sont des documents étroitement liés.

2.2.1 Le rapport

Il présente le projet de protection, de mise en valeur et de développement pour le territoire du parc en fonction des enjeux en présence.

Il comprend les <u>orientations</u> de la politique qui sera menée pour les 12 ans à venir sur le territoire du parc pour répondre aux enjeux identifiés, et les orientations peuvent se décliner en <u>mesures</u>.

Une <u>mesure</u> est une disposition ou un ensemble cohérent de dispositions, précises et concrètes. Elle porte sur l'ensemble du territoire ou sur certaines zones délimitées sur le plan.

Pour chaque mesure, le rôle et la responsabilité des collectivités territoriales, de l'Etat, et des autres partenaires ayant approuvé la charte, doit être précisé au regard de leurs compétences respectives.

Afin de contribuer à l'évaluation de la mise en œuvre demandée au R 333-3-II, la charte doit prévoir un dispositif d'évaluation, qui peut se décliner dans les différentes orientations et mesures.

Le paysage est un sujet majeur pour les PNR, et l'article R.333-3-III –1 prévoit que le rapport traite spécifiquement de la protection des paysages. La charte doit exprimer les objectifs de qualité paysagère qui orienteront les moyens d'intervention visant la protection, la gestion et/ou l'aménagement du paysage, et peut prévoir l'élaboration de plans de paysage, facilitant la formulation des objectifs de qualité paysagère. Ce sujet peut être l'objet d'une partie spécifique dans le rapport, ou bien se traduire par un ensemble de mesures situées dans diverses orientations.

La rédaction doit s'efforcer d'être concise, afin de conduire à un rapport d'une taille raisonnable, facilement lisible pour les élus et le public. Elle doit aussi être précise : les enjeux et objectifs généraux, qui sont souvent communs à l'ensemble des PNR, doivent être déclinés en fonction des caractéristiques particulières du territoire et traités de façon spécifique, territorialisée et opérationnelle dans le rapport et le plan. La durée de vie de 12 années de la charte doit toutefois être prise en compte pour ne pas descendre trop loin dans le degré de précision des mesures et des outils évoqués dans le rapport. Le nombre des mesures proposées doit également être réaliste au regard des moyens envisagés.

La charte peut renvoyer la définition plus précise de certaines politiques et partenariats à des documents de planification ou d'orientation contractuelle qui seront élaborés ou modifiés ultérieurement. Toutefois les principes et les priorités qui doivent guider la réalisation de ces documents doivent être inscrits dans la charte.

Lorsqu'ils sont voisins, la charte du PNR et le plan de gestion du parc naturel marin devront prévoir des objectifs cohérents et dans la mesure du possible des mesures coordonnées pouvant mobiliser de façon complémentaire les deux instances.

2.2.2 Le plan du parc

Le plan est un document cartographique prospectif lié au rapport, dont il traduit spatialement les orientations et mesures ; les espaces délimités sur le plan doivent correspondre dans le rapport à des principes et des actions particulières. Les autres éléments doivent être reportés dans des cartes annexes situées notamment dans les études préalables, sauf ceux indispensables à la lisibilité générale du plan.

Les territoires des PNR présentent une grande diversité de milieux naturels et surtout d'enjeux, les plans des différents PNR reflètent cette variété. Il est toutefois possible de prendre en compte les principes généraux suivants :

La caractérisation et la différenciation des types d'espaces rendent généralement nécessaires plusieurs couches d'informations sur le plan ; il convient toutefois de s'efforcer de réunir les principales informations sur un seul plan, au 1:100.000 au minimum qui doit rester néanmoins lisible à un niveau stratégique et politique. Certaines informations peuvent aussi figurer sur des cartes annexes, insérées en encart sur le plan principal ou dans le rapport. La légende du plan, comme la rédaction du rapport, doivent faciliter au mieux la lecture commune de ces deux documents.

Le diagnostic de l'étude préalable doit alimenter aussi bien le plan que le rapport de charte : sur le plan du parc, il permet une différenciation et une caractérisation des espaces du parc en fonction de leur valeur et sensibilité écologique et/ou paysagère; dans le rapport, il permet de prévoir des mesures de préservation, de gestion ou de restauration d'autant plus précises et exigeantes que la valeur de ces espaces est caractérisée et considérée comme élevée. L'approche doit être dynamique et prendre en compte les liaisons et les connexions écologiques à maintenir ou à restaurer, tant à l'intérieur du périmètre qu'avec l'extérieur. Le plan du parc doit représenter l'usage du sol si certaines orientations et mesures du rapport les concernent et en indique les évolutions souhaitées.

Les espaces bénéficiant déjà de reconnaissance, de désignation ou de protection au titre du patrimoine naturel, culturel ou paysager doivent être représentés, soit sur le plan général soit sur une carte séparée, et le rapport doit préciser le rôle du syndicat mixte ou des partenaires du PNR dans leur gestion. La charte doit

faire la distinction entre les protections et reconnaissances institutionnelles existantes et les dispositions qu'elle prévoit spécifiquement.

2.2.3. les annexes :

L'article R. 333-3-3° prévoit quatre annexes qui font partie intégrante de la charte :

1) la liste des communes figurant dans le périmètre d'étude : le périmètre d'étude est déterminé par la délibération initiale de la région qui engage l'élaboration de la charte ou qui prescrit sa révision. Si le périmètre d'étude est modifié, il est nécessaire de faire apparaître sous forme de carte schématique la différence avec le périmètre d'étude du précédent classement. Toutefois, le périmètre d'étude peut être ajusté par de nouvelles délibérations de la région jusqu'à l'enquête publique.

A partir de cette étape, le périmètre d'étude ainsi défini sur lequel porte la charte (et donc le plan), celui qui sera soumis à l'enquête publique et celui qui sera proposé aux communes pour approbation définitive en fin de procédure, doivent être identiques.

2) la liste des collectivités qui ont approuvé la charte. Pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, un tableau et une carte schématique doivent permettre pour chaque commune du périmètre d'étude de vérifier la double approbation nécessaire pour le classement.

3) les statuts du syndicat mixte (voir chapitre1-3)

4) l'emblème figuratif propre au parc, qui doit respecter la charte graphique.

2.3. les documents qui doivent accompagner la charte

Le rapport, le plan et les quatre annexes constituent la charte proprement dite, c'est à dire le document qui sera approuvé par décret. Toutefois, lors de l'examen du dossier, la charte doit être accompagnée des documents suivants, qui aident à apprécier la qualité du dossier :

1) en référence aux critères de classement prévus à l'article R 333-4-3, l'état de l'organisation intercommunale sur le territoire.

2) en référence à l'article R 333-2 précisant que la charte détermine les moyens humains et financiers mis en oeuvre pour atteindre les objectifs (voir supra 1-3) :

a) l'organigramme du personnel et les projets de recrutement.
b) le programme d'actions pluriannuel prévisionnel, chiffré pour trois ans au minimum
c) le budget prévisionnel de fonctionnement chiffré pour trois ans au minimum

3) Les conclusions de l'enquête publique.

3. Procédure de classement et de renouvellement de classement

La procédure de premier classement et les procédures de renouvellement de classement sont identiques.

L'article L333-1-§4 précise que, lors d'un renouvellement de classement, l'élaboration de la nouvelle charte est assurée par l'organisme de gestion du parc naturel régional, sous la responsabilité de la région. En cas de création d'un nouveau parc, l'élaboration de la charte est assurée par la région, qui peut confier cette tâche à un syndicat mixte de préfiguration (dans ce cas de figure, les statuts prévoiront l'évolution de l'objet pour intégrer la gestion du PNR à compter de la date de classement, le cas échéant).

La révision d'une charte dure de trois à quatre ans, vous veillerez à ce que la région engage la révision par délibération suffisamment tôt, en anticipant les difficultés connues en matière de calendrier électoral et celles propres au contexte local.

La région et le syndicat mixte doivent établir avec vos services un calendrier de révision qui optimise les délais de réponse et de transmission nécessaires à la procédure, en tenant compte des indications figurant dans la présente circulaire. Vous veillerez à ce que ce calendrier soit établi le plus tôt possible et vous vous assurerez de son respect et de son actualisation tout au long de la procédure, en faisant des points réguliers avec le syndicat mixte et la région.

Un certain nombre d'étapes formelles de la procédure demandent l'intervention de la région, soit sous la forme de délibération, soit sous la forme d'arrêté du président de région. Il convient donc de veiller à la régularité de ces décisions, en tenant compte des délégations qui peuvent être apportées par le conseil régional.

3.1 La délibération de lancement de la procédure par la région

La région engage l'élaboration d'une charte ou de sa révision, par une délibération. Dans le cas d'un projet de parc inter-régional, les régions doivent avoir adopté des délibérations concordantes.

Cette délibération doit contenir au minimum :

a) la prescription de l'élaboration de la charte accompagnée des motivations qui ont conduit la région à choisir l'outil "parc naturel régional" ou à engager la révision de la charte.

b) le périmètre d'étude qui doit se présenter sous la forme d'un ensemble de communes ou de parties de communes. La délibération doit nécessairement être accompagnée d'une carte qui visualise le périmètre d'étude, en faisant apparaître lisiblement les délimitations communales, départementales et régionales, et, dans le cas d'une révision, le périmètre d'étude précédent et les limites du classement actuel. Les superpositions de périmètres d'étude de PNR ou d'aire d'adhésion de parc national sont impossibles en vertu de l'article R333-5-1.

c) La justification de ce périmètre au regard des critères précisés au chapitre 1-1. Dans le cas d'une révision qui s'accompagne d'un projet d'extension de territoire, même minime, celle-ci doit être appréciée au regard des mêmes critères.

d) Les modalités de l'association à l'élaboration ou la révision de la charte des collectivités territoriales concernées et des autres partenaires intéressés (article R333-5). Il importe que ces modalités permettent la participation de tous les organismes concernés par les enjeux traités par la future charte, en particulier une appropriation du projet par les collectivités qui auront à délibérer sur leur adhésion en fin de procédure.

3.2 L'avis motivé du préfet de région sur la délibération initiale

Dans le cas d'un projet de parc inter-régional, sur la base de votre proposition conjointe, nous désignerons l'un de vous comme préfet coordonnateur, sur votre proposition conjointe, et nous en informerons les régions. Ce sera si possible celui de la région qui comporte la plus grande partie du périmètre d'étude.

A la réception de la délibération de la région, vous transmettrez au président du conseil régional un avis motivé, dont il convient de souligner l'importance pour le bon déroulement de la suite de la procédure. Cette réponse doit comporter les trois éléments suivants :

1- Les observations éventuelles sur le périmètre d'étude retenu en fonction des critères de classement (voir 1.1). En cas de révision, si une extension de territoire est prévue, même minime, elle doit faire l'objet d'une analyse et d'un avis sur les mêmes critères. Il faudra alors veiller au maintien de l'identité du territoire, identité qui peut avoir été renforcée, pour le périmètre initial, par la ou les périodes de classement précédentes. Afin d'évaluer la valeur patrimoniale du territoire pressenti pour le futur parc ou l'extension, vous pourrez consulter le conseil scientifique régional du patrimoine naturel. Vous pouvez également solliciter un avis d'opportunité du ministère chargé de l'environnement qui consultera le conseil national de protection de la nature (CNPN) et la fédération des parcs naturels régionaux de France (FPNRF) pour éclairer son avis sur le périmètre.

2- Les modalités de travail des services de l'Etat pour l'élaboration de la charte : en application de l'article R333-6, vous définirez avec le président du conseil régional, et avec le président du syndicat mixte en cas de

révision, les modalités d'association de l'Etat à l'élaboration de la charte et leur communiquerez la liste des services de l'Etat et de ses établissements publics qui y seront associés. Peuvent être concernés les services déconcentrés régionaux et départementaux, ainsi que les établissements publics de l'Etat. Il faut en particulier associer, à tous les niveaux pertinents, la préfecture maritime et les services compétents en mer lorsque le parc est littoral, et les services de l'éducation nationale.

Il faut également saisir l'autorité militaire territorialement compétente. Les commandants de région terre sont, en métropole, les seules autorités militaires à recevoir, en phase locale de la procédure de classement ou de renouvellement, les dossiers de charte, ainsi qu'à émettre un avis pour le compte de l'ensemble du ministère de la défense. Outre-mer, les autorités militaires compétentes sont les commandants de forces armées (COMSUP) pour la zone considérée.

3. Les attentes particulières de l'Etat sur le territoire du parc et sur les enjeux à traiter prioritairement par la charte.

Vous me transmettrez pour information la délibération de la région accompagnée de l'avis motivé que vous avez adressé au président du conseil régional et au président du syndicat mixte en cas de révision, ainsi que le calendrier de révision de la charte établi en lien avec la région et le syndicat mixte.

3.3 L'avis intermédiaire du ministre chargé de l'environnement

A la demande de la région, et si vous le jugez opportun, vous me transmettrez le projet de charte pour une consultation intermédiaire. Son objet est de recueillir les observations des instances qui rendront les avis en fin de procédure à un moment où il est encore possible de faire évoluer la charte. Elle doit alors avoir atteint un bon niveau de qualité et d'exigence et être parvenue localement à un consensus suffisant entre les collectivités.

Le dossier d'avis intermédiaire doit comprendre :

1. la délibération initiale de la région prescrivant l'élaboration de la charte ou sa révision,
2. les études préalables dans les formes prévues au 2.1,
3. les projets de rapport et de plan de la charte.

Vous procèderez également à une consultation des services déconcentrés des départements ministériels consultés en fin de procédure au niveau central, c'est à dire ceux cités à l'article R 333-9. Vous consulterez également les principaux établissements publics de l'Etat concernés par la charte. Vous me transmettrez l'avis motivé résultant de cette consultation. Cet avis, qui synthétise les observations des services consultés, exprime les éventuelles difficultés rencontrées lors de l'élaboration de la charte, la prise en compte de son avis motivé initial (chapitre 3-2) et les points sur lesquels la charte doit encore progresser.

Nous consulterons le conseil national de protection de la nature. Un rapporteur désigné par le CNPN se rend sur place pour visiter les lieux et rencontrer les acteurs locaux. La visite est préparée par vos services et les notres, en lien avec la région et le syndicat mixte ou l'organisme de préfiguration. Nous consulterons de même la fédération des parcs naturels régionaux de France.

Toutefois, pour réduire les délais de consultation, il est souhaitable de conduire en parallèle les deux types de consultation. Vous procéderez simultanément à la consultation de tous les services mentionnés plus haut pour avis, et vous me transmettrez le dossier pour engager les consultations du CNPN et de la FPNRF. L'avis de l'Etat central ne sera établi qu'après réception de votre avis motivé et recueil des avis CNPN et FPNRF.

Concrètement, deux courriers sont nécessaires. Le premier, factuel, transmet le projet de charte pour avis intermédiaire. Le second, substantiel, transmet l'avis motivé. Un délai de 4 à 6 semaines peut séparer ces deux courriers, correspondant à un gain de temps dans l'instruction du dossier.

Nous vous transmettrons ensuite notre avis, accompagné de celui du CNPN et de celui de la FPNRF. Vous les communiquerez ensuite à la région et au syndicat mixte, en vue d'intégrer au projet de charte les remarques formulées dans cet avis intermédiaire.

3.4 L'enquête publique

L'enquête s'effectue nécessairement sur le dernier périmètre d'étude approuvé par délibération de la (ou des) région(s) et sur un projet de charte portant sur ce périmètre.

Le projet de charte, dans la version qui sera soumise à l'enquête publique, fait l'objet d'un arrêté du président de région ou d'arrêtés concordants des présidents concernés en cas de projet inter-régional. Ensuite, en application des articles R333-6-1 et R123-7 et suivants, l'enquête est ouverte et organisée par président de la région dans laquelle le périmètre d'étude est le plus étendu. Il saisit le président du tribunal administratif dans le ressort duquel est situé le chef-lieu de sa région en vue de la désignation d'un commissaire enquêteur ou d'une commission d'enquête. Puis, il prend un arrêté fixant les modalités de l'enquête, et exerce les compétences normalement attribuées au préfet dans ces articles.

Il est souhaitable, étant donnée la nouveauté et la spécificité de cette enquête, lors de contacts avec le président du tribunal administratif qui désigne les commissaires enquêteurs, d'attirer son attention sur les caractéristiques des projets de PNR par rapport aux projets habituellement soumis à enquête publique.

Dans le cas d'un parc (ou projet de parc) littoral dont le projet de charte comprend des orientations ou mesures concernant la mer, le dossier d'enquête publique doit aussi être en consultation à la direction départementale des affaires maritimes. Le projet de charte pouvant comporter des engagements de l'Etat, (article R333-2), un exemplaire du dossier d'enquête est adressé pour information aux préfets des régions concernées ainsi qu'au ministre chargé de l'environnement.

3.5 La phase de délibérations locales

Après les ajustements éventuellement nécessaires pour tenir compte des conclusions de l'enquête publique, le projet de charte est envoyé pour approbation par le président du conseil régional aux départements, aux communes territorialement concernées, ainsi qu'aux EPCI à fiscalité propre. Dans le cas d'un parc interrégional, des lettres concordantes des présidents des conseils régionaux sont nécessaires pour l'envoi du projet de charte. Une lettre co-signée peut aussi être utilisée. Pour les collectivités qui doivent aussi adhérer au syndicat mixte, cette délibération doit comporter également l'adhésion au syndicat mixte dont les statuts doivent être transmis. Vous inciterez la région à proposer aux collectivités consultées un modèle de délibération sur chacun de ces points.

Il est nécessaire de rappeler ici que, pour qu'une commune soit classée dans le territoire d'un parc naturel régional, elle doit remplir quatre conditions :
-elle appartient au périmètre d'étude
-elle a approuvé la charte du parc par une délibération positive et sans réserves
-si elle appartient à un EPCI à fiscalité propre, ce dernier doit avoir approuvé la charte par une délibération positive et sans réserves
-elle adhère aux statuts du syndicat mixte (directement ou indirectement par l'intermédiaire d'un EPCI)

Dès que les collectivités concernées ont délibéré ou à défaut à l'issue du délai de 4 mois, la (ou les) région(s) approuve (ent) par délibération le projet de charte tel qu'il a été soumis à la consultation, ainsi que la liste des communes pour lesquelles elle demande le classement. Elle vous transmet le dossier de demande de classement dans la forme détaillée au chapitre 2, accompagné des délibérations des communes et des EPCI, d'une carte schématique faisant apparaître clairement la différence (si elle existe) entre le périmètre d'étude et le territoire dont le classement est demandé.

3.6 La demande de classement au ministre chargé de l'environnement

Conformément à l'article R333-8, vous me transmettrez le dossier de demande de classement. Le dossier est accompagné des délibérations des régions et des départements, ainsi que d'un tableau récapitulatif des délibérations des autres collectivités et adhérents. Vous me transmettrez un avis motivé sur la demande de classement. Cette transmission est précédée d'une analyse de la régularité des délibérations.

Nous procèdons ensuite aux consultations prévues à l'article R 333-9 (conseil national de la protection de la nature, fédération des parcs naturels régionaux de France, consultation interministérielle).

Pour réduire au maximum les délais d'instruction, vous me transmettrez, dès réception, le projet de charte, afin d'engager sans délai supplémentaire les consultations nationales. Vous élaborerez en parallèle un avis motivé, en s'appuyant si nécessaire sur une nouvelle consultation des services évoqués au 3.3. Un délai de 4 à 6 semaines peut séparer ces deux transmissions, correspondant à un gain de temps dans l'instruction par les services de l'Etat.

Au vu des différents avis, nous proposerons au Premier ministre le classement du territoire en parc naturel régional par décret pour une durée maximale de douze ans. Notre appréciation sera fondée:
- sur la qualité globale du dossier final et notamment sur les améliorations apportées au projet de charte après l'avis intermédiaire et l'enquête publique ;
- sur la cohérence du périmètre proposé au classement par la région, en fonction des délibérations négatives de certaines collectivités le cas échéant.

Votre avis motivé devra nous apporter des éléments d'appréciation sur ces deux points.

4. Prolongations de classement et retard dans la procédure

La loi du 14 avril 2006 a augmenté la durée maximale de classement de 10 à 12 ans, tout en maintenant la possibilité pour les régions de demander dans certaines conditions une prolongation du classement de 2 ans maximum.

4.1 La prolongation de classement

La prolongation de classement (Art L333-1) est une disposition qui doit rester exceptionnelle et être justifiée par « des changements dans les circonstances de droit ou de fait ne permettent pas à la région de conduire la révision à son terme avant l'expiration du classement ». Les circonstances de droit se réfèrent à un changement législatif, réglementaire ou contentieux ayant des conséquences sur le processus d'élaboration de la charte. Les circonstances de fait se réfèrent à des événements retardant la révision de la charte, imprévisibles au moment de son lancement.

La première étape d'une prolongation de classement est une délibération du syndicat mixte. Ensuite, la région en fait la demande au préfet de région par une délibération justifiant la demande en fonction des critères évoqués ci-dessus. Cette délibération est accompagnée d'un calendrier de révision compatible avec la prolongation demandée.

Vous me transmettrez cette demande accompagnée d'un avis motivé sur les raisons invoquées par la Région dans sa délibération et sur le calendrier proposé, au moins quatre mois avant l'expiration du classement.

La prolongation est prise par décret.

4.2 Les retards dans la procédure de renouvellement de classement

Dans certains cas, les retards accumulés lors de la procédure placent le parc naturel régional dans une situation où il est difficile de renouveler le classement avant le terme, et le parc peut alors perdre temporairement son classement.

Cette situation a des conséquences juridiques : pendant cette période temporaire, la charte du parc n'est plus applicable, n'est plus opposable aux documents d'urbanisme, le parc n'a plus le droit d'utiliser l'appellation « parc naturel régional », le parc n'est plus obligatoirement consulté (R333-14 et 15), l'interdiction de publicité prévue à l'article L581-8 ne s'applique plus.

Pour éviter cette situation, si son éventualité se précise, vous organiserez une réunion avec la région et le parc afin d'établir un planning détaillé des étapes restant à franchir, en utilisant toutes les possibilités de réduction des délais, à optimiser les délais qui lui incombent, notamment lors de l'étape décrite au 3.6 de la présente circulaire. Ce planning est transmis pour information à nos services. Vous attirerez l'attention de la région et du parc sur les conséquences juridiques de la perte temporaire de classement. Une telle situation peut révéler des difficultés de travail conjoint entre les partenaires principaux du parc et appelle en tout état de cause à la redéfinition de modalités de ce partenariat.

4.3 La perte temporaire de classement

Malgré ces mesures, il peut apparaître que le décret de renouvellement de classement ne sera toujours pas signé à l'échéance du classement.

Deux situations sont alors à distinguer :

1. Dans le premier cas, le plus fréquent, le retard est uniquement technique : le parc est en bonne voie pour un nouveau classement, mais un délai est encore nécessaire avant la publication du décret portant classement pour une nouvelle période.

Dans ce cas, nous vous demandons d'écrire un courrier au président de la région et au président du parc leur faisant part de la situation et leur précisant, de façon adaptée au contexte local et au délai nécessaire pour achever la procédure, les conséquences de cette absence provisoire de classement et la conduite que devra adopter le syndicat mixte pendant cette période.

Les collectivités membres du parc et le syndicat mixte, avec l'aide de vos services, devront s'assurer qu'aucun acte, projet ou décision contraires à la charte en cours d'approbation n'interviendra sur le territoire du parc pendant cette période de non classement, susceptible de remettre en cause le classement à venir.

Vous pourrez continuer d'apporter des aides financières au syndicat mixte pour des actions en cours ou les missions qui doivent absolument perdurer pendant la période temporaire. Les opérations nouvelles peuvent en revanche être reportées.

2. Dans le deuxième cas, le retard est causé par des difficultés structurelles importantes, et vous n'êtes pas en mesure de vous assurer que la procédure sera achevée à brève échéance. Le parc perd son classement pour une durée plus longue. Vous écrirez alors au président de la région et au président du parc un courrier leur demandant de tirer toutes les conclusions de cette perte du classement.

Le syndicat mixte a alors la possibilité de modifier ses statuts pour se transformer en organisme de préfiguration en vue de reconquérir le classement du territoire en parc naturel régional.

5. Effets du classement

5.1 La portée juridique générale des chartes de PNR

La charte est approuvée par les communes, leurs groupements, les départements et les régions, qui sont liés par les engagements qui y figurent. Le non-respect des engagements par les collectivités pourra notamment être sanctionné par un non-renouvellement de classement à l'échéance ou dans les cas graves, par un déclassement selon la procédure prévue à l'article R333-11.

La charte est aussi un acte destiné à orienter l'action des pouvoirs publics. En conséquence, les décisions de l'Etat et des collectivités doivent être en cohérence avec la charte du parc.

La charte n'est pas opposable aux tiers, ce qui signifie qu'elle ne peut pas s'adresser directement à des personnes physiques ou morales pour leur imposer des règles de fond ou de procédure. Elle peut exposer les principes d'un partenariat, mais il devra être confirmé par une convention spécifique (voir 1-3).

5.2 La portée juridique particulière des chartes de PNR en matière d'urbanisme

Les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec les orientations et les mesures de la charte. (L333-1-§5 du code de l'environnement). L'article R.333-13 précise que les documents qui doivent être compatibles ou rendus compatibles sont, notamment, les schémas de cohérence territoriale (SCOT), les plans locaux d'urbanisme (PLU) ou les documents d'urbanisme en tenant lieu et les cartes communales, dans les conditions prévues par les dispositions du code de l'urbanisme applicables à ceux-ci. Les documents d'urbanisme tenant lieu de PLU sont les plans de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) prévus par l'article L.313-1 du code de l'urbanisme. Cette obligation de compatibilité figure aussi dans le code de l'urbanisme aux articles L 122-1 (SCOT), L123-1 (PLU), L124-2 (cartes communales) et L.313-1 (PSMV).

Cette obligation de compatibilité avec la charte des PNR concerne aussi les programmes d'action départementaux de protection et d'aménagement des espaces agricoles et naturels périurbains prévus aux articles L143-2 et suivants du code de l'urbanisme.

Lorsque la charte du PNR est adoptée après l'approbation d'un SCOT, d'un PLU, d'un PSMV ou d'une carte communale, ces documents doivent, si nécessaire, être rendu compatibles dans un délai de trois ans, en application des dispositions précitées. Le préfet doit porter cette charte à la connaissance des collectivités compétentes pour élaborer ces documents d'urbanisme et veiller, si nécessaire, à cette mise en compatibilité.

Le syndicat mixte est consulté, à sa demande, dans le cadre de l'élaboration d'un SCOT (art. L122-7) ou d'un PLU (art. L123-8). Par ailleurs, l'article L.121-4 du code de l'urbanisme dispose que les syndicats mixtes sont associés à l'élaboration des SCOT et des PLU dans les conditions définies par les dispositions applicables à ces documents. En outre, le programme d'action de protection et d'aménagement des espaces agricoles et naturels périurbains prévu par l'article L.143-2 du code de l'urbanisme doit, s'il y a lieu, être soumis pour avis au syndicat mixte (art. R.143-5 du code de l'urbanisme).

L'article R.333-14 du code de l'environnement rappelle que le syndicat mixte peut désormais exercer la compétence d'élaboration, de suivi et de révision d'un schéma de cohérence territoriale, dans les conditions prévues par les articles L.122-4-1, L.122-5 et L.122-18 du code de l'urbanisme. La lettre circulaire du ministre de l'intérieur aux préfets du 22 juin 2006 apporte des précisions sur cette possibilité (annexée à la présente circulaire).

5.3 Le cas particulier de la circulation des véhicules à moteur

Le 2ème alinéa de l'article L 362-1 du code de l'environnement prévoit que la charte de chaque parc naturel régional comporte un article établissant les règles de circulation sur les voies et chemins de chaque commune adhérente du parc naturel régional. L'objectif de cette disposition législative est d'encadrer la circulation des véhicules motorisés dans les espaces naturels sensibles du parc à un niveau compatible avec la préservation du patrimoine naturel, le développement des activités touristiques de découverte et l'image du parc. Cette disposition vient compléter l'interdiction générale de circulation dans les espaces naturels dans les conditions prévue au 1er alinéa de l'article L 362-1.

La police de la circulation sur ces voies étant de la compétence du maire ou du préfet, elle ne peut être déléguée au PNR. La charte doit nécessairement comporter un article qui énonce des règles générales d'encadrement de la circulation applicables à l'ensemble du territoire, à certaines zones du plan, notamment les plus écologiquement sensibles ou à certaines voies.

Il appartiendra ensuite aux maires de prendre, en application de l'article L 2213-4 du code général des collectivités territoriales, des arrêtés qui reprennent et précisent ces règles sur le territoire de leur commune, avec l'appui technique du PNR. Le préfet, en application de l'article L 2215-3 du code général des collectivités territoriales, peut également étudier la possibilité d'intervenir par arrêté sur plusieurs communes du territoire du parc.

5.4 Le cas particulier de la publicité, des enseignes et pré-enseignes

L'article L581-8 prévoit que, dans les PNR, la publicité est interdite à l'intérieur des agglomérations, sauf si elle est réintroduite dans un règlement local comportant une zone de publicité restreinte. L'article L581-8 prévoit également que dans les PNR, l'architecte des bâtiments de France doit être consulté lors des autorisations d'installation d'enseignes par le maire.

Hors agglomération, le droit commun s'applique dans un PNR, c'est à dire que publicité et pré enseignes sont interdites, sauf certaines catégories de pré-enseignes dérogatoires.

Ces dispositions, particulières aux parcs naturels régionaux, s'appliquent sur le territoire classé indépendamment du contenu de la charte ; toutefois, celle-ci peut utilement aborder ce sujet et énoncer des règles de bonnes pratiques que les communes signataires de la charte s'engagent à prendre en compte dans l'exercice de leur compétence, avec l'appui technique du syndicat mixte. Une attention particulière doit notamment être portée aux pré-enseignes dérogatoires, qui ne bénéficient pas d'un régime spécial dans les PNR, et qui peuvent avoir un impact visuel fort en milieu rural.

5.5 Les avis du PNR

Le PNR, en vertu de l'article L333-1, est consulté pour avis sur les documents de planification listés au R 333-15, et, à sa demande, sur les PLU et sur les SCOT (voir 5.2), ainsi que sur les études d'impact (voir article R333-14). Les services de l'Etat et des organismes publics chargés d'élaborer ces documents doivent être bien informés de ces dispositions, l'absence de consultation représentant un vice de procédure.

En sus de la consultation exigée par le code de l'environnement, l'association préalable du PNR lors de l'élaboration de ces documents peut faire partie des engagements de l'Etat et des collectivités dans la charte du PNR (voir chapitre 6).

Formellement, cette compétence appartient au comité syndical, qui se prononce par délibération, une délégation pouvant être attribuée au président, au directeur ou au bureau.

6. Rôle de l'Etat dans l'élaboration, la révision et la mise en œuvre des chartes

6.1 La participation des services de l'Etat au processus d'élaboration des chartes

L'élaboration d'une charte demande une implication constante des services de l'Etat pendant toute la démarche qui peut durer plus de trois ans. Ce processus fait intervenir l'Etat dans un double rôle de partenaire et de garant.

6.1.1 Le rôle de partenaire

Le rôle de partenaire relève pour les services de l'Etat d'une participation tout au long du processus de d'élaboration de la charte. Dès la réception de la délibération initiale de la région, vous préciserez les modalités de participation de l'Etat, et en particulier établirez la liste des services que vous souhaitez voir associés (voir 3-2).

Dans sa réponse, vous ferez également part à la région, et au syndicat mixte en cas de révision, des attentes et enjeux prioritaires pour l'Etat sur le territoire du parc pour les douze ans à venir. Ces attentes portent en particulier sur la biodiversité, les paysages, les ressources naturelles et l'aménagement du territoire.

Ensuite, la participation de vos services tout au long de l'élaboration de la charte permet une bonne intégration des attentes de l'Etat par une explicitation adaptée aux différentes étapes d'élaboration du projet (voir 3-2-2). Elle permet de contribuer à la qualité rédactionnelle de la charte sur des sujets touchant aux domaines de compétences de l'Etat, d'apporter des propositions d'engagement, de faciliter la formulation des avis requis aux différentes étapes de la procédure, et plus tard la participation à la mise en œuvre de la charte.

6.1.2 Le rôle de garant

Le rôle de garant se joue à trois étapes de la procédure, correspondant à un avis sur le projet :

- Au moment de la réponse du préfet à la délibération initiale de la région (chapitre 3-2)
Le rôle de garant porte essentiellement sur la pertinence du périmètre d'étude choisi au regard des critères rappelés au chapitre 1-1.

- Au moment de la transmission du projet de charte au ministre pour avis intermédiaire (chapitre 3-3)
Il importe de veiller à la qualité du projet au regard des critères présentés au chapitre 1. La charte ne doit pas comporter de disposition portant atteinte aux compétences régaliennes de l'Etat et les engagements de l'Etat figurant dans la charte doivent correspondre à des propositions consensuelles entre le syndicat mixte, la région et les services déconcentrés.

- Au moment de la demande de classement au ministre (chapitre 3-6)
Le rôle de garant porte sur la qualité générale du dossier et sur le périmètre proposé au classement par la région. Il est expliqué en détail au chapitre 3.3.

6.2 Les engagements de l'Etat inscrits dans les chartes de PNR

L'article R333-2 précise que la charte définit les engagements de l'Etat permettant de mettre en oeuvre les orientations de protection, de mise en valeur et de développement qu'elle détermine. Ces engagements étaient

autrefois inscrits dans une convention d'application signée entre le préfet de région et le président du parc après le classement et annexée à la charte. Le décret du 2 mai 2007 a supprimé le caractère obligatoire de cette convention, et les engagements de l'Etat doivent désormais figurer dans le rapport de la charte.

Vous devez donc convenir avec les autres partenaires de la charte de dispositions particulières destinées à préciser le rôle de ses services déconcentrés pour la définition et la mise en œuvre des orientations et mesures de la charte.

6.3 La participation de l'Etat à la mise en œuvre de la charte

L'article L333-1 alinéa 5 prévoit que l'Etat et les collectivités adhérant à la charte appliquent les orientations et les mesures de la charte dans l'exercice de leurs compétences sur le territoire du parc. L'Etat est donc impliqué dans la mise en œuvre de l'ensemble de la charte pendant la durée du classement.

Vous devez ainsi vous assurer de la prise en compte par vos services des orientations et des mesures de la charte, et vos décisions devront être en cohérence avec l'ensemble de celle-ci. Vous veillerez à ce que chaque service, à l'issue du classement, dispose d'un exemplaire de la charte approuvée par décret.

Afin de faciliter cette prise en compte, un comité technique de suivi réunissant des représentants des services de l'Etat, de la région, du syndicat mixte et des principales collectivités concernées peut être constitué et se réunir à un rythme annuel pour :
- prendre connaissance des actions menées par chaque partenaire au cours de l'année, sur le territoire du parc,
- débattre des actions envisagées par chaque partenaire du territoire pour l'année à venir,
- s'assurer des convergences et des cohérences de ces actions avec les orientations et les mesures de la charte.

Vous veillerez à ce que l'organisme de gestion du parc soit invité à participer aux commissions ou groupes de travail relatifs à des domaines traités dans la charte du parc et concernant son territoire, et à associer l'organisme de gestion du parc à la concertation sur les projets dont la maîtrise d'ouvrage relève de l'Etat. De même, l'organisme de gestion du parc doit veiller à associer les services de l'Etat compétents aux réunions institutionnelles et aux divers groupes de travail ou de réflexion de l'organisme, et à transmettre les informations qui pourraient les concerner.

Une convention pluriannuelle peut être signée entre l'Etat et les syndicats mixtes. Une telle convention peut permettre de regrouper les différentes opérations confiées par l'Etat au syndicat mixte, et de préciser les modalités de financement et de suivi par l'Etat de la mise en œuvre de la charte et des programmes d'actions. Si la convention est prise en application du contrat de projets Etat région (CPER), et notamment de son volet territorial des CPER, la région a vocation à être associée à la convention.

Pour la mise en oeuvre de ses propres politiques en faveur de la préservation des paysages et de la biodiversité, et notamment les projets pilotes, le territoire du parc pourra être retenu en priorité par l'Etat. Ainsi, le parc pourra efficacement contribuer à l'innovation et à l'expérimentation en termes de politiques publiques.

6.4 La marque « parc naturel régional »

La marque « parc naturel régional de… », propriété de l'Etat, est déposée à l'institut national de la propriété industrielle (INPI) pour chaque parc, cette démarche est donc effectuée à l'échelon national. Ce dépôt vise à protéger la marque contre toute utilisation abusive. Les parcs peuvent concéder la marque pour des produits et des services. Chaque projet de marquage proposé par un parc est examiné par la « commission marque » animée par la fédération des parcs, le ministère en est membre. La commission vérifie que le règlement général d'utilisation de la marque, déposé pour chaque parc à l'INPI, est bien respecté pour chaque produit ou service dont le marquage est envisagé. La marque parc n'offre aucune garantie de qualité aux consommateurs, elle traduit essentiellement le lien entre le territoire et le produit ou service marqué.

7. Reconnaissance comme « Agenda 21 local »

Un dispositif de reconnaissance des **projets territoriaux de développement durables et agendas 21,** portés par les collectivités ou leurs groupements qui en font la demande, est en place. Les projets sont reconnus au titre de la stratégie nationale de développement durable et au regard du **cadre national de référence des projets territoriaux de développement durables et agendas 21,** adopté en 2006.

Les parcs naturels régionaux s'inscrivent, de par leurs missions et les caractéristiques de leur projet de territoire, dans les principes du développement durable. Compte tenu de la convergence entre les exigences de la procédure de classement des parcs naturels régionaux et celles du dispositif de reconnaissance agenda 21 locaux, il est apparu souhaitable de favoriser leur rapprochement.

Ainsi, un dispositif spécifique a été adopté en 2007 pour les parcs naturels régionaux : si la région ou le parc en fait la demande, la charte est reconnue comme agenda 21 local au moment du classement ou du renouvellement de classement, et pour la durée de celui-ci, soit généralement douze ans. Les parcs peuvent alors contribuer à diffuser cette démarche sur leur territoire, auprès de leurs partenaires (région, départements, communes, villes portes…).

J'ai signé ce dispositif (en annexe 2 de cette circulaire) le 5 octobre 2007 avec Jean-Louis Joseph, président de la fédération des parcs naturels régionaux de France. Il est expérimental pour une durée de trois ans, et sera pérennisé s'il donne satisfaction.

Ce dispositif ne demande pas aux services déconcentrés de l'Etat de démarche particulière lors du suivi de l'élaboration de la charte : il appartient à la région (en cas de création) et au syndicat (en cas de renouvellement de classement) de prendre au mieux en compte dans leurs chartes, avec l'aide de la fédération nationale, les exigences de la démarche agendas 21, et la reconnaissance est prononcée par le délégué au développement durable au moment du classement.

Annexes

Annexe 1 : lettre circulaire du ministre de l'intérieur aux préfets du 22 juin 2006
Annexe 2 : protocole du 05/10/2007 entre le MEDAD et la FPNRF relatif au dispositif spécifique de reconnaissance des chartes de parcs naturels régionaux comme agendas 21 locaux.

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Annexe 1

MINISTERE DE L'INTERIEUR
ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

DIRECTION GENERALE
DES COLLECTIVITES LOCALES

SOUS-DIRECTION
DES COMPETENCES ET
DES INSTITUTIONS LOCALES

BUREAU DES STRUCTURES
TERRITORIALES

AFFAIRE SUIVIE PAR :
CIL2 n° 14798

Tél : 01 40-07-23-29
Télécopie : 01 49-27-49-79

Paris, le 22 JUIN 2006

Le Ministre Délégué aux Collectivités Territoriales

à

Madame et messieurs les Préfets de régions
Mesdames et Messieurs les Préfets des départements

Objet : Parcs naturels régionaux.

Dans le cadre de la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux, un certain nombre de dispositions ont été adoptées qui modifient le cadre juridique régissant ces derniers, et celui des syndicats mixtes ouverts qui portent ces parcs.

La présente note circulaire à pour objet de présenter les principales de ces dispositions et d'apporter des réponses à certaines interrogations que soulève l'exercice du contrôle de la légalité de la création et du fonctionnement de ces établissements.

1 - Syndicat mixte commun SCOT-PNR

L'article 17 de loi relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux a modifié l'article L 122-4 du code de l'urbanisme. Dans certaines limites, un syndicat mixte de PNR pourra maintenant prendre en charge un SCOT, ce qui n'était pas possible jusqu'alors. La disposition législative est la suivante :

I. – Après l'article L. 122-4 du code de l'urbanisme, il est inséré un article L. 122-4-1 ainsi rédigé :

.../...

« *Art. L. 122-4-1.* – Lorsque la majorité des communes comprises dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale sont incluses dans le périmètre d'un parc naturel régional, le syndicat mixte régi par l'article L. 333-3 du code de l'environnement peut, par dérogation aux dispositions de l'article L. 122-4 du présent code, exercer la compétence d'élaboration, de suivi et de révision du schéma de cohérence territoriale, à condition que les autres communes comprises dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale adhèrent au syndicat mixte pour cette compétence.

« Seuls les communes et les établissements publics de coopération intercommunale qui adhèrent au syndicat mixte pour la compétence d'élaboration, de suivi et de révision du schéma de cohérence territoriale prennent part aux délibérations concernant le schéma. »

II. – L'article L. 122-5 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Dans le cas prévu à l'article L. 122-4-1, lorsqu'une commune ou un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de schéma de cohérence territoriale adhère, dans les conditions définies par le code général des collectivités territoriales, au syndicat mixte du parc naturel régional pour la compétence d'élaboration, de suivi et de révision du schéma de cohérence territoriale, la décision d'adhésion emporte extension du périmètre du schéma de cohérence territoriale. Lorsqu'une commune ou un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de schéma de cohérence territoriale se retire du syndicat mixte du parc naturel régional pour la compétence d'élaboration, de suivi et de révision du schéma de cohérence territoriale, la décision de retrait emporte réduction du périmètre du schéma de cohérence territoriale. »

III. – L'avant-dernier alinéa de l'article L. 122-18 du même code est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Les dispositions du présent alinéa ne s'appliquent toutefois pas dans le cas prévu à l'article L. 122-4-1. »

Il s'agit de permettre d'associer au sein d'un même syndicat mixte les communes ou les EPCI intéressés à l'exercice de la compétence SCOT, d'une part, et, d'autre part, le département, la région, les communes et EPCI intéressés à la gestion du PNR.

Pour respecter la règle édictée par la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 « urbanisme et habitat », la compétence SCOT doit relever de la compétence exclusive des communes et des EPCI. Les départements et les régions ne détenant pas de compétences directes en matière d'urbanisme, ne peuvent pas être associés à l'exercice de cette compétence. Sans remettre en cause ce principe qui procède d'une volonté de clarification des responsabilités des collectivités locales en matière d'urbanisme et contribue à la lisibilité de l'action publique, il convenait donc de permettre la création d'une structure unique de type syndicat mixte ouvert fonctionnant à la carte suivant des règles qui pourraient s'inspirer de celles en vigueur pour les syndicats intercommunaux à la carte avec cependant une double réserve :

- le département ou la région, intéressés à leur participation au syndicat mixte pour ce qui concerne le PNR, ne peuvent, en aucun cas, demander leur adhésion à la compétence SCOT.

- la possibilité de créer un syndicat mixte doté de cette double compétence « PNR - SCOT » est ouverte uniquement dans le cas où la majorité des communes du SCOT sont incluses dans le périmètre du PNR.

2 - Adhésion conjointe EPCI à fiscalité propre/ communes

La fédération des parcs naturels régionaux m'a fait état de certaines divergences d'interprétation rencontrées sur le terrain au sujet de la possibilité, ou non, pour un EPCI et ses communes membres d'adhérer simultanément à un syndicat mixte de parc. Il est vrai que cette question est complexe, compte tenu du caractère particulier des syndicats mixtes de parc qui tiennent une partie de leur compétence de la loi.

En effet, dans la situation où les compétences du syndicat mixte sont celles que lui transfèrent ses membres, les communes n'ont pas à être membre du syndicat mixte pour des compétences qu'elles ont transférées à l'EPCI. S'applique alors le mécanisme dit de représentation/ substitution.

Mais dans le cas des syndicats mixtes de PNR, le syndicat est doté par la loi de compétences propres de coordination. A ce titre un EPCI et ses communes membres peuvent parfaitement adhérer simultanément, chacun pour ses compétences propres (par

exemple, l'EPCI pour la compétence animation en matière de tourisme, les communes pour une compétence « entretien petit patrimoine rural »).

3 - Intervention hors du périmètre

La question de l'intervention des syndicats mixtes de parc hors de leur périmètre est également posée de manière récurrente.

Il peut s'agir d'une intervention matérielle hors périmètre, pour réaliser une opération nécessaire à la mise en œuvre d'une compétence. Selon une jurisprudence constante, le juge administratif considère que, si un groupement peut réaliser des installations hors de son territoire, la mise en œuvre de cette faculté doit être limitée et ne peut pas intervenir lorsqu'il est possible de réaliser ces installations dans des conditions similaires sur le territoire du groupement. (CE 1948 Commune de Livry-Gargan ; CE 1981 Association de défense des habitants du quartier de Chèvre-Morte et autres ; TA de Montpellier 1er mars 2002 Commune de Lignairolles).

Sous réserve de l'appréciation souveraine du juge au cas d'espèce, cette jurisprudence semble pouvoir s'appliquer si le syndicat mixte, dans le cadre par exemple d'une compétence eau, est dans la nécessité de réaliser des opérations hors périmètre (pose de capteur à la source, etc...).

Au-delà du cas d'une simple intervention ponctuelle, il est parfois envisagé un portage plus global par le syndicat mixte de PNR d'une procédure située en partie hors de son périmètre. C'est l'hypothèse où ce syndicat mixte souhaite prendre en charge un SAGE ou un contrat de rivière dont la couverture géographique excède son propre périmètre. On peut également mentionner les ORAC, OPAH, ou encore la mise en œuvre du service public de l'assainissement non collectif (SPANC).

Dans ces différentes hypothèses, la solution la plus fiable juridiquement consistera à élargir le périmètre du syndicat de PNR pour y faire adhérer, mais uniquement pour la compétence en cause, les collectivités ou groupement non concernés par la démarche parc mais intéressés à l'exercice de cette compétence spécifique. Le syndicat mixte devient alors un syndicat à la carte.

Celui-ci est régi par les règles définissant le régime des syndicats mixtes ouverts (articles L. 5721-1 à L. 5722-8 du CGCT) et l'article L. 5212-16 du CGCT, relatif aux syndicats intercommunaux à la carte auxquels les statuts peuvent renvoyer. Cet article explicite des modalités de fonctionnement qui, sauf situation locale particulière, trouveront à s'appliquer naturellement dans la majorité des cas.

Pour le ministre et par délégation,
le directeur général
des collectivités locales

Dominique SCHMITT

Annexe 2

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES

Délégation au développement durable
Direction de la nature et des paysages

Parcs naturels régionaux de France

Fédération des parcs naturels régionaux de France

PROTOCOLE

entre le MEDAD et la Fédération des Parcs naturels régionaux de France relatif à la reconnaissance des chartes de Parcs comme Agendas 21 locaux

5 octobre 2007

Le présent protocole est le fruit du travail conjoint mené par la Fédération des Parcs naturels régionaux, le Comité national Agendas 21, la Délégation au développement durable et la Direction de la nature et des Paysages. Il acte de manière officielle un accord portant sur la convergence de la démarche d'un Parc naturel régional avec celle d'un Agenda 21 local.
Il est accompagné du dispositif spécifique précisant les modalités de la reconnaissance d'une charte de Parc naturel régional comme Agenda 21 local au titre de la Stratégie nationale de développement durable.

PREAMBULE

La France s'est engagée à Rio en 1992, lors de la Conférence sur l'environnement et le développement, à mettre en œuvre l'Agenda 21 issu de ses travaux. Celui-ci prévoit qu'à chaque niveau de décision s'élabore un « programme d'actions pour le 21ème siècle » ou « Agenda 21 ».

Cet engagement est inscrit dans la Stratégie nationale de développement durable dans laquelle l'Etat prévoit de « *favoriser en 5 ans la mise en place de 500 Agendas 21 locaux, notamment sur les territoires bénéficiant d'une aide publique comme les grands projets urbains,* ***les Parcs naturels régionaux****, les groupements de communes, les pays ou agglomérations dans le cadre de contrats territoriaux.* »

Dans cet objectif, il est apparu nécessaire de proposer aux acteurs concernés de s'accorder sur un « *cadre de référence national pour les projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux* ». Ce cadre de référence, qui a fait l'objet d'une consultation interministérielle et auprès des principales associations d'élus territoriaux, regroupe les ambitions du développement durable autour de dix points clefs :

Cinq finalités essentielles :

- Lutte contre le changement climatique et protection de l'atmosphère ;
- Préservation de la biodiversité, protection des milieux et des ressources
- Epanouissement de tous les êtres humains ;
- Cohésion sociale et solidarité entre territoires et entre générations

- Dynamique de développement suivant les modes de production et de consommation responsables.

Cinq éléments déterminants de la démarche :
- La participation des acteurs
- L'organisation du pilotage
- La transversalité des approches
- L'évaluation partagée
- Une stratégie d'amélioration continue

Ces éléments s'inscrivent en cohérence avec les sept « défis » inscrits dans la Stratégie européenne de développement durable de juillet 2006, repris dans la Stratégie nationale de développement durable révisée en novembre 2006.

Afin d'encourager les collectivités et leurs groupements sur le chemin du développement durable, un « *Appel à reconnaissance des projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux* » a été lancé par le ministère en 2006. Il s'agit de mettre en valeur les projets de territoire qui s'inscrivent dans les principes du développement durable. Le territoire est reconnu au regard du Cadre de référence national et au titre de la Stratégie nationale de développement durable.

Les Parcs naturels régionaux s'inscrivent, de par leurs missions et les caractéristiques de leur projet de territoire, dans les principes du développement durable. En effet, ils « *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. 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* ».

Un Parc naturel régional a pour objet (Article R333-1 du Code de l'environnement) :
« *1° De protéger le patrimoine, notamment par une gestion adaptée des milieux naturels et des paysages ;*
2° De contribuer à l'aménagement du territoire ;
3° De contribuer au développement économique, social, culturel et à la qualité de la vie ;
4° D'assurer l'accueil, l'éducation et l'information du public ;
5° De réaliser des actions expérimentales ou exemplaires dans les domaines cités ci-dessus et de contribuer à des programmes de recherche. »

La charte, qui matérialise le projet du territoire, est élaborée en concertation avec l'ensemble des acteurs. Elle est approuvée par les collectivités territoriales concernées et adoptée par décret portant classement du territoire en Parc naturel régional pour une durée de douze ans.

Compte tenu de la forte convergence entre les exigences de la procédure de classement des Parcs naturels régionaux et celles du dispositif de reconnaissance Agenda 21, il est apparu souhaitable de favoriser leur rapprochement. Un dispositif spécifique a donc été défini, permettant de reconnaître une charte de Parc naturel régional comme Agenda 21 local, en tenant compte de la durée et des spécificités du classement. Cette reconnaissance est prononcée au titre de la Stratégie nationale de développement durable. Le dispositif figure en annexe de ce protocole.

TERMES DE L'ACCORD

Le ministre de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durables :

- reconnaît que l'action des Parcs naturels régionaux, telle que définie dans les articles du Code de l'environnement, s'inscrit dans les principes du développement durable et contribue à la mise en œuvre de la Stratégie nationale de développement durable,

- reconnaît que les Parcs naturels régionaux ont un rôle à jouer dans la promotion des Agendas 21 au sein de leur territoire, dans les villes-portes, et plus largement dans leur région,

- reconnaît que le niveau d'exigence de la procédure de classement et de renouvellement de classement par décret des Parcs naturels régionaux, ainsi que leur suivi et leur évaluation, sont de nature à garantir le niveau d'excellence propre au dispositif Agenda 21 mis en place par le ministère,

- met en place à titre expérimental pour trois ans, avec l'aide de la Fédération des Parcs naturels régionaux, un dispositif spécifique de reconnaissance comme Agendas 21 locaux des chartes des Parcs naturels régionaux lorsque la demande en a été exprimée et pour la durée du classement.

La Fédération des Parcs naturels régionaux :

- reconnaît l'intérêt de la démarche Agenda 21 local pour s'inscrire pleinement dans la stratégie nationale de développement durable,

- s'engage à participer à la mise en place et au suivi du dispositif expérimental de reconnaissance Agenda 21 pour les Parcs naturels régionaux,

- s'engage à promouvoir le *cadre de référence national pour les projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux* auprès de ses membres.

Jean-Louis Borloo, ministre d'Etat, ministre de l'Ecologie, de l'Aménagement et du Développement durables

Jean-Louis Joseph, président de la Fédération des Parcs Naturels Régionaux de France

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT
ET DE L'AMÉNAGEMENT
DURABLES

Délégation au
Développement Durable

Reconnaissance des projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux

Dispositif spécifique de reconnaissance des Chartes de Parcs naturels régionaux comme Agenda 21 locaux

Octobre 2007

Dispositif construit en partenariat avec :
Le Délégué interministériel au développement durable
Le Comité national Agendas 21
La Fédération des Parcs naturels régionaux de France
La Direction de la nature et des paysages

---

1. Contexte et objectif

La France s'est engagée à Rio en 1992, lors de la Conférence sur l'environnement et le développement, à mettre en œuvre l'Agenda 21 issu de ses travaux. Celui-ci prévoit qu'à chaque niveau de décision s'élabore un « programme d'actions pour le 21ème siècle » ou « Agenda 21 ».

Cet engagement est inscrit dans la Stratégie nationale de développement durable, dans laquelle l'Etat prévoit de « *favoriser en 5 ans la mise en place de 500 Agendas 21 locaux, notamment sur les territoires bénéficiant d'une aide publique comme les grands projets urbains,* ***les Parcs naturels régionaux****, les groupements de communes, les pays ou agglomérations dans le cadre de contrats territoriaux.* »

Dans cet objectif, il est apparu nécessaire de proposer aux acteurs concernés de s'accorder sur un « *cadre de référence national pour les projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux* ». Ce **cadre de référence**, qui a fait l'objet d'une consultation interministérielle et auprès des principales associations d'élus territoriaux, regroupe les ambitions du développement durable pour un territoire autour de dix points clefs :

Cinq finalités essentielles :

- Lutte contre le changement climatique et protection de l'atmosphère ;
- Préservation de la biodiversité, protection des milieux et des ressources
- Epanouissement de tous les êtres humains ;
- Cohésion sociale et solidarité entre territoires et entre générations
- Dynamique de développement suivant les modes de production et de consommation responsables

Cinq éléments déterminants de la démarche :

- La participation des acteurs
- L'organisation du pilotage
- La transversalité des approches
- L'évaluation partagée
- Une stratégie d'amélioration continue

Ces éléments s'inscrivent en cohérence avec les sept « défis » inscrits dans la Stratégie européenne de développement durable de juillet 2006, repris dans la Stratégie nationale de développement durable révisée en novembre 2006.

Afin d'encourager les collectivités et leurs groupements sur le chemin du développement durable, un « *Appel à reconnaissance des projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux* » a été lancé par le ministère en 2006. Il s'agit de mettre en valeur les projets de territoire qui s'inscrivent dans les principes du développement durable. Le territoire est reconnu au regard du Cadre de référence national et au titre de la Stratégie nationale de développement durable.

Les Parcs naturels régionaux s'inscrivent, de par leurs missions et les caractéristiques de leur projet de territoire, dans les principes du développement durable. Compte tenu de la convergence entre les exigences de la procédure de classement des Parcs naturels régionaux et celles du dispositif de reconnaissance Agenda 21 locaux, il est apparu souhaitable de favoriser leur rapprochement. Un dispositif expérimental a donc été défini, permettant de reconnaître un Parc naturel régional comme Agenda 21 local sur la base de la charte et tenant compte de la durée et des spécificités du classement.

La présente note détaille les spécificités du dispositif de reconnaissance proposé dans le cas des Parcs naturels régionaux.

Pour en savoir plus concernant le cas général, on peut se référer à la note présentant le « dispositif actualisé pour la reconnaissance des projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux » - Délégation au développement durable - juin 2007.

---

2. Les spécificités des Parcs naturels régionaux prises en compte dans le dispositif expérimental

1.1. Les missions

Le classement d'un Parc naturel régional est une décision qui relève de l'Etat à l'issue d'un processus conduit par la Région en concertation avec les collectivités locales, qui distingue *un territoire et un projet* répondant aux critères suivants :

Code de l'Environnement, Article L333-1, alinéa 1

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. 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.

Cette formulation est complétée par l'Article R333-1 du Code de l'Environnement qui identifie 5 missions -:

Le parc naturel régional a pour objet :
1° De protéger le patrimoine, notamment par une gestion adaptée des milieux naturels et des paysages ;
2° De contribuer à l'aménagement du territoire ;
3° De contribuer au développement économique, social, culturel et à la qualité de la vie ;
4° D'assurer l'accueil, l'éducation et l'information du public ;
5° De réaliser des actions expérimentales ou exemplaires dans les domaines cités ci-dessus et de contribuer à des programmes de recherche.

Ainsi, tels que définis par ces textes, les Parcs naturels régionaux sont des territoires de projet inscrits dans les objectifs du développement durable. Seuls l'origine législative - loi « Paysage » - et la date – 1993 - expliquent que la référence au développement durable ne soit pas explicite.

1.2. La charte

Le projet de territoire d'un Parc naturel régional est matérialisé par la charte, qui comprend un rapport et un document cartographique (le plan du Parc). La charte, document approuvé par décret, a une portée juridique : elle engage tous ses signataires et les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec elle. La charte est donc à la fois un document stratégique et un plan d'action, qui seront mis en œuvre pendant toute la durée du classement[1].

Code de l'Environnement, Article L333-1, alinéas 2 et 3

> La charte du parc détermine pour le territoire du parc naturel régional les orientations de protection, de mise en valeur et de développement et les mesures permettant de les mettre en oeuvre. Elle comporte un plan élaboré à partir d'un inventaire du patrimoine indiquant les différentes zones du parc et leur vocation. La charte détermine les orientations et les principes fondamentaux de protection des structures paysagères sur le territoire du parc.
>
> Le projet de charte constitutive est élaboré par la région avec l'ensemble des collectivités territoriales concernées, en concertation avec les partenaires intéressés. Il est soumis à enquête publique, puis approuvé par les collectivités territoriales concernées et adopté par décret portant classement du territoire en parc naturel régional pour une durée de douze ans au plus.

C'est donc la charte du Parc qui constitue le document présentant le projet territorial de développement durable susceptible d'être reconnu.

1.3. La procédure de classement

La charte est élaborée (ou révisée) par la Région, les collectivités et les organismes qui seront membres du syndicat mixte de gestion, en associant tous les autres partenaires concernés par le projet de territoire, ainsi que les services de l'Etat.
Elle est ensuite soumise pour avis au ministère en charge de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, au Conseil National de la Protection de la Nature et à la Fédération des Parcs naturels régionaux
La Région et ses partenaires modifient le projet pour tenir compte des avis, puis le soumettent à enquête publique et consultation des collectivités.

Le projet final est transmis au ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, qui procède aux consultations finales et transmet au Premier ministre le projet pour classement par décret.

Il s'agit d'une procédure très exigeante, qui dure plus de trois ans à compter du lancement des études de diagnostic et d'évaluation de la mise en œuvre de la charte précédente, et au cours de laquelle l'Etat, tant local que central, intervient fortement pour s'assurer de la qualité du projet.

[1] Voir aussi point 1 de l'annexe

1.4 La mise en œuvre de la charte

La charte du Parc naturel régional est mise en œuvre par le syndicat mixte de gestion avec les collectivités qui l'on signée ainsi que les autres partenaires engagés. Il dispose pour cela d'une équipe technique pluridisciplinaire d'une trentaine de personnes en moyenne.
Quelques années avant la fin du classement, afin de constituer un dossier de renouvellement, le Parc procède à une évaluation de la mise en œuvre de la charte et à un diagnostic du territoire et de son évolution. La procédure de renouvellement de classement est identique à la procédure de classement lors d'une création. La composition du dossier varie légèrement .

3. Le dispositif de reconnaissance spécifique aux Parcs naturels régionaux

Les modalités qui suivent ont fait l'objet d'un *Protocole* signé entre M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'écologie, de l'aménagement et du développement durables ministre et M. Jean-Louis Joseph, président de la Fédération des Parcs naturels régionaux de France, à l'occasion du quarantième anniversaire des Parcs naturels régionaux, à l'Abbaye de Fontevraud, le 5 octobre 2007.

Ce dispositif est établi à titre expérimental pour une durée de 3 ans. Les modalités de suivi de l'expérimentation sont exposées dans la 4ème partie.

3.1 Modalités de la reconnaissance, cas général

Les points suivants ont été adoptés :

1. **La demande de reconnaissance**

Au début de la procédure :
La demande de reconnaissance comme Agenda 21 local est une démarche volontaire de chaque Parc, au démarrage de la procédure d'élaboration ou de révision de la charte. Elle s'exprime sous forme d'une déclaration d'intention adressée au Délégué interministériel au développement durable par la Région ou le Parc, au plus tard au moment de l'avis intermédiaire. Le Parc s'engage à prendre en compte le *cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux* dans l'élaboration de la charte, ainsi qu'à promouvoir les démarches d'Agenda 21 local auprès des collectivités signataires de la charte et de ses partenaires. Cette dernière disposition sera traduite dans la charte.

En fin de procédure :
La reconnaissance comme Agenda 21 local est sollicitée par le Conseil Régional en même temps que le classement ou le renouvellement du classement, au moment de la transmission du projet de charte final à l'Etat.

2. **La reconnaissance « Agenda 21 local »**

La reconnaissance est prononcée sur la base de la charte, au moment du décret de classement du Parc, pour la durée du classement. Elle est prononcée par le Délégué interministériel au développement durable, au regard du cadre de référence, et au titre de la Stratégie nationale de développement durable.

3.2 Modalités transitoires

Cas 1 - Parcs ayant dépassé à ce jour la phase de l'avis intermédiaire et Parcs classés en 2007

Les modalités transitoires concernent le point 1 : La demande de reconnaissance

La demande de reconnaissance est une démarche volontaire du Parc qui doit s'exprimer au plus tôt et avant la demande de classement par un courrier adressé au Délégué interministériel au développement durable par le Parc ou la Région. Cette demande est accompagnée des *tableaux de correspondance entre la charte et le cadre de référence*[2] sur les 10 éléments clefs de celui-ci, que le Parc a établis. Le Parc s'engage à promouvoir le cadre de référence et les Agendas 21 auprès des collectivités signataires de la charte et de ses partenaires.

Un examen est réalisé par le groupe de suivi (cf.§4), pouvant conduire à la formulation de recommandations qui ne pourront pas être intégrées dans la charte, mais qui concerneront sa mise en œuvre.

La reconnaissance comme Agenda 21 local est sollicitée en même temps que le classement ou le renouvellement du classement par le Conseil Régional, au moment de la transmission du projet de charte final à l'Etat, comme dans le cas général.

Ces modalités pourront s'appliquer aux Parcs classés en 2007.

Cas 2 - Parcs classés avant 2007

Les modalités transitoires concernent le point 1 : La demande de reconnaissance

Les Parcs classés et qui ne sont pas en phase de révision peuvent se porter candidat au dispositif de reconnaissance général[3], mais avec des aménagements quant au contenu du dossier de candidature et à la durée de la reconnaissance :

Le dossier de candidature comprend :
- la charte
- des tableaux de correspondance entre la charte et le cadre de référence sur les 10 éléments clefs de celui-ci[2]
- un engagement du Parc à promouvoir le cadre de référence et les agendas 21 locaux auprès des collectivités signataires de la charte et de ses partenaires.

L'expertise de ce dossier est faite selon les modalités du dispositif de reconnaissance général, mais en relation avec le groupe de suivi.

La durée de la reconnaissance porte sur la durée de classement résiduelle.

---

[2] Voir annexe, point 3

[3] Il s'agit du « dispositif de reconnaissance des projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux », qui s'applique aux collectivités locales et à leurs groupements, et fait l'objet d'une note de présentation en ligne sur le site du MEDAD : http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/presentation_reconnaissance-web.pdf

4. Modalités de l'expérimentation

Le présent dispositif est établi à titre expérimental pour une durée de trois ans. A l'issue de cette expérimentation, il pourra être adapté en fonction des enseignements tirés.

Cette expérimentation concernera les Parcs en révision en 2007, 2008 et 2009.

Elle sera accompagnée par un *groupe de suivi* composé de membres volontaires du Comité national Agendas 21. Il a pour mission d'assurer le suivi de l'expérimentation et de rendre compte au Comité national de la mise en œuvre du dispositif spécifique aux Parcs naturels régionaux.

En particulier, pour les Parcs qui ont dépassé le stade de l'avis intermédiaire (cas 1 des modalités transitoires), le groupe de suivi examinera les tableaux de correspondance entre les chartes et le cadre de référence et formulera éventuellement des recommandations qui seront transmises aux intéressés (voir annexe). Pour les Parcs déjà classés qui candidatent dans le cadre dispositif général (cas 2 des modalités transitoires), il est associé à la procédure d'expertise.

ANNEXES – pages 7 à 15 (non jointes à la circulaire PNR)

- **A propos de la charte d'un Parc naturel régional**
- **Intérêt du la reconnaissance des PNR comme Agendas 21 locaux**
- **Tableaux de correspondance, modalités transitoires. Exemples pouvant servir de base aux Parcs.**