

Parcs nationaux et parcs naturels marins
Note de présentation du projet de loi

A l'automne prochain le Parlement devrait engager la discussion sur ce projet. Il vise à adapter le régime juridique des parcs nationaux datant de 1960 à l'évolution des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales depuis une quarantaine d'années. Tout en maintenant l'ambition d'une protection spéciale pour des espaces qui sont de véritables « monuments de la nature » le projet s'efforce d'organiser leur gestion en y associant davantage les communes situées au cœur et en limite du parc.

La définition du parc national (art 1)

Un espace terrestre et/ou maritime dont le caractère exceptionnel (faune, flore sol et sous-sol, eaux, paysages, atmosphère, patrimoine culturel) est reconnu par tous, même au niveau international.

Le parc national est composé de tout ou partie du territoire des communes où sont situés les « *espaces à protéger* » et, de tout ou partie du *territoire des communes ayant vocation à en faire partie, qui ont décidé d'y adhérer.*

Observations

Cette définition est plus large que celle de la loi de 1960 actuellement en vigueur puisqu'elle inclut le territoire de communes, simples adhérents potentiels, autrement dit le parc n'est plus constitué d'une seule zone centrale mais aussi de sa zone périphérique. L'exposé des motifs indique d'ailleurs que n'est pas écartée la possibilité de créer un parc autour de plusieurs zones non contiguës au sein d'un ensemble d'un seul tenant.

Sa création (art 2)

Elle est décidée par décret en Conseil d'Etat (enquête publique et consultations),

Le décret délimite les « *espaces à protéger* » et fixe les règles qui s'y appliquent, ainsi que les espaces qui ont vocation à faire partie du parc.

Il approuve le plan de préservation et d'aménagement du parc,

Il dresse la liste des communes qui ont décidé d'adhérer au projet au moment de la création,

Il crée l'établissement public de gestion, dont l'accord est obligatoire pour l'adhésion ultérieure d'une commune.

Observations

La procédure de création est inchangée.

Le plan de préservation et d'aménagement (art 3)

Pour les seuls espaces protégés, le « noyau dur » du parc, le plan précise les modalités d'application des règles fixées par le décret de création ; mais il définit également les orientations d'une gestion durable des zones restantes et les moyens de cette gestion.

Le projet de plan est soumis pour avis aux collectivités territoriales intéressées et à leurs groupements.

Au plus 12 ans après son approbation (ou sa précédente révision), le plan fait l'objet d'une évaluation par l'établissement public de gestion qui délibère sur son éventuelle révision.

Les communes adhérentes peuvent se retirer du parc : lors de la révision du plan, après une délibération non suivie de révision dans les 3 ans, ou en l'absence de délibération dans les 15 ans.

Les documents d'urbanisme (SCOT, PLU, carte communale) doivent être compatibles avec les orientations du plan, l'établissement public de gestion étant associé à leur élaboration.

Les documents de planification, d'aménagement et de gestion des ressources naturelles sont soumis pour avis à l'établissement (liste fixée dans le décret de création)

Ces documents dans les espaces protégés doivent être compatibles avec le plan.

Observations

Dans la mesure où le plan s'applique à l'ensemble du parc et donc aux communes situées en zone périphérique, il affirme de fait le principe d'une gestion partenariale entre l'établissement public et les communes de la zone périphérique.

C'est en cela que réside la principale innovation du texte. La création aujourd'hui d'une zone périphérique peut déjà être associée à la mise en œuvre d'un « programme de mise en valeur d'ordre social, économique, et culturel » mais son caractère facultatif a souvent abouti à l'absence d'un programme.

Le plan comporte deux catégories de dispositions : l'une d'ordre réglementaire applicable au noyau dur, et l'autre d'ordre « contractuel » (selon les termes de l'exposé des motifs) puisque leur mise en œuvre dépend de l'adhésion des communes concernées.

Il faut noter sur l'ensemble du parc l'obligation de compatibilité des documents d'urbanisme avec les orientations du plan.

Quant aux « documents de planification, d'aménagement et de gestion des ressources naturelles » dont la compatibilité avec le plan n'est requise que dans les espaces protégés, la liste en est renvoyée au décret : il serait sûrement préférable pour la clarté du texte que d'ores et déjà il les énumère à l'instar des documents d'urbanisme.

Dans les espaces protégés du parc, le régime juridique des travaux, constructions et installations (art 4)

- En dehors des espaces urbanisés est posé le principe d'une interdiction générale de travaux constructions et installations sauf autorisation spéciale de l'établissement public de gestion.

- Dans les espaces urbanisés ils sont soumis à une autorisation spéciale de l'autorité administrative (préfet) après avis simple de l'établissement public.
Ces règles valant servitude d'utilité publique sont annexées aux PLU.

Les travaux ou aménagements soumis à étude d'impact au titre d'une législation existante ou à un régime d'autorisation, qui, en raison de leur nature, sont susceptibles d'affecter de façon significative les espaces protégés ou maritimes, sont autorisés ou approuvés après avis conforme de l'établissement public.

La réglementation spécifique du parc et le plan de préservation peuvent fixer les conditions du maintien d'activités préexistantes, les soumettre à un régime particulier, voire les interdire (loisirs, agriculture, pastoralisme, foresterie, pêche maritime, tourisme durable, etc..)

Les résidents permanents dans les espaces protégés et ceux vivant dans le reste du parc mais titulaires de droits réels dans ces mêmes espaces, peuvent bénéficier d'un régime particulier plus favorable.

Observations

Le projet de loi ouvre la possibilité d'édicter un régime dérogatoire au profit des résidents permanents.

Phase de préfiguration du projet de création de parc (art 5)

A compter de la décision de l'autorité administrative prenant en considération la création d'un parc national, travaux, constructions et installations dans les espaces qui ont vocation à être classés dans les espaces protégés sont soumis à autorisation de l'autorité administrative ou à son avis conforme dans le cas d'une autorisation d'urbanisme.

Il peut être sursis à statuer sur les demandes d'autorisation (2 ans).

Observations

Législation conservatoire inspirée de celle en vigueur pour les secteurs sauvegardés pour assurer le maintien en l'état du patrimoine justifiant le projet de classement.

L'établissement public national (art 6)

Créé par décret en Conseil d'État il assure « *la gestion et l'aménagement du parc* ».

Il est administré par un conseil d'administration composé de représentants de l'État, des collectivités territoriales, des propriétaires et exploitants, des usagers, du personnel, et de personnalités qualifiées.

Les représentants des collectivités territoriales, usagers et personnalités qualifiées représentent au moins la moitié des administrateurs.

Le directeur est nommé par l'État.

Des agents de la fonction publique territoriale peuvent être mis à disposition de l'établissement.

Dans les espaces protégés, l'établissement peut prescrire l'exécution de travaux ou ordonner des mesures pour restaurer des écosystèmes dégradés ou prévenir « *une évolution préjudiciable des milieux naturels* ».

Au-delà de ses interventions classiques pour améliorer la connaissance du patrimoine naturel, culturel, paysager, l'établissement peut être chargé par l'État, y compris en dehors du parc, de toute action en rapport avec ses missions statutaires.

Il peut apporter son concours technique aux collectivités locales en matière de préservation du patrimoine et pour la réalisation d'aménagements dans les conditions prévues par le code des marchés publics.

Il peut attribuer des subventions pour contribuer à la mise en œuvre du plan.

Observations

Les missions de l'établissement sont élargies puisqu'il peut désormais intervenir au delà des seuls espaces protégés (zone centrale) et en dehors du parc pour toute action qui fait l'objet d'une délégation par l'État.

L'exposé des motifs indique que compte tenu de la faiblesse des équipes actuelles des établissements publics des parcs, l'assistance technique de l'établissement se limitera à une « assistance à la maîtrise d'ouvrage ».

Quant à la nouvelle composition du conseil d'administration élargie à de nouvelles catégories : usagers, propriétaires et exploitants, dans la rédaction proposée il est difficile de percevoir quelle sera la part des collectivités et de leurs groupements. Il serait légitime qu'à l'affirmation du principe d'un partenariat plus solide corresponde désormais celui d'une représentation des collectivités elle aussi consolidée.

Le projet de loi ouvre la possibilité de prescrire des travaux de restauration des écosystèmes dégradés qui ne sont pas à la charge des propriétaires ou exploitants.

Transfert à l'établissement public de certains pouvoirs de police du maire dans les espaces protégés (art 7)

Les permis de stationnement et les permissions de voirie demeurent délivrés par le maire avec l'accord de l'établissement public du parc.

Le directeur de l'établissement public est habilité à exercer la police de la circulation et du stationnement, celle des chemins ruraux, des cours d'eau, de la destruction des animaux nuisibles, des chiens et chats errants.

Observations

Cette mesure entend conférer une valeur législative en les élargissant à des dispositions réglementaires qui sont en vigueur depuis 1961

Intervention foncière de l'établissement public (art 8)

A l'exercice du droit de préemption déjà prévu à l'actuel article L 331-13 du code de l'environnement s'ajoute la possibilité pour l'établissement d'être affectataire à titre gratuit, d'immeubles relevant des domaines publics ou privés de l'État mais aussi des collectivités territoriales ou appartenant à leurs établissements.

Dispositions particulières (art 9)

Concernant les départements d'Outre mer,

dans les espaces protégés du parc lorsqu'ils représentent plus du quart de la surface totale du département, une autorisation spéciale peut être accordée pour des constructions et installations en eau et en énergie géothermique ainsi que pour des constructions ou installations légères à usage touristique.

dans les espaces protégés le plan de préservation et d'aménagement du parc doit être compatible avec le schéma d'aménagement régional

En Guyane le plan prend en compte les modes de vie traditionnels c'est-à-dire les droits d'usage collectif reconnus aux communautés d'habitants (pratique de la chasse, de la pêche, et autre activité de subsistance)

Concernant les espaces maritimes protégés des parcs nationaux

application du principe de l'interdiction générale de travaux et installations sauf autorisation spéciale de l'établissement du parc, avec cependant deux exceptions : la pose de câbles sous-marins et des travaux au titre de la défense nationale.

L'activité de pêche professionnelle et la circulation en mer ne sont pas soumises ni à la réglementation spéciale ni au plan.

En revanche la police des activités nautiques relevant de l'autorité municipale peut être transférée à l'établissement.

Adaptation du dispositif pénal inchangé depuis 1960 (art 10)

Les agents des établissements publics des parcs sont habilités à faire respecter le droit commun de protection de la nature (faune, flore, sites, forêts, bruit, air, déchets, circulation) dans les espaces protégés et les réserves intégrales ainsi que sur le territoire des communes ayant vocation à faire partie du parc.

Ils constatent également les infractions en matière de fouilles et de sondages (patrimoine culturel).

Les agents pourront désormais mettre sous séquestre, faire ouvrir les sacs (notamment carniers, ou poches à gibier), procéder à la saisie de l'objet de l'infraction.

Une sanction pénale est prévue y compris à l'encontre des personnes morales en cas de contravention : 2 ans de prison et 30 000 euros d'amende.

Parcs naturels marins (art 11)

Un nouveau chapitre du code de l'Environnement

- Les parcs peuvent être créés dans les eaux intérieures et territoriales jusqu'aux limites du domaine public maritime avec un triple objectif : celui de la connaissance, de la protection et du développement durable du milieu marin.

Le décret de création du parc est pris après enquête publique; il fixe les limites du parc et approuve son plan de gestion.

- Un établissement public national de gestion dénommé « *Agence des parcs naturels marins* » assure leur gestion.

Il est administré par un conseil d'administration composé de représentants, de l'Etat pour les 2/5^{ème} au moins, des collectivités territoriales, des usagers, d'associations environnementalistes, de personnalités qualifiées, de personnel et des organisations professionnelles.

Des agents de la FPT peuvent être mis à sa disposition.

Les ressources de l'Agence : des contributions de l'Etat et des collectivités territoriales, des subventions publiques et privées et le cas échéant des redevances pour service rendu et des taxes.

- Dans chaque parc est constitué un conseil de gestion reprenant dans sa composition les mêmes catégories de représentants que celles du conseil d'administration de l'Agence.

Ce conseil élabore un plan de gestion du parc (orientations et mesures de protection et de mise en valeur), définit les conditions d'une assistance technique aux projets des collectivités qui y participent, peut recevoir délégation du conseil d'administration de l'Agence.

L'on retrouve le même régime d'autorisation (avis conforme de l'Agence) ainsi que le dispositif pénal (police des eaux et rades, rejets, balisage, biens culturels maritimes, exercice de la pêche maritime).

Les infractions sont constatées par les agents de l'établissement national commissionnés à cet effet et assermentés.

Observations

L'État a choisi de ne pas donner de pouvoir réglementaire propre à l'Agence qui aura pour mission de définir une « doctrine nationale » ou une stratégie, de veiller à son respect, de mobiliser les moyens nécessaires à la mise en œuvre des plans de gestion de chaque parc. Il semble que la définition des limites d'un parc marin qui seraient celles du domaine public maritime peut, sur le terrain de la pratique, s'avérer délicate dans la mesure où le rivage serait incorporé dans le parc mais pas au-delà.

Dispositions financières (art 12 et 13)

Une dotation forfaitaire est versée aux communes dont le territoire est situé pour tout ou partie dans les espaces protégés. Cette dotation est calculée en fonction de la superficie de la commune comprise dans ces espaces. Dans le cas d'une surface supérieure à 5000 km², la superficie compte double. Cette dotation évolue chaque année comme la DGF.

Autres ressources de l'établissement public de gestion : dons et legs d'immeubles dans les espaces protégés; exonération des droits d'enregistrement et de taxe de publicité foncière au titre des acquisitions et échanges d'immeubles situés dans les espaces protégés.

Observations

Selon l'exposé des motifs, la création au sein de la DGF de cette nouvelle dotation forfaitaire concerne environ 150 communes. Le gouvernement entend proposer en loi de finances pour 2006 de fixer l'enveloppe à 2,45 millions d'euros pour les 7 parcs existants.

Est citée à titre d'exemple une commune dont le territoire est situé à hauteur de 50% dans le cœur de parc : elle bénéficierait d'un abondement de 22 000 euros.

Lors de sa réunion le 17 mai 2005, le Comité des finances locales a émis un avis défavorable. C'est la raison pour laquelle son président M. Gilles Carrez a décidé d'intervenir auprès du Premier ministre pour lui faire part de ses réserves quant à la création de cette nouvelle dotation qui irait à l'encontre des orientations de la réforme de la DGF en cours et lui demander d'étudier un autre financement pour les communes.

Quant aux autres ressources elles sont déjà prévues au profit du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres.

Dispositions diverses et transitoires (art 14 et 15)

Articulation avec la procédure Natura 2000 : lorsque le site Natura est situé majoritairement dans un parc national, le projet de document d'objectifs (DOCOB) du site est élaboré par l'établissement public gestionnaire du parc.

Pour les parcs nationaux existants : les espaces déjà classés en parc national constitueront les « espaces protégés du parc » et les territoires en zone périphérique seront ceux ayant vocation à faire partie du parc.

Le décret d'approbation du plan de préservation et d'aménagement devrait intervenir dans un délai de 5 ans à compter de la publication de la loi.