

La lettre du Cabinet

septembre 2006

SELARL GIL-CROS- Avocats, Norme ISO 9001. 7, rue Levat. 34000 Montpellier Tél : 04 67 12 83 83,
Fax : 04 67 12 83 84. Site internet : www.avocats-gil.com, email : giljuris@wanadoo.fr

EDITORIAL

Une fois n'est pas coutume ! L'actualité législative pour l'aménagement du territoire rend indispensable une explication de texte.

Le 5 et 6/10/2006 en Camargue, la Fédération Nationale des Parcs Naturels Régionaux s'interrogera sur le rôle des diverses structures.

Le cabinet interviendra au coté de spécialistes pour décoder le « millefeuille juridique de la zone côtière auquel sont confrontés ses acteurs ».

Cet article est consacré à la loi du 14/04/2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels régionaux et aux parcs naturels marins.

Le pouvoir réglementaire est intervenu par décret d'application du 28/07/2006, mais laisse présager une production conséquente de textes réglementaires.

On ne peut que se satisfaire de la prise en compte de nos zones côtières (la France est le deuxième pays du monde en terme de superficie côtière) néanmoins, l'inquiétude émerge quant au manque de lisibilité et d'enchevêtrement des compétences.

Bonne lecture.

M. GIL-FOURRIER

LA PROTECTION SPECIFIQUE DES AIRES MARINES

L'évolution récente du droit de l'environnement prouve clairement la pertinence des analyses du Conseil d'État, dont le dernier rapport public avait stigmatisé une production normative non maîtrisée aboutissant à une désastreuse complexité des normes juridiques.

Cependant, des évolutions sont nécessaires dans le projet d'implantation d'une réglementation permettant un développement durable, et d'une protection renforcée des sites naturels sensibles.

Si une protection des différents écosystèmes terrestre a été mise en œuvre par les textes, il n'existait que des outils empiriques afin de protéger les espaces marins.

Le législateur a été confronté à la nécessité de donner une cohérence à la protection de cet espace marin qui échappe aux classifications juridiques classiques et qui ne font que référence à des institutions, et des compétences fondés sur un territoire terrestre.

La loi n° 2006-436 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux a été publiée le 15 avril 2006 et les décrets d'application ont été mis en œuvre le 28 juillet 2006 (décret n° 2006-943 et 2006-944 relatifs aux parcs nationaux et modifiant le code de l'environnement).

Outre la création des parcs nationaux marins, est ainsi créée une Agence des aires marines protégées, le régime des parcs nationaux est rénové, et le régime des parcs naturels régionaux fait l'objet de quelques retouches mineures.

Enfin, les compétences de l'organisme gestionnaire du parc naturel régional ou national sont renforcées en matière d'urbanisme.

Cependant cette nouvelle loi sur les parcs n'échappe pas aux travers classiques du législateur qui en rendent la lecture et l'application difficiles.

Cette loi était nécessaire pour tenir compte de plusieurs paramètres primordiaux quant à la gestion des espaces naturels.

La fréquentation des parcs nationaux est très importante malgré leurs espaces réduits (moins de 1 % du territoire national mais accueillant près de 7 millions de visiteurs par an). Ce problème d'affluence et ses conséquences doivent pourvoir être gérés par les gestionnaires des parcs en collaboration avec les différents acteurs locaux.

De plus, et dans le cadre d'une association des populations locales au projet de préservation du patrimoine commun de la collectivité s'est imposée la possibilité d'un régime juridique différencié.

Les objectifs de cette nouvelle loi vont être hétéroclites, car il va falloir qu'elle crée de nouvelles structures pour mieux assurer la protection spécifique des espaces marins, mais tout en assurant une refonte en profondeur pour les parcs nationaux et enfin effectuer de simples retouches pour le régime des parcs naturels régionaux.

La création d'instruments spécifiques pour les espaces marins

La loi nouvelle consolide la protection dont bénéficient les espaces protégés d'un parc national, maintenant ainsi le rang international de cette protection (catégorie II de l'Union mondiale pour la nature), et de renforcer le droit pénal applicable dans ces espaces.

Il est introduit plusieurs innovations :

la « zone périphérique » du parc n'est plus délimitée par l'État mais résulte de la libre adhésion des communes au plan de préservation et d'aménagement du parc national ;
une dotation forfaitaire spécifique est prévue en faveur de ces communes pour les sujétions qui résultent du régime de protection ;
le régime juridique des parcs naturels est conçu pour répondre aux spécificités techniques et juridiques du milieu marin.

La spécificité des problèmes écologiques mais aussi juridiques liés à la protection des espaces marins justifie une approche globale de ces problèmes par une institution ayant une compétence nationale.

Sous le terme d'aires marines protégées, le législateur englobe notamment la partie maritime des parcs nationaux, des réserves naturelles, des sites Natura 2000, des arrêtés de protection de biotope, du domaine relevant du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, ainsi que les nouveaux parcs naturels marins.

Ceux-ci seront créés par décret et pourront englober le domaine public maritime, les eaux placées sous souveraineté de l'État et celles, en continuité avec les premières, placées sous sa juridiction.

A - Les parcs naturels marins

Après enquête publique, un décret en Conseil d'État peut délimiter un parc naturel marin qui peut englober le domaine public maritime, les eaux placées sous souveraineté de l'État et celles, en continuité avec les premières, placées sous sa juridiction (dans le respect du droit international).

Le décret fixe la composition du conseil de gestion de chaque parc qui comprend des représentants de l'État (catégorie minoritaire), des collectivités locales et de leurs groupements, des usagers, des professionnels et du milieu associatif écologiste, plus des personnalités qualifiées.

La gestion des parcs naturels marins est assurée par l'Agence des aires marines protégées, qui peut déléguer certaines prérogatives au conseil de gestion.

Un plan de gestion détermine les objectifs à atteindre localement, sachant que la finalité générale des parcs est de contribuer à la connaissance, à la protection et au développement durable du milieu marin et que le décret instituant le parc fixe les orientations générales de gestion.

Le plan de gestion, sorte de charte du parc discutée localement, déterminera les objectifs à atteindre, sachant que la finalité générale des parcs est de contribuer à la connaissance, à la protection et au développement durable du milieu marin et que le décret instituant le parc fixe les orientations générales de gestion. Ce document doit être révisé au moins tous les quinze ans.

Les acteurs publics ont l'obligation d'exercer leurs compétences de façon compatible avec le plan de gestion. L'obligation de compatibilité entre les politiques publiques et le document de gestion est affirmée.

Un dispositif répressif complète l'arsenal de protection, avec notamment la création d'une contravention de grande voirie (qui s'applique également aux parcs nationaux, aux réserves naturelles et aux dépendances du Conservatoire du Littoral et des Rivages Lacustres).

Un véritable pouvoir coercitif est désormais échu aux agents commissionnés et assermentés de l'agence des parcs marins.

L'article L. 334-6 prévoit que peuvent être recherchées et constatées dans le parc naturel marin par les agents de l'établissement public chargé des parcs naturels marins, commissionnés à cet effet par l'autorité administrative et assermentés les infractions à la police des eaux et rades ; les infractions à la police des rejets; les infractions à la police de la signalisation maritime ; les infractions à la police des biens culturels maritimes ; les infractions sur l'exercice de la pêche maritime; les infractions relatives à l'accès aux espaces gérés par le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ; les infractions relatives aux réserves naturelles ; les infractions relatives à la circulation des véhicules terrestres à moteur dans les espaces naturels ; les infractions relatives à la protection de la faune et de la flore.

Les procès-verbaux dressés par ces agents font foi jusqu'à preuve contraire. Ils sont adressés aux autorités administratives ou judiciaires selon les procédures prévues pour les infractions constatées.

De plus, comme pour les parcs nationaux, les réserves naturelles et les dépendances du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres, le domaine public inclus dans le parc naturel marin est protégé par le mécanisme de la contravention de grande voirie prévue à l'article L334-7 du Code de l'Environnement.

Cet article prévoit que toute atteinte à l'intégrité et à la conservation du domaine public inclus dans le périmètre d'un parc naturel marin, ou de nature à compromettre son usage, constitue une contravention de grande voirie constatée, réprimée et poursuivie par voie administrative.

Le directeur de l'Agence des aires marines protégées et, sur délégation, ses représentants auprès des conseils de gestion ont compétence pour saisir le tribunal administratif, dans les conditions et suivant les procédures prévues par le Code de justice administrative.

B - L'agence des aires marines protégées

L'agence des aires marines protégées, a pour mission d'animer le réseau des aires marines protégées françaises et à participer, au nom de l'État, au programme international de protection des aires marines.

Elle a un pouvoir d'initiative afin de favoriser la constitution d'un réseau d'aires marines protégées. L'agence sert d'appui technique, administratif et scientifique aux gestionnaires des sites protégés. Elle peut assurer directement la gestion de certains territoires, dont celle des parcs naturels marins.

L'agence est gérée par un conseil d'administration composé d'un député et d'un sénateur, de représentants de l'État, des collectivités territoriales intéressées, des gestionnaires d'aires marines protégées et des parcs naturels régionaux, ainsi que des personnels, des usagers, des professionnels et des associations de protection de l'environnement, et des établissements de recherche sur la mer.

La loi du 14 avril 2006 va donc nécessiter l'intervention de nombreux textes réglementaires qui ne manqueront pas de combler les vides laissés par le législateur.

La rénovation du régime des parcs nationaux

Les territoires peuvent constituer un parc national lorsque le milieu naturel, particulièrement la faune, la flore, le sol, qu'ils comportent présentent un intérêt spécial et qu'il importe d'en assurer la protection en les préservant des dégradations et des atteintes susceptibles d'en altérer la diversité, la composition.

Il est prévu que l'établissement public du parc national assurant la gestion du parc soit associé à l'élaboration des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme.

La structure dualiste (zone centrale, zone périphérique) du parc est maintenue et généralisée avec un contenu différent. Désormais, le parc aura un ou plusieurs cœurs faisant l'objet d'une protection forte imposée unilatéralement. Le décret de classement fixera les contraintes nécessaires propres à chaque cœur de parc.

Ce dispositif doit permettre aux collectivités territoriales de développer à la périphérie immédiate du cœur du parc, une politique de développement durable fondée sur une charte élaborée localement et à laquelle les communes auront la possibilité d'adhérer.

L'aire d'adhésion, plus étendue, sera un espace destiné à favoriser un développement durable, les contraintes environnementales devant se combiner avec un projet de développement économique et social dans une charte négociée localement et avalisée par l'État.

Les politiques publiques devront être compatibles avec les prescriptions de la charte qui revêt ainsi un caractère normatif certain puisqu'elle s'impose notamment aux documents locaux d'urbanisme.

La charte peut servir de cadre à une politique contractuelle menée par l'organisme gestionnaire. On reconnaît la logique déjà présente et développée dans le cadre des parcs naturels régionaux. Celle-ci se retrouve dans le principe d'un examen périodique de la charte et le caractère volontaire de l'adhésion pour les communes, celle-ci étant réversible.

La gestion du parc sera confiée à un établissement public national dont les missions et les prérogatives (consultatives et normatives) sont renforcées, tout comme le dispositif répressif en cas d'atteinte au site protégé. Un établissement public national (Parcs Nationaux de France) vient épauler les institutions gestionnaires et coordonner leur action.

L'aménagement limité des parcs naturels régionaux

Le régime des parcs naturels régionaux fait l'objet de retouches mineures, telles l'obligation de faire figurer les principes fondamentaux de protection des structures paysagères sur le territoire du parc dans la charte elle-même et l'allongement à douze ans de la durée maximale de validité du classement.

Le caractère obligatoire du recours à la formule du syndicat mixte est affirmé sans ambiguïté s'agissant de la forme juridique de l'organe de gestion, clarifiant une situation juridique ambiguë.

Plus fondamentalement, la compétence consultative de l'organisme gestionnaire du parc est renforcée par la nouvelle rédaction de l'article L. 333-1 du Code de l'environnement qui vise l'élaboration ou la révision des documents de planification, d'aménagement et de gestion des ressources naturelles et à l'aménagement ou à la mise en valeur de la mer (le même mécanisme que pour les parcs nationaux).

Enfin, un accroissement des compétences de l'organisme gestionnaire du parc naturel est mis en place en matière d'urbanisme. Auparavant ce dernier intervenait déjà à titre consultatif, désormais il peut être chargé de l'élaboration, et de la révision du schéma de cohérence territoriale.

La compatibilité affirmée des documents d'urbanisme et de la charte du parc devrait en sortir renforcée, au prix d'une complexité certaine.

La réforme législative, légitime dans son principe, appelle l'intervention urgente du pouvoir réglementaire, qui ne manquera pas de contribuer à son tour à la complexité du droit de l'environnement.