

# L'importance des chartes des parcs naturels régionaux en matière de protection de l'environnement

**Les 58 PNR représentent 17,2 % du territoire métropolitain. Ils sont des acteurs majeurs de la protection de l'environnement en France. Le texte au cœur de leur fonctionnement, la charte, a des conséquences juridiques qui demeurent parfois sous-estimées.**

## **I. Qu'est-ce qu'une charte de parc naturel régional ?**

### **1. Qui rédige les chartes ?**

Les chartes ont la particularité d'être des documents négociés entre des personnes publiques. Le projet de charte est élaboré par la région où est situé le parc avec les autres collectivités territoriales concernées. Une concertation avec les partenaires intéressés doit également être effectuée.

Après enquête publique et approbation des collectivités locales concernées, c'est l'État qui adopte la charte par décret.

L'ensemble des collectivités territoriales concernées par le parc ainsi que l'État consentent donc à la charte. C'est, comme nous allons le voir, ce qui va permettre à ce texte d'avoir une portée juridique importante en droit administratif.

Pour remplir leurs missions, les parcs naturels régionaux sont donc dotés d'une charte qui comprend un rapport, un plan avec zonage, et des annexes. L'article R. 333-3 du code de l'environnement liste des annexes pouvant se trouver au sein d'une charte. Cependant, selon le Conseil d'État, cette liste n'est pas restrictive. Il est donc possible par exemple d'y inclure une annexe sur la « *Maîtrise des loisirs motorisés en espace naturel* ».

Les juridictions administratives donnent la même valeur juridique à l'ensemble des documents qui composent la charte.

### **2. Sur quoi porte la charte d'un parc naturel régional ?**

Les missions des parcs sont nombreuses et diversifiées. Elles sont notamment définies au premier alinéa de l'article L. 333-1 du code de l'environnement selon lequel « *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. À cette fin, ils ont vocation à être des territoires d'expérimentation locale pour l'innovation au service du développement durable des territoires ruraux. Ils constituent un cadre privilégié des actions menées par les collectivités publiques en faveur de la préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel.* »

Le Conseil d'État n'adopte pas une interprétation restrictive de ces missions. Par exemple, il a considéré que la charte d'un parc naturel régional peut promouvoir la connaissance et l'apprentissage des langues régionales, en incluant cette mission dans celle en faveur de la préservation du patrimoine culturel.

La Haute juridiction est venue préciser que les chartes des parcs naturels régionaux ne pouvaient pas contenir de règles opposables aux tiers.

Cependant, ces documents peuvent contenir des règles précises pour guider l'action des personnes publiques adhérentes du parc, dans l'exercice de leurs compétences. Ces règles précises doivent remplir trois conditions cumulatives :

- être ancrées dans l'un des objectifs que la loi assigne aux parcs naturels régionaux ;
- être nécessaires à la mise en œuvre des orientations de la charte ;
- ne pas méconnaître des règles résultant de législations particulières régissant spécifiquement la ou les activités concernées.

Par exemple, la charte ne peut pas prévoir une étape supplémentaire à la procédure de demande d'autorisation d'une installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE). En revanche, elle peut déterminer que l'implantation d'une activité spécifique n'est pas possible dans une zone particulière en raison, par exemple, de la sensibilité et de la richesse de la biodiversité qui s'y trouve.

Les parcs peuvent donc se saisir, à leur échelle territoriale, de questions nombreuses et diversifiées ayant trait à la protection de l'environnement. Par exemple, il est envisageable d'intégrer dans une charte des objectifs de diminution du rythme de l'artificialisation des sols afin d'atteindre l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN). Il est également possible de délimiter des zones propices ou au contraire incompatibles avec le développement des énergies renouvelables. Les parcs peuvent, sur ces questions, et bien d'autres, être un espace de dialogue entre les personnes publiques, être force de propositions, mais également représenter une forme de contrainte qui oblige les personnes publiques à respecter leurs engagements.

## **II. Quelles sont les conséquences juridiques d'une charte de parc naturel régional ?**

La valeur juridique des chartes des parcs naturels régionaux est notamment reconnue à l'article L. 333-1 du code de l'environnement, qui prévoit que les documents d'urbanisme ainsi que les règlements locaux de publicité doivent être compatibles avec elles.

Plus largement, cet article prévoit que les personnes publiques adhérant à la charte d'un parc naturel régional en appliquent les orientations ainsi que les mesures et assurent, en conséquence, la cohérence de leurs actions et des moyens qu'elles y consacrent.

### **1. Les liens de la charte avec les documents d'urbanisme**

En droit de l'urbanisme, il existe principalement trois types de rapports juridiques entre les documents, qui sont, par ordre décroissant d'exigence : la conformité, la compatibilité et la prise en compte.

La charte d'un parc naturel régional doit prendre en compte les objectifs du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) et être compatible avec les règles générales de son fascicule. Les Sraddet s'imposent donc de la même manière aux chartes qu'aux schémas de cohérence territoriale (Scot) notamment.

Les Scot, quant à eux, doivent être compatibles avec la charte. En l'absence de Scot, ce sont les plans locaux d'urbanisme (PLU), les documents en tenant lieu ainsi que les cartes communales qui doivent être compatibles avec elle. Mais cette obligation de compatibilité ne s'applique que si la mesure ou l'orientation de la charte n'est pas contraire au Sraddet.

Si le rapport de compatibilité ne saurait se confondre avec un rapport de conformité, il reste exigeant. Il peut être défini comme le fait qu'une norme doit respecter la norme supérieure dans la mesure où elle ne doit pas la remettre en cause. Ainsi, les documents d'urbanisme ne doivent pas remettre en cause la réalisation des orientations et des mesures des chartes des parcs naturels régionaux. Le juge administratif exerce un contrôle normal quant au respect du rapport de compatibilité en analysant la situation dans son ensemble.

Le juge administratif est donc amené à vérifier la compatibilité de ces documents d'urbanisme aux chartes lors du contrôle de la légalité des premiers, mais pas seulement. Par exemple, en 2009, le Conseil d'État a jugé qu'une opération ne pouvait légalement être déclarée d'utilité publique si la modification du document d'urbanisme nécessaire pour sa réalisation avait pour effet de rendre ledit document incompatible avec la charte du parc naturel régional concerné.

Il est important de garder à l'esprit qu'en absence de Scot, le rôle de la charte peut être renforcé. En effet, l'article L. 144-1 du code de l'urbanisme prévoit que dans cette situation, elle peut tenir lieu de Scot pour des communes incluses dans le territoire du parc, si elle comporte un chapitre individualisé comprenant les documents normalement inclus dans un Scot (un projet d'aménagement stratégique, un document d'orientation et d'objectifs ainsi que des annexes).

## **2. Un devoir général de cohérence**

Le devoir de cohérence s'impose à l'État et aux collectivités territoriales adhérant à la charte d'un parc naturel régional. Ce devoir est général et ne s'applique donc pas uniquement concernant les documents d'urbanisme qu'elles édictent. Sa mobilisation au sein des contentieux, notamment environnementaux, peut s'avérer particulièrement intéressante.

En effet, comme énoncé précédemment, selon l'article L. 333-1 du code de l'environnement, *« l'État et les collectivités territoriales adhérant à la charte appliquent les orientations et les mesures de la charte dans l'exercice de leurs compétences sur le territoire du parc. Ils assurent, en conséquence, la cohérence de leurs actions et des moyens qu'ils y consacrent. L'État et les régions adhérant à la charte peuvent conclure avec l'organisme de gestion du parc un contrat en application du contrat de plan État-régions. »*

Le Conseil d'État s'est saisi de cette obligation de cohérence qui ne concerne donc pas uniquement les actions des personnes publiques, mais également les moyens qu'elles y consacrent. Ainsi, les personnes publiques qui ont signé la charte d'un parc naturel régional sont obligées par cette dernière. Elles ont l'obligation d'agir et de mettre en œuvre des mesures pour parvenir aux objectifs qu'elle énonce. Cette obligation d'action est limitée par les compétences des personnes publiques concernées et par leur pouvoir d'appréciation dans l'exercice de ces dernières. Ainsi, cette obligation de cohérence ne pourra pas être opposée à une personne publique qui est en situation de compétence liée par exemple.

Cette obligation de cohérence, très large, concerne donc également les décisions et les actes des personnes publiques qui ne sont pas des documents d'urbanisme. Elle s'applique même lorsque ces personnes publiques signataires prennent des décisions individuelles, telles que des autorisations d'occupation du sol, demandées par des tiers auxquels la charte n'est pas directement opposable.

Par exemple, dans le cadre du contrôle de la légalité d'un décret définissant une zone de carrière, le Conseil d'État a jugé que ce document n'était pas soumis à une exigence de compatibilité avec la charte du parc naturel régional concerné, puisqu'il ne s'agissait pas d'un document d'urbanisme, mais que l'État, en tant qu'adhérent à la charte du parc naturel régional, devait veiller à ce que ses décisions prises « *dans l'exercice de ses compétences ne soient pas incohérentes avec l'existence d'un tel parc* ». Il en résulte, selon le Conseil d'État, que l'État doit « *veiller à ce que l'impact des travaux envisagés sur l'environnement soit le plus réduit possible* ».

En l'espèce, pour contrôler si cette exigence est remplie, le Conseil d'État analyse les prévisions de la charte, notamment si l'activité autorisée avait été prévue comme pouvant se réaliser au sein du parc, et si elle touche à une zone particulièrement sensible du parc. Il analyse également une convention signée par l'État avec le syndicat mixte gestionnaire du parc au sein de laquelle l'État s'était engagé, dans le cadre de l'examen des demandes de permis exclusifs de carrières, à fixer des conditions d'exploitation et de remise en état exemplaires.

Lorsque la juridiction administrative contrôle une autorisation concernant une ICPE, elle vérifie la cohérence de cette décision avec la charte en prenant en compte notamment le lieu d'implantation, la nature des ouvrages et les nuisances associées à leur exploitation.

Cependant, il ne semble pas exister de jurisprudence portant spécifiquement sur l'obligation de cohérence avec la charte des moyens engagés par une personne publique. Néanmoins, ce second volet de l'obligation de cohérence pourrait être un levier intéressant pour assurer la pleine effectivité des chartes. En effet, par cette notion, il pourrait être exigé une forme d'obligation de moyen envers les personnes publiques ayant adhéré à ce document, qui pourrait conduire, non pas seulement à des annulations d'actes administratifs, mais également à des injonctions.



**Adeline Paradeise**  
Juriste en droit de  
l'environnement

Publié le 20/05/2024 – Actu Environnement