

Circulaire du 13 mars 2006 relative à la mise en oeuvre du décret n° 2005-491 du 18 mai 2005 relatif aux réserves naturelles. Procédure de création et de gestion des réserves naturelles nationales et des réserves naturelles régionales

NOR : DEVN0650036C

(Texte non paru au *Journal officiel*)

La ministre de l'écologie et du développement durable à Mesdames et Messieurs les préfets.

Références : code de l'environnement : articles L. 332-1 et suivants ; articles R. 332-1 et suivants.

PLAN DE DIFFUSION

POUR EXÉCUTION		POUR INFORMATION	
Préfets de région.	1 ex.	Directeurs régionaux de l'environnement.	1 ex.
Préfets de département.	1 ex.		
Préfets maritimes.	1 ex.		
		Directeurs régionaux des affaires maritimes.	1 ex.
		Directeurs départementaux de l'agriculture et de la forêt.	1 ex.
		Directeurs départementaux de l'équipement.	1 ex.
		Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, DGEMP et DIREM.	2 ex.
		Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, direction du budget, direction des affaires juridiques.	2 ex.
		Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, direction générale des impôts.	1 ex.
		Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, DGCL, DGA, DATAP.	3 ex.
		Ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, DR, DGUHC, DGAC, DTT, direction du tourisme, DTMPL.	6 ex.
		Ministère de l'agriculture et de la pêche, DGFAR, DPMA.	2 ex.
		Ministère de la culture et de la communication, DAG.	1 ex.
		Ministère de la défense, direction de la circulation aérienne et militaire, secrétariat général de l'administration, direction des affaires juridiques.	3 ex.
		Ministère de l'outre-mer, DAESC.	1 ex.
		Ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative, direction des sports.	1 ex.
		Secrétariat général de la mer.	1 ex.
		Centre national professionnel de la propriété forestière (CNPPF).	1 ex.
		Conseil supérieur de la pêche (CSP).	1 ex.
		Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL).	1 ex.

		Muséum national d'histoire naturelle (MNHN).	1 ex.
		Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS).	1 ex.
		Office national des forêts (ONF).	1 ex.

Préambule

La protection de la nature et des paysages repose sur un certain nombre de dispositifs qui offrent une gradation dans les niveaux de protection et dans les modalités de leur mise en oeuvre.

Créées pour répondre aux enjeux de protection des éléments remarquables de la biodiversité et de la géodiversité recensés par l'inventaire national du patrimoine naturel, les réserves naturelles sont des outils de protection réglementaire qui ont de plus en plus vocation à être utilisés en complémentarité avec d'autres systèmes de protection du patrimoine naturel.

La création d'une réserve naturelle peut ainsi conforter les orientations d'un document d'objectif sur une partie de site Natura 2000 ou mettre en oeuvre, dans un parc naturel régional, les objectifs fixés par la charte pour préserver des éléments remarquables du patrimoine naturel.

La loi relative à la démocratie de proximité crée un nouveau contexte : l'Etat et les conseils régionaux disposent d'outils comparables pour protéger, avec un souci constant de cohérence, le patrimoine naturel : les réserves naturelles nationales et les réserves naturelles régionales.

Le classement en réserve naturelle nationale intervient pour répondre aux objectifs fixés par l'article L. 332-2 du code de l'environnement : c'est-à-dire la nécessité d'assurer la conservation d'éléments d'un milieu naturel d'intérêt national ou la mise en oeuvre d'une réglementation communautaire ou d'une convention internationale.

En application de l'article L. 332-11 du code de l'environnement, les réserves naturelles volontaires instituées par la loi du 10 juillet 1976 ont vocation à devenir des réserves naturelles régionales sauf si leurs propriétaires s'y opposent.

Par ailleurs, les conseils régionaux, de leur propre initiative ou à la demande de propriétaires privés pourront désormais développer un réseau de réserves naturelles régionales pour protéger les espaces présentant un intérêt pour la faune, la flore, le patrimoine géologique ou paléontologique ou, d'une manière générale, pour la protection des milieux naturels.

Si le législateur a introduit des différences entre les réserves naturelles nationales et régionales, elles sont marginales par rapport au principe fondamental de l'outil qui est la protection réglementaire.

I. - LES RÉSERVES NATURELLES NATIONALES

Les articles législatifs et réglementaires du code de l'environnement modifiés par le décret (art. L. 332-1 et suivants et R. 332-1 et suivants) relatif aux réserves naturelles n'apportent pas de transformations profondes à la réglementation préexistante.

Toutefois quelques précisions accompagnées parfois de mesures nouvelles sont utilement apportées dans les quatre domaines suivants : définition des enjeux, modalité de consultation des différents acteurs concernés par la création d'une réserve, modalités de gestion, et police administrative.

A. - Définition des enjeux pour les réserves naturelles nationales

En précisant les objectifs des réserves naturelles nationales, le législateur a souhaité mettre l'accent sur le devoir de l'Etat de répondre aux enjeux nationaux et internationaux et de mettre en oeuvre ses engagements internationaux.

Une programmation nationale des projets fondée sur la nécessité de répondre à ces priorités sera désormais établie par région et traduira l'orientation que l'Etat entend donner à sa politique de création des réserves naturelles.

En relation avec la stratégie nationale pour la biodiversité et son plan d'action pour le patrimoine naturel, les priorités seront désormais données :

D'une part aux espaces :

- hébergeant des espèces protégées (listes nationales) ne figurant pas encore dans le réseau des aires protégées de façon réglementaire ;
- contenant des habitats naturels ou des espèces de faune ou de flore sauvages figurant sur les listes fixées par arrêtés du ministre chargé de l'environnement prévus aux articles R. 414-1 et R. 414-2 du code de l'environnement et ne figurant pas encore dans le réseau des aires protégées réglementairement.

D'autre part aux projets :

- permettant de constituer un réseau d'aires marines protégées sur les éléments remarquables du patrimoine naturel et sur les éléments ayant des fonctions écologiques importantes ;
- contribuant à l'émergence d'un réseau de sites géologiques remarquables protégés ;
- confortant les orientations arrêtées dans le cadre de documents d'objectifs de sites de Natura 2000.

Toutefois, si la région veut classer en réserve naturelle régionale, par délibération, un espace qui pourrait être protégé

pour des raisons communautaires ou internationales, l'Etat ne s'y opposerait pas dès lors que les objectifs envisagés pourraient être atteints.

B. - Élargissement de la concertation sur les projets de création

L'abandon de la procédure de consultation simplifiée utilisée auparavant en cas d'accord des propriétaires au profit de l'enquête publique généralisée a été retenu dans le but d'élargir la concertation à tous les usagers du site sur lequel le projet est envisagé. Cette démarche, qui devrait éviter des recours inutiles en cas d'opposition à la réserve naturelle ou de contestations des mesures adoptées, ne supprime pas la procédure de création par décret simple en cas d'accord des propriétaires.

Les articles R. 332-2 et R. 332-6 du code de l'environnement mettent désormais l'accent sur :

- la consultation du comité de massif en zone de montagne lorsque les projets de création de réserves naturelles concernent cet espace géographique ;
- la consultation de la commission départementale des espaces sites et itinéraires relatifs aux sports de nature lorsque le projet de décret prévoit des restrictions à l'exercice de ces derniers ;
- la consultation de l'Office national des forêts lorsque le projet de réserve naturelle inclut des terrains relevant du régime forestier ;
- la consultation du préfet maritime lorsque le projet de réserve inclut une partie maritime.

C. - La gestion des réserves naturelles nationales

La gestion des réserves naturelles nationales est la condition d'une conservation efficace des milieux. Elle s'appuie sur :

1. Un organisme gestionnaire :

En application de l'article R. 332-19 le préfet ou, le cas échéant, le préfet coordonnateur (dans le cas où la réserve s'étendrait sur plusieurs départements) désigne un gestionnaire de la réserve naturelle avec lequel il passe une convention. Cette convention de gestion est un contrat, signé par l'Etat avec une personne morale qui ne peut être qu'un établissement public ou une association loi 1901, une fondation, une collectivité territoriale, un établissement public de coopération intercommunale ou un propriétaire de terrains relevant de la réserve, choisi exclusivement en fonction de ses capacités à assurer les missions, et recevant à cette fin une subvention lui permettant de recouvrer tout ou partie de ses coûts, sans bénéfice, et sans rémunération liée au service rendu. Ce principe ne relève ni des marchés publics ni des délégations de service public.

Le choix de l'organisme gestionnaire ne doit suivre aucune autre procédure que celle prévue par la loi : le préfet a simplement la faculté d'organiser une manifestation d'intérêt (qui s'apparente plus à l'appel à projet préalable à subvention).

Compte tenu de l'importance de la gestion des réserves naturelles, la désignation du gestionnaire doit, dans la mesure du possible, être réalisée dans un délai qui ne dépasse pas six mois.

2. Un comité consultatif représentatif des acteurs concernés par le site, mis en place et présidé par vous-même.
3. Un conseil scientifique, désigné par vos soins, ayant pour rôle d'apporter un appui à l'organisme gestionnaire ainsi qu'au comité consultatif sur les aspects scientifiques liés à la gestion de la réserve.
4. Un plan de gestion : arrêté pour une durée de cinq ans par le préfet qui consulte le conseil scientifique régional du patrimoine naturel, les administrations civiles et militaires affectataires de terrains compris dans la réserve ainsi que l'ONF lorsque la réserve inclut des forêts relevant du régime forestier.

Ces quatre dispositions essentielles qui sont dans la pratique depuis plusieurs années ont été confortées par leur inscription dans le code de l'environnement.

D. - Déconcentration relative à la police administrative

Afin d'alléger la procédure, les articles R. 332-24 et R. 332-26 du code de l'environnement élargissent vos compétences puisqu'ils vous confient le soin d'autoriser ou non les modifications apportées à l'état ou l'aspect d'une réserve naturelle.

L'exercice de cette compétence est toutefois conditionné par la teneur des avis donnés par la commission départementale des sites perspectives et paysages (remplacée par la commission pivot compétente en matière de nature, paysages et sites - ordonnance du 1^{er} juillet 2004) et par le conseil scientifique régional du patrimoine naturel. En cas d'avis défavorable de l'un ou l'autre, la demande d'autorisation sera examinée par le Conseil national pour la protection de la nature et soumise à la décision ministérielle.

Par ailleurs (art. R. 332-26), les propriétaires ou gestionnaires peuvent réaliser les travaux susceptibles de modifier l'état ou l'aspect de la réserve après déclaration au préfet lorsque ceux-ci sont prévus dans un document de gestion approuvé par vos soins qui les décrit de façon détaillée et évalue leur impact.

En outre, des dérogations ont été prévues, notamment pour les travaux de la Défense nationale, le balisage en mer et la signalisation maritime, les travaux urgents de protection du littoral. Il en est de même pour les travaux entrepris en application de l'article L. 424-1 du code forestier pour la restauration des terrains en montagne.

II. - LES RÉSERVES NATURELLES RÉGIONALES

La création des réserves naturelles régionales est une compétence nouvelle donnée par la loi n° 2002-76 du 27 février 2002 aux conseils régionaux.

Le code de l'environnement propose aux conseils régionaux une réglementation globalement calquée sur celle des réserves naturelles nationales quant aux principes fondamentaux se rapportant à la procédure de création et aux modalités de gestion de ces espaces naturels.

Certaines compétences relèvent exclusivement de l'autorité des présidents des conseils régionaux. D'autres supposent une intervention de l'Etat.

A. - Enjeux pour les réserves naturelles régionales et devenir des réserves naturelles volontaires

L'innovation du texte de loi du 27 février 2002 est de confier aux régions le pouvoir de disposer d'outils réglementaires semblables à ceux de l'Etat pour protéger et gérer des espaces naturels remarquables.

Ce nouveau dispositif intègre les réserves naturelles volontaires. Toutefois, selon l'article L. 332-11 du code de l'environnement, les propriétaires de réserves naturelles volontaires disposent d'un délai d'un an à compter du 19 mai 2005 (date de publication du décret relatif aux réserves naturelles) pour demander le retrait de l'agrément dont ils bénéficient. S'il n'y a pas d'opposition du propriétaire, l'article 6 du décret n° 2005-491 du 18 mai 2005 précise qu'en cas de transformation d'une réserve naturelle volontaire en réserve naturelle régionale, le classement de cette dernière court jusqu'à l'échéance de l'agrément qui avait été initialement accordé à la réserve volontaire. Il est important, pour assurer le transfert du dossier administratif, que vous preniez au plus vite l'attache du président du conseil régional.

L'objectif des réserves naturelles régionales est de répondre aux enjeux de protection tels que définis aux articles L. 332-1 et L. 332-2 du code de l'environnement : préservation de la faune, la flore, du patrimoine géologique ou paléontologique ou, d'une manière générale, la protection des milieux naturels. Cet objectif recouvre ceux assignés aux réserves naturelles nationales mais doit être compris de façon beaucoup plus large en fonction de l'intérêt qui peut être accordé au niveau régional à l'un ou à l'autre des éléments du patrimoine naturel.

B. - Création et gestion des réserves naturelles régionales **Initiative et conduite de la procédure de création de la réserve**

Il appartient au président du conseil régional, après avoir consulté le conseil scientifique régional du patrimoine naturel et les collectivités territoriales, de conduire la procédure de consultation ou d'enquête publique dans les formes prévues par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Gestion de la réserve naturelle

La gestion des réserves naturelles régionales est une compétence exclusive du conseil régional. En application de l'article R. 332-41 du code de l'environnement, le président du conseil régional institue un comité consultatif dont il fixe la composition, les missions et les modalités de fonctionnement. Toutefois, lorsque le périmètre de la réserve naturelle régionale englobe des parcelles faisant partie du domaine public de l'Etat, le président du conseil régional est amené à solliciter le représentant de l'Etat qui désigne des représentants des services affectataires de l'Etat.

En application de l'article R. 332-42 du code de l'environnement, il désigne un gestionnaire parmi les personnes énumérées à l'article L. 332-8 du code de l'environnement.

Les services affectataires du domaine public de l'Etat sont consultés, en tant que membres du comité consultatif, sur les projets de plans de gestions de réserves naturelles régionales les concernant. Leur accord n'est pas requis.

Déclassement de la réserve

Selon l'article L. 332-10 du code de l'environnement, le déclassement d'une réserve naturelle régionale relève, quant à lui, de la compétence exclusive du conseil régional.

C. - Compétences réparties entre les conseils régionaux et l'état **Procédure de création en cas d'opposition des propriétaires concernés par le classement**

En cas d'opposition du ou des propriétaires concernés, la procédure de classement d'une réserve naturelle régionale, selon l'article L. 332-2-II du code de l'environnement prévoit une délibération du conseil régional et une saisine du Conseil d'Etat par le Premier ministre.

Il vous revient, alors, de me transmettre le projet de classement du conseil régional accompagné d'un avis motivé.

Réglementation

Les activités énumérées à l'article L. 332-3-II du code de l'environnement peuvent être réglementées par les présidents des conseils régionaux.

Certaines activités comme : la chasse, la pêche, les activités industrielles, minières et d'extraction de matériaux concessibles ou non ainsi que l'utilisation des eaux ne sont pas citées dans cet article.

Néanmoins, on peut estimer que, pour ce qui concerne les domaines de la chasse et de la pêche, la formulation utilisée par le législateur : « l'acte de classement d'une réserve naturelle régionale peut soumettre à un régime particulier ou, le cas échéant, interdire les actions de nature à porter atteinte à l'intégrité des animaux non domestiques... ainsi qu'à l'enlèvement hors de la réserve de ces animaux... » revient à conférer à l'autorité compétente des prérogatives équivalentes à celles données à l'Etat ou son représentant en la matière.

Le classement de dépendances du domaine public de l'Etat en réserve naturelle régionale ne peut, par ailleurs, empêcher l'Etat d'y exercer ses compétences en matière d'ordre public, de sécurité publique, de santé publique et de Défense nationale.

L'autorisation de modification de l'état ou de l'aspect d'une réserve naturelle régionale relève de la compétence du conseil régional.

Au même titre que pour les réserves naturelles nationales, des dérogations ont été prévues, notamment pour les travaux de la Défense nationale, le balisage en mer et la signalisation maritime, les travaux urgents de protection du littoral. Il en est de même pour les travaux entrepris en application de l'article L. 424-1 du code forestier concernant la restauration des travaux en montagne. Dans ces cas particuliers, le président du conseil régional et le gestionnaire désigné de la réserve naturelle en sont informés à compter du début des travaux.

III. - COORDINATION ENTRE LES RÉSEAUX DE RÉSERVES NATURELLES NATIONALES ET RÉSERVES NATURELLES RÉGIONALES

La cohérence entre les deux réseaux repose sur :

A. - Une information réciproque des différents acteurs : les régions et l'état

Les présidents de conseils régionaux communiquent aux préfets de région les projets de création de réserve naturelle régionale dans un double objectif :

1. Eviter les doubles procédures sur un même espace ;
2. Avertir les administrations civiles et militaires dont le domaine public peut être éventuellement concerné par le projet de réserve naturelle et les établissements publics concernés, comme l'ONF pour les terrains relevant du régime forestier.

Les préfets de région portent à la connaissance des présidents de conseils régionaux les projets d'intérêt général, au sens de l'article L. 121-9 du code de l'urbanisme, ainsi que les servitudes d'utilité publique applicables au territoire concerné par la création de la réserve naturelle. Ils les informent des projets de création de réserves naturelles nationales. Au-delà de cette procédure minimale d'information réciproque, il serait opportun d'élaborer en commun une stratégie Etat/régions de création d'un réseau cohérent de réserves naturelles.

B. - Une base commune : l'inventaire du patrimoine naturel

L'article L. 411-5 du code de l'environnement donne une base légale à l'inventaire du patrimoine naturel, auquel les collectivités territoriales sont appelées à contribuer soit en conduisant leurs propres inventaires, soit, en ce qui concerne les régions, en s'associant à la conduite de l'inventaire national. Ces inventaires sont tous conduits sous l'autorité scientifique du Muséum national d'histoire naturelle.

L'ensemble des connaissances ainsi rassemblées apporte des éléments objectifs, portés à la connaissance de tous, notamment des services de l'Etat et des régions.

C. - Un conseil scientifique commun

Les conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel, institués par les articles L. 411-5 et R. 411-22 à R. 441-30 du code de l'environnement sont des lieux d'expertise communs à l'Etat et à la région où sont examinées toutes les questions scientifiques ainsi que les sujets relatifs à la biodiversité et à la protection du patrimoine naturel. Au-delà de leurs interventions sur des dossiers particuliers, comme par exemple les dossiers de création de réserves, ils ont vocation à être mobilisés pour assister l'Etat et la région dans l'élaboration de leurs politiques de protection de la nature au niveau régional. Ils peuvent ainsi contribuer à jeter les bases d'un dialogue entre l'Etat et la région en matière d'état des lieux, d'objectifs à atteindre et de moyens à mobiliser.

Nelly Olin