

Aménagement, nature

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE,
DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

Direction générale de l'aménagement,
du logement et de la nature

Direction de l'eau et de la biodiversité

Sous-direction des espaces naturels

Bureau de l'intégration de la biodiversité
dans les territoires

**Circulaire du 4 mai 2012 relative au classement et au renouvellement de classement
des parcs naturels régionaux et à la mise en œuvre de leurs chartes**

NOR : DEVL1220791C

(Texte non paru au *Journal officiel*)

Date de mise en application : immédiate.

Résumé : le décret n° 2012-83 du 24 janvier 2012 relatif aux parcs naturels régionaux et portant diverses dispositions relatives aux parcs naturels marins et aux réserves naturelles a procédé à une adaptation des procédures de classement et de renouvellement de classement des parcs naturels régionaux. D'autres textes, tout particulièrement en matière d'enquête publique, sont également venus modifier la réglementation s'appliquant aux territoires de parcs naturels régionaux. Le présent projet de circulaire, porteur d'une vision partagée entre l'État, l'Association des régions de France et la Fédération des parcs naturels régionaux de France définit le cadre intérateur de ces diverses évolutions pour : l'implication des services de l'État dans l'élaboration ou la révision des chartes de parcs naturels régionaux, leur mise en œuvre et l'évaluation de leur efficacité ; un contenu des chartes adapté aux nouveaux enjeux auxquels les parcs sont aujourd'hui confrontés ; des procédures de classement et de renouvellement des parcs naturels régionaux garantant de leur qualité et de la maîtrise des délais. Elle remplace la 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, ainsi que la lettre circulaire de la directrice de l'eau et de la biodiversité du 25 octobre 2010 relative à l'examen des projets de charte des parcs naturels régionaux en avis intermédiaire. Dans l'attente de l'issue de la concertation sur l'évaluation environnementale des chartes de parcs naturels régionaux, elle ne prend pas en compte le décret n° 2012-616 du 2 mai 2012.

Catégorie : directive adressée par le ministre aux services chargés de son application, sous réserve, le cas échéant, de l'examen particulier des situations individuelles.

Domaine : écologie, développement durable ; collectivités territoriales.

Mots clés liste fermée : Énergie/Environnement, Collectivités territoriales/Aménagement, Développement du territoire, Droit Local.

Mots clés libres : parc(s) naturel(s) régional(aux).

Références : articles L. 333-1 et R. 333-1 et suivants du code de l'environnement.

Circulaire abrogée : circulaire NOR : DEVN0811377C 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.

Le ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement aux préfets de région (directeurs régionaux de l'environnement, de l'aménagement et du logement [DREAL] ; directeurs de l'environnement, de l'aménagement et du logement [DEAL] ; direction

régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie [DRIEE]; directeur régional et interdépartemental de l'équipement et de l'aménagement [DRIEA] (pour exécution); aux préfets de département (directeurs départementaux des territoires; directeurs départementaux des territoires et de la mer) (pour information); au secrétariat général du Gouvernement.

La force et le succès de la politique des parcs naturels régionaux reposent sur la gouvernance originale et exemplaire mise en place pour la mise en œuvre d'un projet de développement du territoire partagé et librement consenti entre les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et l'État, fondé sur la protection et la mise en valeur du patrimoine et des paysages. Plus précisément, comme le prévoient les dispositions de l'article R. 333-1 du code de l'environnement, les parcs naturels régionaux ont pour objet de protéger les paysages et le patrimoine naturel et culturel, notamment par une gestion adaptée; de contribuer à l'aménagement du territoire; de contribuer au développement économique, social, culturel et à la qualité de la vie; de contribuer à assurer l'accueil, l'éducation et l'information du public; de réaliser des actions expérimentales ou exemplaires dans ces domaines et de contribuer à des programmes de recherche.

Au sein de la gouvernance des parcs naturels régionaux, le rôle primordial des régions est à souligner, puisqu'elles ont l'initiative de la demande de classement et de renouvellement de classement d'un parc, définissent le périmètre d'étude, arrêtent le projet de charte soumis à enquête publique, proposent un périmètre de classement et sont les principaux financeurs du syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc. Territoires d'excellence dans les différents domaines de l'environnement, mais également acteurs du développement économique et social local, les parcs naturels régionaux contribuent à la politique de développement durable conduite par les régions et à l'image de qualité de leur territoire.

L'État participe également avec une forte implication à la politique des parcs naturels régionaux qui, avec 48 parcs couvrant plus de 14 % du territoire, constituent l'une des premières infrastructures écologiques françaises et le terreau de projets territoriaux de développement durable innovants et exemplaires susceptibles d'entraîner d'autres territoires dans la même dynamique vertueuse. Réaffirmant mon attachement à cette politique, je vous invite donc, en tant que partenaire, à accompagner étroitement l'émergence et la formalisation, dans des chartes de qualité, de projets de territoire ambitieux, adaptés aux enjeux locaux, mais également à y prendre pleinement part en assurant la cohérence des politiques publiques de l'État et la coordination des différents services concernés.

En tant que garant de la régularité de la procédure, vous suivrez avec la plus grande attention les processus de classement et de renouvellement de classement, afin de veiller à la qualité de la concertation et des projets, ainsi qu'au respect des délais procéduraux. En tant que garant du fonctionnement et de l'aménagement des parcs naturels régionaux conformes à leur charte, vous vous impliquerez également dans la mise en œuvre des engagements librement consentis et des orientations et mesures collectivement définies, ainsi que dans l'évaluation de leur efficacité.

Le contexte institutionnel des parcs naturels régionaux et les enjeux auxquels ils sont confrontés connaissent des évolutions, comme la montée en puissance des objectifs de développement durable, les mutations du monde rural et l'évolution de la relation entre les villes et les campagnes. Ces évolutions, notamment introduites dans les lois dites Grenelle 1 et Grenelle 2 (1), ainsi que dans la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales, sont à l'origine d'une ambition accrue de concertation et de qualité des projets de territoire portés par les parcs naturels régionaux.

Pour exemple, les parcs naturels régionaux doivent poursuivre leur contribution à la nouvelle stratégie nationale pour la biodiversité, en s'impliquant notamment activement dans la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques – notamment à travers leur participation à l'élaboration des schémas régionaux de cohérence écologique – et dans la mise en œuvre de la stratégie de création des aires protégées. Ils ont également à renforcer leur action dans l'aménagement du territoire en faisant pleinement jouer l'obligation de compatibilité des documents d'urbanisme avec leur charte pour permettre une utilisation économe de l'espace. Les parcs qui ont fait reconnaître leur charte comme agenda 21 local sont appelés à faire preuve d'exemplarité dans la mise en œuvre de la stratégie nationale de développement durable. Ils sont également des acteurs à part entière dans la lutte contre le changement climatique et dans l'adaptation à ses effets. Ils jouent un rôle d'animation du territoire et sont légitimes pour renforcer la cohérence des actions locales dans le domaine de l'énergie et du climat et faire la promotion des démarches sobres en émission de carbone. Pour ce faire, ils participent à l'élaboration des schémas régionaux du climat, de l'air et de

(1) Respectivement la loi n° 2009-967 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement du 3 août 2009 et la loi n° 2010-788 portant engagement national pour l'environnement du 12 juillet 2010.

l'énergie. La charte peut à ce titre promouvoir les objectifs et les orientations du schéma régional, sans pour autant fixer directement des orientations en matière d'économie d'énergie et d'efficacité énergétique ou des objectifs quantitatifs et qualitatifs en matière de choix de production énergétique. Dans ces divers domaines, les parcs naturels régionaux sont plus que jamais attendus dans leur rôle d'expérimentateur au profit de l'innovation et du transfert.

Le décret n° 2012-83 du 24 janvier 2012 relatif aux parcs naturels régionaux et portant diverses dispositions relatives aux parcs naturels marins et aux réserves naturelles procède à une adaptation des procédures de classement et de renouvellement de classement des parcs naturels régionaux, dans un souci d'accompagnement et d'anticipation de ces changements. D'autres textes, en particulier en matière d'enquête publique, sont également venus modifier la réglementation existante s'appliquant notamment aux territoires de parcs naturels régionaux.

La présente circulaire, issue d'une concertation approfondie entre l'État, l'Association des régions de France et la Fédération des parcs naturels régionaux de France, définit un cadre intégrateur de ces diverses évolutions pour :

- l'implication des services de l'État dans l'élaboration ou la révision des chartes de parcs naturels régionaux, leur mise en œuvre et l'évaluation de leur efficacité ;
- un contenu des chartes adapté aux nouveaux enjeux auxquels les parcs naturels régionaux sont aujourd'hui confrontés ;
- des procédures de classement et de renouvellement garantant de leur qualité et de la maîtrise des délais.

Elle remplace la 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, ainsi que la lettre de la directrice de l'eau et de la biodiversité du 25 octobre 2010 relative à l'examen des projets de charte des parcs naturels régionaux en avis intermédiaire. Il a été jugé opportun de la publier maintenant sans attendre l'issue de la concertation sur l'évaluation environnementale des chartes de parcs naturels régionaux à engager suite à la publication du décret n° 2012-616 du 2 mai 2012.

Elle sera publiée au *Bulletin officiel* du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement.

Fait le 4 mai 2012.

Pour le ministre de l'écologie, du développement durable,
des transports et du logement et par délégation :

*Le directeur général de l'aménagement,
du logement et de la nature,*
J.-M. MICHEL

Le secrétaire général,
J.-F. MONTEILS

TABLE DES MATIÈRES

1. Le rôle de l'État

1.1. *La participation de l'État au processus d'élaboration de la charte*

1.1.1. Le rôle de partenaire

1.1.2. Le rôle de garant

1.2. *La participation de l'État à la mise en œuvre de la charte*

2. Les fondamentaux du classement

2.1. *Les critères de classement*

2.1.1. La qualité/fragilité du territoire et la pertinence/cohérence de ses limites

2.1.2. La qualité du projet de charte

2.1.3. La détermination des collectivités territoriales et des EPCI à fiscalité propre dont l'engagement est essentiel pour mener à bien le projet

2.1.4. La capacité du syndicat mixte à conduire le projet de façon cohérente

2.2. *Le contenu de la charte*

2.2.1. Le rapport

2.2.1.1. La structuration du rapport

2.2.1.2. Le contenu du rapport

2.2.2. Le plan du parc

2.2.3. Les annexes

2.3. *Les conséquences du classement*

2.3.1. La portée juridique générale des chartes de parcs naturels régionaux

2.3.2. La portée juridique des chartes de parcs naturels régionaux en matière d'urbanisme

2.3.3. La consultation du syndicat mixte pour avis

2.3.4. La circulation des véhicules motorisés

2.3.5. La publicité

2.3.6. Les installations lumineuses non publicitaires

2.3.7. La marque « Parc naturel régional »

2.4. *La perte temporaire de classement*

3. La procédure

3.1. *Le classement et le renouvellement de classement*

3.1.1. La délibération motivée du conseil régional engageant la procédure de classement ou de renouvellement de classement

3.1.2. L'avis motivé du préfet de région sur l'opportunité du projet

3.1.3. Les études préalables à l'élaboration ou à la révision de la charte

3.1.3.1. En cas de création d'un parc naturel régional

3.1.3.2. En cas de renouvellement de classement

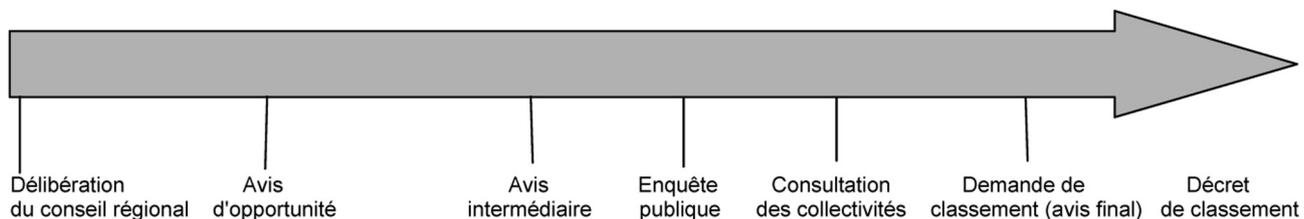
3.1.4. L'avis intermédiaire du ministre chargé de l'environnement

3.1.4.1. La validation du dossier soumis à avis intermédiaire et les avis du CNPN et de la FPNRF

3.1.4.2. La consultation des services déconcentrés de l'État

- 3.1.4.3. La consultation conduite par le ministère chargé de l'environnement
- 3.1.5. L'enquête publique
- 3.1.6. La phase de consultation des collectivités territoriales et des EPCI à fiscalité propre
- 3.1.7. La demande de classement ou de renouvellement de classement au ministre chargé de l'environnement
- 3.1.8. L'adoption des statuts et des modifications statutaires
- 3.2. *La reconnaissance comme Agenda 21 local*
 - 3.2.1. Cas général : la reconnaissance demandée en amont de la procédure de création ou de renouvellement de classement
 - 3.2.2. Cas particulier : la reconnaissance demandée par les parcs classés

Le déroulé de la procédure retraçant les principales étapes du classement et renouvellement de classement des parcs naturels régionaux



1. Le rôle de l'État

Le représentant de l'État dans la région est l'interlocuteur des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre pour l'élaboration et la mise en œuvre du projet de territoire d'un parc naturel régional.

Aux différentes étapes du projet, de la définition des enjeux à la mise en œuvre de la charte et son évaluation, il convient que le préfet de région mobilise les différents services de l'État concernés, tout particulièrement la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement, et assure leur coordination afin de garantir une mise en œuvre cohérente des politiques publiques portées par l'État au service du projet de territoire du parc naturel régional. Pour ce faire, il lui est recommandé de mettre en place, avec l'appui d'un sous-préfet coordonnateur, un comité technique de suivi réunissant des représentants régionaux et départementaux des services de l'État concernés.

1.1. La participation de l'État au processus d'élaboration de la charte

Le conseil régional et le syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc (1) ou l'organisme préfigurateur, sont responsables de la procédure d'élaboration ou de révision de la charte d'un parc naturel régional (voir 3.1). Il n'en demeure pas moins que la conduite de cette dernière nécessite une implication constante de l'État, qui intervient dans un double rôle de partenaire et de garant.

1.1.1. Le rôle de partenaire

Le rôle de partenaire relève pour les services de l'État d'une participation à la construction et la formalisation du projet de territoire tout au long de la procédure d'élaboration ou de révision de la charte, qui peut durer plus de trois ans.

Accompagner ce long processus nécessite une capacité d'anticipation se traduisant notamment par l'aide que le préfet de région pourra apporter au conseil régional et au syndicat mixte ou à l'organisme préfigurateur dans la mise à jour régulière des rétro-plannings, mais aussi par une réactivité impliquant de sa part un strict respect des délais dans la transmission de ses avis d'opportunité, intermédiaire et final (voir 3.1.2., 3.1.4.2 et 3.1.7).

Dès lors que le conseil régional informe le préfet de région de son intention de mettre à l'étude un parc naturel régional, ce dernier contribue à la réflexion sur l'opportunité d'une telle création, notamment dans un objectif de cohérence des dispositifs de protection et de mise en valeur patrimoniales et paysagères existants ou projetés (voir § 3.1 « Les échanges entre les services de l'État et le conseil régional tout au long de la procédure »).

(1) Dans la présente circulaire, par convenance, le syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc est dénommé « syndicat mixte ».

Dès lors qu'il a connaissance de la préparation de la délibération du conseil régional prescrivant l'élaboration ou la révision de la charte, le préfet de région définit les modalités de participation de l'État, en lien avec le conseil régional et le syndicat mixte ou l'organisme préfigurateur, et leur communique, au plus tard au moment de la transmission de son avis motivé sur l'opportunité du projet, la liste des services de l'État et établissements publics concernés (voir § 3.1.2 « Les modalités d'association de l'État »).

Le préfet de région leur fait également part des enjeux identifiés par l'État sur le territoire du parc destinés à nourrir le projet stratégique du territoire pour les douze ans à venir (voir 3.1.2).

La participation des services déconcentrés tout au long du processus doit ensuite permettre, par un échange adapté à chaque étape d'élaboration du projet, la prise en compte de ces enjeux dans le projet de territoire et leur traduction en dispositions et engagements, notamment financiers *via* le plan de financement prévisionnel triennal dans la charte. L'assiduité des services déconcentrés en tant que partenaires permet de contribuer à la qualité du projet de charte sur les sujets touchant aux domaines de compétences de l'État et de faciliter son rôle de garant.

Le préfet de région convient avec l'ensemble des signataires de la charte des dispositions particulières destinées à préciser le rôle des services déconcentrés dans la définition et la mise en œuvre des orientations et mesures de la charte, mais également des engagements correspondants dont il sera le garant en phase de mise en œuvre de la charte (voir § 2.2.1.2 « La gouvernance »). Il veillera à ce que les engagements de l'État aient un niveau d'ambition suffisant et cohérent avec les priorités des politiques publiques des services déconcentrés, mais aussi à ce qu'ils respectent le principe d'indépendance des législations et ne créent pas de nouvelles procédures, notamment de consultation du syndicat mixte du parc (voir 2.3.1).

Il veillera à ce que soit introduit dans la partie du rapport consacrée aux engagements généraux de l'ensemble des signataires, le paragraphe suivant : « Le ministère de la défense s'engage à prendre en compte, autant que possible, les dispositions de la charte. Ces dispositions ne peuvent toutefois conduire à remettre en cause l'activité et le fonctionnement d'une installation ou d'un projet de travaux, d'ouvrage ou d'aménagement répondant à un impératif de défense nationale et plus généralement à l'exécution de la politique de défense, telle qu'elle est définie par les dispositions de l'article L. 1142-1 du code de la défense. »

Le préfet de région veillera notamment à sensibiliser le conseil régional et le syndicat mixte ou l'organisme préfigurateur aux attentes du Conseil national de protection de la nature (CNPN) concernant la qualité du projet de territoire et de sa formalisation dans la charte, notamment en portant à leur connaissance les guides méthodologiques réalisés par la Commission des parcs naturels régionaux et des chartes des parcs nationaux du CNPN (guide du rapporteur et guide de la délégation).

1.1.2. Le rôle de garant

Le rôle de garant se joue aux différentes étapes de l'élaboration ou de la révision de la charte – avis d'opportunité (voir 3.1.2), avis intermédiaire (voir 3.1.4.2) et avis final (voir 3.1.7) – ainsi que lors d'une perte de classement (voir 2.4.). À chacune d'entre elles, le préfet de région donne un avis motivé sur le projet proposé et ses services vérifient la recevabilité du dossier en termes de complétude et de qualité, ainsi que la régularité de la procédure, notamment le respect des délais.

1.2. La participation de l'État à la mise en œuvre de la charte

Au regard des dispositions du V de l'article L. 333-1 du code de l'environnement (1), l'État, les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre approuvant la charte appliquent les orientations et mesures de celle-ci dans l'exercice de leurs compétences respectives sur le territoire du parc. L'État est donc impliqué dans la mise en œuvre de la charte pendant la durée du classement et son rôle de partenaire et de garant doit se poursuivre au-delà de la phase d'élaboration de la charte.

Le préfet de région s'assurera du respect des engagements de l'État et plus généralement de la prise en compte par les services déconcentrés des orientations et mesures de la charte, ainsi que de la cohérence de ses décisions avec l'ensemble de celles-ci. Le préfet de région veillera à ce que les services placés sous son autorité disposent d'un exemplaire de la charte adoptée par décret.

Afin que les collectivités territoriales et les EPCI puissent élaborer leurs documents d'urbanisme, le préfet de département veillera à ce que la charte du parc soit comprise dans les documents qui sont portés à leur connaissance. Lorsque la charte du parc est adoptée après l'approbation des documents d'urbanisme, ceux-ci doivent, si nécessaire, être rendus compatibles avec la charte dans un délai maximum de trois ans. Le préfet de département veille à ce que cette mise en compatibilité se fasse dans les délais et engage si besoin la procédure prévue à l'article L. 123-14 du code de l'urbanisme concernant les plans locaux d'urbanisme (voir 2.3.2).

(1) Dans la présente circulaire, lorsque le code visé n'est pas cité, par défaut il s'agit du code de l'environnement.

Il est particulièrement important que les services déconcentrés s'impliquent activement dans la conception et la mise en œuvre des dispositifs d'évaluation et de suivi décrits au § 2.2.1.2 « L'évaluation et le suivi ». Ils ont notamment un rôle déterminant à jouer dans la mobilisation et la centralisation des données, qui nécessitent une coordination efficace des différents services concernés. Ils peuvent, selon les besoins, faire appel aux compétences des centres d'études techniques de l'équipement, notamment pour le suivi des données relatives à l'évolution du territoire. La mobilisation des services déconcentrés doit notamment porter sur l'analyse conduite lors de la révision de la charte portant sur les effets de la mise en œuvre des mesures prioritaires/phares sur l'évolution du territoire, tout particulièrement dans les domaines de la protection du patrimoine naturel et culturel et des paysages et de l'évolution quantitative et qualitative de l'urbanisation.

Il est souhaitable que le comité technique de suivi mis en place lors de l'élaboration ou la révision de la charte, sous le pilotage du préfet de région et avec l'appui d'un sous-préfet coordonnateur, soit réuni à un rythme annuel pendant les douze ans de mise en œuvre de la charte, pour :

- établir un dialogue permettant de dresser le bilan de la mise en œuvre des engagements de l'État ;
- s'assurer de la cohérence des décisions prises, réalisations menées et avis donnés – en matière d'urbanisme notamment – avec les orientations et mesures de la charte.

Ces exercices permettent de nourrir les bilans réguliers de la mise en œuvre de la charte conduits par le syndicat mixte en lien avec l'ensemble des signataires.

Le comité technique de suivi doit s'articuler avec les organes de gouvernance mis en place par le conseil régional et le syndicat mixte dans le cadre de la charte. Il informe régulièrement le syndicat mixte du parc et le comité d'administration régionale des conclusions de ses travaux.

Les services du ministère chargé de l'environnement se tiennent à la disposition du préfet de région pour dresser, tous les quatre ans, avec l'ensemble des services déconcentrés concernés, un bilan des réalisations et des éventuelles difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des engagements de l'État. Ce type de rencontre peut être l'occasion d'associer le conseil régional et le syndicat mixte et de se livrer à un exercice plus global de bilan de la mise en œuvre de la charte à travers l'action du syndicat mixte et l'application des engagements de l'ensemble des signataires (voir § 2.2.1.2 « L'évaluation et le suivi »).

Le préfet de région veillera, pendant la durée du classement, à ce que le syndicat mixte soit invité à participer aux commissions ou groupes de travail relatifs aux sujets traités dans la charte concernant son territoire et soit associé à la concertation conduite sur les projets de maîtrise d'ouvrage de l'État. Réciproquement, le syndicat mixte doit veiller à associer les services de l'État compétents à ses réunions institutionnelles et ses divers groupes de travail ou de réflexion et transmettre les informations qui pourraient les concerner.

Une convention pluriannuelle peut être signée entre l'État et le syndicat mixte afin de regrouper les différentes opérations confiées par l'État au syndicat mixte et préciser les modalités de financement et de suivi par l'État de la mise en œuvre de la charte et des programmes d'actions. Si la convention est prise en application du contrat de projets État/région (COPER), et notamment de son volet territorial, le conseil régional a vocation à être associé à la convention.

Le territoire du parc pourra être retenu en priorité par l'État pour la mise en œuvre de ses propres politiques en faveur de la préservation des paysages et de la biodiversité, de la qualité de l'urbanisme et de l'architecture, et notamment pour les projets pilotes. Le parc pourra ainsi efficacement contribuer à l'innovation et à l'expérimentation en termes de politiques publiques.

Il est rappelé qu'en application des dispositions de l'article R. 333-11, il peut être mis fin par décret au classement du territoire en « parc naturel régional » lorsque le fonctionnement ou l'aménagement du parc n'est pas conforme à la charte ou que le parc ne remplit plus les critères qui ont justifié son classement.

2. Les fondamentaux du classement

2.1. Les critères de classement

Le classement en parc naturel régional s'apprécie au regard des cinq critères fixés par les dispositions de l'article R. 333-4 et appelle à répondre aux questionnements suivants :

1. Le territoire proposé répond-il au critère de qualité et de fragilité du territoire ? (voir 2.1.1).
2. Le territoire proposé répond-il au critère de pertinence et de cohérence de ses limites ? (voir 2.1.1).
3. Le projet de territoire, exprimé dans la charte du parc naturel régional, répond-il de façon satisfaisante aux enjeux identifiés sur ce territoire pour les douze ans de son classement et traduit-il un projet de développement fondé sur la protection et la mise en valeur de son patrimoine et de ses paysages ? (voir 2.1.2).

4. Les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre dont l'engagement est essentiel pour mener à bien le projet expriment-ils une détermination et un engagement suffisants ? (voir 2.1.3).

5. Le syndicat mixte du parc, de par ses statuts, ses moyens humains et son plan de financement prévisionnel triennal, est-il en mesure de conduire le projet inscrit dans la charte de façon cohérente ? (voir 2.1.4).

Les critères de classement ne diffèrent pas selon qu'il s'agit d'un premier classement ou d'un renouvellement de classement, même si dans ce dernier cas ils s'apprécient également au regard du bilan de la mise en œuvre de la précédente charte et de ses effets sur l'évolution du territoire (voir 3.1.3.2).

2.1.1. La qualité/fragilité du territoire et la pertinence/cohérence de ses limites

Les dispositions des 1° et 2° de l'article R. 333-4 exposent les deux critères auxquels doivent répondre les territoires de parcs naturels régionaux :

1. La qualité et le caractère du territoire, de son patrimoine naturel et culturel, ainsi que de ses paysages représentant pour la ou les régions concernées un ensemble patrimonial et paysager remarquable mais fragile et menacé, et comportant un intérêt reconnu au niveau national.

2. La cohérence et la pertinence des limites du territoire au regard de ce patrimoine et de ces paysages en tenant compte des éléments pouvant déprécier leur qualité et leur valeur ainsi que des dispositifs de protection et de mise en valeur existants ou projetés.

Ces deux critères doivent faire l'objet d'une analyse croisée s'appuyant sur les reconnaissances institutionnelles existantes (éléments patrimoniaux et paysagers inventoriés, protégés ou faisant l'objet d'une gestion qualitative spécifique) et les études disponibles, notamment les études d'opportunité réalisées en amont de la délibération du conseil régional arrêtant le périmètre d'étude (voir § 3.1.2 « Le contenu du dossier transmis par le conseil régional au préfet de région »), et les études préalables, en particulier le diagnostic du territoire (voir 3.1.3.1 et 3.1.3.2). La qualité du territoire (ensemble remarquable au niveau régional comportant un intérêt au niveau national) et sa fragilité (au regard des facteurs d'évolution et des menaces) doivent être décrites sur la base d'éléments d'observation et de connaissance tangibles.

Le caractère 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 révélateur d'une identité. Il importe que cet ensemble puisse avoir un sens pour les habitants et les acteurs du territoire, que ceux-ci puissent s'y reconnaître et se l'approprier.

La délimitation du territoire tient également compte des dynamiques à l'œuvre sur le territoire et notamment des évolutions socio-économiques et de leurs conséquences sur la protection et la mise en valeur du patrimoine et des paysages (interaction ville-campagne, déprise agricole, désertification, polarisation, périurbanisation, développement touristique...).

La complémentarité et la cohérence des dispositifs de protection et de mise en valeur

La délimitation du territoire intègre les dispositifs de protection et de mise en valeur du patrimoine et des paysages existants ou projetés portés par les divers acteurs du territoire (collectivités territoriales et EPCI, services de l'État) sur le territoire concerné et les territoires adjacents, qu'il s'agisse de politiques ou outils de protection réglementaire, foncière ou contractuelle. Le classement d'un parc naturel régional ou son renouvellement de classement doit être l'occasion de clarifier les rôles de chacun et de créer les conditions d'une synergie d'actions. Il convient en effet de s'interroger sur les articulations et la coordination souhaitables des dispositifs et des structures territoriales dans un souci de cohérence de l'action publique.

Les éléments pouvant déprécier la valeur du territoire

Un territoire de parc naturel régional peut comporter des espaces dégradés ou vulnérables – des « points noirs » – qui déprécient sa qualité. La charte doit alors comporter des mesures et engagements précis permettant soit de les résorber, soit d'en améliorer les qualités urbaine, architecturale, paysagère ou écologique, soit de limiter leur impact négatif et, en priorité, de maîtriser leur extension éventuelle. Ces mesures et engagements ainsi que les espaces concernés doivent être précisément définis dans la charte. Si les « points noirs » sont situés en périphérie, le territoire des communes limitrophes concernées peut n'être que partiellement inclus dans le parc. Sont particulièrement concernées les zones urbaines, commerciales, industrielles, touristiques, ainsi que les infrastructures linéaires d'aménagements ou d'équipements, développées sans intégration ni respect de l'identité du territoire et des paysages et portant atteinte à l'image du parc.

2.1.2. La qualité du projet de charte

En vertu des dispositions des articles L. 333-1, R. 333-2 et R. 333-4, un parc naturel régional est porteur d'un projet de territoire fondé sur la protection et la mise en valeur du patrimoine naturel et culturel et des paysages et régi par une charte.

La qualité du projet de charte s'examine au regard des éléments définis dans la partie relative au contenu de la charte (voir 2.2).

Lors d'un renouvellement de classement, le projet de charte s'apprécie aussi au regard du contenu de la charte précédente, d'une évaluation de sa mise en œuvre et d'une analyse de ses effets sur l'évolution du territoire (voir 3.1.3.2). Son niveau d'exigence doit progresser et l'abandon d'engagements ou de modes d'intervention doit être justifié par :

- l'adoption de dispositions plus efficaces ;
- l'évolution des priorités d'actions sur le territoire ;
- ou l'atteinte des objectifs visés par la charte précédente et la garantie de leur pérennité indépendamment de la mise en œuvre de la charte.

2.1.3. La détermination des collectivités territoriales et des EPCI à fiscalité propre dont l'engagement est essentiel pour mener à bien le projet

Les dispositions prévues au V de l'article L. 333-1 précisent que les signataires de la charte appliquent les orientations et mesures de celle-ci dans l'exercice de leurs compétences respectives. Cela signifie qu'au-delà de l'action du syndicat mixte, la détermination des signataires, notamment des collectivités territoriales et EPCI à fiscalité propre dont l'engagement est essentiel pour le projet de territoire, est un critère majeur pour évaluer l'ambition et la faisabilité du projet de territoire exprimé dans la charte.

La détermination des collectivités territoriales et des EPCI à fiscalité propre s'apprécie au regard de la qualité du processus d'élaboration de la charte, de la gouvernance proposée pour sa mise en œuvre et son évaluation, de la précision des engagements figurant dans cette dernière, de son approbation sans réserve par les collectivités territoriales et des EPCI à fiscalité propre et du niveau de leur adhésion au syndicat mixte (voir § 2.2.1.2 « La gouvernance »).

Dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme des collectivités territoriales et, plus spécifiquement, de la nouvelle carte intercommunale, il est utile de rappeler les précisions suivantes concernant la place des EPCI à fiscalité propre dans la mise en œuvre des chartes des parcs naturels régionaux :

- en vertu des dispositions du I de l'article R. 333-14, le syndicat mixte du parc assure la cohérence et la coordination des actions menées par les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre ayant approuvé la charte, ainsi que par l'État et les partenaires associés. Un EPCI à fiscalité propre et ses communes membres peuvent parfaitement adhérer simultanément au syndicat mixte, chacun pour ses compétences propres (par exemple, l'EPCI à fiscalité propre pour la compétence d'animation en matière de tourisme, les communes pour une compétence d'entretien du patrimoine vernaculaire). Si la formule choisie est celle du syndicat mixte ouvert élargi, les organismes consulaires et les établissements publics peuvent également être membres du syndicat mixte ;
- il convient de souligner qu'en application des dispositions de l'article L. 5211-41 et du III de l'article L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales, l'ensemble des obligations d'un EPCI à fiscalité propre transformé ou fusionné est transféré au nouvel établissement public, qui est substitué de plein droit à l'ancien dans toutes les délibérations et tous les actes de ce dernier, notamment les délibération d'approbation de la charte. La délibération portant approbation de la charte vaut donc engagement à mettre en œuvre les actions qui y figurent non seulement pour l'EPCI à fiscalité propre qui l'a signée mais aussi pour celui qui lui est substitué. À ce titre, les EPCI à fiscalité propre issus de la nouvelle carte intercommunale reprennent les engagements pris par les précédentes intercommunalités dans le cadre de la charte ;
- le retrait d'un EPCI à fiscalité propre d'un syndicat mixte ouvert est opéré dans les conditions prévues dans les statuts ou, à défaut de dispositions statutaires, par le comité syndical à la majorité des deux tiers des membres qui le composent. En application des dispositions de l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales, le préfet du département siège du syndicat mixte arrête les modifications ultérieures apportées à la décision institutive. Ainsi, les retraits, qu'ils soient opérés à la suite d'une modification statutaire ou en conséquence d'une décision prise par l'organe délibérant, font l'objet d'un arrêté préfectoral modificatif. Le préfet dispose, dans tous les cas, d'un pouvoir d'appréciation pour autoriser le retrait de membres d'un syndicat mixte.

2.1.4. La capacité du syndicat mixte à conduire le projet de façon cohérente

En vertu des dispositions du I de l'article R. 333-14, le syndicat mixte 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 suivi, d'évaluation, de gestion, d'animation et de développement menées par les signataires de la charte et les partenaires associés. Il est également chargé de mettre en œuvre certaines orientations et mesures de la charte au même titre que les signataires, conformément aux dispositions de l'article R. 333-2.

En conséquence, une connaissance des moyens humains et financiers du syndicat mixte et de son organisation est nécessaire pour pouvoir apprécier sa capacité à coordonner et contribuer à la mise en œuvre de la charte de façon cohérente. L'organigramme, les projets d'évolution de l'équipe du syndicat mixte, le programme d'actions et le plan de financement prévisionnels à trois ans, ainsi que les projets de statuts (voir 2.2.3 et 3.1.7) permettent de vérifier l'adéquation entre l'ambition de la charte et les moyens mobilisés. Ces éléments contribuent à la définition des moyens pour atteindre les objectifs définis dans la charte, comme le prévoient les dispositions du d du 1^o du II de l'article R. 333-3.

2.2. Le contenu de la charte

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

Le plan et le rapport doivent respectivement renvoyer l'un à l'autre afin de faciliter la compréhension et la mise en œuvre de la charte (*b* du 1^o et 2^o du II de l'article R. 333-3).

La légende du plan du parc doit clairement faire apparaître les principales dispositions attachées à chaque zone et opérer des renvois adaptés aux orientations et aux mesures du rapport, si possible sans avoir recours à une notice explicative. En effet, outre que les notices explicatives peuvent être considérées comme n'ayant pas la même portée juridique que le plan du parc et le rapport de charte, elles manquent parfois de cohérence avec le rapport du fait d'omission de mise à jour au cours de l'élaboration ou de la révision de la charte. Réciproquement, les principaux éléments de légende du plan peuvent être intégrés dans le rapport pour faciliter la territorialisation de chaque mesure.

Tout document d'accompagnement utile à la compréhension et à la mise en œuvre du projet peut être joint à la charte, mais non inclus dans les annexes.

2.2.1. Le rapport

2.2.1.1. La structuration du rapport

Le rapport expose en préambule le projet stratégique pour le territoire, le périmètre d'étude et sa justification au regard des enjeux identifiés dans les études préalables (voir 3.1.3), les modalités de gouvernance prévues pour sa mise en œuvre et son évaluation (organes, périodicité...), ainsi que les modalités de la concertation conduite dans le cadre de son élaboration ou de sa révision (voir § 2.2.1.2 « La gouvernance » et § « Le suivi et l'évaluation »).

Du projet stratégique découle un nombre limité d'orientations pour les douze ans à venir. Ces orientations se déclinent en mesures. Une mesure est un ensemble cohérent de dispositions précises et concrètes. Elle porte sur l'ensemble du territoire ou sur certaines zones délimitées sur le plan du parc (voir 2.2.2).

Les mesures doivent être suffisamment précises pour garantir la mise en œuvre des orientations de la charte, notamment au regard de la compatibilité des documents d'urbanisme avec cette dernière. Elles peuvent contenir des règles de fond avec lesquelles les décisions des signataires, dans l'exercice de leur compétence, devront être cohérentes dès lors qu'elles ne méconnaissent pas les règles résultant des législations particulières régissant les activités qu'elles concernent (voir 2.3.1).

Le rapport doit opérer une hiérarchisation des enjeux et des interventions sur le territoire et indiquer, conformément aux dispositions du *b* du 1^o du II de l'article R. 333-3, quelles sont les mesures prioritaires ou mesures phares. Il s'agit de mesures ou dispositions fondamentales à l'atteinte des objectifs fixés par le projet stratégique. Elles répondent aux enjeux les plus forts du territoire identifiés dans les études préalables (voir 3.1.3). Le rapport doit mentionner leur échéance prévisionnelle de mise en œuvre en précisant les périodes triennales concernées ou, *a minima*, si elles relèvent du court, moyen ou long terme. Cet exercice doit être cohérent avec le plan de financement prévisionnel triennal annexé à la charte (voir 2.2.3 « Les annexes »).

Par ailleurs, le nombre de mesures doit être réaliste au regard des moyens du syndicat mixte et des signataires.

Pour chaque mesure ou ensemble de mesures, le rapport doit permettre d'identifier clairement quels sont :

- les enjeux prioritaires pour le territoire au regard des conclusions des études préalables (voir 3.1.3) ;

- les dispositions générales et spécifiques à certaines parties du territoire ;
- les engagements des signataires. Quand les engagements sont formulés au niveau d'un ensemble de mesures, un lien clair doit être établi avec les mesures et dispositions correspondantes ;
- les acteurs (1) impliqués et le pilote identifié ;
- le rôle du syndicat mixte ;
- pour les mesures prioritaires/phares, les échéances prévisionnelles de mise en œuvre, les questions évaluatives et, le cas échéant, les indicateurs proposés (voir § 2.2.1.2 « L'évaluation et le suivi »).

Les mesures peuvent renvoyer la définition plus précise de certaines politiques et partenariats à des documents de planification ou d'orientation qui seront élaborés ou modifiés ultérieurement. Toutefois, la charte doit pleinement intégrer les démarches de planification en cours d'élaboration ou de mise en œuvre (par exemple : schéma régional de cohérence écologique, schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux, schéma d'aménagement et de gestion des eaux, schéma de cohérence territoriale (SCoT), charte forestière de territoire...) en reprenant les orientations qui nécessitent une inscription dans la durée et une mise en cohérence sur le territoire du parc.

La rédaction du rapport doit s'efforcer d'être concise, afin de conduire à un rapport d'une taille raisonnable, facilement lisible par les élus et le public.

2.2.1.2. Le contenu du rapport

Les dispositions de l'article R. 333-1 établissent qu'un parc naturel régional a pour objet de :

1. Protéger les paysages et le patrimoine naturel et culturel, notamment par une gestion adaptée.
2. Contribuer à l'aménagement du territoire.
3. Contribuer au développement économique, social, culturel et à la qualité de la vie.
4. Contribuer à assurer l'accueil, l'éducation et l'information du public.
5. Réaliser des actions expérimentales ou exemplaires dans les domaines cités ci-dessus et de contribuer à des programmes de recherche.

Les orientations et les mesures du rapport de charte doivent montrer comment les signataires de la charte et le syndicat mixte répondent à ces différents objectifs en priorisant clairement leur action au regard des enjeux du territoire.

À cet effet, le diagnostic (voir 3.1.3.1) permet une différenciation et une caractérisation des espaces du parc en fonction de leur nature, qualité et fragilité écologiques, paysagères ou culturelles. Sur cette base, le rapport prévoit des dispositions de protection, de mise en valeur et de développement d'autant plus précises, spatialisées et exigeantes que les enjeux des espaces du parc sont importants.

Sans couvrir l'ensemble des champs environnementaux intéressant une charte de parc naturel régional, sont présentés ci-après les sujets qu'une charte doit traiter afin de satisfaire les exigences législatives et réglementaires, à savoir l'organisation de la gouvernance prévue pour sa mise en œuvre, les dispositifs d'évaluation et de suivi qu'elle prévoit, ses principes fondamentaux de protection des structures paysagères et ses objectifs de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques, ses dispositions en matière de maîtrise quantitative et qualitative de l'urbanisation et les règles qu'elle définit en matière de circulation des véhicules à moteur, auxquels s'ajoutent ses éventuelles dispositions permettant d'encadrer les règlements locaux de publicité.

La gouvernance

Les engagements des signataires

En application des dispositions de l'article R. 333-2, le rapport contient les engagements de l'État, des collectivités territoriales et des EPCI à fiscalité propre, dans le respect des compétences de chacun, avec un niveau de précision adapté aux enjeux (voir 2.3.1). Ces engagements doivent être formulés au niveau de chaque disposition ou mesure, voire, pour certains, au niveau d'un ensemble de mesures quand cela ne nuit pas à la compréhension du projet de charte (voir 2.2.1.1).

L'organisation des acteurs

En application des dispositions du *d* du 1^o du II de l'article R. 333-3, le rapport doit déterminer les modalités de concertation pour la mise en œuvre de la charte et les moyens pour atteindre les objectifs définis à l'article R. 333-1. Il s'agit non seulement de décrire la gouvernance d'ensemble prévue pour la mise en œuvre et l'évaluation de la charte dans le préambule présentant le projet stratégique du territoire, mais également, pour chaque mesure ou ensemble de mesures, l'organisation des acteurs, donc le rôle et la responsabilité des signataires de la charte ainsi que ceux du syndicat mixte et des partenaires associés, avec un pilotage clairement défini (voir 2.2.1.1).

(1) Il s'agit des signataires et des partenaires de la charte.

Les partenaires

Les partenariats prévus avec les structures extérieures au syndicat mixte 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, villes-portes, structures territoriales diverses...). La charte ne peut engager juridiquement ces partenaires (voir 2.3.1), mais elle doit prévoir et définir les modalités de partenariat et les principes de collaboration, qui pourront ensuite se traduire, si nécessaire, par des conventions particulières entre le syndicat mixte et ces organismes. Concernant les villes-portes, il est opportun de concrétiser les relations privilégiées du parc avec celles-ci par une adhésion au syndicat mixte.

Parcs à façade littorale ou maritime

Dans le cas particulier d'un parc naturel régional comportant un espace maritime ou une façade littorale, en application des dispositions du II de l'article R. 333-14 et dans une logique de gestion intégrée de la zone côtière (GIZC), le syndicat mixte du parc peut participer à un programme d'actions en mer visant à contribuer à la réalisation des orientations de la charte. Les modalités de cette participation doivent être définies par une convention passée avec les autorités de l'État compétentes et ses établissements publics, notamment les parcs naturels marins, et les orientations discutées dès les premières étapes d'élaboration du projet de charte.

Lorsqu'un parc naturel régional et un parc naturel marin sont voisins, leurs chartes et plan de gestion respectifs devront prévoir des objectifs cohérents, et autant que possible, des mesures coordonnées pouvant mobiliser de façon complémentaire les deux instances. Les procédures de classement de ces deux catégories de parcs naturels répondant à des exigences et des échéances différentes, les services de l'État veilleront à assurer une bonne articulation des projets.

Conseil scientifique et de prospective

Il est recommandé de mettre en place un conseil scientifique et de prospective, et de préciser son rôle dans le rapport. Le conseil peut intervenir pour rendre des avis et éclairer la prise de décision, accompagner la mise en place d'actions sur les milieux naturels, susciter et alimenter la réflexion prospective et l'évaluation territoriale, contribuer au développement d'expérimentations et de recherches scientifiques sur le territoire du parc, notamment dans le cadre d'appels à projet nationaux, en partenariat avec les organismes de recherche. Il est notamment souhaitable d'y associer des représentants des conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel et des conseils régionaux du patrimoine et des sites. Dans certains cas, des regroupements régionaux ou inter-régionaux peuvent aussi apporter une plus grande disponibilité de chercheurs et d'experts et permettre de mutualiser les compétences existantes.

La concertation conduite pendant l'élaboration ou la révision de la charte

Le rapport indique dans son préambule les modalités de la concertation organisée à l'occasion de l'élaboration ou de la révision (d du 1^o du II de l'art. R. 333-3). Il rappelle ainsi les modalités de concertation mise en œuvre avec les signataires, les partenaires (dont les différentes structures territoriales prévues par la loi, tout particulièrement les comités de massif, mais aussi les associations de protection de la nature et de l'environnement ainsi que celles de défense du patrimoine, les représentants des acteurs socio-économiques), les habitants et représentants de la société civile.

L'intervention du syndicat mixte en dehors du périmètre du parc naturel régional

Il est possible que le syndicat mixte du parc soit appelé à intervenir hors de son périmètre, notamment dans un souci de cohérence biogéographique (par exemple à l'échelle d'un bassin versant, d'un site Natura 2000, d'une unité paysagère...).

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 syndicat mixte 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 syndicat mixte (CE 1948 Commune de Livry-Gargan ; CE 1981 Association de défense des habitants du quartier de Chèvre-Morte et autres ; TA de Montpellier 1^{er} 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 dans le domaine de l'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 du parc d'une démarche dépassant en partie les limites de son territoire. C'est l'hypothèse où le syndicat mixte souhaite prendre en charge un schéma d'aménagement et de

gestion des eaux, un contrat de rivière, un document d'objectif Natura 2000 ou l'animation d'un programme Leader dont le champ géographique excède son propre périmètre. Deux solutions sont envisageables :

1. L'élargissement du périmètre du syndicat mixte du parc. Cette solution, la plus fiable juridiquement, consistera à élargir le périmètre du syndicat mixte pour y faire adhérer, mais uniquement pour la compétence en cause, les collectivités ou EPCI non territorialement concernés par le parc mais intéressés à l'exercice de cette compétence spécifique. Le syndicat mixte devient alors un syndicat à la carte. L'article L. 5212-16 du code général des collectivités territoriales relatif aux syndicats intercommunaux à la carte, auxquels les statuts peuvent renvoyer, explicite des modalités de fonctionnement qui, sauf situation locale particulière, trouveront à s'appliquer dans la majorité des cas.

2. Une convention entre le syndicat mixte et la collectivité ou EPCI extérieurs au parc répondant aux conditions suivantes :

- les activités doivent se situer dans le prolongement des missions du syndicat mixte ;
- les interventions pour compte d'autrui ne peuvent constituer que l'accessoire de ce qui est la vocation première du syndicat mixte ;
- le syndicat doit être habilité par ses statuts à intervenir par convention pour l'exercice de compétences « hors de son territoire », dont la nature et les bénéficiaires devront être précisément définis dans la convention.

Dans le cas où une telle intervention se situe dans le champ concurrentiel, elle est assimilable à une prestation de services, le syndicat mixte étant placé en situation d'opérateur intervenant au bénéfice de tiers. Elle est, en conséquence, soumise au droit de la commande publique, et en particulier aux règles de publicité et de mise en concurrence.

L'évaluation et le suivi

En application des dispositions prévues au c du 1^o du II de l'article R. 333-3, le rapport doit prévoir un dispositif d'évaluation de la mise en œuvre de la charte et un dispositif de suivi de l'évolution du territoire défini au regard des mesures phares/prioritaires (voir 2.2.1.1), et prévoir la périodicité des bilans prévus dans ce cadre.

À cet effet, le rapport doit, dans le préambule présentant le projet stratégique du territoire, exposer dans leur ensemble ces dispositifs d'évaluation et de suivi proposés par le syndicat mixte et les signataires : organisation générale, modalités de mise en œuvre, partenaires impliqués, communication et utilisation des résultats. Les éléments plus détaillés des dispositifs pourront être précisés au fil des orientations et des mesures. Un tableau de synthèse fournissant une vision globale des dispositifs (questions évaluatives, indicateurs accompagnés de leur état de référence et objectifs cibles, sources de données, périodicité...) est également souhaité. Il sera joint avec les documents accompagnant la charte.

L'évaluation a pour objectif d'apprécier l'efficacité du projet de territoire exprimé dans la charte en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre. Les finalités de l'évaluation sont multiples :

- rendre compte aux signataires, aux partenaires et aux habitants du territoire de la manière dont le projet de développement, de protection et de mise en valeur est mis en œuvre et de ses résultats ;
- mieux adapter les moyens humains et financiers à la mise en œuvre du projet ;
- préparer les décisions concernant l'adaptation des programmes d'actions ;
- contribuer à la mobilisation des signataires et partenaires en les aidant à s'approprier et préciser leurs objectifs.

L'évaluation de la mise en œuvre de la charte porte sur l'action du syndicat mixte et la façon dont les engagements des signataires ont été respectés. Elle s'intéresse particulièrement aux mesures ou dispositions prioritaires/phares de la charte. Elle repose sur des questions évaluatives et, le cas échéant, des indicateurs chiffrés, qui seront reportés dans un dispositif d'évaluation informatisé, tel qu'EVA (1), lorsqu'il existe.

Le suivi de l'évolution du territoire repose sur un nombre d'indicateurs territoriaux limité définis au regard des mesures ou dispositions prioritaires/phares de la charte. Une attention particulière sera portée d'une part au thème de la protection du patrimoine naturel et culturel et des paysages, d'autre part à celui de l'évolution quantitative et qualitative de l'urbanisation, dans une perspective de mobilisation collective, de mutualisation et de valorisation des résultats au niveau national sur

(1) EVA est un logiciel au service de l'évaluation des chartes de parcs naturels régionaux développé dans le réseau des parcs naturels régionaux par la Fédération des parcs naturels régionaux de France.

ces deux enjeux fondamentaux pour l'ensemble des parcs naturels régionaux. Chaque indicateur est accompagné d'un état de référence, d'objectifs cibles à justifier au regard des enjeux et des efforts que les signataires sont prêts à consentir et d'échéanciers correspondants, ainsi que du responsable de la donnée.

Ces dispositifs d'évaluation et de suivi, coordonnés par le syndicat mixte, sont conçus et mis en œuvre par l'ensemble des signataires de la charte selon une gouvernance adaptée à chaque territoire, impliquant des engagements de chacun clairement inscrits dans la charte.

Il ne s'agit pas nécessairement d'une veille en continu mais d'exercices comportant des bilans réguliers, réalisés avec une périodicité à déterminer et à articuler avec l'évaluation « finale » de la mise en œuvre de la charte et l'analyse des effets de la mise en œuvre de ses mesures prioritaires/phares sur l'évolution du territoire, réalisées au plus tard deux ans avant l'expiration du classement du parc, dans la perspective d'alimenter la révision de la charte suivante (voir 3.1.3.2). En complément de l'analyse du syndicat mixte, une expertise extérieure peut être utile pour objectiver les regards de chacun des acteurs.

Au plan méthodologique, il peut être intéressant, notamment pour les parcs ayant demandé une reconnaissance de leur charte comme Agenda 21 local (voir 3.2), d'utiliser le référentiel national des projets territoriaux de développement durable, qui pourra contribuer à construire ces dispositifs d'évaluation et de suivi. Les dispositifs décrits ci-dessus permettent de répondre à la demande d'évaluation et de suivi au titre de la reconnaissance comme Agenda 21 local.

La protection des structures paysagères

Les dispositions du II du L. 333-1 et du a du 1^o du II de l'article R. 333-3 prévoient que la charte définit les principes fondamentaux de protection des structures paysagères (1), qu'il convient de bien distinguer des unités paysagères (2).

Afin que le syndicat mixte définisse une politique paysagère ambitieuse sur le territoire du parc répondant aux objectifs de la convention européenne du paysage et de la loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages, visant en particulier la protection des structures paysagères, il est essentiel que l'inventaire du patrimoine identifie les unités paysagères qui composent le territoire et l'ensemble des structures paysagères associées (pour un parc en création, l'inventaire peut se limiter à l'identification des structures paysagères appelant des dispositions de protection particulières dans la charte), en cohérence avec les atlas de paysages (3) existants. L'identification et la qualification des unités paysagères doivent permettre d'établir les objectifs de qualité paysagère et les principes fondamentaux de protection des structures paysagères qui les caractérisent. Sont à reporter :

- dans un encart du plan du parc, les unités paysagères et, dans la mesure du possible, par un mode de représentation adapté, leurs prolongements sur les territoires adjacents ;
- sur le plan du parc, les structures paysagères à protéger, ainsi que les principes fondamentaux de protection associés.

Ces principes fondamentaux de protection des structures paysagères sont traduits dans le rapport en mesures ou dispositions, qui peuvent renvoyer à d'autres dispositifs tels que les plans de paysages (4).

La charte peut par ailleurs rappeler qu'il appartient aux communes de délimiter précisément, dans leurs documents d'urbanisme ou en annexe de ceux-ci, les structures paysagères qui les concernent et leurs éléments caractéristiques ou « éléments de paysages » (art. L. 121-1 et L. 123-1 du code de l'urbanisme pour un plan local d'urbanisme et art. L. 122-1-3, L. 122-1-4 et L. 122-1-6 du même code pour un SCoT).

La charte peut également, pour certains paysages remarquables et en accord avec les acteurs compétents, prévoir des mesures de protection réglementaire.

Les éventuels espaces en quête de requalification seront identifiés et des mesures adaptées prévues à cette fin dans la charte.

Enfin, la charte devrait prévoir des dispositions visant à organiser un dialogue avec la population et les acteurs concernés par la politique du paysage, de façon régulière tout au long de la mise en œuvre de la charte.

(1) Les structures paysagères correspondent à des systèmes formés par des éléments de paysage et les interrelations qui les lient entre eux. Elles constituent ainsi les traits caractéristiques d'une unité paysagère.

(2) Une unité paysagère est caractérisée par un ensemble de structures paysagères et se distingue des unités voisines par une différence de présence, d'organisation ou de formes de ces structures.

(3) Les atlas de paysage sont des documents de connaissance partagés, élaborés à l'échelle départementale ou régionale, sous la conduite d'un comité de pilotage associant les collectivités territoriales et les services de l'État. Ils analysent les caractéristiques des paysages, les dynamiques et pressions qui les modifient, et identifient les unités paysagères qui composent le territoire.

(4) Le plan de paysage est un outil émanant d'une démarche volontaire et partagée entre les acteurs concernés qui permet de définir des objectifs de qualité paysagère pour un territoire donné, susceptibles d'être déclinés dans le cadre de politiques sectorielles (politiques urbaine, routière, agricole, énergétique...).

La préservation et la remise en bon état des continuités écologiques

Au titre des dispositions du *a* du 1^o du II de l'article R. 333-3, le rapport détermine les objectifs en matière de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques. Par ailleurs, la charte devant prendre en compte le ou les schémas régionaux de cohérence écologique concernant son territoire et étant elle-même opposable aux documents d'urbanisme dans un rapport de compatibilité, il importe que ses dispositions permettent de :

- répondre aux enjeux de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques propres au territoire du parc, qui incluent ceux identifiés dans les schémas régionaux de cohérence écologique et qui permettent de prendre en compte, à l'échelle du parc, les continuités écologiques retenues pour constituer la trame verte et bleue régionale et les objectifs de préservation et de remise en bon état qui leur ont été assignés par les schémas régionaux de cohérence écologique ;
- de faciliter la déclinaison de ces enjeux dans les documents d'urbanisme.

Les enjeux et objectifs associés de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques sont à reporter sur le plan du parc, ainsi que, dans la mesure du possible, par un mode de représentation graphique adapté, le prolongement de celles-ci sur les territoires adjacents.

Le rapport doit préciser les dispositions correspondantes en matière d'amélioration de la connaissance, de préservation, de gestion et de restauration. Les dispositions visant la création de mesures de protection, qu'elles soient réglementaires ou foncières, en cohérence notamment avec la stratégie de création des aires protégées terrestres métropolitaines, ainsi que les dispositions traduisant les stratégies régionales pour la biodiversité alimenteront ce dispositif de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques. Une attention particulière doit être portée à la cohérence des dispositions de la charte en matière d'aménagement du territoire et de développement économique avec les objectifs de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques.

La maîtrise quantitative et qualitative de l'urbanisation

En priorité dans les parties du territoire du parc où l'enjeu de maîtrise de l'urbanisation est important au regard de la préservation du patrimoine, des paysages et des espaces agricoles et forestiers, il importe que le rapport de charte comporte l'objectif que les communes et EPCI concernés se dotent d'un document d'urbanisme, notamment dans le cadre de démarches intercommunales.

Eu égard au rapport de compatibilité entre la charte et les documents d'urbanisme (V de l'art. L. 333-1), il est indispensable que la charte identifie clairement les espaces à préserver de l'urbanisation au regard des enjeux prioritaires de protection du patrimoine et des paysages. Ainsi, les zones à préserver et les principes de maîtrise quantitative et qualitative de l'urbanisation associés doivent être représentés sur le plan du parc (voir 2.2.2) et les dispositions du rapport correspondantes, qui peuvent être accompagnées d'objectifs chiffrés, doivent permettre de guider les collectivités territoriales dans l'élaboration de leur document d'urbanisme.

Il convient toutefois de rappeler que la charte ne constitue pas un document d'urbanisme au sens des dispositions de l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme. Elle doit donc laisser une marge suffisante aux documents d'urbanisme. Ainsi, bien qu'elle puisse avoir un degré de précision élevé sur certains secteurs à forts enjeux, elle n'a pas vocation à définir les zones constructibles et inconstructibles à l'échelle de la parcelle.

La circulation des véhicules à moteur

Les dispositions de l'alinéa 1^{er} de l'article L. 362-1 prévoient l'interdiction générale de circulation dans les espaces naturels. Ne sont pas concernés par ces dispositions les véhicules utilisés pour remplir une mission de service public (1^{er} alinéa de l'art. L. 362-2) et, sauf arrêté municipal ou préfectoral contraire, les véhicules utilisés à des fins professionnelles de recherche, d'exploitation ou d'entretien des espaces naturels, en particulier les véhicules agricoles et forestiers, ainsi que les véhicules utilisés par des propriétaires ou leurs ayants droits sur leur terrain.

La circulation des véhicules motorisés est de ce fait exclusivement autorisée sur les voies et chemins. Les « voies et chemins » visés sont les voies publiques de l'État, des départements et des communes, les chemins ruraux et les voies privées ouvertes à la circulation des véhicules à moteur dont les caractéristiques présument de leur ouverture et de l'autorisation des propriétaires, ces derniers n'ayant pas l'obligation de matérialiser la fermeture de la voie.

Toutefois, afin de rendre cette circulation compatible avec la protection du patrimoine et des paysages, les dispositions du second alinéa de l'article L. 362-1 disposent que la charte d'un parc naturel régional doit comporter un article établissant les règles de circulation sur les voies et chemins de chaque commune du territoire du parc.

Il convient donc, en référence aux enjeux pour les espaces naturels représentés sur le plan du parc, d'identifier les espaces ou linéaires nécessitant une réglementation ou une interdiction stricte de la circulation des véhicules à moteur. Les principes de réglementation et d'interdiction correspondants sont à inscrire dans une mesure du rapport de charte, de même que l'engagement des communes concernées à prendre les arrêtés municipaux pour réglementer et interdire la circulation (voir 2.3.4), portions de voies ou secteurs de leur territoire dans un délai le plus court possible suivant le classement du parc. Si au terme de ce délai, le maire n'a pas tenu son engagement, le préfet de département peut le mettre en demeure de prendre un arrêté conformément aux dispositions de l'article L. 2215-3 du code général des collectivités territoriales. Si cette mise en demeure reste sans effet, le préfet de département est alors à même de prendre cet arrêté conformément aux dispositions précitées.

La publicité et les préenseignes (voir aussi 2.3.5)

Les dispositions des règlements locaux de publicité devant être compatibles avec les orientations et mesures de la charte (art. L. 581-14-1), le rapport peut utilement énoncer des règles visant à encadrer les règlements locaux de publicité dont les communes ou EPCI désireux de réintroduire la publicité hors agglomération sur leur territoire souhaiteraient se doter. Dans ce cas, les règles édictées par la charte devront être plus restrictives que le règlement national de publicité tel que défini dans les dispositions réglementaires du chapitre 1^{er} du titre VIII du livre V du code de l'environnement. Ces règles devront être respectées par les communes concernées dans l'exercice de leur compétence, avec l'appui technique du syndicat mixte. Le rapport peut ainsi comporter des dispositions définissant les dispositifs et catégories interdits parmi les dispositifs et catégories générales autorisés, les zones d'autorisation de réintroduction de la publicité, les critères graphiques harmonisant les panneaux introduits, les règles de densité globale et de surface ainsi que les règles d'extinction des panneaux lumineux.

Au-delà, il importe que le syndicat mixte travaille avec les partenaires économiques pour progresser dans l'intégration environnementale de la publicité sur le territoire et que l'ensemble des acteurs, notamment les services de l'État, s'implique dans la mise en œuvre des règles édictées.

Les préenseignes dérogatoires doivent être harmonisées et répondre à des prescriptions éventuellement fixées par le gestionnaire de la voirie en concertation avec les collectivités concernées ou, à défaut, aux prescriptions nationales qui seront fixées par arrêté ministériel (art. R. 581-66, applicable à partir du 13 juillet 2015). Le syndicat mixte peut ainsi prévoir une ligne de conduite et encourager les signataires à participer à l'élaboration des prescriptions par les gestionnaires de voirie en respectant l'orientation souhaitée. Ce type de démarche peut faire l'objet d'un conventionnement entre le syndicat mixte et les gestionnaires de voirie concernés.

La culture d'organismes génétiquement modifiés

Il convient de souligner que le projet de charte peut exclure la culture d'organismes génétiquement modifiés sur tout ou partie du territoire du parc dans les conditions définies par les dispositions de l'article L. 335-1 (Accord à l'unanimité des agriculteurs concernés), dont la référence plutôt que le contenu doit être visée dans la charte.

2.2.2. Le plan du parc

Les plans reflètent la variété des territoires des parcs naturels régionaux. Il est toutefois possible d'énoncer les principes communs suivants, notamment à partir des dispositions du 2^o du II de l'article R. 333-3. Le plan du parc :

- représente le périmètre d'étude et le périmètre classé. Il fait ressortir les communes non classées du périmètre d'étude à l'aide d'un contour apparent et d'un fond laissant transparaître les zonages correspondants ;
- caractérise toutes les zones du territoire selon leur nature et leur vocation dominante. La différenciation et la caractérisation des espaces en fonction de leur nature, qualité et fragilité écologiques, paysagères ou culturelles issues du diagnostic (voir 3.1.3.1 et 3.1.3.2) doivent donc apparaître sur le plan du parc ;
- délimite, en fonction du patrimoine naturel, culturel et des paysages, les différentes zones où s'appliquent les orientations et les mesures définies dans le rapport, en établissant dans la légende des liens clairs avec ces dernières (voir § 2.2 introductif). Doivent notamment figurer les représentations graphiques :
 - des structures paysagères à protéger et principes fondamentaux de protection associés ;
 - des enjeux et objectifs associés de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques et, dans la mesure du possible, par un mode de représentation graphique adapté, le prolongement de celles-ci sur les territoires adjacents ;

- des espaces à préserver de l'urbanisation au regard des enjeux de protection du patrimoine naturel et culturel ainsi que des paysages et des principes de maîtrise quantitative et qualitative de l'urbanisation correspondants ;
- des espaces ou linéaires concernés par la réglementation des véhicules à moteur définie dans le rapport.

Si certains éléments ne peuvent figurer sur le plan pour des raisons de lisibilité (par exemple les unités paysagères et leurs éventuels prolongements sur les territoires adjacents) ou d'échelle (par exemple la représentation précise des dispositions en matière d'urbanisme applicables à certains secteurs à fort enjeux ou les zones visées par les éventuelles dispositions du rapport encadrant les règlements locaux de publicité), ils peuvent être représentés dans un encart du plan ou sur des cartes intégrées au rapport. Il est également recommandé d'utiliser des encarts du plan ou des cartes intégrées au rapport pour la représentation des espaces bénéficiant déjà d'inventaires ou de protections au titre du patrimoine naturel et culturel et des paysages. Il s'agit ici de montrer comment l'action du parc s'intègre parmi les dispositifs existants de protection et de mise en valeur du patrimoine et des paysages (voir 2.1.1 La complémentarité et la cohérence des dispositifs de protection et de mise en valeur, 2° de l'art. R. 333-4).

Plusieurs couches d'informations se superposant sur le plan, il convient que ce dernier, réalisé au 1:100 000 au minimum, reste lisible à un niveau stratégique et politique et conserve un caractère opérationnel en donnant une vision claire des enjeux et des objectifs poursuivis sur chaque partie du territoire. Le fond de plan utilisé doit permettre une identification claire des communes et des zonages représentés.

2.2.3. Les annexes

Les dispositions du 3° du II de l'article R. 333-3 prévoient six annexes faisant 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 du conseil régional qui engage l'élaboration de la charte ou prescrit sa révision (voir 3.1.1). S'il est modifié dans le cadre d'une révision de charte par rapport au périmètre d'étude du précédent classement, il est souhaitable de faire apparaître sous forme de carte schématique la différence entre le nouveau périmètre d'étude, le précédent et le périmètre du classement en cours.

2. La liste des collectivités territoriales et des EPCI à fiscalité propre ayant approuvé la charte lors de la phase de consultation (voir 3.1.6).

3. Une carte identifiant clairement les communes et les EPCI à fiscalité propre ayant approuvé la charte et ceux ne l'ayant pas approuvé, afin de visualiser le niveau d'ensemble de détermination des collectivités et le périmètre de classement en résultant.

4. Les projets de statuts du syndicat mixte pour une procédure de classement et, les éventuels projets de modifications statutaires envisagées dans le cadre d'une procédure de classement ou de renouvellement de classement. Les statuts du syndicat mixte doivent être rédigés en cohérence avec la charte.

5. L'emblème figuratif propre au parc, qui doit respecter la charte graphique des parcs naturels régionaux.

6. Le plan de financement prévisionnel portant sur les trois premières années du classement prévu par les dispositions du II de l'article L. 333-1. Il est recommandé que ce plan soit adossé à un programme d'actions prévisionnel triennal impliquant dans la mesure du possible l'ensemble des signataires.

2.3. Les conséquences du classement

2.3.1. La portée juridique générale des chartes de parcs naturels régionaux

La charte est approuvée par les communes, les EPCI à fiscalité propre, les départements et les régions, puis adoptée par l'État. Ceux-ci sont liés par les engagements figurant dans la charte (voir § 2.2.1.2 « La gouvernance »). Le non-respect de ces derniers pourra notamment être sanctionné par un non-renouvellement de classement à l'échéance des 12 ans ou, dans les cas graves, par un déclassement selon la procédure prévue par les dispositions de l'article R. 333-11.

Par ailleurs, une obligation de cohérence pèse sur les actions, moyens et décisions de l'État, des collectivités territoriales et des EPCI à fiscalité propre ayant approuvé la charte au regard des orientations et mesures fixées par la charte.

Vis-à-vis des signataires et de l'État, les mesures de la charte peuvent prévoir des règles de fond avec lesquelles les décisions prises par ces derniers dans l'exercice de leurs compétences devront être cohérentes, sous trois réserves (CE, 8 février 2012, Union des industries de carrières et matériaux de construction de Rhône-Alpes) :

- que ces règles respectent les législations en vigueur ;
- qu'elles soient compatibles avec l'objet des parcs naturels régionaux défini au I de l'article L. 333-1 (concours 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 ») ;
- qu'elles soient nécessaires pour assurer la réalisation des objectifs de la charte.

La charte ne peut pas contenir d'interdictions générales et absolues que ce soit à l'égard des tiers ou des signataires de la charte. Plutôt qu'exprimer un refus catégorique (par exemple de certaines installations, équipements ou infrastructures), la charte doit être rédigée en termes de vocation s'appuyant sur les enjeux identifiés et les zones concernées. Ainsi, sur la base de connaissances et d'expertises du territoire, le rapport peut, dans certaines zones à enjeux identifiées sur le plan du parc, définir des orientations visant à favoriser une intégration environnementale optimale des projets, voire déterminer des espaces n'ayant *a priori* pas vocation à recevoir certains types de projets.

La charte ne peut pas prévoir de règles de procédure autres que celles prévues par les législations en vigueur. Par exemple, l'instauration dans la charte d'une consultation obligatoire du syndicat mixte non prévue par le code de l'environnement est illégale.

La charte n'est pas opposable aux tiers, ce qui signifie qu'elle ne peut imposer directement d'obligations quelles qu'elles soient à des personnes physiques ou morales autres que celles ayant approuvé la charte (CE, 27 février 2004, Centre régional de la propriété foncière de l'Alsace-Lorraine). Si la charte implique l'intervention de tiers, elle peut exposer les principes d'un partenariat qui devra être confirmé par une convention spécifique (voir § 2.2.1.2 « La gouvernance »).

2.3.2. La portée juridique des chartes de parcs naturels régionaux en matière d'urbanisme

Au titre des dispositions du V de l'article L. 333-1, les documents d'urbanisme et les règlements locaux de publicité doivent être compatibles avec les orientations et les mesures de la charte. Il s'agit notamment des SCoT ou documents équivalents (schéma directeur de la région d'Île-de-France, schémas d'aménagement régional des régions d'outre-mer, plan d'aménagement et de développement durable de Corse), des schémas de secteur, des directives territoriales d'aménagement, des directives territoriales d'aménagement de développement durable, des plans locaux d'urbanisme (PLU), des plans de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) et des cartes communales. Cette obligation de compatibilité avec la charte s'applique aussi aux programmes d'actions départementaux de protection et d'aménagement des espaces agricoles et naturels périurbains au titre des dispositions de l'article L. 143-2 du code de l'urbanisme.

Lorsque la charte du parc est adoptée après l'approbation du document, celui-ci doit, le cas échéant, être rendu compatible avec la charte dans un délai maximum de trois ans. Le préfet de département veille à ce que cette mise en compatibilité se fasse dans les délais.

Si ce dernier constate qu'à l'issue du délai de trois ans un plan local d'urbanisme n'est pas compatible avec la charte, il engage la procédure prévue à l'article L. 123-14 du code de l'urbanisme.

Les dispositions de l'alinéa 2 du III de l'article R. 333-14 rappellent que le syndicat mixte peut exercer la compétence d'élaboration, de suivi et de révision d'un SCoT, dans les conditions prévues par les dispositions des articles L. 122-4-1, L. 122-5 et L. 122-18 du code de l'urbanisme.

Ainsi, en application de l'article dérogatoire L. 122-4-1 du code de l'urbanisme, le syndicat mixte, fonctionnant alors comme un syndicat à la carte, pourra exercer la compétence sur les SCoT sous la triple réserve suivante :

- la majorité (et non la totalité) des communes comprises dans le périmètre du SCoT sont incluses dans le périmètre du syndicat mixte ;
- les autres communes comprises dans le périmètre du SCoT doivent adhérer au syndicat mixte pour cette compétence ;
- seuls les communes et EPCI ayant adhéré au syndicat mixte pour la compétence sur les SCoT prennent part à l'exercice de celle-ci ainsi qu'aux délibérations concernant le SCoT, ce qui signifie notamment que le département ou la région intéressés à leur participation au syndicat mixte pour ce qui concerne le parc ne peuvent en aucune manière participer à l'exercice de la compétence sur les SCoT.

2.3.3. La consultation du syndicat mixte pour avis

Au titre des dispositions de l'alinéa 1^{er} du III de l'article R. 333-14 et en application des dispositions de l'article L. 121-4 du code de l'urbanisme, le syndicat mixte figure parmi les personnes publiques associées pouvant participer à l'élaboration des SCoT et des PLU, dans les conditions applicables à ces documents.

Par ailleurs, en vertu des dispositions des articles L. 122-7 et L. 123-8 du code de l'urbanisme, le syndicat mixte est consulté à sa demande au cours de l'élaboration d'un SCoT ou d'un PLU.

En vertu des dispositions du VI de l'article L. 333-1 et des dispositions du troisième alinéa du III de l'article R. 333-14, le syndicat mixte est consulté pour avis sur l'élaboration ou la révision des documents de planification listés à l'article R. 333-15.

Les dispositions du quatrième alinéa du III de l'article R. 333-14 disposent par ailleurs que le syndicat mixte est également saisi pour avis de l'étude d'impact.

Pour rendre ses avis, le comité syndical du parc se prononce par délibération. Une délégation peut toutefois être attribuée au bureau ou au président en application des dispositions du 6^e alinéa de l'article R. 333-14.

Par ailleurs, pour mémoire, en vertu de l'article 7 de la loi sur l'architecture n° 77-2 du 3 janvier 1977, le conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement – à disposition des collectivités et des administrations publiques qui peuvent le consulter sur tout projet d'urbanisme, d'architecture ou d'environnement – peut déléguer ses missions aux services d'assistance architecturale du parc naturel régional.

2.3.4. La circulation des véhicules motorisés

La police de la circulation étant de la compétence du maire ou du préfet de département, il appartient aux maires de prendre, en application des dispositions de l'article L. 2213-4 du code général des collectivités territoriales, des arrêtés reprenant et précisant les principes définis par la charte en matière de circulation des véhicules à moteur sur le territoire de leur commune (voir § 2.2.1.2 « La circulation des véhicules à moteur »), avec l'appui technique du syndicat mixte.

À noter que l'arrêté municipal venant limiter ou interdire la circulation des véhicules à moteur pour se conformer aux règles de circulation édictées par la charte ne peut pas s'appliquer aux véhicules utilisés pour assurer une mission de service public et ne peut s'appliquer, de façon permanente, aux véhicules utilisés à des fins professionnelles de recherche, d'exploitation ou d'entretien des espaces naturels, en particulier les véhicules agricoles et forestiers. Dans ce cas, l'interdiction fixée par arrêté municipal, conditionnée par la protection d'espaces naturels et par l'exercice d'activités professionnelles, ne peut être que temporaire. En revanche, l'interdiction peut être permanente pour les véhicules utilisés par les propriétaires ou leurs ayants droits sur leur terrain.

Par ailleurs, en application des dispositions de l'article L. 2215-3 du code général des collectivités territoriales, le préfet de département peut étudier la possibilité d'intervenir par arrêté sur plusieurs communes du territoire du parc.

2.3.5. La publicité

Dans un parc naturel régional, la publicité est interdite hors agglomération à l'exception des gares et emprises d'aéroport au titre des dispositions de l'article L. 581-7 (droit commun), et en agglomération au titre des dispositions du 3^e de l'article L. 581-8 spécifiques à certaines zones protégées, dont les parcs naturels régionaux.

Hors agglomération à proximité des établissements commerciaux exclusifs de toute habitation (art. L. 581-7) et à l'intérieur des agglomérations (art. L. 581-8), la publicité peut être réintroduite par un règlement local définissant une ou plusieurs zones où s'applique une réglementation plus restrictive que les prescriptions du règlement national. Cette réglementation s'applique sur le territoire classé indépendamment du contenu de la charte dès lors que celle-ci ne prévoit pas de dispositions spécifiques encadrant les règlements locaux de publicité (voir § 2.2.1.2 « La publicité et les préenseignes »).

Les préenseignes sont soumises aux dispositions qui régissent la publicité. Seules certaines catégories de préenseignes dérogatoires sont autorisées hors agglomération (art. L. 581-19) dans certaines conditions (voir § 2.2.1.2 « La publicité et les préenseignes »). Les quatre catégories de préenseignes dérogatoires autorisées après le 13 juillet 2015 (six catégories jusqu'en 2015) concernent :

- les activités en relation avec la fabrication ou la vente de produits du terroir par des entreprises locales ;
- les activités culturelles ;
- les monuments historiques, classés ou inscrits, ouverts à la visite ;
- à titre temporaire, les opérations ou manifestations exceptionnelles à caractère culturel ou touristique de moins de trois mois et les travaux publics ou opérations immobilières de plus de trois mois (art. L. 581-20).

Les autres activités ne peuvent être signalées que dans les conditions définies par les règlements relatifs à la circulation routière.

2.3.6. Les installations lumineuses non publicitaires

Au titre des dispositions des articles L. 583-2 et R. 583-4, les installations lumineuses autres que les publicités et enseignes sont réglementées dans les parcs naturels régionaux par un arrêté du ministre chargé de l'environnement fixant des mesures plus restrictives que celles de droit commun.

À noter par ailleurs que le ministre chargé de l'environnement peut interdire ou limiter, à titre temporaire ou permanent, les installations lumineuses situées dans les parcs naturels régionaux (art. R. 583-5).

2.3.7. La marque « Parc naturel régional »

La marque collective « parc naturel régional de... », propriété de l'État, est déposée à l'Institut national de la propriété industrielle 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 naturels régionaux de France (FPNRF) et dont le ministre chargé de l'environnement est membre. La commission vérifie que le règlement général d'utilisation de la marque est bien respecté pour chaque produit ou service dont le marquage est envisagé. La marque parc traduit essentiellement le lien entre le territoire et le produit ou le service marqué.

2.4. La perte temporaire 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 son échéance : le parc peut alors perdre temporairement son classement.

Cette situation a des conséquences juridiques. En effet, pendant cette période :

- la charte du parc n'est plus applicable ;
- elle n'est plus opposable aux documents d'urbanisme ;
- le syndicat mixte ne doit plus être consulté sur les documents listés à l'article R. 333-15 ni sur les études d'impact au titre de l'article R. 333-14. Le préfet de région veillera à ce titre à ce que les services de l'État et les organismes publics ne maintiennent pas cette consultation au risque de fragiliser les actes concernés ;
- l'interdiction de publicité en agglomération prévue par les dispositions de l'article L. 581-8 et la réglementation spécifique aux installations lumineuses au titre des dispositions des articles L. 583-2 et R. 583-4 ne s'appliquent plus ;
- l'utilisation de la marque « parc naturel régional » n'est plus autorisée.

En application des dispositions de l'article L. 5721-7 du code général des collectivités territoriales, le syndicat mixte est dissout de plein droit à l'expiration de la durée pour laquelle il a été institué ou à la fin de l'opération qu'il avait pour objet de conduire. Il peut également être dissout, d'office ou à la demande motivée de la majorité des personnes morales qui le composent, par arrêté motivé du représentant de l'État dans le département siège du syndicat mixte. En outre, les dispositions de l'article L. 5721-7-1 du code général des collectivités territoriales prévoient qu'il peut être dissout de plein droit par arrêté lorsqu'il n'exerce aucune activité depuis deux ans au moins et après avis de chacun de ses membres. L'arrêté détermine, dans le respect du droit des tiers et des dispositions des articles L. 5211-25-1 et L. 5211-26 du code général des collectivités territoriales, les conditions de liquidation du syndicat.

Pour sécuriser juridiquement le statut du syndicat mixte du parc en période de perte temporaire de classement, il est donc recommandé de mentionner dans ses statuts un objet lié à la révision de la charte qui lui est confiée en application des dispositions du IV de l'article L. 333-1, étant entendu que celle-ci doit s'opérer dans un délai raisonnable.

Si l'éventualité d'une perte temporaire de classement se précise, afin de l'éviter, le préfet de région organisera une réunion avec le conseil régional et le syndicat mixte pour établir un calendrier détaillé des étapes de la procédure à venir, en utilisant toutes les possibilités de réduction des délais en lien avec le ministre chargé de l'environnement.

Malgré ces mesures, il peut arriver que le décret de renouvellement de classement ne soit 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, le préfet de région écrira un courrier au président du conseil régional et au président du syndicat mixte 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 à adopter pendant cette période.

Les collectivités territoriales, les EPCI à fiscalité propre membres du parc et le syndicat mixte, avec l'aide des services de l'État, devront s'assurer qu'aucun acte, projet ou décision contraire au projet de charte en cours d'approbation et susceptible de remettre en cause le classement à venir, n'interviendra sur le territoire du parc pendant cette période de non-classement.

Le préfet de région pourra continuer à apporter les concours financiers du ministère chargé de l'environnement au syndicat mixte pour des actions en cours ou des missions devant absolument perdurer pendant la période temporaire. Les opérations nouvelles peuvent en revanche être reportées.

2. Dans le second cas, le retard est causé par des difficultés structurelles importantes et le préfet de région n'est pas en mesure de s'assurer que la procédure sera achevée à brève échéance. Le préfet de région écrira alors au président du conseil régional et au président du syndicat mixte un courrier leur demandant de tirer toutes les conclusions de la perte du classement et leur suggérant de modifier les statuts pour transformer le syndicat mixte d'aménagement et de gestion en organisme préfigurateur en vue de reconquérir le classement du territoire en parc naturel régional.

3. La procédure

3.1. Le classement et le renouvellement de classement

Le responsable de la procédure

Lors d'une création de parc, l'élaboration de la charte est assurée par le conseil régional, qui peut confier cette tâche à un organisme préfigurateur.

Au regard des dispositions du IV de l'article L. 333-1, lors d'un renouvellement de classement, l'élaboration de la nouvelle charte est assurée par le syndicat mixte, sous la responsabilité du conseil régional (1). En application du IV de l'article L. 333-1, le conseil régional peut confier tout ou partie de la procédure de renouvellement de classement au syndicat mixte : il s'agit tout particulièrement de l'ouverture et de l'organisation de l'enquête publique prévue par les dispositions du III de l'article L. 333-1 et de l'article R. 333-6-1, ainsi que de la consultation des collectivités territoriales prévue à l'article R. 333-7. Une convention définit alors les opérations confiées par le conseil régional au syndicat mixte ainsi que les conditions dans lesquelles cette délégation est effectuée.

Un certain nombre d'étapes formelles de la procédure (prescription de l'élaboration ou de la révision de la charte et définition du périmètre d'étude, arrêt du projet de charte avant enquête publique et approbation de la charte précédant la demande de classement) nécessite une décision formelle du conseil régional. En cas de parc interrégional, les conseils régionaux prennent des décisions concordantes. Les services déconcentrés de l'État s'assurent de la régularité de ces décisions, en tenant compte des délégations qui peuvent être opérées par le conseil régional.

Les échanges entre les services de l'État et le conseil régional tout au long de la procédure

Un échange entre le préfet de région et le conseil régional est souhaitable en amont des projets de création de parc pour analyser les politiques publiques de protection et de mise en valeur du patrimoine et des paysages existantes au niveau régional, définir les espaces appelant une action particulière et s'interroger sur le bien fondé de l'outil « parc naturel régional » comme instrument de gouvernance, de protection et de développement, en veillant à créer les conditions d'une synergie d'actions. Ces questionnements sont au cœur des études d'opportunité conduites par le conseil régional (voir § 3.1.2 « Le contenu du dossier transmis par le conseil régional au préfet de région »).

Le renouvellement de classement est contraint par des délais liés à l'échéance du classement en cours.

La révision d'une charte durant en général trois à quatre ans, le préfet de région veillera à ce que le conseil régional engage la procédure suffisamment tôt, en anticipant les difficultés propres au contexte local et les contraintes de calendrier électoral. Le préfet de région invitera le conseil régional et le syndicat mixte à établir le plus tôt possible, en lien avec ses services, un calendrier de révision tenant compte des différentes étapes de la procédure, y compris des délais de transmission et de réponse. Le préfet de région veillera à son respect et son actualisation tout au long de la procédure, en faisant des points réguliers avec le syndicat mixte et le conseil régional.

3.1.1. La délibération motivée du conseil régional engageant la procédure de classement ou de renouvellement de classement

Le conseil régional définit un périmètre d'étude et engage la procédure de classement ou de renouvellement de classement par une délibération motivée (I de l'art. R. 333-5). Lorsqu'il s'agit d'un renouvellement de classement, il convient que la délibération intervienne suffisamment tôt pour lancer la révision de la charte, environ trois ans et demi avant l'expiration du classement.

(1) La présente circulaire emploie le singulier, mais en cas de parc interrégional, il s'agit des différents conseils régionaux concernés.

La délibération doit contenir au minimum :

1. La prescription de l'élaboration ou de la révision de la charte accompagnée des motivations ayant conduit le conseil régional à retenir ou maintenir l'outil parc naturel régional et le périmètre d'étude, qui peuvent renvoyer aux études ou à la note d'analyse prévues au § 3.1.2 « Le contenu du dossier transmis par le conseil régional au préfet de région ». Le périmètre d'étude doit être justifié au regard des critères de classement relatifs au territoire considéré et à la détermination des acteurs à se mobiliser autour du projet (voir 2.1).

2. Le périmètre d'étude, sous la forme d'une liste de communes ou parties de communes, accompagnée d'une carte faisant apparaître lisiblement les délimitations communales, départementales et régionales et, le cas échéant, les périmètres d'étude et de classement précédents. Les études d'opportunité (voir 3.1.2) peuvent présenter différents scénarios, mais la délibération doit être accompagnée d'un périmètre unique.

Lors d'un renouvellement de classement, par défaut, le périmètre d'étude correspond au périmètre du classement en cours. Si le conseil régional souhaite définir un nouveau périmètre d'étude, il doit le déterminer en concertation avec le syndicat mixte, au plus tard trois ans avant l'expiration du classement. Passé ce délai, seules des modifications visant à tenir compte de l'avis motivé du préfet de région peuvent être apportées au périmètre d'étude par délibération motivée du conseil régional, en tout état de cause avant l'ouverture de l'enquête publique (III de l'art. R. 333-5).

Conformément aux dispositions de l'article R. 333-5-1, le périmètre d'étude d'un parc naturel régional ne peut inclure :

- un espace compris dans le périmètre d'étude d'un autre parc naturel régional ;
- un espace compris dans le périmètre d'intervention du groupement d'intérêt public chargé de la préfiguration d'un parc national ;
- un espace classé parc national, que le territoire appartienne au cœur du parc, à son aire optimale d'adhésion ou à son aire maritime adjacente ;
- un espace classé parc naturel marin ;
- un espace compris dans le périmètre d'étude d'un parc naturel marin.

Par ailleurs, en application des dispositions de l'article L. 331-2, il est rappelé que tout ou partie du territoire d'une commune classée en parc naturel régional ne peut être compris dans un parc national et que par dérogation à ces dispositions, en application de celles de l'article L. 331-15-7, le territoire d'une commune du département de la Guyane peut être classé pour partie dans un parc naturel régional et dans le parc amazonien de Guyane.

À noter que rien ne fait obstacle à ce qu'une commune appartenant au périmètre d'étude initial d'un parc naturel régional et finalement non classée à l'issue de la procédure puisse être incluse dans le périmètre d'étude d'un autre parc.

3. Les modalités de l'association à l'élaboration ou à la révision de la charte des collectivités territoriales et des EPCI à fiscalité propre concernés et celles de la concertation avec les partenaires associés (art. R. 333-5). Il importe de prévoir la participation de tous les acteurs concernés par les enjeux traités par la future charte et les conditions de l'appropriation du projet par les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre qui auront à délibérer pour approuver la charte en fin de procédure (voir § 2.2.1.2 « La concertation conduite pendant l'élaboration ou la révision de la charte »).

À ce stade, le conseil régional pourra, s'il souhaite demander la reconnaissance Agenda 21 local, adresser une déclaration d'intention au délégué interministériel au développement durable (voir 3.2.1). Il en informera alors le préfet de région en lui adressant une copie de ce courrier.

3.1.2. L'avis motivé du préfet de région sur l'opportunité du projet

Au vu de la délibération du conseil régional et des pièces l'accompagnant, le préfet de région établira un avis motivé sur l'opportunité du projet, qu'il transmettra au conseil régional et au syndicat mixte ou à l'organisme préfigurateur (2^e al. de l'art. R. 333-6) et, pour information, aux services du ministère chargé de l'environnement. Lors d'une procédure de renouvellement de classement, le préfet de région est tenu de rendre cet avis dans un délai maximal de trois mois à compter de la transmission de la délibération initiale (IV de l'art. L. 333-1). Il veillera à respecter un délai maximal de six mois dans le cas d'une création de parc.

À ce stade, l'avis du préfet de région porte principalement sur le périmètre d'étude proposé et, lors d'une procédure de classement, sur l'intérêt de créer un nouveau parc au regard des critères de classement relatifs au territoire considéré et à la détermination des acteurs à se mobiliser dans la construction d'un parc naturel régional (voir 2.1).

Le préfet de région accompagne son avis motivé d'une note définissant les enjeux identifiés par l'État sur le territoire du parc. Cette note présente les objectifs portés par l'État destinés à nourrir le projet stratégique du territoire ainsi que la façon dont les politiques publiques de l'État qu'il porte peuvent y contribuer. Dans cet exercice, le préfet de région veillera à ne pas réaliser un porter à connaissance statique, mais bien une analyse des enjeux avec une vision dynamique. Dans ce cadre, les grands projets et démarches planificatrices de l'État et des collectivités sur le territoire doivent être portés à la connaissance des rédacteurs de la charte dans un objectif de mise en cohérence au service du projet de territoire.

Pour élaborer son avis motivé sur l'opportunité du projet, le préfet de région s'appuiera, en cas de création ou, s'il les a sollicités, en cas de renouvellement de classement, sur les avis du CNPN et de la FPNRF. Il pourra également s'appuyer sur les avis de diverses instances consultatives, dont le Conseil scientifique régional du patrimoine naturel. Les avis du CNPN et de la FPNRF, lorsque ces derniers ont été rendus, seront joints à l'avis motivé du préfet de région.

Le contenu du dossier transmis par le conseil régional au préfet de région

À l'issue de sa délibération motivée, le conseil régional transmet au préfet de région, dans les plus brefs délais, le dossier sur lequel portera son avis d'opportunité. Ce dossier doit comporter :

- la délibération motivée du conseil régional et la carte devant l'accompagner (voir 3.1.1) ;
- pour les créations de parc, les éléments éclairants des études d'opportunité réalisées en amont de la délibération du conseil régional. Ces études visent à apporter un appui au conseil régional dans son analyse portant sur la faisabilité et l'opportunité d'un parc naturel régional au regard des caractéristiques, enjeux et motivations du territoire. Elles lui permettent d'interroger la pertinence de l'outil « parc naturel régional » et les limites du périmètre d'étude au regard des critères de classement (voir 2.1). Ces études comprennent notamment un état des lieux reposant, dans la mesure du possible, sur des données actualisées, qui permettra d'identifier le patrimoine naturel et culturel, ainsi que les paysages, de même que les grands enjeux croisés de développement, d'aménagement et de protection. Il ne s'agit pas à ce stade d'établir un inventaire du patrimoine, qui fera ultérieurement l'objet du diagnostic (voir 3.1.3.1) ;
- pour les révisions de charte, une note d'analyse justifiant le périmètre d'étude au regard des critères de classement relatifs à la qualité/fragilité du territoire et à la pertinence/cohérence de ses limites, mettant en évidence les évolutions marquantes du territoire depuis le dernier classement (voir 2.1.1). Dans le cas d'une révision de charte s'accompagnant d'un projet d'extension de territoire, même non significative, celle-ci doit être appréciée au regard des mêmes critères pour chaque commune ou ensemble de communes nouvellement intégrées, et la cohérence et pertinence d'ensemble du nouveau périmètre doivent être démontrées. Les enjeux spécifiques du territoire concerné par l'extension doivent être définis.

La désignation d'un préfet de région coordonnateur

Dans le cas d'un parc interrégional, les préfets de région concernés transmettront au ministre chargé de l'environnement les délibérations concordantes des conseils régionaux et, dans la mesure du possible, lui proposeront un préfet de région coordonnateur.

Le préfet de région coordonnateur sera désigné par arrêté conformément aux dispositions du I de l'article R. 333-5, dans un délai maximal de trois mois à compter de la transmission des délibérations initiales et concordantes des conseils régionaux.

Dans le cas où la désignation d'un préfet de région coordonnateur n'interviendrait pas avant les délais prévus pour rendre l'avis motivé (voir § introductif du 3.1.2), chacun des préfets de région concernés par le territoire du parc veillera à communiquer son avis motivé aux conseils régionaux et au syndicat mixte ou à l'organisme préfigurateur.

Les modalités d'association de l'État

Si possible en amont de la délibération, dès lors qu'il a connaissance de sa préparation, le préfet de région définira les modalités de l'association de l'État à l'élaboration ou à la révision de la charte, en lien avec le président du conseil régional et le président du syndicat mixte ou de l'organisme préfigurateur, afin que le conseil régional puisse prendre en compte ces éléments dans sa délibération. Il communiquera, au plus tard lors de la transmission de son avis motivé, la liste des services de l'État et établissements publics concernés, notamment les services déconcentrés en charge des attributions listées au premier alinéa de l'article R. 333-9 : collectivités territoriales, finances, budget, aménagement du territoire, agriculture, urbanisme, culture, industrie, tourisme, énergie et défense. Il convient en particulier d'associer, à tous les niveaux pertinents, les préfets de département, les préfets de bassin, les préfets maritimes, ainsi que les différents services compétents du secrétariat

général à l'action régionale, des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement, des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi, des directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt, des directions régionales des affaires culturelles, des directions interrégionales de la mer, des services déconcentrés dans les régions de l'Education nationale, des directions départementales des territoires et de la mer. Il convient également de saisir l'autorité militaire territorialement compétente. Le commandant de région Terre est, en métropole, la seule autorité militaire 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, l'autorité militaire compétente est le commandant de forces armées (COMSUP) pour la zone considérée.

Les avis du CNPN et de la FPNRF

Lors d'une procédure de création de parc, la saisine du CNPN et de la FPNRF est obligatoire (Il de l'art. R. 333-5). A cette fin, le préfet de région adressera un exemplaire du dossier transmis par le conseil régional au ministre chargé de l'environnement en lui demandant de saisir, pour avis, le CNPN et la FPNRF. Leur avis doit être rendu dans un délai de quatre mois à compter de leur saisine par les services du ministère chargé de l'environnement et sera transmis par ces derniers au préfet de région préalablement à son avis motivé.

Lors d'un renouvellement de classement, le préfet de région pourra, s'il le juge opportun, notamment en cas d'extension significative du périmètre d'étude, demander au ministre chargé de l'environnement de saisir, pour avis, le CNPN et la FPNRF. Sa demande sera motivée. Le CNPN et la FPNRF rendront leur avis dans les plus brefs délais de manière à ce que le préfet de région en dispose préalablement à son avis motivé.

A l'appui de sa demande, que ce soit dans le cadre d'une procédure de création de parc ou de renouvellement de classement, le préfet de région présentera les éléments de contexte dont il dispose.

Les services du préfet de région aideront le conseil régional et le syndicat mixte ou l'organisme préfigurateur à établir un rétro-planning le plus tôt possible, au moins six mois avant la date souhaitée pour une présentation du dossier devant le CNPN. Une date prévisionnelle de passage en CNPN sera arrêtée en lien avec les services du ministère chargé de l'environnement, mais ne sera confirmée qu'après vérification de la complétude du dossier par les services du préfet de région.

Le passage en CNPN est précédé d'une visite du rapporteur du CNPN et d'un représentant des services du ministère chargé de l'environnement, accompagnés d'un représentant du préfet de région. Cette visite vise à présenter les enjeux et acteurs du territoire et se déroule au moins quatre semaines avant le passage en CNPN, sur la base d'un dossier complet envoyé environ deux mois avant la séance. La FPNRF désignant également un rapporteur, une visite conjointe des deux rapporteurs peut être organisée, pour autant que chacun dispose d'un temps d'observation et de questionnement qui lui est propre. Le dossier doit être adressé aux autres membres du CNPN et à la FPNRF quatre semaines avant la date du passage en CNPN.

3.1.3. Les études préalables à l'élaboration ou à la révision de la charte

Les dispositions des I et III de l'article R. 333-3 énoncent que l'élaboration de la charte est précédée d'études nécessaires à l'établissement du projet de territoire. Ces études préalables doivent être engagées suffisamment tôt pour que leurs résultats puissent alimenter la réflexion sur l'élaboration de la charte le plus en amont possible.

3.1.3.1. En cas de création d'un parc naturel régional

Les dispositions du I de l'article R. 333-3 prévoient l'établissement d'un diagnostic qui comprend un inventaire du patrimoine et une analyse de la situation culturelle, sociale et économique du territoire.

L'objet du diagnostic est de dresser un état des lieux faisant ressortir les richesses et fragilités du territoire, avec une approche dynamique prenant en compte les tendances d'évolution à l'œuvre afin de définir les enjeux stratégiques pour la charte. La précision du rendu final du diagnostic est particulièrement attendue sur les secteurs et sujets à enjeux pour le territoire ainsi que sur les sujets incontournables pour une charte de parc naturel régional au regard des exigences législatives et réglementaires (voir 2.2.1.2).

Le diagnostic valorise les données des documents de planification, d'orientation et de connaissance existants au niveau régional et départemental comme le schéma régional de cohérence écologique, le schéma d'aménagement et de gestion des eaux, le profil environnemental régional, le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie, l'inventaire général du patrimoine culturel (1), les

(1) L'inventaire général du patrimoine culturel recense, étudie et fait connaître les éléments du patrimoine qui présentent un intérêt culturel, historique ou scientifique. Il est établi sous la responsabilité du conseil régional.

atlas des paysages (voir § 2.2.1.2 « La protection des structures paysagères »), les directives territoriales d'aménagement et de développement durable, le schéma d'aménagement régional, les schémas de cohérence territoriale ou documents équivalents...

Les données sur lesquelles le diagnostic s'appuie doivent être les plus récentes possibles. En cas d'impossibilité d'actualiser la donnée, le diagnostic doit être en mesure de décrire les tendances observées depuis la dernière mise à jour.

L'inventaire du patrimoine concerne le patrimoine naturel et culturel ainsi que les paysages. Il doit confirmer la qualité et la fragilité du territoire visées par les dispositions du 1^o de l'article R. 333-4 (voir 2.1.1). Il s'appuie sur les dispositifs de connaissance, d'inventaire ou de reconnaissance aux niveaux national, régional ou local, ainsi que sur une analyse des pressions existantes ou pressenties, notamment les principales interactions entre les activités, les milieux naturels et les paysages. À cet effet, les documents de planification ou d'orientation en matière d'aménagement ou de développement du territoire compris dans le périmètre d'étude doivent être analysés en vue d'assurer la cohérence avec le projet de charte.

L'analyse de la situation culturelle, sociale et économique du territoire fait ressortir les liens existants ou à développer entre la qualité du patrimoine et des paysages, l'activité économique et l'environnement social et culturel des habitants et usagers du parc.

3.1.3.2. En cas de renouvellement de classement

Les dispositions du III de l'article R. 333-3 prévoient que les études préalables sont réalisées au plus tard deux ans avant l'expiration du classement et qu'elles recouvrent une actualisation du diagnostic précédent ainsi qu'un exercice final d'évaluation réalisé à partir des résultats des dispositifs décrits au § 2.2.1.2 « L'évaluation et le suivi », comportant une évaluation de la mise en œuvre de la charte précédente et une analyse des effets de la mise en œuvre de ses mesures prioritaires sur l'évolution du territoire.

Le diagnostic actualisé

Le diagnostic actualisé s'inscrit dans la même logique que le diagnostic initial (voir 3.1.3.1) et met en évidence l'évolution du territoire pendant le précédent classement en prenant en compte l'ensemble des facteurs d'évolution, qu'ils soient ou non liés à la mise en œuvre de la charte. Il s'appuie notamment sur les bilans périodiques du dispositif de suivi de l'évolution du territoire précédemment réalisés (voir § 2.2.1.2 « L'évaluation et le suivi »).

L'évaluation de la mise en œuvre de la charte

L'évaluation de la mise en œuvre de la charte est le bilan final décrit au § 2.2.1.2 « L'évaluation et le suivi ».

Ce bilan final doit être mis en perspective avec l'analyse des effets de la mise en œuvre des mesures prioritaires/phares de la charte sur l'évolution du territoire (voir paragraphe suivant). Formellement parlant, l'analyse des effets de la mise en œuvre des mesures prioritaires de la charte sur l'évolution du territoire peut donc être incluse dans ce bilan.

L'analyse des effets de la mise en œuvre des mesures prioritaires de la charte sur l'évolution du territoire

Elle fait le lien entre l'analyse de l'évolution du territoire contenue dans le diagnostic et l'évaluation finale de la mise en œuvre de la charte.

Elle consiste :

- en la caractérisation des impacts positifs ou négatifs des mesures ou dispositions prioritaires/phares de la charte sur l'évolution du territoire ;
- en l'analyse de l'efficacité de l'action du syndicat mixte et des signataires, donc de l'opportunité des orientations et mesures de la charte arrivant à échéance afin de valoriser certaines dispositions dans la future charte et, si besoin, définir de nouvelles modalités d'intervention ;
- éventuellement en la valorisation de l'effet d'entraînement de l'action du parc sur son territoire et les territoires voisins.

Sans nécessairement se livrer à une analyse précise, elle permet de mettre en perspective les évolutions du territoire liées à la mise en œuvre de la charte ainsi que celles liées à des facteurs exogènes.

Cet exercice est réalisé dans une démarche exploratoire dépourvue de toute logique de sanction.

3.1.4. L'avis intermédiaire du ministre chargé de l'environnement

L'avis intermédiaire du ministre chargé de l'environnement porte sur le projet de charte élaboré à partir des études préalables. Il est établi sur demande du conseil régional, relayée par le préfet de

région si ce dernier la juge opportune. Bien que facultatif, cet avis, vivement recommandé en anticipation de la demande de classement, vise à garantir la mise à l'enquête publique d'un projet de charte de qualité et à faciliter la phase de consultation finale conduite aux niveaux déconcentré et central sur le dossier de demande de classement (voir 3.1.7).

Le ministre chargé de l'environnement s'appuiera dans cet exercice sur les avis du CNPN et de la FPNRF (voir 3.1.4.1), sur l'avis du préfet de région résultant d'une consultation des services déconcentrés de l'État (voir 3.1.4.2), ainsi que sur les avis issus d'une consultation des services centraux des ministères concernés (voir 3.1.4.3).

3.1.4.1. La validation du dossier soumis à avis intermédiaire et les avis du CNPN et de la FPNRF

Les services du préfet de région aideront le conseil régional et le syndicat mixte ou l'organisme préfigurateur à établir un rétro-planning au moins six mois avant la date souhaitée pour une présentation du dossier devant le CNPN. Une date prévisionnelle de passage en CNPN sera arrêtée en lien avec les services du ministère chargé de l'environnement, mais ne sera confirmée que postérieurement à l'examen préalable conjoint.

À réception du dossier, au moins deux mois avant la date proposée pour le passage en CNPN, les services du préfet de région procéderont à un examen du niveau d'aboutissement du dossier, conjointement réalisée avec le rapporteur désigné par le CNPN et les services du ministère chargé de l'environnement. Cet examen préalable conjoint, conduit sous quinzaine, permet de vérifier la complétude du dossier et son adéquation avec les attentes du ministère chargé de l'environnement à ce stade de la procédure.

Pour être complet, le dossier doit comprendre :

1. Les études préalables (voir 3.1.3).
2. Le projet de charte (comportant *a minima* le rapport et le plan du parc, et dans la mesure où l'avancement de la réflexion le permet, les pistes de travail concernant les évolutions statutaires et d'équipe du syndicat mixte).
3. Une note sur la façon dont ont été prises en compte les observations formulées dans l'avis d'opportunité du préfet de région, ainsi que dans les avis du CNPN et de la FPNRF sur l'opportunité du projet lorsque ces derniers ont été rendus (voir § 3.1.2 « Les avis du CNPN et de la FPNRF »).
4. En cas de demande de reconnaissance Agenda 21 local, les tableaux de correspondance entre le projet de charte et le cadre national de référence des projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 (voir 3.2.1).

L'examen en avis intermédiaire porte essentiellement sur la qualité du projet présenté (voir 2.1.2 et 2.2). Le projet de charte doit ainsi avoir atteint un bon niveau de qualité et d'exigence et être parvenu localement à un consensus suffisant entre les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre concernés. Il doit notamment comporter :

- dans le cas d'un renouvellement de classement, une justification étayée des éventuelles extensions du périmètre d'étude (voir note d'analyse justifiant le périmètre d'étude déjà contenue dans le dossier d'opportunité décrit au § 3.1.2. « Contenu du dossier transmis par le conseil régional au préfet de région »). Au stade de l'avis intermédiaire, qui intervient entre deux ans et un an et demi avant l'échéance du classement en cours, le périmètre d'étude ne peut plus être modifié. Les différents avis recueillis ne peuvent donc en aucun cas exiger une modification du périmètre. Ils peuvent toutefois émettre des recommandations sur le niveau de justification du périmètre d'étude retenu et sur les dispositions de la charte concernant les extensions. L'avis intermédiaire peut ainsi être l'occasion pour le conseil régional d'expliquer les raisons qui l'ont incité à ne pas prendre en compte l'avis d'opportunité du préfet de région, ainsi que ceux de la FPNRF et du CNPN sur l'opportunité du projet lorsque ces derniers ont été rendus ;
- des engagements à portée opérationnelle précis de l'ensemble des collectivités territoriales et EPCI à fiscalité propre, ainsi que de l'État ;
- des dispositions précises et territorialisées – faisant apparaître un lien clair avec le plan du parc – sur les secteurs et sujets à enjeux majeurs pour le parc (voir 2.2.2). Sont notamment concernées les dispositions relatives à la protection du patrimoine naturel et culturel et des paysages – dont la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ainsi que la protection des structures paysagères – la maîtrise quantitative et qualitative de l'urbanisation, la circulation des véhicules à moteur et éventuellement les dispositions en matière de publicité, ainsi que leur traduction spatiale sur le plan du parc ;
- le dispositif d'évaluation de la mise en œuvre de la charte et de suivi de l'évolution du territoire (voir § 2.2.1.2 « L'évaluation et le suivi »).

Le passage en CNPN est précédé d'une visite du rapporteur du CNPN et d'un représentant des services du ministère chargé de l'environnement, accompagnés d'un représentant du préfet de région. Cette visite vise à présenter les principaux enjeux, objectifs et modes d'intervention définis

dans le projet de charte et se déroule au moins quatre semaines avant la séance du CNPN. La FPNRF désignant également un rapporteur, une visite conjointe des deux rapporteurs peut être organisée, pour autant que chacun dispose d'un temps d'observation et de questionnement qui lui est propre.

Dans le cas où le dossier serait considéré comme incomplet ou insuffisamment abouti suite à l'examen préalable conjoint, cette visite est maintenue pour permettre notamment un échange sur les points faibles du dossier et les avancées attendues avant le passage en CNPN. Le préfet de région écrira au conseil régional et au syndicat mixte ou à l'organisme préfigurateur pour lui indiquer les points sur lesquels le projet doit être complété. Dans ce cas, il n'y aura pas de visite complémentaire préalable à la séance du CNPN. Toutefois, le conseil régional et le syndicat mixte ou l'organisme préfigurateur organiseront une réunion avec les services du préfet de région permettant d'arrêter, en lien avec les services du ministère chargé de l'environnement et le rapporteur du CNPN, une nouvelle date de passage en commission sur la base d'un projet de charte modifié. À l'issue de cette réunion, le préfet de région adressera un courrier au conseil régional et au syndicat mixte ou à l'organisme préfigurateur pour confirmer ou non le passage en CNPN.

Si le dossier est considéré comme valide à l'issue de l'examen préalable conjoint, le préfet de région informera le conseil régional et le syndicat mixte ou l'organisme préfigurateur qu'il peut être adressé aux services du ministère chargé de l'environnement et aux membres du CNPN ainsi qu'à la FPNRF pour la conduite des consultations, six semaines avant la date de passage en CNPN.

3.1.4.2. La consultation des services déconcentrés de l'État

Le préfet de région procédera à une consultation des services déconcentrés de l'État concernés, notamment de ceux en charge des attributions listées au premier alinéa de l'article R. 333-9. Il consultera aussi les principaux établissements publics de l'État concernés par la charte.

Au terme de cette consultation, le préfet de région établira son avis motivé, qu'il transmettra au ministre chargé de l'environnement dans un délai de 6 à 8 semaines postérieurement à l'examen préalable conjoint. 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 sur l'opportunité du projet (voir 3.1.2) et les éventuels points sur lesquels le projet de charte doit encore progresser.

3.1.4.3. La consultation conduite par le ministère chargé de l'environnement

Parallèlement, les services du ministère chargé de l'environnement saisiront pour avis intermédiaire le CNPN et la FPNRF, ainsi que les services ministériels listés au premier alinéa de l'article R. 333-9.

À réception de l'avis du préfet de région, les services du ministère chargé de l'environnement établiront l'avis intermédiaire du ministre chargé de l'environnement, dressant la synthèse de l'ensemble des consultations menées aux niveaux déconcentré et central. Ce dernier sera ensuite transmis au préfet de région, accompagné de ceux du CNPN et de la FPNRF. Le préfet de région les communiquera alors au conseil régional et au syndicat mixte ou organisme préfigurateur afin que les remarques formulées soient prises en compte dans le projet de charte qui sera soumis à enquête publique.

3.1.5. L'enquête publique (1)

En application des dispositions de l'article R. 333-6-1, il revient au président du conseil régional d'arrêter le projet de charte qui sera soumis à enquête publique.

Conformément aux dispositions de l'article R. 333-6-1, l'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête publique est le président du conseil régional ou le président du syndicat mixte dans le cas où cette partie de la procédure lui a été confiée (voir § 3.1 « Le responsable de la procédure »). En cas de parc interrégional, l'enquête est ouverte et organisée par le président de la région où le parc a la plus grande étendue et le commissaire-enquêteur ou la commission d'enquête est désigné par le président du tribunal administratif dans le ressort duquel est situé le chef-lieu de cette région.

En cas de renouvellement de classement, les opérations de la procédure d'enquête publique que le conseil régional peut confier au syndicat mixte sont :

- 1° La constitution du dossier d'enquête publique prévu à l'article R. 123-8.
- 2° L'élaboration de l'arrêté d'ouverture et d'organisation de l'enquête défini par l'article R. 123-9.
- 3° La publication et l'affichage de l'avis d'enquête prévus par l'article R. 123-11.
- 4° L'envoi du dossier dans les lieux d'enquête ainsi qu'aux maires mentionnés à l'article R. 123-12.
- 5° L'ajout et l'envoi de documents complémentaires au dossier d'enquête demandés sur le fondement de l'article R. 123-14.

(1) La présente partie prend en compte la réforme de l'enquête publique qui entrera en vigueur le 1^{er} juin 2012.

6° L'organisation de réunions d'information et d'échange avec le public et l'information préalable du public prévues par l'article R. 123-17.

7° La transmission des registres d'enquête au commissaire-enquêteur mentionné à l'article R. 123-18 et celle de la copie du rapport et des conclusions aux communes et départements, ainsi que sa mise à disposition du public sur le site internet, mentionnées à l'article R. 123-21.

8° Les mesures d'information, l'ajout de compléments au dossier d'enquête et la transmission de celui-ci dans les cas de reprise de l'enquête après suspension et d'enquête complémentaire prévus respectivement par les articles R. 123-22 et R. 123-23.

Le projet de charte comportant des engagements de l'État, un exemplaire du dossier d'enquête publique est adressé au préfet de région, ainsi qu'aux services du ministère chargé de l'environnement, pour information. Il revient alors au préfet de région de veiller à la bonne prise en compte des observations formulées dans l'avis intermédiaire du ministre chargé de l'environnement lorsque cet avis a été sollicité.

Le dossier soumis à enquête publique doit au minimum comprendre (art. R. 333-6-1 et R. 123-8) :

1. Une note de présentation précisant :

- les coordonnées du responsable du projet (le conseil régional pour les créations de parc et le syndicat mixte du parc pour les renouvellements de classement) ;
- l'objet de l'enquête ;
- les caractéristiques les plus importantes du projet de territoire exprimé dans la charte, à savoir le projet stratégique, les orientations, mesures prioritaires/phares et engagements correspondants des signataires. Il peut également être utile d'y joindre un tableau synthétisant la gouvernance et le dispositif de suivi et d'évaluation prévus en phase de mise en œuvre de la charte ;
- un résumé des principales raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de l'environnement, les orientations et mesures de la charte ont été retenues.

2. La référence aux dispositions du III de l'article L. 333-1 et de l'article R. 333-6-1 et la façon dont l'enquête publique s'insère dans la procédure de classement ou de renouvellement de classement. Il sera également fait mention de l'approbation de la charte par les communes, les EPCI à fiscalité propre, les départements et le conseil régional et de son adoption par décret du Premier ministre.

3. L'avis motivé du préfet de région sur l'opportunité du projet, accompagné en cas de création de parc, des avis du CNPN et de la FPNRF.

4. Le bilan de la concertation organisée pour l'élaboration de la charte (*d* du 1° du II de l'art. R. 333-3).

5. L'ensemble des documents prêts au moment de l'enquête publique et de façon obligatoire, en application des dispositions de l'article R. 333-6-1, le rapport et le plan du parc (voir 2.2.1 et 2.2.2). À ce titre, le plan de financement triennal prévu au II de l'article L. 333-1 n'est pas requis.

Sans préjudice des autres modes de publicité et en vertu de l'expérimentation prévue au II de l'article L. 123-10, l'autorité compétente mettra en ligne sur son site internet pour toute enquête publique ouverte postérieurement au 1^{er} juin 2012, le dossier d'enquête publique, accompagné des informations suivantes : le nom et les qualités du commissaire enquêteur ou des membres de la commission d'enquête, la date d'ouverture, le lieu de l'enquête, sa durée et ses modalités. L'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête publique procédera à la mise en ligne de ces informations au plus tard à la date d'ouverture de l'enquête publique (décret n° 2011-2021 du 29 décembre 2011).

La réforme de l'enquête publique introduit deux nouvelles facultés qui peuvent s'avérer utiles pour l'autorité compétente :

- la suspension de l'enquête (I de l'art. L. 123-14 et R. 123-22) : si l'autorité compétente estime nécessaire d'apporter à la charte des modifications substantielles, elle peut, après avoir entendu le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête, et une seule fois au cours de l'enquête publique, suspendre l'enquête pendant une durée maximale de six mois. À l'issue du délai de suspension et après information des modifications apportées par l'autorité compétente sur son site internet, l'enquête est prolongée d'une durée d'au moins trente jours ;
- l'enquête complémentaire (II de l'art. L. 123-14 et R. 123-23) : au vu des conclusions du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, l'autorité compétente peut, si elle estime souhaitable d'apporter à la charte des changements qui en modifient l'économie générale, ouvrir une enquête complémentaire d'une durée minimale de quinze jours portant sur les avantages et inconvénients de ces modifications pour le projet et pour l'environnement.

Étant donné la spécificité d'une charte de parc, il est souhaitable, lors des contacts avec le président du tribunal administratif, d'attirer son attention sur les caractéristiques des projets de parcs naturels régionaux par rapport aux projets habituellement soumis à enquête publique. À cet égard, il convient de sensibiliser le commissaire enquêteur lors de la préparation de la procédure d'enquête.

Par ailleurs, en fin d'enquête publique, le conseil régional, ou le syndicat mixte en cas de renouvellement de classement qu'il soit ou non autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête, dispose d'un délai de quinze jours à compter de la réception du registre d'enquête pour produire des observations en réponse aux interrogations soulevées par le commissaire enquêteur (art. R. 123-18).

3.1.6. La phase de consultation des collectivités territoriales et des EPCI à fiscalité propre

Conformément aux dispositions du 1^{er} alinéa de l'article R. 333-7, après les ajustements éventuellement nécessaires pour tenir compte des conclusions de l'enquête publique, le conseil régional envoie le projet de charte (c'est-à-dire le rapport, le plan et les annexes prévues à l'art. R. 333-3, voir 2.2) pour approbation aux départements, aux communes ainsi qu'aux EPCI à fiscalité propre concernés. Ceux-ci disposent d'un délai de quatre mois à compter de leur saisine pour approuver la charte.

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.

En cas de renouvellement de classement, le président du syndicat mixte peut conduire la consultation dès lors que le conseil régional lui a confié cette opération (voir § 3.1 « Le responsable de la procédure »).

Pour les collectivités territoriales et EPCI à fiscalité propre nouvellement adhérents, la délibération pourra également utilement porter, au-delà de l'approbation de la charte, sur l'adhésion au syndicat mixte. Le préfet de région incitera le conseil régional à proposer un modèle de délibération portant sur ces deux points. Le préfet de région accompagnera le conseil régional dans les démarches explicatives auprès des communes et EPCI à fiscalité propre au sujet des conséquences d'une éventuelle absence de délibération sur le classement du territoire concerné en parc naturel régional. À cet effet, le préfet de région veillera à être tenu informé des difficultés qui pourraient intervenir dans cette partie de la procédure et sera vigilant sur le respect du délai de consultation de quatre mois.

À l'issue du délai de quatre mois, le conseil régional approuve par délibération la charte telle qu'elle a été soumise à la consultation et détermine la liste des communes pour lesquelles il demande le classement (2^e al. de l'art. R. 333-7) au regard des délibérations recueillies et des critères de classement (voir 2.1). Le conseil régional sera tout particulièrement vigilant sur les enclaves et discontinuités territoriales et leurs éventuelles conséquences en termes de cohérence du périmètre (voir 3.1.7).

Il est nécessaire de rappeler qu'afin d'être éligible au classement dans le territoire d'un parc naturel régional, une commune doit remplir trois conditions :

- appartenir au périmètre d'étude ;
- avoir approuvé la charte du parc par une délibération positive et sans réserve ;
- si elle appartient à un EPCI à fiscalité propre, ce dernier ne doit pas avoir exprimé un refus explicite par délibération. En application des dispositions du 3^e alinéa de l'article R. 333-7, l'absence de délibération de l'EPCI n'empêche pas le classement des communes membres ayant approuvé la charte.

3.1.7. La demande de classement ou de renouvellement de classement au ministre chargé de l'environnement

Conformément aux dispositions de l'article R. 333-8, le préfet de région transmet au ministre chargé de l'environnement le dossier de demande de classement constitué par le conseil régional et le syndicat mixte ou l'organisme préfigurateur, après avoir vérifié sa complétude et analysé la régularité des délibérations.

Parallèlement aux consultations nationales, le préfet de région élabore son avis final motivé sur la demande de classement, en s'appuyant, si nécessaire, sur une nouvelle consultation des services consultés en avis intermédiaire (voir 3.1.4.2). Un délai de quatre à six semaines peut séparer la transmission du dossier de demande de classement au ministre chargé de l'environnement et l'envoi de son avis.

Pour être complet, le dossier doit comporter :

1. Le rapport, le plan du parc et les six annexes constituant la charte proprement dite (voir 2.2). Le plan représente le périmètre d'étude soumis à enquête publique et le périmètre proposé au classement par le conseil régional, et fait apparaître les limites communales (voir 2.2.2).

2. Une liste récapitulative des noms des collectivités et EPCI à fiscalité propre ayant approuvé la charte, accompagné d'un tableau comportant les noms et codes géographiques officiels INSEE de toutes les communes concernées réparties par département, fournis par les services du conseil régional et le syndicat mixte et vérifiés par les services du préfet de région, afin de faciliter la préparation du décret.

3. L'organigramme du personnel et les projets d'évolution de l'équipe du syndicat mixte démontrant l'adéquation des moyens humains du syndicat mixte aux orientations et mesures prioritaires/phares de la charte.

4. Dans la mesure du possible, le programme d'actions prévisionnel triennal, auquel le plan de financement prévisionnel triennal figurant en annexe de la charte est adossé.

5. Les conclusions de l'enquête publique.

6. Une note présentant l'évolution du projet de charte depuis l'avis intermédiaire du ministre chargé de l'environnement, expliquant de façon synthétique comment ont été pris en compte les avis exprimés dans le cadre de la consultation intermédiaire lorsque l'avis du ministre a été sollicité (voir 3.1.4) et dans celui de l'enquête publique (voir 3.1.5).

7. Les délibérations des départements et régions, ainsi qu'un tableau récapitulatif des délibérations des communes et des EPCI à fiscalité propre.

8. Une note justifiant la cohérence du périmètre proposé au classement. En cas d'enclaves ou de discontinuités territoriales au sein du périmètre résultant de la consultation des collectivités territoriales et des EPCI à fiscalité propre, il convient de préciser les enjeux patrimoniaux et de développement ainsi que les dispositions prévues par la charte sur les espaces concernés et d'exposer les conséquences de l'absence de classement de ces espaces en termes de cohérence de l'action du parc sur l'ensemble de son territoire. Les raisons de la non approbation de la charte par certaines collectivités territoriales ou EPCI à fiscalité propre devront également être analysées.

9. Les tableaux de correspondance entre la charte et le cadre national de référence des projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 évoqués en 3.2.2 pour les parcs ayant fait une demande de reconnaissance Agenda 21 local postérieure à l'avis intermédiaire du ministre chargé de l'environnement lorsque cet avis a été sollicité.

10. Tout document d'accompagnement utile à la compréhension et à la mise en œuvre de la charte (voir 2.2), notamment le tableau de synthèse des dispositifs d'évaluation et de suivi (voir § 2.2.1.2 « L'évaluation et le suivi »).

Si l'avis intermédiaire du ministre chargé de l'environnement a été sollicité, les études préalables ont déjà été communiquées à cette occasion. Elles n'ont donc pas à être incluses dans le dossier de classement, mais ce dernier doit comporter un document de synthèse listant les études et documents de référence sur lesquels la charte soumise à enquête publique s'appuie.

Les services du ministère chargé de l'environnement procéderont ensuite aux consultations prévues par les dispositions de l'article R. 333-9 (CNP, FPNRF, consultation interministérielle). À cet effet, le préfet de région aidera le conseil régional et le syndicat mixte ou l'organisme préfigurateur à établir un rétro-planning le plus tôt possible, au moins six mois avant la date souhaitée pour une présentation du dossier devant le CNP, afin de prévoir une date prévisionnelle de passage en CNP. L'envoi du dossier au CNP et à la FPNRF devra se faire au plus tard quatre semaines avant la séance. Lorsque cette phase de consultation finale intervient plus de deux ans après celle organisée dans le cadre de l'examen intermédiaire, il peut être utile d'organiser une nouvelle visite des rapporteurs du CNP et de la FPNRF pour leur apporter un éclairage complémentaire sur les diverses évolutions de contexte ou du projet.

Au vu des différents avis recueillis, le ministre chargé de l'environnement proposera au Premier ministre de classer par décret le territoire en parc naturel régional pour une durée de douze ans. Son appréciation sera fondée sur :

- la qualité globale du dossier final (voir 2.1.2 et 2.2). Il sera particulièrement attentif aux éventuelles améliorations apportées au projet de charte depuis son avis intermédiaire lorsque celui-ci a été sollicité (voir 3.1.4) ;
- la cohérence du périmètre proposé au classement et la détermination des collectivités territoriales et EPCI à fiscalité propre, au regard des délibérations de ces derniers (voir 2.1.3) ;
- la capacité du syndicat mixte à conduire le projet de façon cohérente (voir 2.1.4).

L'avis motivé du préfet de région devra notamment apporter des éléments d'appréciation sur ces différents points.

Conformément aux dispositions de l'alinéa 2 de l'article R. 333-10, la charte peut être consultée au ministère en charge de l'environnement, dans la ou les préfectures et sous-préfectures concernées, au siège de la ou des régions concernées, à celui du syndicat mixte du parc ainsi que sur le site internet de ce dernier. À cette fin, une fois le classement ou renouvellement de classement prononcé, le préfet de région adressera au ministère chargé de l'environnement autant d'exemplaires de la charte que nécessaire afin que celui-ci procède à une officialisation de ces documents attestant leur conformité à la charte adoptée par décret.

3.1.8. L'adoption des statuts et des modifications statutaires

Création du syndicat mixte dans le cadre d'une procédure de classement

Cette partie ne décrit pas l'adoption des statuts d'un syndicat mixte préfigurateur, mais uniquement celle opérée pour un syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc créé *ex nihilo* dans le cadre de la procédure de classement.

Conformément au I de l'article L. 333-3, l'aménagement et la gestion des parcs naturels régionaux ne peuvent être confiés qu'à un syndicat mixte.

Les statuts sont élaborés par la région en concertation avec les collectivités territoriales et EPCI à fiscalité propre. Après recueil des délibérations dans le cadre de la consultation des collectivités et EPCI à fiscalité propre, puis adoption de la charte et des projets de statuts qui lui sont annexés, ces derniers sont approuvés par le préfet du département siège du syndicat mixte, en application de l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales. Il n'y a pas lieu que le préfet du département consulte à nouveau les collectivités et EPCI à fiscalité propre avant d'approuver les statuts.

Pour toute création *ex nihilo* d'un syndicat mixte, les dispositions de l'article L. 5211-45 du code général des collectivités territoriales imposent la consultation, pour avis simple, de la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI). Dans un souci d'efficacité de la procédure de classement, la CDCI peut être consultée de façon concomitante aux collectivités et EPCI à fiscalité propre. Par ailleurs, en vertu des dispositions de l'article L. 5111-6 du code général des collectivités territoriales, le préfet de département doit, avant d'autoriser la création du syndicat mixte, s'assurer de sa compatibilité avec le schéma départemental de coopération intercommunale ou avec les orientations en matière de rationalisation mentionnées au III de l'article L. 5210-1-1 du code précité.

Le plus souvent, le président de région convoque la première réunion du comité syndical.

Modification statutaire dans le cadre d'un classement ou d'un renouvellement de classement

Toute modification statutaire est opérée suivant les règles prévues dans les statuts, ou à défaut, à la majorité des deux tiers des membres du comité syndical, conformément aux dispositions de l'article L. 5721-2-1 du code général des collectivités territoriales.

À la différence des statuts créant le syndicat mixte, les modifications statutaires ne nécessitent pas de saisine de la CDCI.

Le préfet de département prend un arrêté modificatif dès lors qu'une modification statutaire est adoptée. Lorsque les modifications statutaires interviennent dans le cadre du renouvellement de classement du parc, elles sont autorisées par arrêté préfectoral après publication du décret d'adoption de la charte.

3.2. La reconnaissance comme Agenda 21 local

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 local, il est apparu souhaitable de favoriser leur rapprochement.

Basé sur trois années d'expérimentation, un protocole en date du 30 mars 2011 entérine un dispositif spécifique permettant de reconnaître une charte de parc naturel régional comme Agenda 21 local en tenant compte de la durée et des spécificités du classement. Il prend appui sur le cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux, dans lequel le parc doit inscrire ses orientations, mesures et dispositions.

Pour le syndicat mixte, la reconnaissance comme Agenda 21 local est l'occasion de formaliser de façon explicite la prise en compte du développement durable dans son action quotidienne. Cette démarche volontaire a pour ambition d'aboutir à une réflexion collective et à une vision transversale du territoire ainsi que de favoriser l'intégration partagée du développement durable par tous les acteurs.

Deux cas de figure sont envisagés.

3.2.1. Cas général : la reconnaissance demandée en amont de la procédure de création ou de renouvellement de classement

Plus la démarche Agenda 21 local est réalisée en amont, plus la prise en compte des éléments du cadre de référence est facilitée et susceptible d'enrichir la charte du parc naturel régional.

Ainsi, en cas de création ou de renouvellement de classement, la reconnaissance comme Agenda 21 local doit être demandée au plus tôt, préférentiellement au moment de la délibération prescrivant l'élaboration ou la révision de la charte (voir 3.1.1). Toute demande de reconnaissance

transmise postérieurement à l'envoi du dossier pour avis intermédiaire du ministre chargé de l'environnement lorsque celui-ci est sollicité (voir 3.1.4) sera soumise aux modalités de reconnaissance demandée par les parcs classés (voir 3.2.2).

La demande de reconnaissance s'exprime sous la forme d'une déclaration d'intention adressée au Délégué interministériel au développement durable, par le conseil régional ou l'organisme préfiguré en cas de création, le syndicat mixte en cas de renouvellement de classement.

Dans cette déclaration, ce dernier s'engage à prendre en compte le cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux dans l'élaboration ou la révision de la charte, ainsi qu'à promouvoir les démarches de développement durable et d'Agenda 21 local auprès des signataires de la charte et des partenaires du parc. Il précise également les motivations de l'engagement dans la démarche Agenda 21 local et la plus-value apportée par la prise en compte du cadre de référence dans l'élaboration ou la révision de la charte, ainsi que les actions prévues pour assurer la promotion du développement durable.

Les tableaux de correspondance entre le projet de charte et le cadre de référence proposés en annexe du dispositif doivent être joints au dossier d'avis intermédiaire du ministre chargé de l'environnement lorsque celui-ci est sollicité (voir 3.1.4).

Le préfet de région veillera à ce que le projet de charte intègre les trois points de vigilance signalés dans le protocole :

- la transcription des engagements figurant dans la déclaration d'intention ;
- la mise en œuvre d'une politique d'éco-responsabilité par le syndicat mixte, avec des objectifs concrets visant à minimiser l'impact environnemental des différentes activités qu'implique le fonctionnement de l'organisme ;
- la définition d'un dispositif d'évaluation stratégique et participatif qui peut utilement être construit à l'aide du référentiel national pour l'évaluation des projets territoriaux de développement durable et Agenda 21. Ce dispositif intègre les dispositifs d'évaluation par bilans réguliers de la mise en œuvre de la charte et de suivi de l'évolution du territoire prévus par les dispositions du c du 1^o du II de l'article R. 333-3 (voir § 2.2.1.2 « L'évaluation et le suivi »). La reconnaissance comme Agenda 21 local n'entraîne pas d'exigence spécifique supplémentaire.

La reconnaissance est prononcée par le Délégué interministériel au développement durable après le classement ou le renouvellement de classement du parc et pour la durée de celui-ci.

Une fois reconnu, le parc peut utiliser le logo « Agenda 21 local France » et est encouragé à participer au comité régional Agenda 21 concerné dès lors que celui-ci existe.

3.2.2. Cas particulier : la reconnaissance demandée par les parcs classés

Lorsque le parc est classé, la reconnaissance comme Agenda 21 local s'exprime sous la forme d'une déclaration d'intention adressée par le syndicat mixte au délégué interministériel au développement durable.

Dans cette déclaration, le syndicat mixte s'engage à prendre en compte le cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux dans la mise en œuvre de la charte, ainsi qu'à promouvoir les démarches de développement durable et d'Agenda 21 local auprès des signataires de la charte et des partenaires du parc. Il précise également les motivations de son engagement dans la démarche Agenda 21 local, ainsi que les actions prévues pour assurer la promotion du développement durable.

La demande s'accompagne des tableaux de correspondance entre la charte et le cadre de référence proposés en annexe du dispositif.

À la suite d'un examen du dossier réalisé par le groupe de suivi « parcs naturels régionaux – Agendas 21 », pouvant conduire à la formulation de recommandations concernant la mise en œuvre de la charte (qui pourront par ailleurs être prises en compte ultérieurement lors de la révision de la charte), la reconnaissance est prononcée par le délégué interministériel au développement durable pour la durée de classement résiduelle.