

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER
en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat

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

Paris, le 12 octobre 2010

Direction de l'eau et de la biodiversité

Sous-direction des espaces naturels

Le Directeur général de l'Aménagement, du Logement
et de la Nature

à

Messieurs les présidents des conseils d'administration
des établissements publics de parcs nationaux

Messieurs les présidents des groupements d'intérêt
public de préfiguration de parcs nationaux

Nos réf. :

Vos réf. :

Affaire suivie par : Christian BARTHOD
christian.barthod@developpement-durable.gouv.fr

Tél. 01 40 81 29 94 – Fax : 01 40 81 82 55

Courriel :

Objet : précisions sur l'élaboration des chartes de parcs nationaux au regard des avis intermédiaires du CNPN et du CIPN émis sur les projets de charte du parc national de la Vanoise, des Ecrins et du Mercantour

Comme demandé en réunion de bureau de Parcs nationaux de France, le 30 juin 2010, veuillez trouver ci-après les réponses de la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) à certaines questions d'intérêt général pour l'ensemble des chartes de parcs nationaux, apparues à l'occasion de l'examen intermédiaire par le conseil national de protection de la nature (CNPN) et le comité interministériel des parcs nationaux (CIPN) des avant-projets de chartes du parc national de la Vanoise, des Écrins et du Mercantour.

Comme les parlementaires présents au bureau l'ont souligné, je rappelle en premier lieu que les avis du CNPN et du CIPN sont des avis simples que le ministère de tutelle des établissements publics de parcs nationaux n'est certes pas obligatoirement tenu de suivre. Nonobstant les spécificités des modalités d'application de la réglementation dans le cœur, la charte est d'abord un outil de contractualisation entre les parties prenantes autour d'un projet de territoire, reflétant à la fois des données objectives du territoire et le positionnement des acteurs. Pour qu'il y ait contrat, il faut accord des parties. C'est ce pourquoi la lettre circulaire du 24 novembre 2009 que je vous avais adressée a déjà pris clairement certaines options, auxquelles je vous invite à vous rapporter.

Néanmoins, j'appelle instamment votre attention sur l'intérêt d'examiner attentivement les remarques et suggestions du CNPN et du CIPN, quitte à argumenter de façon précise et convaincante sur l'impossibilité ou l'incapacité d'y donner suite, et ceci pour au moins quatre raisons :

- nombre des remarques et suggestions s'appuient sur la lecture de la loi, des décrets et des arrêtés ministériels, et reflètent donc bien une manière a priori légitime d'interpréter les textes qui

encadrent la procédure et le contenu de la charte. J'appelle votre attention sur le fait que le Conseil d'Etat montrera nécessairement une très grande vigilance sur la conformité de la charte avec la lettre et l'esprit des textes (loi du 14 avril 2006, décret général, décrets propres à chaque parc national, arrêté définissant les principes fondamentaux des parcs nationaux) et pourrait partager certaines des lectures du CNPN et CIPN ;

- le CNPN a la mémoire de toutes les expériences de contractualisation via les chartes des parcs naturels régionaux, et sa riche expérience revêt de fait un grand intérêt pour les équipes et les conseils d'administration des établissements publics des parcs nationaux, même si le CNPN, comme la DEB, est bien conscient qu'une charte de parc national n'est pas assimilable à une charte de parc naturel régional (parmi les nombreuses différences, absence de référence à la solidarité avec le cœur et absence de modalités d'application d'une réglementation spéciale d'un espace réglementaire protégé classé « cœur »), et que les chartes de deuxième génération auront vocation à être plus ambitieuses que les premières dans la logique de la réforme, d'adhésion volontaire des communes de l'ex zone périphérique ;
- le CIPN, en réunissant les principaux ministères concernés, intègre l'ensemble des politiques que l'Etat devra mener sur le territoire concerné par le projet de charte en cohérence avec les objectifs, orientations et mesures de la charte ; il s'assure notamment de la cohérence des mesures engageant les compétences de l'Etat avec les orientations, et notamment de la capacité de l'Etat à les mettre en œuvre ; il reste le garant des équilibres trouvés lors de l'élaboration des décrets s'appliquant à chaque établissement public de parc national ;
- le Conseil d'Etat a obligatoirement connaissance des avis donnés par le CNPN et le CIPN sur la version finale de la charte, et s'assure du caractère convaincant des réponses apportées par le Gouvernement aux réserves éventuellement formulées par ces organismes consultatifs.

Vous trouverez ci-après les principales recommandations et leurs précisions dans l'**annexe n°1**.

Le **caractère** doit répondre au cahier des charges défini en annexe. Sur le fond, il doit être non contradictoire et toujours univoque et sur la forme, être extrêmement synthétique (2 pages maximum) et unique (sans renvoi à une annexe de la charte).

Le **diagnostic** doit, sans oublier d'identifier les succès, forces et atouts du territoire et de ses acteurs, impérativement formuler, sans trop de circonlocutions, les problèmes de gestion identifiés (exemples : charge pastorale excessive ou insuffisante, éventuelles pratiques antiparasitaires problématiques, risques de transmission d'agents pathogènes de la faune domestique à la faune sauvage, etc.), qui vont ensuite, dans le déroulement logique de la charte, motiver successivement la définition des enjeux, des objectifs (cœur) ou orientations (aire d'adhésion) et des mesures (y compris les mesures d'accompagnement de l'établissement public du parc national auprès de telle catégorie d'acteur local).

S'agissant des **mesures**, il est légitime de considérer qu'un certain nombre d'entre elles, non explicitées au moment de l'élaboration de la charte sont susceptibles d'émerger au cours de sa durée de validité, en fonction de besoins nouveaux, de l'évolution du contexte, de la formalisation de partenariats, etc. A cet effet, je vous invite à vérifier que les objectifs et orientations soient rédigés de telle façon qu'ils ouvrent la possibilité de décliner, pendant la durée de la charte, des mesures complémentaires répondant à ces lignes directrices. Le CNPN et le CIPN recommandent fortement de supprimer la notion d'« exemples » de mesures, pour lui substituer une liste de mesures au contenu précis « relevant de la compétence de ... », en précisant qu'elle est non exhaustive.

Les **modalités d'application de la réglementation spéciale du cœur du parc** servent pour leur part à éviter toute suspicion d'arbitraire dans la mise en œuvre de la réglementation du cœur du parc définie dans le décret de création, elles doivent être présentées sous une forme précisée en annexe n°1.

La **carte des vocations** est l'élément le plus sensible. Une pré-rédaction d'un projet de charte sans qu'elle soit accompagnée d'une projection cartographique (carte des vocations sur l'ensemble du cœur, de l'AOA et de l'aire maritime adjacente, ou « pré-plan de parc ») s'est toujours révélée à l'usage une perte de temps considérable pour les chartes de parcs naturels régionaux. La différenciation et la caractérisation des espaces du parc en fonction de leur valeur et sensibilité écologique et/ou paysagère sont fondamentales. Elles permettent, dans la rédaction du document, de prévoir des mesures de préservation, de gestion ou de restauration d'autant plus précises et ambitieuses que la valeur de ces espaces est caractérisée et considérée comme élevée ; elles conditionnent d'ailleurs également en large partie la pertinence des choix qui seront finalisés en matière de modalités d'application de la réglementation dans le cœur. Une attention particulière sera apportée à ce que l'approche soit dynamique, pour prendre en compte les liaisons et les connexions écologiques à maintenir ou à restaurer, tant à l'intérieur du périmètre qu'avec l'extérieur.

Pour les parcs nationaux de métropole, la loi prévoit dans le cœur et l'aire d'adhésion la **compatibilité** des documents d'**urbanisme** avec la charte. L'exercice de la première génération de charte ne permet souvent pas, à ce stade de la concertation, de proposer des mesures très ambitieuses en matière d'urbanisme, et le CNPN comme le CIPN sont conscients que la première génération de charte ne pourra pas prendre en compte tous les problèmes du territoire et de ses acteurs, ni même leur apporter dans tous les domaines une réponse effective et convaincante. Toutefois, conformément à l'esprit de la loi, dans un espace d'exception comme celui d'un parc national, il n'est pas possible de laisser sous silence cette question : elle doit alors être abordée sous l'angle de ce qui est assumable localement. A cette fin, le CNPN et le CIPN invitent les établissements publics des parcs nationaux à réexaminer dans les orientations de l'aire d'adhésion les ambitions formulées à l'occasion des débats menés dans le cadre des directives territoriales d'aménagement, pour justifier une réelle valeur ajoutée de la charte.

La thématique des « **réserves** » doit être distinguée selon l'objet de la réserve. S'agissant des **réserves intégrales** dans le cœur du parc national, la charte doit préciser la méthode de travail (critères de sélection notamment, en intégrant dans l'analyse tous les types de milieux naturels sans exclusion a priori), le calendrier et la carte des vocations doit identifier les sites potentiels, dans les limites rappelées à l'annexe n°1. Le cas particulier des réserves biologiques forestières en cœur de parc national fera l'objet d'une note complémentaire d'ici la fin de l'année. S'agissant des **réserves naturelles nationales contiguës** situées à l'extérieur du cœur du parc national, la charte doit a minima préciser la méthode de travail et le calendrier de leur reclassement en cœur.

La **procédure d'élaboration partenariale** doit faire apparaître les partenaires privés comme parties associées activement à l'élaboration et à la mise en œuvre de la charte, et questionnent l'établissement public du parc sur les discussions en cours et sur la prise en compte de leurs intérêts au regard des différents enjeux identifiés sur le territoire. Le CNPN et le CIPN souhaitent que la rédaction de la charte traduise clairement cette volonté du législateur concernant les partenaires autres que les élus, dont l'importance n'est plus à souligner.

Le dispositif de suivi et d'**évaluation** doit préciser la méthode d'élaboration d'indicateurs permettant de suivre la mise en œuvre des principaux objectifs et orientations. Dans certains cas, des indicateurs pourront d'ores et déjà figurer expressément, comme par exemple qu'à échéance de « mi-parcours de la charte, au moins la moitié des communes seront dotées de ... » (d'une réglementation de la circulation motorisée, d'un règlement local de publicité, etc.).

Pour les demandes complémentaires du CNPN et du CIPN je vous invite à lire l'annexe n°1. La consultation du CNPN et du CIPN se fait sur la base d'un texte qui a été endossé par le conseil d'administration, ou par le bureau sur mandat explicite du conseil d'administration, et comprenant un projet de texte, un état avancé des propositions de modalités d'application de la réglementation dans le cœur, et la carte des vocations. Lors de l'examen par le CNPN, la participation du président, ou d'un vice-président, à tout le moins d'un administrateur ayant la qualité d'élu est vivement souhaitable et facilite le dialogue avec le CNPN.

J'invite enfin chaque établissement public de parc national et chaque groupement d'intérêt public de préfiguration à toujours prendre connaissance des projets de chartes des autres parcs nationaux et de prendre le plus grand compte des recommandations du CNPN et CIPN émises sur celles-ci.

Le Directeur général de l'Aménagement, du
Logement et de la Nature



Jean-Marc MICHEL

Copies à : MM. les directeurs des établissements publics de parcs nationaux

MM. les directeurs des groupements d'intérêt public de préfiguration du parc national des Calanques et du parc national entre Champagne et Bourgogne

MM. les Préfets, Commissaires du gouvernement, et autres Préfets concernés

M. le Préfet maritime de la Méditerranée et M. le Préfet de la Martinique, représentant de l'Etat dans la zone maritime des Antilles

MM. les Préfets, Commissaires du gouvernement auprès des groupements d'intérêt public de préfiguration de parcs

MM. le président et le directeur de l'établissement public Parcs Nationaux de France

M. le vice-président du Conseil national de la protection de la nature

M. le président de la commission chargée des parcs naturels régionaux et des chartes des parcs nationaux du CNPN

M. le président du Comité interministériel des parcs nationaux (DIACT)

Mme et MM. les DREAL ou DIREN concernés

Mme la directrice des affaires juridiques

Annexe n°1

Le caractère du parc

Comme l'a rappelé à plusieurs reprises la conseillère d'Etat qui assiste la DEB et les établissements publics sur la charte, l'objectif premier de la définition du caractère du parc est de permettre d'apprécier juridiquement, en dernière limite de raisonnement (lorsque les textes en vigueur ne permettent pas d'y répondre catégoriquement), si une activité humaine peut être exercée ou non dans le cœur du parc national et en ce sens, si une décision de refus d'autorisation spéciale dans le cœur est régulière. Le caractère vient en complément (et au dessus, en terme d'esprit des textes) des modalités d'application de la réglementation spéciale du cœur, pour mettre à la disposition des parties et en dernier recours du juge administratif une référence fondamentale, objective et officielle, qui ne relève pas de la seule appréciation d'un directeur d'établissement ou du conseil d'administration, afin de permettre d'apprécier si l'activité projetée dans le cœur est ou non de nature à "altérer le caractère du parc national " au sens de l'article L.331-4-1 du code de l'environnement.

Si le caractère concerne le parc aux termes de la loi, c'est-à-dire bien le cœur et l'AOA, et le cas échéant l'aire maritime adjacente (AMA), il trouve toutefois l'essentiel de ses fondements dans les caractéristiques qui ont conduit à classer l'espace terrestre ou maritime en parc national, et donc en premier lieu dans celles du cœur. Mais il est légitime de souligner ce qui fait la "complémentarité" entre le cœur et l'AOA, y compris au delà de la seule solidarité écologique, tout en définissant clairement et distinctement le caractère du cœur par rapport à celui de l'ensemble du caractère du parc (AOA et AMA). Il ne s'agit donc pas d'une carte de visite du parc national, ni d'un descriptif, ni d'un diagnostic, ni d'orientations.

Le caractère "irrigue" la charte et justifie les grands choix du projet de territoire : chacun des objectifs et mesures de la charte, pour le cœur, et chacune des orientations et mesures, pour l'aire d'adhésion, et le cas échéant de l'aire maritime adjacente, doit pouvoir être évalué à l'aune du caractère pour vérifier qu'ils sont soit "efficaces pour préserver le caractère", soit compatibles ou neutres, mais jamais contre-productifs pour le caractère. Bien évidemment, cette analyse ne se mène pas de la même façon pour le cœur et l'AOA, même s'il convient de porter une attention particulière aux futures actions menées dans l'aire d'adhésion effective et susceptibles d'avoir un impact significatif sur le cœur, et la charte ne comprend pas exclusivement des éléments en rapport avec le caractère (s'agissant de coopération internationale, d'écoresponsabilité, de communication). Le Conseil d'Etat considérant que la définition du caractère, si elle est hautement souhaitable pour les parcs créés avant la loi de 2006, n'est obligatoire que pour les seuls parcs à créer (arrêté relatif aux principes fondamentaux), il sera d'autant plus vigilant sur le fait que l'énoncé du caractère, en tant qu'il concerne le cœur, ne soit pas de nature à nourrir un contentieux qui encombre le prétoire du juge ; en ce sens il demande au Gouvernement de prendre résolument une rédaction opératoire, non contradictoire, objective, en acceptant le cas échéant, d'illustrer l'esprit des lieux que l'on souhaite préserver.

Certains autres types de considérations extrêmement importantes ont pu être localement compris comme relevant du caractère du parc, sans pour autant correspondre à l'esprit de la loi rappelé ci-dessus. Il convient dès lors d'envisager de les mettre en valeur en dehors des éléments devant figurer dans le dossier d'enquête publique ou, si cette perspective se heurte à de trop vives résistances, de les placer sous une autre rubrique, sous forme par exemple d'une annexe relative aux éléments contribuant à l'« identité » du territoire.

Le diagnostic

Le diagnostic doit se décliner sous l'aspect démographique, patrimonial (naturel, paysager et culturel), institutionnel (local et, le cas échéant, transfrontalier) et socio-économique (y compris les flux de circulation, les flux touristiques, dans toute la mesure du possible sur le territoire du parc, mais plus généralement, faute de données assez fines, à une échelle plus grande que celle du seul parc *stricto sensu*).

Le CNPN et le CIPN sont attachés à ce que le diagnostic soit étayé de données statistiques actualisées et si possible prospectives (volets démographique et socioéconomique), notamment sur les différentes composantes du patrimoine et sur les activités agricoles, pastorales, forestières, touristiques et le cas échéant halieutiques (superficies en cœur et dans l'aire optimale (ou maximale, ou libre) d'adhésion (AOA), types de clientèles, etc.). Des annexes peuvent être proposées sur les espèces « patrimoniales » mentionnées dans la charte. Les surfaces rapportées permettront, pour les parcs d'outre-mer, de préciser clairement s'ils remplissent ou non les seuils mentionnés aux I et II de l'article L. 331-15 du code de l'environnement. Pour autant, les annexes doivent rester limitées. Vous trouverez en annexe n°2 le détail de la composition du dossier soumis à l'enquête publique.

Le CNPN et le CIPN, tout comme les acteurs locaux, accordent une attention particulière à la mise en perspective de la cohérence des politiques publiques menées dans le parc. A cette fin, pourront aussi être mis en avant, dans ce diagnostic, les éléments issus de votre contribution à la mise en œuvre des plans nationaux d'actions en faveur des espèces menacées et/ou, pour les parcs nationaux métropolitains, ceux que vous souhaitez porter à la connaissance du préfet de région lors de votre participation aux déclinaisons régionales de la stratégie nationale de création des aires protégées terrestres métropolitaines.

Les mesures de la charte

La loi prévoit des mesures découlant des objectifs déterminés pour le cœur et des orientations fixées pour l'aire d'adhésion. Il apparaît clairement que compte-tenu de la durée de la charte fixée à 15 ans, ces mesures ne peuvent rentrer dans un niveau de détail très précis, mais elles doivent décliner de façon claire et univoque les grands choix stratégiques (objectifs ou orientations) retenus pour les espaces classés en cœur, AOA et AMA et identifier clairement les partenaires qui s'engagent dans la mise en œuvre des mesures. Cette liste ne peut pas prétendre être exhaustive.

La notion de mesures précise « relevant de la compétence de ... » est liée au fait que l'approbation par l'Etat d'une charte d'un parc naturel régional intervient après la « signature du contrat », l'adhésion des communes ou les mentions relatives à leurs « engagements » dans la charte ne soulèvent pas de difficultés. En revanche, s'agissant des parcs nationaux, la circonstance que l'approbation par l'Etat intervienne avant la « signature du contrat », implique que de telles mentions posent question. Afin de maintenir dans son principe l'engagement juridique consécutif à l'adhésion, tout en adaptant la formulation au cas particulier des parcs nationaux, la locution à insérer dans les chartes des parcs nationaux est cette périphrase de mesure « relevant de la compétence de ... », à l'exclusion de toute autre locution.

Le CNPN souhaite que les dispositions relatives à l'éco-responsabilité mentionnent, à titre notamment d'exemplarité, les mesures relevant de la compétence de l'établissement public du parc national. Plus généralement, il est éminemment souhaitable que les dispositions relatives à un domaine mentionnent clairement les mesures relevant de la personne publique compétente sur ce domaine, par exemple ce qui relève de l'Etat pour l'agriculture, le pastoralisme, la forêt, la chasse, les ressources halieutiques, etc.

Dans le cadre de l'élaboration de la charte, ou en parallèle, l'EP du PN sera probablement interpellé par le préfet de région sur sa contribution à la déclinaison régionale de la stratégie nationale de création des aires protégées terrestres métropolitaines, permettant de répondre aux enjeux prioritaires identifiés dans cette stratégie.

Sur le volet agricole, compte-tenu notamment des enjeux souvent identifiés, en terme de préservation du foncier dans les fonds de vallées, il peut être légitime qu'après concertation, les chartes mentionnent, dans le cadre des mesures relevant de la compétence des communes, le classement de certaines zones agricoles prioritaires en « zones agricoles protégées » (en application de l'article L. 112-2 du code rural et de la pêche maritime).¹

¹ Ce type de mesure dans une charte de parc national s'analyse comme une valeur ajoutée par rapport au droit commun déjà applicable sur le territoire, souhaitée par le CNPN et le CIPN. Elle a vocation à s'inscrire ici en amont des SCoT qui devront en tout état de cause analyser la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix dernières années, déterminer les espaces à protéger et arrêter des objectifs chiffrés de limitation de cette consommation (cf. l'alinéa 2 de l'article L. 122-1-2 et II de l'article L. 122-1-5 du code de l'urbanisme, dans leur rédaction issue du 2° du I de l'article 17 de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010



Les modalités d'application de la réglementation spéciale du cœur du parc

Ces modalités sont rédigées selon un format (tableau deux colonnes) et une trame (formules, éléments de rédaction) commune, d'ores et déjà proposée par la DEB, adaptée en tant que de besoin à chaque cœur de parc.

La cartographie

Comme je le rappelais dans ma lettre du 24 novembre 2009, le zonage des vocations, prévu par les textes, est un enjeu fort de la charte, dans la mesure où il fonde l'opérationnalité à moyen et long termes du projet de territoire. Ce zonage concerne l'ensemble du territoire. Dans les DOM, la charte pour sa partie hors cœur, notamment la cartographie des vocations, devra être compatible avec le SAR, et notamment sa traduction spatiale. Par ailleurs des modalités d'application de la réglementation dans le cœur peuvent également, le cas échéant, conduire à une spatialisation et une traduction cartographique dans des cartes complémentaires dédiées à telle ou telle modalité, en prenant soin de vérifier que ces cartes sont cohérentes avec la carte des vocations.

En matière de zonage des vocations et de cartes, l'expérience des parcs naturels régionaux, avec ses succès et ses difficultés, me conduit à insister sur la complémentarité indissociable entre la rédaction du document et la carte des vocations (parfois désignées sous l'appellation de « plan » de parc), les deux formant traditionnellement la charte (pour les parcs naturels régionaux et les parcs nationaux), à la différence près des modalités d'application de la réglementation spéciale du cœur du parc national). Les mesures les plus importantes d'une charte de parc, notamment celles qui concerneront la préservation du patrimoine naturel, culturel et paysager, mais aussi les grandes options en terme de projets, ne sont pas des mesures générales qui s'appliquent à tout le territoire, mais le plus souvent des mesures précises qui s'appliquent à certaines zones identifiées sur le plan du parc en fonction de leur vocation, ou selon leur situation en cœur ou en AOA.

La traduction cartographique des orientations (AOA) en termes de vocations sera déterminante ensuite pour permettre l'application de ce que prévoit la loi, à savoir l'appréciation de la compatibilité (avec une nuance légale pour l'outre-mer) des documents d'urbanismes des communes (SCoT, PLU et cartes communales) avec ces vocations et l'appréciation de la cohérence des actions des autres acteurs publics avec la charte sur ces mêmes espaces d'aire d'adhésion effective.

Sur la forme, il est très fortement recommandé que la carte des vocations adressée au CNPN et au CIPN soit au format A zéro sur un recto, avec une légende faisant clairement apparaître le cœur et les réserves naturelles dans l'AOA. Elle peut très utilement également comprendre, sur l'un de ses côtés, des cartes en format réduit dédiées à une clef de lecture (exemple : mobilité, flux de circulation, sur une échelle intégrant les espaces périphériques aux espaces classés en cœur, AOA et aire maritime adjacente ; il est à souligner que la projection cartographique des sites Natura 2000 est utile lors du passage pour avis en CNPN mais n'a pas vocation à figurer sur la carte des vocations du parc ni sur l'un de ses encarts, sa place est davantage sur le site internet de l'établissement public du parc, dans les éléments complémentaires au dossier d'enquête publique pouvant être consultés par le public (cf. voir en annexe n°2, 3 bis)).

Sur le fond, chaque « vocation » doit faire l'objet d'un code couleur (pas de couleur transparente) et, à défaut d'être monovalente (ce qui est logiquement rare), faire l'objet d'une priorisation logique et claire des différentes vocations en son sein, afin qu'elle ne puisse pas être assimilée comme étant analogue à une autre « vocation ». L'énoncé du diagnostic, des enjeux, objectifs et orientations doit prendre soin de ne pas multiplier les entités géographiques de découpage du parc, pour ne pas créer de doute dans l'esprit des acteurs locaux, et le cas échéant du juge saisi par un recours, sur une éventuelle incohérence entre ces entités et la carte des vocations.

dite Grenelle II, en vigueur six mois après la publication au JO du 13 juillet 2010 cf. VIII de l'article 17, soit le 13 janvier 2011).



Urbanisme et compatibilité

Au-delà des mesures générales susmentionnées, le CNPN insiste en particulier pour que :

- les chartes affichent préférentiellement des orientations pour les zones et les projets en aire d'adhésion localisés à proximité du cœur et les autres projets susceptibles d'avoir un impact négatif sur le cœur ;
- une attention particulière soit portée aux espaces consacrés aux domaines skiables ou autres pôles touristiques majeurs, en s'attachant à localiser les domaines skiables et les surfaces actuellement urbanisées sur le fond de la carte des vocations ou sur l'un de ses encarts ;
- soient identifiées, le cas échéant, les grandes coupures d'urbanisation essentielles pour le maintien de l'activité agricole, de la fonctionnalité écologique et des paysages (ou les principes les régissant) ;
- soient déterminés les bourgs et les hameaux dont l'intérêt patrimonial peut justifier des mesures adaptées ;
- soient affichées des ambitions nouvelles de couplage entre développement économique et protection de la nature en s'appuyant sur la notion de solidarité écologique en vue de la seconde génération de charte ;
- soient bien identifiés les questions posées et les engagements en terme de méthode et de calendrier que prendront les adhérents à la charte à défaut de propositions de mesures ambitieuses.

Les réserves intégrales dans le cœur du parc national

L'identification des sites potentiels doit être faite sans l'usage du conditionnel. Sur ces sites potentiels devront être définis des vocations spécifiques potentielles, et des objectifs de protection spécifiques potentiels. Au titre des mesures spécifiques, devra figurer notamment l'engagement d'une enquête publique sur leur classement en réserve intégrale, mesure relevant de la compétence de l'Etat.

Dans la mesure où le régime juridique de ce type d'espace protégé relève du seul code de l'environnement, une charte ne peut énoncer de procédure particulière, relative à l'accord préalable des communes par exemple. Au mieux, la charte peut seulement énoncer qu'un consensus local sera recherché « autant que faire se peut ». Dans le cas contraire, en opportunité, le CNPN donnera un avis simple défavorable et, en droit, le Conseil d'Etat renverra (au titre de son avis conforme) au Gouvernement le projet de décret en Conseil d'Etat d'approbation et la charte pour purger cette illégalité et l'invitera, considérant qu'il s'agit là d'une modification substantielle, à recommencer toute la procédure de concertations locales et nationales sur une nouvelle version de charte corrigée (consultation institutionnelle, enquête publique, etc.).

Les réserves naturelles contiguës au cœur du parc national

Le Gouvernement a été invité avec insistance par le Conseil d'Etat depuis l'examen du projet de réforme législative à reclasser en cœur de parc *national* les réserves naturelles *nationales* contiguës au cœur. A l'occasion de la réforme des décrets de création, l'échéance a de nouveau été repoussée à celle des chartes de première génération. Chaque établissement public de parc national doit désormais choisir entre le reclassement (modification du décret de création en ce sens, concomitant à la charte, c'est-à-dire deux dossiers d'enquête publique, avec le risque que cela induirait en terme de réouverture possible de négociations sur le périmètre de cœur du parc) ou bien la définition dans la charte de la méthode et du calendrier pour atteindre l'objectif de reclassement de tout ou partie des réserves naturelles nationales contiguës en cœur du parc, en motivant le cas échéant le non reclassement en cœur de certaines



réserves. Dans le cas d'éventuels déclassements partiels, le principe de compensations doit être affirmé afin de donner une vision de l'économie générale de la politique de reclassement des réserves naturelles en cœur de parc.

Le vocabulaire

Les termes consacrés par la loi doivent faire l'objet d'un emploi univoque. En ce sens, « parc national » ne doit être utilisé que pour désigner l'espace terrestre ou maritime compris dans le périmètre du cœur, de l'aire d'adhésion effective et de l'aire maritime adjacente, « établissement public du parc national » dans les occurrences visant l'établissement, « caractère du parc national » pour le seul caractère susmentionné, « objectifs » seulement pour le cœur et « orientations » pour l'aire d'adhésion et, le cas échéant, l'aire maritime adjacente.

Le futur (« la charte devra prévoir ... ») ne doit pas être employé, dans la mesure où le CNPN et le CIPN doivent être saisis sur un projet de charte complet pour ne pas dire définitif, ni abuser de superlatifs (richesse « infinie », biodiversité « record », la « plus grande biodiversité du monde » etc.) en ne les réservant qu'aux cas circonstanciés, scientifiquement démontrables et assumés par le conseil scientifique.

Le vocabulaire utilisé en rapport avec les mesures de labellisation ou de « marque » doit pour sa part reprendre les seuls éléments de rédaction juridiquement adéquats déjà proposés par Parcs nationaux de France aux établissements publics des parcs de la Vanoise, des Écrins et du Mercantour.

Dans la mesure où chaque établissement public de parc national est assujéti à un principe de spécialité (articles L. 331-9 et R. 331-22), quand son intervention est mentionnée, les occurrences relatives le cas échéant à la santé ou à l'éducation doivent être intégrées dans des locutions du type « mesures relevant de la compétence de l'établissement public de parc national : aider, dans la mesure de ses moyens, les acteurs locaux compétents, à la résolution du problème fondamental de ..., en mettant à disposition sa logistique ». Dans le même sens, compte tenu de la compétence juridique du Procureur de la République pour définir la politique pénale, les occurrences relatives à la police (judiciaire, c'est-à-dire la recherche et la constatation des infractions par les agents de l'établissement public de parc national) doivent être intégrées dans une locution du type « mesures relevant de la compétence de l'établissement public de parc national : proposer au Procureur de la République, pour actualiser [ou définir] la politique pénale, de ... ».

Lorsque la loi distingue l'aire optimale d'adhésion et de l'aire d'adhésion effective, pour leur appliquer des régimes juridiques différents, la charte ne peut pas légalement dire le contraire. Même si la demande locale en ce sens peut s'avérer forte, une charte ne peut en aucun cas énoncer que les moyens financiers de l'Etat, ceux de l'établissement public du parc national, seront indifféremment alloués aux projets des acteurs locaux localisés sur ces deux types de zones. La lettre et l'esprit de la loi ayant clairement entendu faire de ce soutien financier une « prime » à l'adhésion. La prévalence d'un soutien financier sur le territoire des communes adhérentes n'est toutefois pas exclusive de toute aide sur le territoire d'une commune non adhérente, pour cofinancer par exemple un point d'information dans une ville porte.

Chaque charte doit comprendre en annexe un glossaire et, le cas échéant, une liste des sigles utilisés. Le glossaire doit être, à l'exception des particularités locales qui le justifient, identique à toutes les chartes, notamment s'agissant de définitions d'éléments du patrimoine. Parcs nationaux de France est chargé de superviser l'élaboration de ce glossaire pour les notions et concepts communs à tout ou partie des parcs.

Chaque charte doit comprendre un chapitre libellé « objectifs pour le cœur » et un autre « orientations pour l'aire d'adhésion » (et un autre le cas échéant « orientations pour l'aire maritime adjacente »). Cette économie rédactionnelle permet, sans pour autant méconnaître la loi, de ne pas avoir à afficher l'exclusivité du développement durable pour l'aire d'adhésion. Toutefois, si le conseil d'administration en manifeste la volonté, les intitulés des chapitres peuvent reprendre la rédaction prévue par la loi : « objectifs de protection du patrimoine naturel, culturel et paysager », « orientations de protection, de mise en valeur et de développement durable ».

La procédure d'élaboration partenariale

La charte propose un projet de territoire partenarial qui concerne tous les acteurs du territoire de l'aire optimale d'adhésion. Certes, l'aire d'adhésion effective sera déterminée par la libre adhésion des communes, et ceci démontre toute la place que les élus doivent prendre dans l'élaboration de la charte. Néanmoins, une charte qui ne reconnaîtrait pas la place importante qu'occupent les acteurs du monde rural, comme les agriculteurs, les forestiers, les acteurs du tourisme, les réseaux associatifs et les autres usagers, ne respecterait pas l'esprit de la loi. Si la loi ne prévoit pas expressément d'adhésion des personnes privées à la charte, ce silence n'a pas pour objet ou effet de leur interdire la possibilité de manifester leur volonté d'appliquer les objectifs et orientations dans le cadre de contrats de partenariat pour la mise en œuvre de la charte, susceptibles de déboucher par exemple sur le référencement de leurs activités avec la marque collective du parc.

Les partenariats envisagés et les moyens de leur mise en œuvre, au travers notamment de l'énoncé des mesures et de futurs « contrats de partenariat » d'application de la charte avec les personnes morales de droit privé concernés par le parc prévus par le législateur (1 in fine de l'article L. 331-3), doivent permettre aux partenaires signataires d'être pleinement conscients de la nature de leur engagement.

L'évaluation de la mise en œuvre de la charte

Le dispositif d'évaluation précisera les modalités en terme de gouvernance et précisera qu'une évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre de la charte sera présentée pour information au CNPN et au CIPN.

Demandes complémentaires du CNPN et du CIPN

S'agissant du CIPN, une rédaction-type relative à la Défense nationale a d'ores et déjà été validée en CIPN et doit être insérée en « chapeau » à la partie relative à l'aire d'adhésion : « *Dans l'aire d'adhésion, les dispositions énoncées par la présente charte ne sauraient avoir pour conséquence d'entraver ou de limiter la réalisation des activités, installations ou travaux répondant à un impératif de défense nationale* ».

Hors dossier d'enquête publique, les établissements publics des parcs de montagne, marins et d'outre-mer devront présenter lors de leur passage pour avis au CIPN les concordances entre d'une part, le schéma de massif (et DTA), le schéma de mise en valeur de la mer ou le schéma d'aménagement régional et d'autre part, la charte. Ce tableau (deux colonnes) de concordance permettra d'apporter au CIPN les éléments probants de cohérence de ces différents documents relevant du même niveau normatif d'approbation (décret en Conseil d'Etat). Enfin, le CIPN confirme que la thématique RTM (restauration des terrains de montagne) relève de la qualification de travaux de sécurité civile.

S'agissant du CNPN, je vous demande de réserver le meilleur accueil aux rapporteurs du CNPN, de leur accorder un entretien lors de leur déplacement de terrain (déterminant pour préparer l'avis intermédiaire, 2 jours en métropole, plus en outre-mer) ou à défaut, un rendez-vous téléphonique. Les dates de réunions prévisionnelles de passage en CNPN seront pour leur part confirmée ou non en fonction de l'état d'avancement des éléments constitutifs de la charte (charte rédigée ; cartographie des vocations de l'ensemble du cœur, de l'aire optimale d'adhésion et, le cas échéant, de l'aire maritime adjacente ; modalités d'application de la réglementation du cœur). Enfin, le CNPN demande que lors de l'avis intermédiaire un bilan de l'action de l'établissement public du parc national soit présenté en le mettant en perspective avec le projet de territoire de la charte (ce bilan n'a pas vocation à figurer dans une annexe de la charte, sa place est davantage sur le site internet de l'établissement public du parc, dans les éléments complémentaires au dossier d'enquête publique pouvant être consultés par le public (cf. voir en annexe n°2, 3 bis)).



Annexe n°2

Composition du dossier soumis à la consultation institutionnelle et à l'enquête publique

Dans la mesure où une réforme des enquêtes publiques a été engagée par la loi dite Grenelle II (article 236) il convient ici de prendre en compte le projet de décret d'application en cours d'élaboration.

Le dossier doit comprendre :

a) D'une part, la pièce exigée par la réglementation des parcs nationaux : « le projet de **charte** »², c'est-à-dire :

- le caractère, le diagnostic, les enjeux, le rappel des principes fondamentaux, les objectifs/mesures pour le cœur, les orientations/mesures pour l'aire d'adhésion, les orientations/mesures pour l'aire maritime adjacente, les moyens et la gouvernance en rapport avec le dispositif d'évaluation,
- la carte des vocations,
- les modalités d'application de la réglementation du cœur du parc national,
- des annexes : un glossaire, une liste des sigles utilisés, et le cas échéant des annexes complémentaires (type cartographie d'une modalité d'application de la réglementation)

b) D'autre part, les autres pièces exigées par le droit commun rénové des enquêtes publiques³ :

1° Une **note de présentation** non technique, indiquant :

- les coordonnées du responsable du projet de charte (établissement public du parc national, ou groupement d'intérêt public de préfiguration),
- l'objet de l'enquête publique,
- les caractéristiques les plus importantes du projet de charte,
- (dans la mesure où l'étude d'impact et l'évaluation environnementale ne sont pas requises) un résumé des principales raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de l'environnement, le projet de charte soumis à enquête a été retenu ;

2° La mention des **textes** qui régissent l'enquête publique en cause, l'indication de la façon dont cette enquête publique s'insère dans la procédure administrative relative au projet de charte, ainsi que la **décision** adoptée au terme de l'enquête (décret en Conseil d'Etat d'approbation de la charte) et les **autorités compétentes** pour prendre la décision d'approbation (Conseil d'Etat et Premier ministre) ;

3°) Une **indication** des lieux et heures ou l'adresse du site internet où les **avis** émis sur le projet de charte à l'occasion de la consultation institutionnelle peuvent être consultés⁴

- 3 bis : ce renvoi peut organiser la mise à disposition du public, outre les avis prévus par la réglementation de droit commun des enquêtes publiques, les éléments complémentaires relatifs au patrimoine naturel, culturel et paysager, au diagnostic, au bilan d'activité de l'établissement public.

2 Textes de référence : 3° du I de l'article L. 123-2 nouveau, article L. 123-12 et 3° de l'article R. 331-8 du code de l'environnement.

3 Textes de référence : article L. 123-12 nouveau et projet d'article R. 123-8 (projet de décret d'application de la loi Grenelle II),

4 Dans la mesure où le volume de ces avis est significatif, Textes de référence de ces avis, « rendus obligatoires par un texte réglementaire » au sens de la réglementation des enquêtes publiques : articles R. 331-7 et R. 331-4 (conseils municipaux, EPCI, conseils généraux, conseils régionaux, chambres consulaires, CNPF, autres personnes morales de droit public et privé) cf. liste des personnes à consulter devant être établie par le président du conseil d'administration, après avis de tous les préfets de département, et devant être publiée au recueil des actes administratifs de l'établissement public du parc national.