

**Présentation du cadre juridique des avis des Parcs
naturels régionaux - Florian Ferjoux Avocat**



10 novembre 2023

Plan de la présentation

1. Remarques liminaires sur la notion d'avis
2. L'articulation de la charte PNR avec les autres documents d'urbanisme et de planification
3. La consultation obligatoire des PNR prévue par le droit
4. La portée des avis des PNR
5. Observations finales

- *Remarques liminaires sur la notion d'avis au sein d'une procédure administrative*
 - Un avis est une procédure de consultation d'une entité dans le cadre de l'instruction d'une demande d'autorisation pour un projet ou d'une demande d'évolution d'un document de planification
 - Son objet : associer une entité au processus de décision, disposer de ses observations, assurer une meilleure prise en compte des intérêts en présence dans le cadre de l'édition de décisions complexes
 - L'entité consultée est considérée comme une personne intéressée à la procédure (intérêt géographique ou matériel)

- *Remarques liminaires sur la notion d'avis au sein d'une procédure administrative*
 - L'avis peut être exigé par une disposition juridique
 - L'avis peut être demandé spontanément par l'administration instructrice du dossier
 - L'avis peut s'exprimer dans le cadre d'une consultation publique ou d'une enquête publique ouverte à tous
 - Distinction entre l'avis simple et l'avis conforme
 - L'avis peut être favorable, favorable avec recommandations, favorable avec réserves, défavorable, non exprimé.
 - Enjeux sur la légalité de la décision prise à la fin de l'instruction : existence ou non de l'avis, régularité de l'avis, influence ou non de son absence de ou de son irrégularité (CE, 23 décembre 2011, Danthony).

Place de la charte PNR

- ❑ *L'articulation de la charte PNR avec les autres documents d'urbanisme et de planification*

SRADDET

(Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires)



Charte PNR



SCoT / PLU / cartes communales

(Schéma de Cohérence Territoriale / Plan Local d'Urbanisme)

(Les SCoT, et en l'absence de SCoT, les PLU et cartes communales doivent être rendus compatibles avec les chartes de PNR dans un délai de 3 ans suivant l'approbation de la charte (art. L. 131-7 du Code de l'urbanisme))

□ *La consultation obligatoire des PNR prévue par le droit*

Avis du syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc naturel régional :

- **Association des PNR dans le cadre de l'élaboration et l'évolution des SCOT et des PLU (L. 132-7 ; L. 143-20; L. 143-33 ; R. 143-3 ; L. 153-16; L. 153-34 ; L. 153-40 ; L. 153-52 du code de l'urbanisme...)**
- **Avis des parcs pour le SRADDET et documents équivalents (Cf Articles L 333-1 et R 333-15 du code de l'environnement – silence de deux mois vaut avis favorable)**

□ *La consultation obligatoire des PNR prévue par le droit*

- Avis du syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc naturel régional dans le cadre de nombreux autres documents de planification et d'aménagement (dont climat, air, énergies, aux continuités écologiques, aux déplacements, aux infrastructures de transport, aux orientations forestières, aux carrières, à l'accès à la nature et aux sports de nature, à la gestion de l'eau et des milieux aquatiques, à la prévention des risques, à la gestion cynégétique, à la gestion de la faune sauvage, au tourisme, à la mer et au littoral (Article L. 333-1 du code de l'environnement))
- Liste exhaustive dans le code de l'environnement R. 333-15 (importante extension de la liste en 2017)

Les avis obligatoires des PNR

□ *La consultation obligatoire des PNR prévue par le droit*

- **Avis du syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc naturel régional sur l'étude d'impact pour les projets envisagés sur le territoire du parc soumis à évaluation environnementale**
- **Avis ayant de l'importance en raison du renforcement de la place juridique de la charte des PNR vis-à-vis des projets (CE, 21 avril 2022, n°442953) :**

-> Lorsque l'autorité administrative est saisie d'une demande d'autorisation d'implanter ou d'exploiter une installation classée pour la protection de l'environnement au sein d'un parc naturel régional, elle doit s'assurer de la cohérence de la décision individuelle ainsi sollicitée avec les orientations et mesures fixées dans la charte de ce parc et dans les documents qui y sont annexés eu égard notamment à l'implantation et à la nature des ouvrages pour lesquels l'autorisation est demandée, et aux nuisances associées à leur exploitation

- *La consultation obligatoire des PNR prévue par le droit*
 - Concertation du syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc naturel régional par les communes dans le cadre de l'identification des zones d'accélération de la loi du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (Article L. 141-5-3 du code de l'énergie) – et également des gestionnaires des aires protégées

□ *Conséquences de l'absence d'une consultation du PNR*

- **Illustration de l'illégalité d'une décision (un centre d'enfouissement de déchet) prise sans l'avis préalable obligatoire du parc (CAA Douai, 25 octobre 2001, 99DA00232 – PNR du Boulonnais) ;**
- **ou pour une zone d'aménagement concertée (CAA Douai, 14 mai 2008, n° 06DA00197 – PNR des Caps et marais d'Opale : l'avis avait été demandé mais l'étude d'impact non transmise au PNR avant un certain délai) -> question des pièces transmises aux PNR**
- **Conditions depuis 2011 : l'absence d'avis doit avoir privé le public d'une garantie ou influencer le sens de la décision finale rendue.**

La portée des avis

- *Les contours de l'obligation de la saisine des PNR pour avis*
 - Pas d'avis à recueillir lorsque le projet soumis à étude d'impact n'est pas situé sur le territoire du parc (Pour une déclaration d'utilité publique, ligne ferroviaire du haut Bugey : CE, 15 mai 2006, 278942, PNR du Haut Jura). -> question des projets géographiquement proches d'un PNR
 - Pas d'avis à recueillir pour un projet qui n'est pas soumis à étude d'impact, même s'il peut avoir des incidences sur l'environnement et d'autres intérêts en lien avec le parc : TA Limoges, 13 octobre 2022 - n° 1902247 : absence de règles obligeant la saisine du PNR pour avis sur un projet de construction d'un bâtiment d'élevage d'une surface de 639 mètres carré d'emprise au sol -> question des projets non soumis à étude d'impact
 - Même appréciation pour un permis de construire en vue de la rénovation d'un hôtel (TA Dijon, 6 juin 2023, n° 2102366, PNR Morvan)

La portée des avis

- ❑ *La prise en compte des avis non obligatoires (ou spontanés) des PNR (ou de leur architecte conseiller)*
 - **CAA Marseille, 30 juin 2017 - n° 16MA00865, s'agissant d'un permis de construire hangar agricole, pour une surface de plancher créée de 462 m², (recours contre le refus de PC) :**

« que l'architecte conseiller du parc naturel régional du Lubéron, dans son avis provisoire du 25 février 2014, a demandé que lui soit transmis, compte tenu de la localisation du projet dans une zone à grande sensibilité paysagère, une simulation graphique permettant d'apprécier l'impact visuel de la construction ; qu'à défaut de réponse à cette demande de pièce complémentaire, l'architecte, dans son avis définitif du 25 mars 2014, a émis un avis défavorable au projet en l'absence dans le dossier initial d'informations sur les aménagements paysagers susceptibles de diminuer l'impact visuel du projet ; que compte tenu de cette localisation et de ces caractéristiques, le maire de la commune de Lauris a pu sans erreur d'appréciation refuser d'autoriser la construction en litige au motif qu'elle était de nature à porter atteinte aux paysages environnants en méconnaissance des dispositions de l'article NC 11 du règlement du plan d'occupation des sols ; »

(Cf. Egalement CAA Lyon, 3 juin 2021, n° 19LY01287, concernant un parc éolienPNR du Pilat)

□ *Quelques observations finales :*

- La prise en compte des avis des PNR – qui ne sont pas des avis conformes - par les administrations est accentuée par la pertinence de leur contenu.
- Les PNR sont consultés sur de nombreuses procédures mais seulement sur les projets relevant d'une étude d'impact. Enjeux également des projets limitrophes
- Il existe des possibilités d'avis spontanés pour les projets ou procédures où l'avis des PNR n'est pas obligatoire. Possibilité d'encourager les maires par exemple à demander spontanément l'avis du PNR pour certains projets.

GOSSEMENT

AVOCATS

Merci pour votre attention

