

GOSSEMENT

AVOCATS

Monsieur Nicolas Sanaa

Fédération des Parcs naturels régionaux
de France

27 rue des Petits Hôtels

75010 - Paris

Paris, le 21 novembre 2024

Envoyé par courriel

AFF. : Fédération des parcs naturels régionaux – Autorité compétente pour les avis

Nos Réf : AG/FF/CS - Dossier n° 24 222 158

Dossier suivi avec Me Florian Ferjoux et Me Claire Sacksick

Cher Monsieur,

Vous avez bien voulu me consulter pour la défense des droits et intérêts de la fédération des parcs naturels régionaux. Je vous remercie de votre confiance. Par courriel, vous avez bien voulu me confirmer que votre demande était la suivante :

« La question est de savoir, en fonction des avis des parcs prévus par les différentes dispositions applicables, si ces dispositions précisent ou non et attribuent ou non l'avis à une entité particulière du parc. L'analyse nécessitera l'étude des différents textes prévoyant les avis des parcs et ceux encadrant l'organisation des parcs. »

Conformément à votre demande, la présente consultation aura trait à l'identification de la personne ou autorité compétente pour rendre les avis des parcs naturels régionaux. Dans ce cadre, nous procéderons à une analyse des textes relatifs aux avis.

Discussion

En premier lieu, il convient de préciser quelques éléments relatifs à la gouvernance des parcs naturels régionaux.

Les parcs naturels régionaux sont gérés par un syndicat mixte.

Les dispositions générales du code général des collectivités territoriales sont opposables au syndicat mixte de gestion des parcs naturels régionaux, sauf dispositions spécifiques contraires d'autres législations.

Or, il existe deux types de syndicats mixtes :

- Les syndicats mixtes constitués exclusivement de communes et d'établissements publics de coopération intercommunale et ceux composés uniquement d'établissements publics de coopération intercommunale, dits syndicats mixtes fermés (cf. articles L. 5711-1 et suivants du code général des collectivités territoriales) ;
- Les syndicats mixtes associant des collectivités territoriales, des groupements de collectivités territoriales et d'autres personnes morales de droit public, dits syndicats mixtes ouverts (cf. article L. 5721-1 et suivants du code général des collectivités territoriales).

D'une part, concernant les syndicats mixtes fermés, par renvoi, les dispositions relatives à l'organe délibérant des communes s'appliquent aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et donc aux syndicats mixtes constitués exclusivement de communes et d'établissements publics de coopération intercommunale (cf. articles L. 5711-1 et L. 5211-1 du code général des collectivités territoriales, sous réserve de l'absence de contradiction entre les dispositions relatives aux EPCI et celles relatives aux communes).

D'autre part, concernant les syndicats mixtes ouverts, les dispositions des articles L. 5721-1 et suivants du code général des collectivités territoriales sont celles qui s'appliquent.

Ces dispositions, qui opèrent quelques renvois isolés à des articles du code général des collectivités territoriales, ne précisent pas ou peu le fonctionnement du syndicat mixte. En particulier, elles ne détaillent pas l'autorité du syndicat mixte compétente pour rendre des avis.

Dans ces conditions, en l'absence de toute disposition législative ou réglementaire fixant, soit directement, soit par renvoi à d'autres régimes, les modalités du fonctionnement d'un syndicat mixte ouvert, il appartient à ce syndicat de fixer les règles applicables dans ses statuts (Cf. CE, 2 juillet 2024, n°492461, s'agissant en particulier des modalités de désignation des délégués des collectivités membres d'un syndicat mixte ; cf. CAA Marseille, 5 décembre 2023, n° 22MA02930, pour les modalités de convocation du comité syndical d'un syndicat mixte ouvert).

Les parcs naturels régionaux sont des syndicats mixtes ouverts. Par conséquent, ces règles spécifiques s'appliquent, et sont susceptibles de donner plus de libertés que celles applicables à un syndicat mixte fermé. Les règles de fonctionnement sont fixées en très grande partie par les règles figurant au sein de leurs statuts, sauf dispositions légales ou réglementaires spécifiques.

Dès lors, en principe, sans précision textuelle sur la désignation de l'organe compétent du parc naturel régional pour rendre un avis, il s'agira de celui visé ou établi par les statuts du syndicat mixte. Cet organe peut lui-même déléguer cette mission à un autre organe du syndicat lorsque les statuts le prévoient et l'organisent.

Il convient de préciser que les statuts du syndicat mixte ouvert peuvent également renvoyer à des règles existantes pour d'autres structures, comme l'établissement public de coopération intercommunale. Cela peut concerner des règles existantes sur la délégation.

Au-delà de ce principe relatif aux syndicats mixtes ouverts, il convient donc de vérifier si des dispositions spécifiques ne dérogent pas à cette règle générale. Dans l'hypothèse de textes désignant l'autorité compétente qui rend l'avis des parcs, cette désignation s'imposera aux parcs et à ses statuts.

En deuxième lieu, selon l'article L. 333-1 VI du code de l'environnement, le syndicat mixte peut être saisi pour avis dans le cadre de l'élaboration ou de la révision de

documents de planification et d'aménagement (cf. article L. 333-1 du code de l'environnement)

Les documents qui requièrent l'avis des parcs naturels régionaux au titre de cet article font l'objet d'une liste fixée par décret, et codifiée à l'article R. 333-15 du code de l'environnement. En effet l'article R. 333-15 du code de l'environnement dispose que :

« I. – Les documents qui doivent être soumis pour avis au syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc en application du VI de l'article L. 333-1 sont les suivants ».

L'article R. 333-14 du code de l'environnement vise également les études d'impact des projets soumis à évaluation environnementale et dont l'implantation est prévue sur le territoire du parc naturel régional.

En ce qui concerne les avis relatifs aux documents listés à l'article R. 333-15 du code de l'environnement, et aux projets soumis à étude d'impact, l'article R. 333-14 du même code précise que le comité du syndicat du parc naturel peut déléguer l'émission des avis à son bureau ou au président :

« Il est consulté lors de l'élaboration ou de la révision des documents figurant sur la liste fixée par l'article R. 333-15.

Lorsque des projets soumis à évaluation environnementale en application de l'article R. 122-2 sont envisagés sur le territoire du parc, il est saisi pour avis de l'étude d'impact définie à l'article R. 122-5 par l'autorité compétente pour prendre la décision d'autorisation du projet.

Le comité syndical du parc naturel régional peut déléguer à son bureau ou au président du parc le soin d'émettre les avis sollicités dans les cas mentionnés aux deux alinéas précédents. » (cf. article R. 333-14 III du code de l'environnement)

Le comité syndical dispose donc de la compétence pour rendre les avis en matière de documents visés à l'article R. 333-15 du code de l'environnement, ainsi que pour l'étude d'impact du projet prévu sur le territoire du parc naturel régional. Le comité peut déléguer sa compétence au bureau ou au président.

Les statuts du syndicat mixte pourraient ouvrir la possibilité pour le bureau ou le président de donner une délégation de signature au directeur du parc notamment. Il ne peut toutefois pas être totalement écarté l'hypothèse d'une appréciation différente d'un juge administratif sur ce dernier point, s'il devait considérer que l'article R. 333-14 du code de l'environnement ne vient pas que désigner les organes pouvant rendre les avis mentionnés, mais qu'il vient dans le même temps limiter les possibilités de délégation.

En troisième lieu, l'article R. 333-14 du code de l'environnement dispose que le syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc est associé à l'élaboration des schémas de cohérence territoriale (ci-après SCOT) et des plans locaux d'urbanisme (ci-après PLU) :

« III. – Il est associé à l'élaboration des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme en application de l'article L. 132-7 du code de l'urbanisme, dans les conditions définies aux titres IV et V du livre Ier de ce code. » (cf. article R. 333-14 du code de l'environnement).

D'une part, les parcs naturels régionaux doivent, notamment, être consultés pour avis en cas de :

- Adoption d'un SCOT (cf. article L. 143-20 du code de l'urbanisme) ;
- Révision du SCOT (cf. article L. 143-3 du code de l'urbanisme) ;
- Mise en compatibilité d'un SCOT avec un document supérieur (cf. article L. 143-43 du code de l'urbanisme) ;
- Mise en compatibilité du SCOT avec une opération d'utilité publique ou d'intérêt général (cf. article L. 143-44 du code de l'urbanisme) ;
- Adoption d'un PLU (cf. article L. 153-16 du code de l'urbanisme) ;
- Révision d'un PLU (cf. article L. 153-34 du code de l'urbanisme) ;
- Modification simplifiée d'un PLU (cf. article L. 153-38 du code de l'urbanisme) ;
- Modification d'un PLU (cf. article L. 153-40 du code de l'urbanisme) ;
- Mise en compatibilité d'un PLU avec un document supérieur (cf. article L. 153-52 du code de l'urbanisme) ;
- Mise en compatibilité du SCOT avec une opération d'utilité publique ou d'intérêt général (cf. article L. 153-54 du code de l'urbanisme).

D'autre part, aux termes de l'article L. 141-5-3 du code de l'énergie, le syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc naturel régional est consulté 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 :

« Dans les périmètres des aires protégées, entendues au sens de la stratégie nationale pour les aires protégées définie à l'article L. 110-4 du code de l'environnement, ainsi que dans les périmètres des grands sites de France définis à l'article L. 341-15-1 du même code, les communes identifient ces zones d'accélération après avis du gestionnaire. Lorsque les communes sont intégrées en totalité ou partiellement dans le périmètre de classement d'un parc naturel régional, l'identification des zones d'accélération est réalisée en concertation avec le syndicat mixte gestionnaire du parc pour ce qui concerne les zones situées en son sein. » (cf. article L. 141-5-3 du code de l'énergie)

Aucune de ces dispositions – relatives aux documents d'urbanisme et aux zones d'accélération - ne précisent l'autorité compétente.

Contrairement aux avis relatifs aux documents de l'article R. 333-15 et aux études d'impacts des projets implantés sur le territoire du parc, les textes réglementaires précités ne précisent pas que le comité syndical est compétent et qu'il peut déléguer sa compétence au bureau ou au président (cf. article R. 333-14 du code de l'environnement). Dès lors, il y a lieu d'appliquer la règle générale en matière de fonctionnement des syndicats mixtes ouverts. En l'absence de précision des textes, l'autorité compétente est celle désignée par les statuts du syndicat mixte ouvert.

Aucun texte ne désigne l'autorité qui, au sein du parc naturel régional, est compétente pour rendre des avis en matière de documents d'urbanisme et de zones d'accélération susvisés. Dans le silence des textes, il appartient aux statuts du syndicat mixte de désigner l'autorité compétente, et le cas échéant, les conditions de la délégation de cette mission à d'autres organes du syndicat.

En quatrième lieu, les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) recueillent l'avis des parcs naturels régionaux.

D'une part, elles y sont tenues lorsqu'elles souhaitent exercer leur droit de préemption :

« Pour l'application du 8° de l'article L. 143-2, la société d'aménagement foncier et d'établissement rural ne peut exercer son droit de préemption qu'après avoir recueilli préalablement l'avis du directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du

logement, ou le cas échéant du directeur du parc national ou régional compétent ou du directeur du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, ou, pour la région Ile-de-France, du directeur de l'agence des espaces verts » (cf. article R. 143-5 du code rural et de la pêche maritime)

Dans ce cas, le texte précise que le directeur du parc régional est compétent pour rendre un avis.

D'autre part, les comités techniques des SAFER peuvent recueillir l'avis de toute personne :

« Le comité technique est présidé par le président de la société d'aménagement foncier et d'établissement rural ou son représentant siégeant au conseil d'administration. (...) Il peut entendre toute personne dont il souhaite recueillir l'avis. » (cf. article R. 141-5 du code rural et de la pêche maritime)

Ainsi, il peut recueillir l'avis des parcs naturels régionaux sans qu'aucune disposition n'impose l'avis d'un parc naturel régional. L'autorité compétente au sein du parc pour rendre cet avis n'est donc pas précisée par les articles R. 141-5 et suivants du code rural et de la pêche maritime.

Dans ces circonstances, le juge administratif prend en compte les avis non obligatoires rendus par un agent d'un parc naturel régional.

A titre d'exemple, par un arrêt du 30 juin 2017, la cour administrative d'appel de Marseille a pris en compte l'avis de l'architecte conseiller du parc naturel régional (cf. CAA Marseille, 30 juin 2017, n° 16MA00865).

<p>Il convient de conclure que le directeur d'un parc naturel régional est compétent pour rendre les avis que les SAFER sont tenues de recueillir conformément à l'article R. 141-5 du code rural et de la pêche maritime. Les statuts peuvent y faire référence.</p>

En dernier lieu, il ressort d'une jurisprudence constante qu'une irrégularité de procédure ou de forme est de nature à entacher la décision d'illégalité si elle a pour effet de :

- Nuire à l'information du public ;

- Avoir une influence sur le sens de la décision (cf. CE, 23 décembre 2011, Danthony, n°335033).

Concernant un avis non exigé par la réglementation, la cour administrative d'appel de Lyon a jugé, par un arrêt du 16 juillet 1999, que le défaut de compétence de la personne ayant rendu l'avis n'est pas de nature à entacher la décision d'illégalité (cf. CAA Lyon, 16 juillet 1999, n° 97LY01754).

Mais, a contrario, le défaut de compétence de la personne émettant un avis obligatoire, pourrait être de nature à entacher la décision d'illégalité. C'est ce qui a été jugé par une décision du Conseil d'Etat du 7 avril 1993 (cf. CE, 7 avril 1993, n°107962).

Dans le même sens, par un arrêt du 14 mai 2008, la cour administrative d'appel de Douai a jugé qu'à défaut d'avis du parc naturel régional, la décision adoptée suite à une procédure irrégulière est entachée d'illégalité (cf. CAA Douai, 14 mai 2008, n°06DA00197 ; voir également : CAA Douai, 25 octobre 2001, n°99DA00232)

Ce sont toutefois des décisions qui sont anciennes, antérieures à la jurisprudence Danthony, et doivent donc être prises avec précaution.

Tels sont les éléments d'analyse dont je tenais à vous faire part. Je reste bien entendu à votre entière disposition pour en conférer avec vous.

Je vous prie de croire, Cher Monsieur, à l'expression de ma considération distinguée et bien dévouée.

Arnaud Gossement

