

PROJET DE LOI

relatif aux parcs nationaux et aux parcs naturels marins

EXPOSE DES MOTIFS

I. - LA POLITIQUE DES PARCS NATIONAUX EN FRANCE

Un parc national est un espace à caractère en grande partie exceptionnel, du fait d'une combinaison unique au niveau national ou international entre géologie, diversité biologique, activités humaines et paysages ou, en d'autres termes, entre nature et culture. Sur cet espace, l'Etat met en place une organisation visant à l'excellence dans la préservation et la gestion. Au même titre que les grands équipements culturels les plus prestigieux, ces espaces et les modes de gestion peu artificialisants qu'ils ont suscités participent à l'identité culturelle de la nation et incarnent une part du génie national.

Ce caractère de « monument de la nature » a donc une dimension à la fois nationale, qui justifie pleinement l'intervention de l'Etat, et internationale, car cette valeur est reconnue par l'opinion publique, les scientifiques et les acteurs naturalistes et culturels au niveau mondial.

Cette combinaison exceptionnelle entre géologie, diversité biologique, activités humaines et paysages découle d'un patrimoine naturel originel de très grande valeur, mais résulte également d'activités humaines ayant respecté les éléments caractéristiques de ce patrimoine naturel tout en satisfaisant les besoins des communautés locales. Le caractère de « monument de la nature » est donc indissociable de la présence de communautés humaines qui ont marqué de leur empreinte la diversité biologique et les paysages de ces territoires, notamment par le pastoralisme et la gestion forestière, et peuvent être fières d'avoir façonné un équilibre original.

Le classement d'un espace en parc national est en même temps une reconnaissance de la qualité exceptionnelle de celui-ci et une réponse à une interrogation sur son évolution dans un contexte changeant. Ce contexte peut provoquer en effet d'importantes mutations dans les activités humaines qui influencent la diversité biologique et les paysages. Le classement en parc national constitue une réponse pertinente dès lors que les communautés locales et la nation française en général :

- reconnaissent une valeur exceptionnelle à ce « monument de la nature » et décident de privilégier une gestion conservatoire des espaces à protéger ;

- identifient certains impacts négatifs liés à des modalités particulières, souvent récentes, d'exploitation du milieu, qu'elles se proposent d'interdire, d'encadrer ou de faire évoluer dans cette zone prioritaire ;

- et décident de se donner les moyens de consolider la solidarité écologique, économique, sociale et culturelle de fait entre cette zone et les territoires qui l'entourent, sur la base d'un développement durable fondé sur un partenariat entre l'Etat et les collectivités.

Le classement d'un parc national manifeste donc une volonté politique de donner une forte visibilité nationale et internationale à cet espace, d'y mener une politique exemplaire et intégrée de protection et de gestion, mais aussi d'éducation à la nature et de récréation, et de transmettre aux générations futures un patrimoine préservé.

Le régime juridique actuel des parcs nationaux résulte de la loi n° 60-708 du 22 juillet 1960 modifiée et codifiée. Cette loi a permis la création de sept parcs nationaux (Vanoise, Port-Cros, Pyrénées, Cévennes, Ecrins, Mercantour et Guadeloupe) qui constituent des éléments majeurs du patrimoine naturel et culturel national et international. L'acquis en termes de protection de la nature est considérable. Ces créations ne se sont néanmoins pas faites sans difficultés, et les règles qui président à leur gestion ont parfois donné l'impression aux populations locales et aux élus d'une dépossession de leur territoire de vie, alors que l'Etat n'y est que marginalement un propriétaire foncier.

Il faut d'ailleurs noter que les promoteurs de la loi de 1960 plaidaient pour une « conception française » du parc national, avec une forte dimension sociale et pédagogique, et la promotion de « la réanimation économique de la région avoisinante ». La solidarité d'avenir entre le parc national et sa zone périphérique, qui avait été expressément voulue par les promoteurs de la loi de 1960, n'a souvent pas trouvé de mode pérenne d'expression concrète.

Les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales ont par ailleurs considérablement évolué depuis une quarantaine d'années, et l'Etat attend d'une politique renouvelée des parcs nationaux un partenariat fructueux au service d'une complémentarité entre un niveau exigeant de protection de la nature dans les espaces protégés du parc national (communément appelés « zone centrale » d'un parc national) et une politique de développement durable locale sur un espace écologiquement et socialement solidaire avec ces espaces protégés.

Le Gouvernement a suivi l'analyse du rapport de Monsieur le député Jean-Pierre GIRAN, en écartant l'hypothèse d'une décentralisation. Le niveau proposé de préservation du patrimoine des espaces protégés du parc bénéficie des mêmes garanties que dans la loi de 1960, avec une écriture plus explicite de la loi et des progrès rédactionnels découlant de l'expérience des 45 dernières années. Pour ces espaces protégés, l'innovation majeure consiste en une reconnaissance du fait que les communautés locales ont contribué à en façonner le patrimoine naturel, culturel et paysager, et qu'il est donc légitime de leur ouvrir, dans le décret de création, la possibilité, sur tout ou partie des espaces protégés du parc, de bénéficier d'une adaptation de la réglementation sur certaines activités, dès lors que cette réglementation particulière est compatible avec un haut niveau de protection.

Le Gouvernement propose donc au Parlement une rénovation de la loi de 1960, avec une triple ambition :

- consolider l'outil « parc national », en sauvegardant les acquis auxquels la société est très attachée, mais en adaptant l'outil à un contexte administratif, culturel, pénal, constitutionnel et international qui a beaucoup évolué ;

- traduire législativement et réglementairement, mais aussi dans les comportements, l'esprit du rapport de Monsieur GIRAN, avec le souci de créer un réel partenariat aux bénéfices mutuels entre les espaces protégés qui ont justifié le classement en parc national et l'actuelle zone périphérique ;

- répondre aux demandes des partenaires impliqués dans les travaux de création de nouveaux parcs nationaux, afin d'aboutir concrètement à des créations.

Tout en s'inspirant de l'incontestable réussite du modèle de « charte » promu par les parcs naturels régionaux (PNR), l'option retenue par le présent projet de loi reste, au total, très différente de celle des PNR :

- l'approche en termes de parc national est territorialement structurée et hiérarchisée, car entièrement centrée autour de la préservation d'espaces à très haute valeur patrimoniale ;

- l'espace classé en « espaces protégés » de parc national se caractérise par la faiblesse des traces d'une activité humaine artificialisante ; il est délimité, pour une durée indéterminée, sur la base de l'identification d'un patrimoine naturel, culturel et paysager spécial, de valeur nationale ou internationale ;

- l'initiative appartient à l'Etat, qui met en place pour cet espace un système dérogatoire au droit commun, définit dans le décret de création concernant les « espaces protégés » du parc des contraintes de gestion de l'espace et choisit de déléguer à un établissement public de l'Etat des pouvoirs réglementaires propres ;

- le plan de préservation et d'aménagement est conçu comme un projet de territoire traduisant la solidarité écologique, économique et sociale de fait entre les « espaces protégés » du parc et leur environnement géographique immédiat, dans le strict respect de la préservation de la diversité biologique de ces « espaces protégés ».

Par ailleurs, au-delà du présent projet de loi qui se limite à traiter des seuls aspects de nature législative et à renvoyer au décret tout ce qui relève des modalités réglementaires d'application de la loi, la réforme engagée par le Gouvernement se traduira aussi par des mesures de caractère purement réglementaire, prenant en compte d'autres recommandations du rapport de Monsieur GIRAN :

1° C'est ainsi que dans le décret général d'application de la loi, les pouvoirs du président du conseil d'administration seront précisés et renforcés : il anime et préside les travaux d'élaboration, de suivi et d'évaluation du plan de préservation et d'aménagement du parc national, ainsi que ceux du conseil d'administration et du bureau ; il représente, avec le directeur, l'établissement dans la mise en œuvre de la politique de communication, de partenariat et de relations internationales définie par le conseil d'administration ;

2° Le décret précisera que le président du conseil régional et le président du conseil général sont membres de droit du conseil d'administration. La durée du mandat des administrateurs sera portée à six ans. La commission permanente sera remplacée par un bureau présidé par le président du conseil d'administration. Le décret créera un comité de la vie locale à côté du conseil scientifique pour donner des avis au conseil d'administration ; leurs présidents respectifs auront les moyens de participer activement à la vie de l'établissement. Le décret prévoira que le directeur est nommé par le ministre chargé de la protection de la nature, à partir d'une liste de trois candidats sélectionnés par une commission paritaire comprenant des représentants de l'Etat et des membres désignés par le conseil d'administration (le président et *a priori* les vice-présidents, sauf décision autre du conseil d'administration) ;

3° Afin de prendre en compte certaines spécificités du contexte des projets de parcs nationaux en Guyane et à la Réunion, tout en mobilisant toutes les solutions statutaires générales déjà en vigueur dans les parcs nationaux métropolitains, le gouvernement expertisera l'opportunité d'inscrire les établissements publics des parcs de Guyane et de Réunion qui seraient créés sur la liste des établissements publics autorisés à déroger à la règle selon laquelle les emplois permanents doivent être occupés par des fonctionnaires, afin de leur permettre de recruter toutes les compétences locales dont ils auraient besoin ;

4° Enfin le Gouvernement évalue d'ores et déjà l'intérêt de la création, sous la forme d'un groupement d'intérêt public, d'une structure inter-parcs qui pourrait notamment prêter son concours technique et administratif aux établissements publics des parcs nationaux afin de faciliter leur fonctionnement, de favoriser la coordination de leurs actions au plan national et international, et d'organiser et contribuer à mettre en œuvre une politique commune de communication nationale et internationale.

*

* *

II. - LE PROJET DE LOI

CHAPITRE I^{ER} : PARCS NATIONAUX

L'article 1^{er} (*article L. 331-1 du code de l'environnement*) définit le parc national. Le projet de loi se propose de bien distinguer :

- d'une part l'espace, terrestre ou maritime, qui a vocation à devenir un parc national, dont le foncier terrestre peut appartenir à divers acteurs, publics et privés, et qui est notamment l'espace de vie de communautés locales ; c'est l'objet de l'article 1 ;

- et d'autre part les modalités de préservation et de gestion de ce territoire, qui reposent notamment sur un plan de préservation et d'aménagement (avec un volet concernant les « espaces protégés » et un volet traitant des espaces concernés par une procédure de libre adhésion des communes), en plus du décret de création ; c'est l'objet de l'article 3.

Un parc national est créé à partir d'un espace à protéger (« cœur » dans la terminologie du rapport de Monsieur GIRAN) qui présente un intérêt écologique spécial et dont la délimitation pérenne est arrêtée dans le décret de création. La vocation de cet espace protégé du parc est de préserver ce qui fait le caractère de ce « monument de la nature », c'est-à-dire son patrimoine naturel, culturel et paysager. L'enjeu majeur concerne la préservation de sa diversité biologique, de ses richesses biologiques, minéralogiques et paléontologiques, de ses paysages et de tout ce qui relève plus généralement du patrimoine culturel compris dans le présent projet de loi comme traduisant l'interrelation historique entre l'homme et la nature, que celle-ci soit matérielle (architecture, etc.) ou immatérielle (savoirs locaux, « esprit des lieux », etc.). La responsabilité de l'organisme de gestion du parc est donc clairement élargie à la garantie de la préservation du patrimoine bâti traditionnel qui contribue au caractère du parc. En parlant d'espaces protégés, au pluriel, le projet de loi ouvre la possibilité de créer un parc national autour de plusieurs zones clairement délimitées, écologiquement cohérentes et non nécessairement contiguës, au sein d'un espace plus global d'un seul tenant, où les communes concernées se voient un avenir solidaire, matérialisable par un « projet de territoire ».

Au-delà, dans les territoires environnants qui présentent une solidarité de fait en termes de continuité écologique et de territoire de vie, le droit commun s'exerce, mais l'Etat y promeut, chaque fois que possible en partenariat avec les autres collectivités territoriales concernées, au premier rang desquels la région, et les autres parties prenantes de la société civile, un « projet de territoire » qui se traduit dans un plan de préservation et d'aménagement du parc, proposé à la libre adhésion des collectivités territoriales. Tout ou partie des communes qui ont vocation à faire partie du parc national peuvent ainsi décider de concourir volontairement à la préservation des espaces protégés du parc, notamment par une politique concertée de développement durable des territoires situés autour de ces espaces protégés, respectueuse de leur haute valeur patrimoniale.

Les espaces protégés et le reste des territoires des collectivités territoriales concernées par une adhésion effective au plan de préservation et d'aménagement pour une durée déterminée, constituent le parc national. La surface du parc national peut donc évoluer dans le temps, et le Gouvernement estime possible et souhaitable une coïncidence à terme, librement assumée par les partenaires locaux, entre l'espace concerné par une adhésion effective des communes au plan de préservation et d'aménagement du parc et l'espace délimité *a priori* par l'Etat, dans le décret de création du parc, pour sa solidarité de fait avec les espaces protégés du parc.

Il s'agit de permettre la mise en oeuvre partenariale, entre l'Etat et les collectivités territoriales, d'un « projet de territoire » qui associe, selon des modalités différentes, les espaces protégés du parc (la conception du parc national selon la loi de 1960, communément appelé « zone centrale », ou le « cœur » au sens du rapport de Monsieur GIRAN) et l'ancienne zone périphérique. L'enjeu est de traduire concrètement la continuité écologique en même temps que l'existence d'un espace de vie et de développement durable. Dans la grille de cotation internationale de l'Union mondiale pour la nature (UICN), les espaces protégés et le reste du parc national bénéficieront donc d'un classement différent.

L'article 2 (*article L. 331-2 du code de l'environnement*) est relatif à la procédure et au contenu de l'acte de classement. Le décret de création est pris en Conseil d'Etat après enquête publique et consultations. Il concerne simultanément quatre objets :

- il fixe les limites pérennes de tout ou partie du territoire des communes ayant vocation à adhérer au plan de préservation et d'aménagement, et précise ainsi de façon permanente le territoire potentiel optimal du parc national, tel qu'il résulte des études et des négociations préalables à la création du parc ;

- il fixe les limites des espaces protégés du parc, autour desquels se constitue le parc national, et fixe, comme c'est déjà le cas dans le cadre de la loi de 1960, les règles générales de protection qui s'y appliquent. Dans ce cadre, il fixe notamment les conditions dans lesquelles les activités préexistantes qui peuvent continuer à s'y exercer (tourisme, pastoralisme, pêche maritime,...) doivent être compatibles avec les objectifs qui ont justifié ce classement en espaces protégés du parc national ;

- il approuve la politique de gestion définie par le plan de préservation et d'aménagement initial. Ce plan comprend deux parties bien distinctes, la première concernant les espaces protégés et traduisant l'objectif prioritaire de protection à l'aune duquel toutes les activités et tous les projets sont évalués, la seconde concernant le reste du parc national et correspondant à un projet de développement durable sur ce territoire, respectueux de la préservation des espaces protégés et y contribuant. En dressant la liste des communes qui ont adhéré à ce premier plan, il constate l'espace constitué en parc national au moment de la création du parc, cet espace pouvant être amené à évoluer, soit par adhésion de communes postérieurement au décret, soit à l'occasion de la révision du plan de préservation et d'aménagement du plan ;

- il crée un organisme de gestion sous la forme d'un établissement public national dont le décret précisera qu'il est à caractère administratif.

Dans un souci de pragmatisme, le décret général prévoira que les extensions des limites des espaces protégés du parc ou du territoire des communes ayant vocation à adhérer au plan de préservation et d'aménagement (assimilable à un optimum de l'aire concernée par l'adhésion effective des communes), souhaitées par les communes concernées et le conseil d'administration de l'établissement public du parc national, seront soumises à une procédure simplifiée d'enquête publique sur le seul territoire des communes concernées par cette extension. La révision tendant à une réduction des limites des espaces protégés du parc ou du territoire des communes ayant vocation à adhérer au plan de préservation et d'aménagement restera bien évidemment possible selon une procédure strictement parallèle à celle du décret de création.

L'article 3 (*article L. 331-3 du code de l'environnement*) rénove l'instrument politique de gestion de l'espace du parc national en fusionnant l'actuel programme d'aménagement du parc avec le programme de mise en valeur de sa zone périphérique souvent resté lettre morte, en un document unique, à caractère principalement réglementaire pour les espaces protégés du parc, mais contractuel pour l'aire concernée par l'adhésion effective des communes.

Pour traduire concrètement la continuité écologique entre les espaces protégés du parc et les espaces qui l'entourent, ainsi que la réalité d'un espace de vie et de développement durable entre ces deux zones, il est nécessaire de faire émerger de façon cohérente un « projet de territoire » qui respecte à la fois la logique propre aux espaces protégés du parc et le principe de la libre association des collectivités territoriales (communes, mais aussi région et département) à une démarche partenariale avec l'Etat. Le plan de préservation et d'aménagement du parc national, élaboré dans un processus partenarial et adopté après consultation publique, est un document qui a vocation à matérialiser le « projet de territoire » de l'ensemble du parc national, ainsi qu'à structurer la politique de l'établissement public.

Néanmoins, pour respecter les vocations et les logiques de gestion différentes des espaces protégés et de l'aire concernée par l'adhésion effective des collectivités, le plan de préservation et d'aménagement comportera deux parties bien distinctes. L'établissement public du parc national est en effet directement impliqué (en même temps notamment que les communes et les propriétaires) par tout ce qui concerne les espaces protégés, mais il a également vocation à agir comme partenaire dans le reste du parc. Cette innovation est inspirée de l'expérience très positive et déjà évoquée des parcs naturels régionaux. Si la région veut s'associer avec l'Etat dans le pilotage des réflexions sur l'élaboration du plan de préservation et d'aménagement du parc national, le décret prévoira qu'elle peut le demander et jouer alors un rôle de co-animateur, dans le cadre de ses compétences partagées avec l'Etat en matière d'aménagement du territoire. Un des principes essentiels du plan de préservation et d'aménagement réside dans l'identification des différents types d'espaces (par exemple spécificités des vallées), qui permet une politique différenciée et adaptée aux réalités et aux objectifs identifiés.

Les modalités pratiques d'application de la réglementation des activités humaines dans les espaces protégés du parc, qui ne sont généralement pas indépendantes du « projet de territoire » sur ces espaces protégés, sont comprises dans la partie du plan de préservation et d'aménagement consacrée aux espaces protégés du parc national. La nouveauté par rapport au dispositif juridique actuel qui prévoit, sur certains points des délibérations du conseil d'administration ou précise un cadre dans le programme d'aménagement du parc, réside dans le fait que ces modalités pratiques d'application de la réglementation, qui encadrent les pouvoirs du directeur, sont élaborées dans un cadre plus transparent et sont obligatoirement soumises à enquête publique.

Dans les espaces protégés, le plan de préservation et d'aménagement est opposable aux particuliers et aux personnes morales (cf. la disposition prévue au I de l'article L. 331-4) et s'impose à un certain nombre de documents d'urbanisme et de planification territoriale, dont la liste sera fixée par le décret d'application de la loi. En outre ces planifications sont soumises à l'avis simple de l'établissement public qui en vérifie la compatibilité d'une part avec le décret et avec le plan de préservation et d'aménagement dans les espaces protégés du parc, et d'autre part avec le plan de préservation et d'aménagement dans l'aire concernée par l'adhésion effective des communes.

Les communes concernées pour tout ou partie par les espaces protégés du parc ne donnent qu'un avis simple sur la partie du plan portant sur ces espaces et mis à l'enquête publique. En dehors de ces seuls espaces protégés, les communes concernées adhèrent librement au plan et entrent ainsi dans le parc national pour la durée de validité de ce plan.

La révision du plan de préservation et d'aménagement se fait au plus tard tous les quinze ans, après évaluation. Si la révision ne peut aboutir à un nouveau plan de préservation et d'aménagement, soumis lui aussi bien évidemment à libre adhésion en dehors des espaces protégés du parc, les collectivités territoriales sont dégagées de toute obligation dans l'aire concernée par l'adhésion, mais les dispositions relatives aux espaces protégés restent applicables, permettant ainsi de garantir le haut degré de protection de ces espaces protégés.

De façon à garantir la protection des espaces protégés du parc, il est institué par ailleurs un avis conforme de l'établissement public sur les seuls travaux et projets dans le parc national (espaces protégés et aire concernée par l'adhésion effective des communes) réunissant deux conditions :

- être soumis à étude d'impact au titre d'une législation existante ;
- être de nature à affecter de façon notable l'objectif prioritaire de préservation de la diversité biologique dans les espaces protégés du parc.

Une telle disposition semble cohérente avec la logique qui conduit une commune à vouloir librement adhérer au parc national.

L'article 4 (*articles L. 331-4, L. 331-4-1 et L. 331-4-2 du code de l'environnement*) encadre les restrictions aux droits et libertés dans les espaces protégés du parc national, nécessaires pour assurer la préservation de leur patrimoine naturel, culturel et paysager. Compte tenu de l'enjeu de parcs nationaux avec des espaces protégés habités (Cévennes et dans une moindre mesure Port-Cros, et s'agissant des projets de classement, les Hauts de la Réunion, la Guyane et les Calanques), le projet de loi consolide et clarifie l'articulation entre le code de l'environnement et les dispositions d'urbanisme, en définissant deux régimes juridiques distincts propres aux espaces urbanisés (qui devront être constatés dans l'arrêté de prise en considération) et aux espaces non urbanisés, lesquels représentent l'essentiel des espaces protégés du parc.

Afin de garantir la protection du patrimoine des espaces protégés du parc et la reconnaissance internationale de ces espaces concernés par un haut niveau de protection, le projet de loi édicte une interdiction générale des travaux, constructions et installations publics et privés dans les espaces non urbanisés. Le texte prévoit toutefois des dérogations, par autorisation spéciale de l'établissement public, encadrée par le décret d'application général de la loi, ainsi que par les décrets de création de chaque parc national.

Dans les espaces urbanisés, une autorisation spéciale de l'Etat, en la personne du préfet (ainsi qu'un avis simple de l'établissement public au préfet qui sera prévu par décret) est instaurée.

L'objectif est de permettre les travaux nécessaires à une vie normale des habitants, tout en imposant, en tant que de besoin, des prescriptions architecturales ou d'intégration paysagère.

Les dispositions actuellement en vigueur de l'article L. 331-3 restent en vigueur pour les espaces protégés du parc national, et sont ainsi reprises au III-2°.

Dans tous les cas, la préservation du patrimoine des espaces protégés du parc national constitue la grille unique d'appréciation des activités, préexistantes ou non, qui peuvent être menées dans ces espaces. Néanmoins, ces derniers peuvent continuer à être le support de certaines activités économiques et de loisir encadrées, telles que l'agriculture, le pastoralisme, la foresterie, la pêche maritime ou un tourisme durable.

Le projet de loi innove :

- en ouvrant la possibilité de prescrire des travaux de restauration d'écosystèmes dégradés (sans mise à la charge des propriétaires ou exploitants concernés), tels que la lutte contre certaines espèces envahissantes ;

- en encadrant les possibilités d'édicter un régime plus favorable au bénéfice des résidents permanents dans les espaces protégés du parc ou des résidents permanents dans le parc titulaires de droits réels dans les espaces protégés du parc. Une telle disposition doit être comprise dans une logique de compensation des contraintes subies par ceux qui sont le plus directement et quotidiennement concernés par la réglementation édictée pour préserver le patrimoine de ces espaces de haute valeur patrimoniale. Ces dispositions pourront par exemple concerner, dans les espaces protégés du parc national, les activités de cueillette ou de circulation, voire même à titre dérogatoire de reconstruction ou de construction en dehors des parties urbanisées, dans des conditions strictement encadrées par le décret d'application de la loi, le décret de création et le plan de préservation et d'aménagement, si ce décret de création en retient l'option. Toutes ces dispositions devront dans tous les cas rester compatibles avec l'objectif de préservation du caractère du parc national.

L'article 5 (*article L. 331-6 du code de l'environnement*) s'inspire des dispositions conservatoires prévues par la législation sur les secteurs sauvegardés pour garantir pendant deux ans (période pouvant être prolongée d'un an en application du droit commun du sursis à statuer) le maintien en l'état du patrimoine naturel, culturel et paysager qui justifie un projet de classement, tout en respectant le droit d'entretenir ou de rénover des bâtiments d'habitation ou d'exploitation durant cette période.

L'article 6 (*articles L. 331-8 et L. 331-9 du code de l'environnement*) remédie à une lacune de la loi de 1960, qui ne satisfait pas à l'exigence de fixation des règles constitutives actuelles de la catégorie d'établissement public que constituent les parcs nationaux. A ce titre l'article L. 331-8 est complété pour encadrer la composition du conseil d'administration de l'établissement public chargé du parc national.

L'article L. 331-9 encadre les modalités d'intervention de l'établissement public, au-delà des modalités classiques d'action d'un établissement public chargé d'un parc national, que précisera le décret d'application de la présente loi : connaissance du patrimoine naturel, culturel et paysager à protéger, éducation à l'environnement, accueil du public, police de l'environnement, etc. Il habilite notamment l'établissement public du parc à mettre en œuvre toute action dont la conduite lui serait déléguée par l'Etat, y compris en dehors du parc, à la condition qu'elles soient en rapport avec ses missions statutaires, le décret devant soumettre une telle option à l'accord du conseil d'administration. Cet article habilite également l'établissement public à apporter son concours technique aux collectivités concernées par le parc, dans le cadre de projets en lien avec la conservation de la diversité biologique et la réalisation d'aménagement concernant le patrimoine du parc. Compte tenu de la faiblesse des équipes des établissements publics des parcs nationaux et des enjeux pratiques de leur intervention au profit des communes, le mode privilégié d'intervention sera l'assistance à maîtrise d'ouvrage. Enfin le partenariat entre le parc et les collectivités territoriales que traduit le plan de préservation et d'aménagement peut se traduire dans certains cas par la mise à disposition du parc d'agents de la fonction publique territoriale par certaines collectivités, pour travailler sur des projets d'intérêt partagé.

En lien avec ce qui a été précisé précédemment, le III complète la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République afin de faire bénéficier les établissements publics des parcs nationaux des dispositions dérogatoires accordées aux DDAF et DDE pour apporter leur assistance technique aux collectivités territoriales dans les domaines relevant des objectifs visés par l'Etat lorsqu'il a décidé de créer un parc national.

L'article 7 (*article L. 331-10 du code de l'environnement*) reprend quasiment à l'identique des dispositions réglementaires en vigueur depuis 1961, qui transfèrent à l'établissement public des pouvoirs de police administrative spéciale du maire dans les espaces protégés du parc national, au service de la régulation et de la préservation du cœur. Ce transfert limité, dont l'efficience au service des objectifs du parc national a été validée par une expérience de quarante ans, n'a pas posé de problème jusqu'à présent mais s'avère relever désormais du niveau de la loi, alors qu'il a été traité en 1961 au niveau du décret. Selon la logique exposée précédemment, le pouvoir du directeur dans ce domaine sera « encadré » par les modalités pratiques d'application de la réglementation, qui figure dans le volet « espaces protégés » du plan de préservation et d'aménagement, au terme d'un travail dans lequel le président et le conseil d'administration joueront un rôle important. Le maire garde par ailleurs ses pouvoirs de police administrative générale, au titre notamment de la sécurité publique, et la rédaction clarifie un peu plus que le décret de 1961 les responsabilités respectives du maire et du directeur du parc, en protégeant le premier.

L'article 8 (*article L. 331-13 du code de l'environnement*) adapte des dispositions concernant l'intervention foncière de l'établissement public du parc national. Il est ajouté la possibilité d'une affectation gratuite d'immeubles relevant de l'Etat, des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics.

Il n'est pas envisagé de confier à l'établissement public du parc national l'affectation des forêts du domaine privé de l'Etat, que le code forestier confie au ministère de l'agriculture pour gestion par l'Office national des forêts. Les progrès des relations entre les parcs nationaux et l'Office national des forêts proviendront d'une part de l'obligation de compatibilité que le décret appliquera notamment aux documents de planification et de gestion des forêts relevant du régime forestier, d'autre part de conventions renégociées entre les établissements publics concernés.

L'article 9 (*articles L. 331-14, L. 331-14-1 et L. 331-15 du code de l'environnement*) crée une section III consacrée à des dispositions particulières à certains parcs nationaux, avec deux sous-sections, consacrées respectivement aux départements d'outre-mer et aux espaces maritimes des parcs nationaux.

Sous-section 1 : le projet de loi adapte la législation des parcs nationaux aux situations particulières aux départements d'outre mer. Les perspectives de classement d'un parc national sur des surfaces particulièrement importantes de l'île de la Réunion ou de la Guyane imposent en effet une adaptation des dispositions générales au contexte spécifique des départements d'outre-mer.

Le Gouvernement reconnaît que lorsque les espaces protégés d'un parc national occupent plus de 25 % du territoire départemental isolé, il n'est pas possible de raisonner de la même manière que lorsque ces espaces protégés occupent, comme en métropole, moins de 4 % du territoire régional en continuité avec l'espace terrestre environnant, car les choix d'aménagement du territoire y sont beaucoup plus contraints.

S'agissant d'un patrimoine exceptionnel, et reconnu comme tel au niveau international, dans un contexte territorial, social et institutionnel original, l'enjeu majeur concerne l'adaptation du mode de gouvernance, afin de faciliter les conditions d'une réelle appropriation par tous les acteurs locaux du projet de parc national. L'option de créer un parc national est nécessairement mise en perspective par les élus territoriaux par rapport à tous les enjeux de protection et de développement durable de ces territoires. Les projets n'iront à leur terme que si les spécificités que les collectivités territoriales concernées d'outre-mer identifient à leur situation trouvent un mode de prise en charge.

Le schéma d'aménagement régional reste la clé de voûte de l'aménagement urbanistique de ces départements ; en conséquence, les modalités générales d'articulation du plan de préservation et d'aménagement avec les documents d'urbanisme ne s'appliquent pas en dehors des espaces protégés. Les consultations de l'établissement public prévues au III de l'article L. 331-3 s'appliquent aux parcs nationaux d'outre-mer.

En Guyane, les intérêts des communautés d'habitants tirant traditionnellement leurs moyens de subsistance de la forêt, notamment leurs droits d'usage collectifs, font l'objet de dispositions spécifiques, dans le respect du droit constitutionnel. Cette disposition est essentielle pour assurer aux populations résidentes, qui s'appuient traditionnellement sur des pratiques qui limitent l'impact de la présence humaine sur la nature, la garantie de leurs droits d'usage collectifs pour les différentes activités nécessaires à la préservation de leur mode de vie. Le décret de création reconnaîtra l'importance et le rôle des autorités coutumières qui siègeront au conseil d'administration.

Sous-section 2 : le projet de loi adapte la législation des parcs nationaux aux perspectives de classement d'un parc national situé pour tout ou partie en mer et pouvant comprendre la zone de balancement des marées (communément appelée « estran »), en adaptant certaines dispositions générales au contexte spécifique maritime dans lequel l'Etat ne partage pas de pouvoirs avec les collectivités territoriales, hormis certaines compétences limitées dans les premiers 300 mètres.

Le principe général d'interdiction générale des travaux et installations est rappelé, mais deux exceptions sont posées. Des garanties sont données quant au respect de la législation nationale et des règles internationales sur les pêches maritimes et sur la circulation en mer. Les pouvoirs réglementaires propres de l'établissement public en mer seront extrêmement limités. Néanmoins son influence sur la réglementation nécessaire à la protection de ces espaces maritimes protégés du parc national pourra s'exercer de façon très significative au travers d'une capacité de propositions aux autorités compétentes en mer, tenues d'argumenter un éventuel refus (disposition réglementaire), et d'autre part d'avis conformes sur les autorisations des autorités compétentes lorsqu'elles sont de nature à altérer les espaces maritimes protégés du parc (dispositions législatives), sauf pour ce qui concerne l'ordre public en mer *lato sensu*.

La solidarité écologique et de fait entre un parc national pour tout ou partie maritime et son environnement marin immédiat pourra également motiver en mer la délimitation d'une aire maritime adjacente aux espaces protégés du parc national ou au territoire des communes ayant vocation à adhérer au plan de préservation et d'aménagement. Cette aire, délimitée par le décret de création du parc national, et pour laquelle seul l'Etat est territorialement compétent, ne sera pas soumise à la réglementation des activités des espaces protégés maritimes du parc.

L'article 10 (*article L. 331-18, L. 331-24 et L. 331-25 du code de l'environnement remplacés ; L. 331-26 et L. 331-27 créés ; L. 415-3 et L. 428-5 partiellement complétés*) procède à une importante actualisation du dispositif pénal applicable aux parcs nationaux, inchangé depuis 1960 et devenu manifestement inadéquat face à un objectif réaffirmé de protéger le patrimoine et le caractère d'un espace classé des espaces protégés d'un parc national. Il s'agit d'une mise en cohérence avec l'ensemble de la doctrine s'appliquant aux espaces protégés quels que soit leur statut juridique.

Le dispositif rénové habilite les agents des établissements publics des parcs nationaux pour faire respecter le droit commun de la protection de la nature, mais aussi une petite partie de celui de la culture, précisément identifiée (fouilles archéologiques pour prendre notamment en compte la protection du patrimoine culturel exceptionnel tel celui de la Vallée des Merveilles dans le parc national du Mercantour). A cette fin, il leur permet de nouveaux moyens de constat (ouverture de sacs, saisie, extension de compétence territoriale).

Leur action s'exercera sous le contrôle des parquets qui disposeront d'outils, déjà existants dans d'autres législations, leur permettant de définir localement une politique pénale de protection du patrimoine adaptée (poursuite ou recours dans certains cas déterminés à la procédure d'amende forfaitaire ou à la transaction).

L'instauration d'un délit spécifique aux espaces protégés d'un parc national qui pourra également être imputé aux personnes morales, prévoyant des circonstances aggravantes (atteintes aux espèces spécialement protégées et les actes de chasse prohibés, constatés dans les espaces protégés de parc) ainsi que la mise en place de peines complémentaires et de mesures de remise en état des lieux permettront aux juges pénaux d'assurer, conformément aux engagements communautaires de la France une protection effective de l'environnement par le droit pénal.

CHAPITRE II : PARCS NATURELS MARINS

L'article 11 crée un nouvel outil de gestion durable et concertée pour les espaces maritimes, pouvant comprendre la zone de balancement des marées (communément appelée « estran »), en complément des dispositifs préexistants issus notamment du droit de la mer (zone de protection écologique), du droit de la pêche (zones de cantonnement) et du droit de l'environnement (arrêtés de biotopes marins, réserves naturelles marines, parcs nationaux pour tout ou partie marins, etc.). Cet outil a vocation à apporter une importante contribution à la mise en œuvre du plan d'action « Mer » de la stratégie nationale pour la biodiversité.

L'Etat français, ainsi que la Communauté européenne dans plusieurs cas, ont en effet souscrit des engagements internationaux en matière de protection de la diversité biologique marine (convention de Rio), de concertation en matière d'environnement (convention Aarhus) et de création d'aires marines protégées notamment en mer Méditerranée, en Atlantique du Nord, dans la zone Caraïbe, dans l'Océan Indien (conventions de Barcelone, d'OSPAR, de Carthagène et de Nairobi) et dans le Pacifique (PROE).

Le nouvel outil ainsi créé tend notamment à mettre en œuvre les recommandations des Parties aux conventions internationales précitées, relayées par des déclarations et des recommandations identiques de la Communauté européenne, qui concernent la nécessité de :

- créer des aires marines protégées à partir d'une approche écosystémique, avec des superficies conséquentes ;
- organiser une gestion durable et concertée des ressources naturelles marines ;
- mettre en œuvre une gestion intégrée de la zone côtière ;
- mettre en œuvre le réseau communautaire Natura 2000 en mer.

Tout en maintenant, en les aménageant, les compétences souveraines de l'Etat dans les eaux intérieures et territoriales, l'agence nationale des parcs naturels marins, établissement public national et à caractère administratif, permet, au travers de ses conseils de gestion créés pour chaque parc naturel marin, d'associer les élus des collectivités territoriales riveraines ou insulaires, les usagers et les associations de protection de l'environnement à l'exercice des pouvoirs détenus par l'Etat en mer sur des espaces remarquables, autour d'un projet formalisé dans un plan de gestion, selon des modalités qui respectent les prérogatives du préfet maritime, du préfet de région et du préfet de département, mais qui dépassent le rôle d'un pur comité consultatif.

Sur de tels espaces maritimes, l'Etat place le développement durable au même niveau de priorité que la protection, accorde un « label » de qualité écologique de niveau national, innove en adaptant des modèles participatifs expérimentés sur terre au milieu marin et au droit de la mer, et choisit de ne pas donner de pouvoir réglementaire propre à l'établissement public national à caractère administratif qui sera la structure de gestion durable et concertée de ces espaces maritimes remarquables. Le Gouvernement, dans un souci d'efficacité et de cohérence, a en effet décidé de ne pas créer un établissement public pour chaque parc naturel marin, mais de confier la définition et le respect d'une doctrine nationale, ainsi que l'allocation optimale des moyens à une agence nationale. Les conseils de gestion ont néanmoins vocation à recevoir une large délégation du conseil d'administration de l'agence pour la plupart des questions concernant spécifiquement chacun des parcs naturels marins.

L'agence est en charge de définir une stratégie générale pour la gestion des parcs naturels marins, de mobiliser les moyens nécessaires à la mise en œuvre des plans de gestion propres à chaque parc naturel marin et d'apporter sa contribution à la mise en œuvre de ce plan. Mais le conseil de gestion propre à chaque parc naturel marin est l'instance pertinente pour élaborer le plan de gestion et organiser sa mise en œuvre, ainsi que pour dialoguer avec les autorités administratives en mer sur les modalités d'application de la réglementation ordinaire à cet espace marin remarquable, en mobilisant pleinement les possibilités des textes sectoriels existants : pouvoir de proposition aux autorités compétentes en mer, tenues d'argumenter un éventuel refus (disposition relevant du niveau réglementaire), et avis conforme (disposition relevant du niveau législatif) sur les autorisations concernant une activité susceptible d'altérer de façon notable l'espace maritime d'un parc naturel marin, sauf pour ce qui concerne l'ordre public en mer *lato sensu*.

Cet outil a vocation à participer à la mise en œuvre d'une politique nationale des aires marines protégées en offrant une possibilité complémentaire de mettre en œuvre le réseau Natura 2000 en mer sur les espaces dont la gestion est particulièrement complexe, comme il est indiqué à l'article 14.

L'article L. 334-5 étend aux agents des parcs naturels marins les compétences en termes de constatation d'infraction qui sont reconnues à d'autres catégories d'agents de l'Etat travaillant à la protection du patrimoine marin dans le cadre des lois et règlements ordinaires en mer.

CHAPITRE III : DISPOSITIONS D'ORDRE FINANCIER

L'article 12 concerne la solidarité financière avec les communes situées dans les cœurs de parcs nationaux.

Le rapport parlementaire de M. Jean-Pierre GIRAN a mis en exergue la nécessité d'une solidarité avec les communes situées dans un cœur de parc et privées, de ce fait, de ressources fiscales potentielles découlant d'un développement économique classique, alors que les enjeux écologiques de ces territoires imposent souvent des charges de gestion communales supérieures.

Pour répondre à cette perception très partagée par les élus des communes situées pour tout ou partie dans des espaces protégés de parc national, le Gouvernement se propose d'abonder le budget des 140 communes concernées, en créant une nouvelle dotation forfaitaire au sein de la dotation globale de fonctionnement, destinée à prendre en compte les contraintes liées à leur situation et actualisée chaque année selon la même règle que la dotation globale de fonctionnement. Le Gouvernement proposera en loi de finances pour 2006 de fixer cette enveloppe à 2,45 millions d'euros en 2006, pour les sept parcs existants. Cette dotation sera réévaluée à chaque création de nouveau parc national.

La répartition de cette dotation se fera sur la base du critère du pourcentage du territoire communal situé dans des espaces protégés de parc national, pris comme mesure de la contrainte s'appliquant à la commune. L'abondement ainsi calculé se situerait aux environs de 22 000 euros en 2006 pour une commune dont 50 % du territoire est compris dans un cœur de parc national. Les communes de Guyane, potentiellement concernées par la création d'un parc national, verraient leur spécificité prise en compte selon le même régime que pour le reste de la dotation globale de fonctionnement.

L'article 13 introduit certaines facilités supplémentaires concernant la capacité d'intervention foncière de l'établissement public chargé d'un parc national, déjà consenties au profit par exemple du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (exonération de certaines charges, faculté de recevoir des dons et legs).

CHAPITRE IV : DISPOSITIONS DIVERSES ET TRANSITOIRES

L'article 14 procède à des adaptations de vocabulaire (« espaces protégés d'un parc national » au lieu de « parc national ») et de pure forme dans des articles du code de l'environnement non retouchés par ailleurs.

Il procède à une simplification administrative en adaptant au contexte des parcs nationaux et des parcs naturels marin la procédure d'élaboration du document d'objectif des sites classés constitutifs du réseau communautaire Natura 2000.

Il met en cohérence le code de l'urbanisme (articles L. 121-4, L. 122-1, L. 123-1) avec les principes posés par l'article 3 sur le plan de préservation et d'aménagement.

L'article 15 prévoit les dispositions de nature transitoire qui s'appliquent aux établissements publics des parcs nationaux existants et aux travaux menés sous la responsabilité des préfets en lien avec les missions de préfiguration de nouveaux parcs nationaux ; elles visent à faciliter l'adaptation de la situation actuelle aux nouvelles dispositions législatives, dès lors que l'acte de prise en considération par le Premier ministre aura été pris avant la publication de la présente loi.