N° 389062
Association « Baronnies libres sans parc »

6ème et 1ère chambres réunies
Séance du 18 mai 2016
Lecture du 8 juin 2016

CONCLUSIONS

M. Xavier de LESQUEN, rapporteur public

I. Le décret attaqué du 26 janvier 2015 (décret simple) porte classement du parc naturel régional des Baronnies provençales, qui s'étend sur une superficie de près de 1.500 km², couvrant le territoire de 86 communes, des départements de la Drôme (50 communes en totalité, 3 partiellement) et des Hautes-Alpes (29 communes en totalité, 5 partiellement) et des régions Rhône-Alpes (devenue Auvergne-Rhône-Alpes) et Provence-Alpes-Côte d'Azur. C'est le 51ème parc naturel régional, dispositif dont la création remonte à 1967, soit il y a près de 49 ans, et qui a été à l'origine d'un contentieux assez fourni.

II. Car les parcs régionaux sont des outils difficiles à classer et à cerner.
Leur objet est multiple, et dépasse la seule protection de l'environnement ou la conservation du territoire couvert par le parc. En vertu de l'article L. 333-1 du code de l'environnement, les parcs naturels régionaux concourent également à la politique d'aménagement du territoire, de développement économique et social et d'éducation et de formation du public. Comme le rappelait Suzanne von Coester dans ses conclusions sur la décision FNE et autres du 20 décembre 2013 (n° 363667, aux T.), cette dimension de « projet pour un territoire » va de pair avec la démarche partenariale de sa création, l'initiative du parc appartenant aux collectivités territoriales, son élaboration associant les services de l'Etat et son approbation relevant du décret[1].

III. L'association « Baronnies libres sans Parc » créée le 24 mai 2005 s'est donnée pour objet « de regrouper tous les acteurs du territoire qui veulent défendre un monde rural vivant, dynamique et ouvert sans être obligés de créer un parc naturel régional dans les Baronnies ». Vous n'aurez guère doute sur son intérêt pour agir. Les co-présidents de l'association disposent d'un mandat de l'assemblée générale : vous pourrez écarter la fin de non recevoir tiré du défaut de qualité pour agir.

IV. Les moyens de légalité externe ne vous retiendront pas longtemps.

[1] Enfin, la portée normative de la charte du parc, qui détermine pour le territoire du parc les orientations de protection, de mise en valeur et de développement et les mesures permettant de les mettre en œuvre, n'est pas facile à cerner, comme l'illustre la décision de Section UNICEM Rhône-Alpes du 8 février 2012 (n°321219, au Rec.), ou votre récente décision UNICEM Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon du 25 juin 2014 (n° 366007, aux T.).

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

1. Sont d'abord contestées les délibérations des 16 et 17 décembre 2004 et 17 décembre 2004, respectivement des conseils régionaux de Rhône-Alpes et de Provence-Alpes-Côte d'Azur, qui ont engagé la procédure de classement.
En vertu du 3ème alinéa de l'article L. 333-1 du code de l'environnent dans sa rédaction en vigueur à la date des délibérations, repris de l'article L. 244-1 du code rural, « La charte constitutive est élaborée par la région avec l'accord de l'ensemble des collectivités territoriales concernées, en concertation avec les partenaires intéressés, avant d'être soumise à l'enquête publique ».
Cette disposition législative a été depuis précisée : l'article R. 333-5 issu du décret codificateur du 2 août 2005, modifié deux fois, en 2007 et en 2012, dispose que le conseil régional prend une délibération motivée qui détermine le périmètre d'étude et définit les modalités de l'association des collectivités territoriales concernées et de leurs groupements ainsi que de la concertation avec les partenaires associés. Or il est soutenu que les délibérations de décembre 2004 ne comportent pas les éléments de motivation requis par ce texte.
Se pose la question du statut de ces délibérations : vous pourriez en effet considérer qu'il s'agit de simples mesures préparatoires, non susceptibles de faire l'objet d'un recours contentieux. Il s'en déduirait, nous semble-t-il, qu'il faudrait alors, faute de dispositions transitoires, faire application du texte en vigueur à la date du décret attaqué, alors même qu'il a modifié les règles de compétence ou de procédure applicable (voyez votre décision de Section, 19 décembre 1980, Association pour la protection de la nature de la région de Damgan et autre, n° 17661, p. 487).
En sens inverse, voyez pour des décisions qui se rattachent à des phases du projet qui aboutissent à une décision faisant grief, tel que la concertation en amont relevant du débat public : 11 mai 2016, M. et Mme R… et autres (n° 384608, 384867, inédit).
En l'espèce, il nous paraît qu'il faut plutôt regarder la délibération du conseil régional comme un acte faisant grief, qui est donc contesté par la voie de l'exception. Cette solution est plus conforme à la nature de l'acte en cause, qui emporte des conséquences juridiques. Elle est également conforme à votre jurisprudence sur l'élaboration de documents complexes tels ceux d'urbanisme. Voyez sur ce point votre décision Commune d'Illats du 8 octobre 2012 (n° 338760, aux T .), s'agissant de l'élaboration du PLU. Et vous considérerez que l'exception d'illégalité peut être soulevée sans condition de délai, soit que la délibération a un caractère règlementaire, soit par recours à la théorie de l'opération complexe. Vous n'avez pas à trancher cette alternative : il vous suffira de vous prononcer sur la légalité des délibérations de 2004.
Et vous écarterez sans peine l'argumentation car les dispositions invoquées de l'article R. 333-5 n'étaient pas applicables, r*atione temporis*, aux deux délibérations contestées.
2. Est ensuite contestée la phase ultérieure de la procédure, régie par l'article R. 333-6 du code de l'environnement, qui impose au préfet de région de définir avec le(s) président(s) du conseil régional les modalités d'association de l'Etat à l'élaboration de la charte, de leur communiquer la liste des services de l'Etat et de ses établissements publics qui y seront associés et enfin de leur transmettre son avis motivé sur l'opportunité du projet.
Est cette fois applicable de façon certaine le texte en vigueur à la date du décret attaqué. Vous pourrez écarter le moyen, les éléments requis figurant dans un courrier du préfet de la région Rhône-Alpes, préfet coordinateur, du 21 février 2008.
3. Le moyen tiré de l'absence d'évaluation environnementale peut être écarté comme inopérant.
Le territoire couvert par le parc comporte neuf sites classés Natura 2000. Il tombe donc sous le coup du III. de l'article L. 414-4 qui dispose que font l'objet d'une évaluation des incidences Natura 2000 les documents de planification, programmes ou projets soumis à un régime administratif d'autorisation, d'approbation ou de déclaration au titre d'une législation ou d'une réglementation distincte de Natura 2000 qui figurent (1°) [Soit] sur une liste nationale établie par décret en Conseil d'État. Le I. de l'article R. 414-19 renvoie aux documents de planification

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

soumis à évaluation environnementale au titre du I de l'article L. 122-4 du même code, dont la liste est dressée par l'article R. 122-17. Or si le I. de cet article, dans sa rédaction issue du décret n° 2012-616 du 2 mai 2012 a inclus dans cette liste, au 10°, les chartes de parc naturel régional, les dispositions transitoires de l'article 7 du décret ne rendent pas applicables ces dispositions nouvelles aux chartes dont l'élaboration a été prescrite avant le 1er janvier 2013 par délibération du conseil régional. Il s'en déduit que le décret n'avait pas à être précédé d'une évaluation environnementale au titre des dispositions invoquées.

4. Vient ensuite l'étape de l'enquête publique, prévue par l'article R. 333-6-1. Vous pourrez aisément écarter la critique sur les horaires d'ouverture de la consultation, qui ne méconnaissent pas les dispositions de l'article R.123-16 du code de l'environnement, celui pris en application de l'article L. 123-13 qui assure sur ce point la mise en œuvre du principe d'information et de participation énoncé à l'article 7 de la charte de l'environnement.

5. Vient ensuite un moyen portant sur le processus d'adhésion défini par l'article R. 333-7. Il précise que la région (...) adresse le projet de charte (éventuellement modifié pour tenir compte des résultats de l'enquête) aux départements, aux communes et aux EPCI à fiscalité propre territorialement concernés, qui disposent d'un délai de quatre mois à compter de leur saisine pour approuver la charte. Le conseil régional approuve ensuite la charte et, au regard des délibérations favorables recueillies et des critères de classement, détermine le périmètre finalement proposé au classement.

L'article définit un mécanisme d'adhésion à double verrou : le territoire d'une commune ne peut être proposé au classement, soit lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont cette commune est membre a délibéré défavorablement soit lorsque la commune n'a pas approuvé la charte, alors même qu'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elle est membre a délibéré favorablement.

En l'espèce, le projet de charte n'a pas suscité une adhésion générale : 44 des 130 communes figurant dans le périmètre d'études du parc ont refusé de l'approuver, de même que 2 intercommunalités sur 14. Le conseil régional a cependant approuvé la charte et restreint le périmètre du parc aux 86 communes consentantes.

Il est certain que la circonstance qu'un certain nombre de collectivités n'ont pas approuvé le projet de charte ne fait pas obstacle à ce que les conseils régionaux approuvent la charte : le processus d'adhésion est volontaire mais le refus d'adhésion n'est pas bloquant. Et il n'est pas contesté que la règle du double verrou a été respectée. Mais l'association requérante voudrait que vous exerciez, au-delà de l'application de cette règle, un contrôle sur le périmètre ainsi retenu.

La question est de savoir si ce contrôle doit être exercé au stade de la décision du conseil régional ou à l'occasion du décret ministériel qui crée le parc. Il est certain que le Premier ministre ne peut qu'entériner le classement proposé par le conseil régional, ou le refuser, mais il n'a pas compétence pour le modifier. Ce point ne s'impose pas absolument à la lecture de l'article L. 333-1, mais il se déduit plus clairement des articles R. 333-7 et suivant, qui précisent la fin de la procédure : le projet de charte approuvé, accompagné des accords des collectivités territoriales, est transmis par le préfet de région, avec son avis motivé, au ministre chargé de l'environnement (cf. R. 333-8) pour les consultations prévues par l'article R. 333-9. Le projet de charte est ensuite adopté et le classement prononcé pour une durée de douze ans renouvelable par décret pris sur rapport du ministre chargé de l'environnement (cf. R. 333-10).

Certes, il ne serait pas impossible d'exercer un contrôle sur la proposition de classement, dès lors que celle-ci est encadrée en droit : le conseil régional détermine en effet le périmètre proposé au classement au regard des délibérations favorables recueillies mais également des critères de classement qui figurent à l'article R. 333-4, parmi lesquels figurent par exemple la cohérence et la pertinence des limites du territoire. Le conseil régional a donc la possibilité de redessiner le territoire au-delà des conséquences à tirer des refus d'adhésion.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Mais dès lors que la décision du Premier ministre de prononcer le classement n'est pas complètement liée, il nous semble que c'est à ce stade final de la création du parc qu'il convient d'exercer un contrôle sur son périmètre.
6. Vous écarterez également les deux derniers moyens de légalité externe tirés de la méconnaissance de l'article R. 333-8 du code de l'environnement, relatif à la transmission du projet de charte au ministre, dans tous ses éléments énumérés à l'article R. 333-3, ainsi que les avis motivés des deux préfets concernés.

V. Nous en venons à la légalité interne, qui soulève plus de difficulté.
Vous avez jugé, par votre décision FNE de 2012 (n° 363667) déjà citée, qu'eu égard à la nature et à la portée de la charte d'un parc naturel régional, ainsi qu'aux conditions de son adoption, il appartient au juge de l'excès de pouvoir d'apprécier si la décision délimitant le périmètre du parc n'est pas entachée d'erreur manifeste d'appréciation au regard de l'ensemble des critères énoncés à l'article R. 333-4 du code de l'environnement.
Ceux-ci sont au nombre de cinq.
Une première branche porte exclusivement sur le premier critère, qui tient à la qualité et au caractère du territoire, de son patrimoine naturel et culturel, ainsi que de ses paysages représentant pour la ou les régions concernées un ensemble remarquable mais fragile et menacé, et comportant un intérêt reconnu au niveau national.
L'association requérante soutient que le territoire du parc des Baronnies n'est pas menacé, dès lors qu'il fait déjà l'objet de plusieurs mesures de protection, telles que des zones Natura 2000, des zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF), des réserves biologiques ou un schéma départemental des espaces naturels sensibles. Mais cette argumentation ne nous paraît pas convaincante : comme le met en avant le ministre en défense, la conjugaison de ces dispositifs est habituelle, le syndicat mixte de gestion du parc ayant vocation à en assurer la coordination voir à animer certains dispositifs, tel les sites Natura 2000.
D'une façon plus générale, le territoire du parc, situé en pays de moyenne montagne (altitude inférieure à 1.600 m), qui se développe, d'ouest en est, de la plaine de Valréas à la moyenne vallée de la Durance et, du sud au nord, du mont Ventoux et de la montagne de Lure aux marges du Diois, possède un patrimoine naturel, agricole et culturel de grande qualité, dont l'intérêt est certain et reconnu au niveau national. Il est entouré d'une réseau de villes dites « portes », Nyons, Valréas, Bollène, Vaison-le-Romaine, Orange, Carpentras, Avignon, Sisteron, Forcalquier, Gap, dont l'expansion démographique recèle un risque évident pour les territoires environnants.
Le premier critère conduit donc assez nettement dans le sens de la création du parc.

VI. Une seconde branche de l'argumentation porte sur la géométrie du parc, réduit à l'état de confetti du fait des refus d'adhésion. Le territoire est fortement morcelé, deux blocs en sont détachés et il comporte deux enclaves au sein du bloc principal.
Cette géométrie torturée ne fait pas directement obstacle au classement, les critères de l'article R. 333-4 n'imposant notamment pas la continuité du territoire.
Mais il convient de l'apprécier au regard du 2ème critère, relatif à la cohérence et à la pertinence des limites du territoire au regard de ce patrimoine et de ces paysages en tenant compte des éléments pouvant les déprécier ainsi que des dispositifs de protection et de mise en valeur existants ou projetés ; du 4ème critère portant sur la détermination des collectivités et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont l'engagement est essentiel pour mener à bien le projet ; et enfin du 5ème critère, la capacité de l'organisme chargé de l'aménagement et de la gestion du parc naturel régional à conduire le projet de façon cohérente.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Par votre décision FNE de 2013, vous avez admis de valider le décret de classement du PNR des Ballons des Vosges, alors que 29 des 216 communes qui figuraient dans le périmètre retenu pour le renouvellement du classement du parc, soit 13% des communes pour 15% du périmètre, avaient refusé d'adhérer à la charte, si bien que le périmètre du parc était là aussi discontinu et quelque peu torturé.
D'un point de vue purement quantitatif, le cas qui vous est soumis est sensiblement plus dégradé : c'est le tiers des communes pour le tiers de la surface qui a refusé d'entrer dans le parc. Au delà des chiffres, on ne peut qu'être gêné par le défaut d'attractivité du parc, alors qu'il appartient au promoteur du projet de susciter l'adhésion des communes. Enfin, les avis défavorables rendus par le conseil national de la protection de la nature (CNPN) le 3 septembre 2014 et par la Fédération nationale des parcs naturels régionaux de France (FNPNRF) le 17 septembre 2014 pèsent lourdement.
Mais les critères de création du parc invitent plutôt à se poser la question de la cohérence du parc créé, du point de vue de sa géographie (critères 2 et 4) et de sa gouvernance (critères 4 et 5). C'est d'ailleurs le terme de cohérence que met en avant votre décision de 2013, en jugeant qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que le périmètre finalement retenu serait dépourvu de cohérence et serait, pour ce motif, entaché d'erreur manifeste d'appréciation.
L'association requérante l'a bien compris, et elle relève la difficulté de concevoir un aménagement cohérent, de doter le territoire de documents d'urbanisme de qualité, de répondre aux enjeux de la péri-urbanisation et de la protection des paysages, voir même de matérialiser le périmètre du parc pour les usagers.
De ce dernier point de vue, les cartes produites par le gestionnaire du parc sont habiles, car elles font apparaître en dégradé de couleurs le périmètre initial d'étude du parc et le territoire classé, atténuant ainsi l'effet confetti…
Au delà de cet artifice, il ne nous semble pas que la cohérence du parc soit à ce point menacée que vous puissiez relever une erreur manifeste d'appréciation.
Les trois orientations principales de la charte sont de préserver et valoriser les atouts naturels et humains, notamment par la préservation des patrimoines agricoles et forestiers emblématiques ou la valorisation des patrimoines culturels ; de relocaliser une économie fondée sur l'identité et la valorisation des ressources territoriales, notamment par la promotion du tourisme et le référencement de la pratique des sports de nature ; enfin, de concevoir un aménagement cohérent, solidaire et durable, notamment en préparant et en accompagnant un urbanisme rural durable et en impulsant une politique énergétique territorialisée.
Voilà donc le projet initial du parc : certes, il gagnerait en cohérence à s'appuyer sur un territoire plus homogène, mais il est difficile de considérer qu'il perd toute cohérence du fait de l'état du parc à sa création. S'agissant notamment de la protection des paysages et du patrimoine naturel et culturel, la taille atteinte par le parc (quelque 150.000 hectares) suffit à assurer une cohérence et, on l'espère, une utilité aux actions entreprises.
Le ministre fait par ailleurs valoir le rôle des EPCI qui ont adhéré à la charte : il est vrai que, du fait de leurs compétences, ces établissements permettent d'établir un lien entre le projet du parc et leurs communes qui sont restées en dehors de son territoire. Il en est ainsi pour l'élaboration d'un SCOT ou d'un PLU intercommunal : la charte ne trouve à s'appliquer que sur le territoire du parc, mais par effet de capillarité, qui tient à la cohérence du document d'urbanisme, elle influencera les autres territoires. Or, vois le savez, les EPCI ont des compétences de plus en plus étendues, en matière d'urbanisme mais également d'assainissement, de gestion des déchets, de développement économique…
Il ne ressort par ailleurs pas des pièces du dossier qu'auraient fait défaut des communes ou des EPCI dont l'engagement est essentiel pour mener à bien le projet du parc. Les deux EPCI qui n'ont pas adhéré à la charte se trouvent ainsi en bordure du territoire.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Enfin, les objectifs énoncés par la charte peuvent être mis en œuvre dans le cadre d'une démarche partenariale avec les communes non classées, notamment sous forme de conventions passées avec le syndicat mixte.
Il nous semble finalement que vous pourrez écarter ce dernier moyen.

Et par ces motifs nous concluons au rejet de la requête, y compris ses conclusions présentées en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.