



Parc national
de **Port-Cros**

PARTIE 1



Photo : M. Colombey

Pourquoi faut-il modifier le texte fondateur du Parc national de Port-Cros ?



PARTIE 1.

POURQUOI FAUT-IL MODIFIER LE TEXTE FONDATEUR DU PARC NATIONAL DE PORT-CROS ?

1. UNE REFORME DES PARCS NATIONAUX EST INTERVENUE EN 2006

Cette réforme a pour base la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006, modifiée par la loi n°2010-788 dite « loi Grenelle 2 » du 12 juillet 2010.

1.1. Une nouvelle définition des zones des parcs nationaux, et l'institution d'une charte pour mieux mobiliser les acteurs locaux et mieux articuler protection des cœurs et développement durable des zones périphériques, qui deviennent les aires potentielles d'adhésion.

La réforme des parcs nationaux, intervenue avec la loi du 14 avril 2006, trouve sa source dans le constat du décalage entre des textes initiaux inchangés depuis leur publication (loi fondatrice de 1960 et décret de 1961), et un contexte juridique, politique et social ayant fortement évolué.

S'agissant du Parc national de Port-Cros, ce décalage se manifeste aussi par le fait que, lors de sa création, ce parc national, premier Parc national avec un espace maritime en Méditerranée, ne comporte qu'une zone centrale à la fois terrestre et maritime, mais n'a pas été doté de zone périphérique. Cette situation constitue un handicap, puisque ni les continuums écologiques entre l'espace protégé et les espaces périphériques, ni les relations économiques et fonctionnelles avec les pôles émetteurs d'activités situés à sa périphérie, ne peuvent être formellement pris en compte. Cette situation a aussi pour conséquence d'exclure du conseil d'administration les acteurs locaux des communes littorales voisines du parc, au-delà de la seule commune d'Hyères sur laquelle il est situé.

La loi d'avril 2006 a posé un principe de continuité entre différentes zones :

- des espaces « cœurs » (initialement « zones centrales ») ; un parc peut avoir plusieurs cœurs terrestres et (ou) marins ;
- une Aire Potentielle d'Adhésion (A.P.A.) : cette expression correspond à la définition légale énoncée par les articles L. 331-1 et L. 331-2 du code de l'environnement : « territoire des communes ayant vocation à faire partie du parc national en raison notamment de leur continuité géographique ou de leur solidarité écologique avec le cœur » (pour les parcs existants, à l'exclusion du Parc national de Port-Cros qui n'en dispose pas, ce sont les anciennes « zones périphériques »).
- le cas échéant, une Aire Maritime Adjacente (A.M.A.) au cœur lorsque celui-ci comprend un espace maritime.

La loi du 14 avril 2006 prévoit dans les dispositions transitoires de son article 31, la mise en conformité du Parc national de Port-Cros avec une réforme en trois temps :

- 2009 : mise en conformité de la gouvernance du parc avec la réforme, à l'image des sept autres parcs nationaux existants (Décret n°2009-449 du 22 avril 2009) ;
- 2010-2011 : mise en conformité des zonages du parc avec la réforme ;
- 2014 : approbation de la charte.

Pour le Parc national de Port-Cros, seul parc national créé sans zone périphérique, une aire potentielle d'adhésion doit être proposée au plus tard le 31 décembre 2010.

Lorsque le cœur comprend un espace aggloméré et que certains critères cumulatifs sont remplis, le décret de création du parc national peut délimiter dans un « espace urbanisé classé » au sens très particulier du I de l'article L.331-4 du code de l'environnement, un espace dans lequel la règle spéciale des travaux de cœur de parc s'applique, notamment avec l'avis du conseil scientifique, mais pour lequel l'autorisation spéciale est délivrée par le préfet de département en lieu et place du directeur de l'établissement public.

Le choix d'instituer ces zonages relève du décret de création. La possibilité d'instituer des réserves intégrales au sein du cœur, par décret spécifique, est par ailleurs maintenue.

La loi du 14 avril 2006 organise l'articulation entre la protection du cœur et le développement durable des espaces environnants au travers d'un nouveau document, la charte. Cette charte, élaborée de manière concertée et approuvée par décret en Conseil d'Etat :

- exprime un projet de territoire sur l'ensemble, cœur, aire potentielle d'adhésion et aire maritime adjacente ;
- organise en cohérence les engagements des différentes collectivités publiques ;
- définit les modalités d'application de la réglementation spéciale du cœur.

Elle porte sur une durée de quinze ans au maximum et est révisée périodiquement. La libre adhésion à la charte des communes classées en Aire potentielle d'Adhésion détermine l'« **Aire d'Adhésion** » effective qui constitue, avec le cœur et l'aire maritime adjacente au cœur, le « Parc national » au sens de la loi n°2006-436 du 14 avril 2006.

1.2. L'Aire d'Adhésion : laboratoire du développement durable

Le nouveau cadre donne plus de consistance et d'effectivité aux espaces qui environnent le ou les cœur(s) du parc.

L'appartenance au « parc national » repose, pour les communes classées en Aire Potentielle d'Adhésion (APA), sur le volontariat par leur libre adhésion à la charte.

L'ensemble des collectivités publiques est engagé à agir en cohérence avec les orientations et mesures définies dans la charte pour l'aire d'adhésion ; l'établissement public du parc national est consulté ou associé lors de l'élaboration des documents d'orientation des différentes politiques publiques ; les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec la charte ; le préfet de région doit veiller à la prise en compte des territoires couverts par la charte dans les programmations financières.

Le contrôle des aménagements susceptibles d'avoir un impact notable sur le patrimoine compris en cœur de parc est renforcé par l'avis conforme de l'établissement public du parc national, dans les conditions définies au II de l'article L.331-4 du code de l'environnement.

L'adhésion à la charte requiert une exigence et un engagement partagés : la commune et les divers acteurs obtiennent de véritables garanties d'un retour (cohérence des politiques publiques sur la commune, bénéfice de l'image du parc national, priorisation des programmations financières).

La création d'un lien étroit entre l'établissement public et les communes concernées permet l'instauration d'une véritable plateforme de concertation, moteur de développement durable.

1.3. Une forte implication des acteurs locaux dans la gestion de l'établissement public du parc.

Plus que la loi du 22 juillet 1960, la loi du 14 avril 2006 garantit une présence significative des acteurs locaux (élus des collectivités territoriales et membres choisis pour leur compétence locale) dans le conseil d'administration (« la moitié au moins »), qui comprend aussi des représentants de l'Etat, des membres choisis pour leur compétence nationale, le président du conseil scientifique de l'établissement public du parc et un représentant du personnel. Les présidents de conseils régionaux et généraux intéressés sont membres de droit ainsi que les maires des communes dont la surface de territoire comprise dans le cœur du parc national est supérieure à 10 % de la superficie totale du cœur terrestre.

Les compétences du conseil d'administration sont renforcées par rapport à la loi de 1960. Le conseil d'administration est associé à la nomination du directeur par le ministre. La durée du mandat du conseil d'administration est doublée (six ans). Le président du conseil d'administration est l'animateur de la concertation sur l'élaboration du projet de territoire (charte). Il préside le bureau élu par le conseil d'administration.

Les instances consultatives sont renforcées. Au Conseil Scientifique (CS) vient s'ajouter un Conseil Economique, Social et Culturel (CESC). Celui-ci assiste le conseil d'administration et le directeur notamment en matière de politique contractuelle, de suivi de la mise en œuvre de la charte et d'animation de la vie locale. Ce conseil est composé de représentants d'organismes, d'associations et de personnalités qui participent à l'activité économique, sociale, et culturelle dans le parc ou concourent à la vie locale, ainsi que des représentants des habitants et des usagers du parc.

Le conseil d'administration adopte par délibération le règlement intérieur de ces organes consultatifs pour définir la composition et le fonctionnement de ces instances, voire en créer d'autres. Par rapport à la loi de 1960, le directeur est confirmé dans ses pouvoirs de police administrative et de gestion de l'établissement, notamment du personnel, mais son action est désormais précisément encadrée par les modalités d'application de la réglementation du cœur du parc, soumises à enquête publique et approuvées par un décret en Conseil d'Etat. Ses obligations de rendre compte au conseil d'administration sont précisées.

Au-delà du renforcement de l'implication des acteurs locaux dans la gestion de l'établissement, la loi du 14 avril 2006 permet une protection renforcée de l'espace naturel. En effet, cette protection est élargie via la compétence de police judiciaire des agents à l'ensemble du droit commun de la protection de l'environnement et à la protection de l'archéologie terrestre et subaquatique. Le cadre pénal est consolidé : les sanctions sont renforcées et des outils complémentaires sont créés.

Lorsque le cœur du parc comprend des espaces maritimes, le préfet maritime, le préfet de région ainsi que le préfet de département conservent leurs prérogatives, sauf dans les cas où le décret de création interdit une activité. L'établissement public du parc national dispose de la capacité de proposer aux autorités de police de droit commun en mer la réglementation de certaines activités maritimes. L'absence de suite à ces propositions doit être motivée.

1.4. La protection du ou des cœur(s)

La loi du 14 avril 2006 confirme la protection du patrimoine compris dans le ou les cœur(s) d'un parc national pour maintenir la reconnaissance internationale des parcs nationaux français.

1.4.1. Le fonctionnement de la protection du ou des cœur(s)

Les principes suivants sont mis en œuvre :

- la réglementation spéciale du cœur, encadrée par la réglementation commune aux parcs nationaux énoncée dans le code de l'environnement, et par le décret de création de chaque parc, est précisée dans la charte (modalités d'application de la réglementation applicable en cœur, « MARCœur ») qui est soumise à consultation et enquête publique puis approuvée par décret en Conseil d'Etat ; ceci garantit une meilleure lisibilité de la réglementation spéciale du cœur du parc national et de ses modalités d'application, y compris en matière d'autorisation de travaux, de prescriptions spéciales en matière de sauvegarde des paysages et d'esthétique, notamment architecturale ;
- la charte est révisée de façon périodique pour ne pas figer les modalités d'application ;
- les décisions prises par le directeur en application de la charte seront transparentes et encadrées (les projets de mesures réglementaires du directeur sont examinés par le bureau, le directeur rend compte au conseil d'administration de l'exécution de son pouvoir de police administrative, et publie les actes dans le recueil des actes administratifs de l'établissement public) ;
- les autorisations spéciales seront délivrées par l'établissement public du parc dans les conditions qui auront été définies par la charte ;
- l'avis du conseil scientifique est requis pour les autorisations de travaux ainsi que dans les autres cas prévus par le décret de création ou le règlement intérieur de l'établissement public.

La cohérence des politiques publiques avec l'objectif de protection du cœur de parc est confortée :

- le processus concerté de l'élaboration de la charte associe les collectivités publiques à la construction du projet ;
- la consultation de l'établissement public sur les documents de planification des différentes politiques publiques, et la compatibilité de ces derniers avec les objectifs de la charte constituent le pivot de cette mise en cohérence.

Des leviers d'incitation sont créés : création d'une mesure de compensation financière au profit des communes selon la part de leur territoire incluse dans le cœur, et instauration dans le cœur du parc national d'incitations fiscales pour une bonne gestion écologique des milieux naturels.

Un effort de simplification est entrepris :

- exemption d'autorisation spéciale pour les travaux d'entretien normal et de grosse réparation d'équipements d'intérêt général ;
- articulation du code de l'urbanisme et de la législation spéciale des cœurs de parcs nationaux codifiée dans le code de l'environnement (une seule demande du pétitionnaire, un délai d'attente prévu par le code de l'urbanisme, une seule décision administrative au terme d'une instruction de la demande d'autorisation).

1.4.2. Les règles et leur contrôle

Les activités industrielles et minières font l'objet d'une interdiction générale et absolue. Un pouvoir de prescription (obligation de faire) est conféré au conseil d'administration du parc national pour des travaux conservatoires.

Le régime juridique des travaux est globalement refondu :

- un principe d'interdiction des travaux est posé par la loi ;
- quatre dérogations de droit à cette interdiction sont énumérées par la loi, pour les travaux d'entretien normal, les grosses réparations d'équipements d'intérêt général, les travaux couverts par le secret de la défense nationale et les travaux d'enfouissement des lignes électriques ou téléphoniques nouvelles, ainsi que deux autres dérogations de droit pour les espaces maritimes classés en cœur de parc national, pour la pose de câbles sous-marins et les travaux nécessités par les impératifs de la défense nationale ;
- le décret de création peut fixer une liste de types de travaux pouvant faire l'objet d'une autorisation spéciale du directeur de l'établissement public, par dérogation au principe d'interdiction posé par la loi, après un avis du conseil scientifique de l'établissement public ; et prévoir pour les travaux non listés une procédure d'autorisation dérogatoire après avis du Conseil National de la Protection de la Nature (CNPN) et du Comité Interministériel des Parcs Nationaux (CIPN) ;
- dans le cas où le décret de création prévoit de délimiter un espace urbanisé dense au sens très particulier du I de l'article L.331-4 du code de l'environnement, l'autorisation spéciale de travaux dans le cœur du parc est délivrée par le préfet de département après avis de l'établissement public du parc national, du conseil scientifique et conformément aux modalités prévues dans les MARCœur ;
- l'ensemble des travaux, y compris ceux non soumis à autorisation préalable spéciale, est soumis à la réglementation spéciale du cœur, précisée par la charte (règles d'esthétique, matériaux, etc.).

1.5. Une modernisation juridique

Le code de l'environnement rénové prend en compte des évolutions intervenues en 51 ans dans les droits européen et français, notamment dans les domaines de l'information du public, de l'environnement et de la police de la nature.

1.6. Une prise en compte des spécificités des espaces maritimes

Le statut de parc national fait l'objet d'une adaptation au contexte particulier du milieu marin et en particulier aux compétences de l'Etat sur cet espace.

- Le statut de cœur maritime de Parc national est précisé.
- Une Aire Maritime Adjacente (A.M.A.) au cœur du parc doit être établie par le décret de création. Elle présente la particularité d'être l'équivalent maritime de l'Aire Potentielle d'Adhésion, classée par le décret de création, et de l'aire d'adhésion effective. Les orientations et mesures de protection, de mise en valeur et de développement durable définies pour une A.M.A. par la charte du parc, seront applicables à l'ensemble de cette aire. Bien qu'impliquées dans ce dispositif, les communes ne seront pas appelées formellement à adhérer à la charte pour donner une existence juridique à ces orientations et mesures maritimes.

Les procédures sont adaptées, en particulier avec la consultation des instances propres au milieu maritime.

1.7. Un développement de la coopération et du rayonnement des parcs nationaux de France

La loi du 14 avril 2006 a créé un établissement public dénommé « Parcs nationaux de France » pour valoriser les parcs nationaux français au plan national et international, et mutualiser les expériences, compétences, projets et moyens.

2. LE TEXTE FONDATEUR DU PARC NATIONAL DOIT ETRE REVISE

2.1. Le décret de création est une pièce d'un ensemble à plusieurs étages

2.1.1. Le cadre général est défini par des dispositions communes à l'ensemble des parcs nationaux :

- Code de l'environnement, chapitre législatif relatif aux parcs nationaux (articles L. 331 et suivants).
- Code de l'environnement, chapitre réglementaire relatif aux parcs nationaux (articles R. 331 et suivants).

Ce cadre ouvre des options à prendre ou non par le décret de création de chaque parc.

2.1.2. Le décret de création modifié précise, dans ce cadre, les options retenues pour le parc national considéré.

C'est l'objet du présent projet que de définir la réglementation spéciale des espaces de Porquerolles classés en cœur.

2.1.3. Le projet de territoire à long terme du parc national sera défini dans sa charte

Un arrêté du 23 février 2007 du ministre de tutelle des parcs nationaux fixe les principes fondamentaux applicables pour les chartes des parcs nationaux.

Dans le respect des principes fondamentaux applicables à l'ensemble des parcs nationaux et à l'intérieur du cadre garanti par le décret de création de chaque parc, la charte devra définir en 2014 :

- pour l'Aire Potentielle d'Adhésion : **les orientations** de protection, de mise en valeur et de développement durable, avec un enjeu de cohérence des politiques publiques, dès lors que les communes auront adhéré effectivement à la charte ;
- pour l'Aire Maritime Adjacente : les orientations et mesures de protection, mise en valeur et développement durable des espaces maritimes ;
- pour le ou les cœur(s) : **les objectifs** et mesures de protection du patrimoine naturel, culturel et paysager du cœur du parc, et dans ce cadre, les modalités d'application de chaque article du décret de création relatif à la réglementation spéciale du cœur (MARCœur).

La charte comportera un article établissant les règles de circulation des véhicules à moteur sur les voies et chemins des communes adhérentes au parc, en application de l'article L 362-1 du code de l'environnement.

Elle sera approuvée pour une durée maximale de 15 ans par un décret en Conseil d'Etat.

2.1.4. Les « actes dérivés » feront vivre l'ensemble de manière courante

La réglementation spéciale du cœur est fixée par le décret de création du parc (interdiction ou réglementation d'une activité par un acte dérivé du décret de création). Au sein de la catégorie d'établissements publics « établissement public de parc national », l'organe d'exécution de cette réglementation est le directeur, ou exceptionnellement le conseil d'administration.

La charte définit les modalités d'application de la réglementation (critères de délivrance d'autorisations, critères de la réglementation à prendre).

Références juridiques

Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006

2.2. Le Parc national de Port-Cros dispose d'un calendrier particulier pour la mise en œuvre de la réforme de 2006

Le Parc national de Port-Cros est le seul parc national français qui ne dispose pas de zone périphérique depuis sa création en décembre 1963. Pour élaborer le projet de territoire, il est nécessaire de redéfinir dans un premier temps le périmètre potentiel du parc. Cette Aire Potentielle d'Adhésion détermine qui participe à l'élaboration de la charte et quelles communes, une fois la charte élaborée, auront la possibilité de choisir d'y adhérer.

Dans un premier temps, sans attendre la redéfinition du périmètre du parc, le décret de création du parc a été modifié en 2009 pour adapter le parc actuel aux les nouvelles dispositions législatives et réglementaires, en application des dispositions transitoires du 4° du I de l'article 31 de la loi n°2006-436 du 14 avril 2006.

Dans un second temps, en application des dispositions transitoires du 7° du I de ce même article 31, le décret de création doit être modifié (objet de la présente consultation).

En application des dispositions particulières prévues par la loi au cas particulier du parc national de Port-Cros, une proposition de nouveau périmètre potentiel a été élaborée selon la procédure suivante :

- Adoption d'une position de principe par le conseil d'administration du 20 novembre 2006 sur la zone d'étude du futur périmètre potentiel ainsi que sur les actions à engager par l'établissement pour définir ce périmètre et notamment la réalisation d'un état des lieux des territoires considérés ;
- Présentation du projet de cahier des charges de l'étude préalable à la définition du nouveau périmètre du parc, lors du conseil d'administration du 12 novembre 2007 ;
- Réalisation de l'étude préalable à la définition du nouveau périmètre du parc, appliquée à la zone d'étude. Cette étude dresse un état des lieux des zones d'intérêt patrimonial, des continuités géographiques et paysagères et des solidarités écologiques ;
- Réunions d'information des maires des communes par le préfet sur la procédure et les résultats de l'étude préalable.

Conformément aux dispositions législatives qui l'imposaient avant le 31 décembre 2010, le conseil d'administration de l'Établissement public du Parc national de Port-Cros a délibéré le 22 décembre 2010 sur la proposition de délimitation de cœurs terrestres et marins, des territoires de communes ayant vocation à adhérer à la charte et sur les espaces maritimes du parc national à classer.

Après consultations et enquête publique sur cette proposition, le périmètre potentiel du parc est arrêté par un décret en Conseil d'Etat portant modification du décret n°2009-449 du 22 avril 2009.

L'approbation de la charte intervient enfin dans un délai de trois ans à compter de la publication de ce décret modificatif (en application du 7° du I de l'article 31 de la loi du 14 avril 2006).

La mise en œuvre de la réforme est donc ponctuée successivement par trois décrets en Conseil d'État :

- un premier décret (n°2009-449 du 22 avril 2009) mettant en conformité le parc avec les nouvelles dispositions législatives et réglementaires, sans changement de son périmètre ;
- un deuxième décret, modificatif du premier, **objet du présent dossier de consultation**, qui déterminera le nouveau périmètre potentiel du parc, définira la réglementation spéciale des espaces de Porquerolles classés en cœur de parc, et adaptera la composition du conseil d'administration à ce nouveau périmètre en vue de l'élaboration de la charte ;
- un troisième décret qui approuvera la charte.

2.3. Les modifications du décret de création portent sur trois points

2.3.1. Définir les limites des différentes zones constitutives du nouveau parc :

- les espaces « **cœurs** » ;
- l'Aire Potentielle d'Adhésion (**A.P.A.**) : selon la définition légale énoncée par les articles L. 331-1 et L. 331-2 du code de l'environnement : « territoire des communes ayant vocation à faire partie du parc national en raison notamment de leur continuité géographique ou de leur solidarité écologique avec le cœur » (pour les parcs existant ce sont les anciennes « zones périphériques ») ;
- l'Aire Maritime Adjacente (**AMA**) au(x) cœur(s).

Les propositions de périmètre comportant :

- le cœur terrestre des îles de Port-Cros et Bagaud et de leurs îlots périphériques (inchangés) ;
- le cœur maritime de l'île de Port-Cros composé de la zone maritime entourant ces îles et îlots jusqu'à une distance de 600 mètres de leurs côtes (inchangé) ;
- le cœur terrestre constitué des propriétés de l'Etat de l'île de Porquerolles (hormis les espaces agricoles exploités sous emphytéoses) et de ses îlots périphériques (nouveau classement) ;
- le cœur maritime de l'île de Porquerolles composé de la zone maritime entourant cette île et ses îlots jusqu'à une distance de 600 mètres de leurs côtes (nouveau classement) ;
- une aire potentielle d'adhésion comportant une partie des communes situées entre La Garde et Ramatuelle incluses (nouveau classement) ;
- une aire maritime adjacente aux cœurs, au droit des communes ci-dessus mentionnées et englobant les îles (nouveau classement).

2.3.2. Déterminer la composition du Conseil d'administration

La loi invite à actualiser cette composition pour répondre au besoin d'adapter la représentativité du conseil d'administration en tenant compte des nouvelles délimitations du parc national.

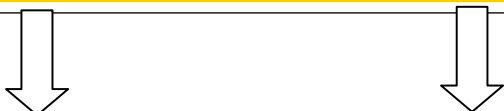
2.3.3. Mettre en conformité la réglementation spéciale du cœur de parc avec les nouveaux espaces concernés

Il s'agit de définir les dispositions particulières au cœur de Porquerolles lorsque la réglementation applicable au cœur de Port-Cros n'est pas adaptée au contexte de Porquerolles.

2.3.4. La nouvelle « hiérarchie » des réglementations du parc national

Le code de l'environnement prévoit que certaines activités sont strictement interdites, que d'autres activités peuvent être interdites, réglementées et/ou soumises à autorisation préalable et que les activités agricoles, pastorales et forestières doivent être réglementées.

Loi du 14 avril 2006 et décret général du 28 juillet 2006, codifiés dans les articles L331-1 et suivants et R331-1 et suivants du code de l'Environnement.

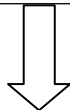


Le code de l'environnement s'impose au...

Décret du 22 avril 2009 qui définit la réglementation des activités dans le cœur de Port-Cros.

Modification du décret de création du Parc national qui définit les nouvelles zones du parc (cœur, aire potentielle d'adhésion, aire maritime adjacente) et la réglementation des activités dans le cœur de Porquerolles (parmi les options ouvertes par la loi : réglementation de la pêche, réglementation des activités de pleine nature, par exemple).

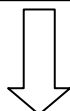
Objet de la présente consultation (facteur commun avec la consultation institutionnelle).



Le décret de création du Parc fixe un cadre précisé par...

La Charte
- pour le cœur, précise les modalités d'application de la réglementation du cœur (MARCœur) : zonage, périodes, conditions et situations particulières, etc.
- pour l'aire d'adhésion, définit le projet de territoire.

Document élaboré en concertation et qui fera l'objet d'une enquête publique en 2014.



La Charte du Parc, pour le cœur, s'impose aux...

Actes « dérivés » du décret de création pris par le directeur ou le conseil d'administration : décisions individuelles ou impersonnelles.

Dans les cas prévus par le décret de création et dans les conditions définies par les MARCœurs.