

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

DIRECTION GÉNÉRALE
DES COLLECTIVITÉS LOCALES

SOUS-DIRECTION
DES COMPÉTENCES ET
DES INSTITUTIONS LOCALES

BUREAU DES STRUCTURES
TERRITORIALES

AFFAIRE SUIVIE PAR
CIL2 n° 14798

Tél : 01 40-07-23-29
Télécopie : 01 49-27-49-79

Paris, le 22 JUIN 2006

Le Ministre Délégué aux
Collectivités Territoriales

à
Madame et messieurs les Préfets de
régions
Mesdames et Messieurs les Préfets
des départements

Objet : Parcs naturels régionaux.

Dans le cadre de la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux, un certain nombre de dispositions ont été adoptées qui modifient le cadre juridique régissant ces derniers, et celui des syndicats mixtes ouverts qui portent ces parcs.

La présente note circulaire a pour objet de présenter les principales de ces dispositions et d'apporter des réponses à certaines interrogations que soulève l'exercice du contrôle de la légalité de la création et du fonctionnement de ces établissements.

1 - Syndicat mixte commun SCOT-PNR

L'article 17 de loi relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux a modifié l'article L 122-4 du code de l'urbanisme. Dans certaines limites, un syndicat mixte de PNR pourra maintenant prendre en charge un SCOT, ce qui n'était pas possible jusqu'alors. La disposition législative est la suivante :

I. - Après l'article L. 122-4 du code de l'urbanisme, il est inséré un article L. 122-4-1 ainsi rédigé :

.../...

« Art. L. 122-4-1. – Lorsque la majorité des communes comprises dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale sont incluses dans le périmètre d'un parc naturel régional, le syndicat mixte régi par l'article L. 333-3 du code de l'environnement peut, par dérogation aux dispositions de l'article L. 122-4 du présent code, exercer la compétence d'élaboration, de suivi et de révision du schéma de cohérence territoriale, à condition que les autres communes comprises dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale adhèrent au syndicat mixte pour cette compétence.

« Seuls les communes et les établissements publics de coopération intercommunale qui adhèrent au syndicat mixte pour la compétence d'élaboration, de suivi et de révision du schéma de cohérence territoriale prennent part aux délibérations concernant le schéma. »

II. – L'article L. 122-5 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Dans le cas prévu à l'article L. 122-4-1, lorsqu'une commune ou un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de schéma de cohérence territoriale adhère, dans les conditions définies par le code général des collectivités territoriales, au syndicat mixte du parc naturel régional pour la compétence d'élaboration, de suivi et de révision du schéma de cohérence territoriale, la décision d'adhésion emporte extension du périmètre du schéma de cohérence territoriale. Lorsqu'une commune ou un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de schéma de cohérence territoriale se retire du syndicat mixte du parc naturel régional pour la compétence d'élaboration, de suivi et de révision du schéma de cohérence territoriale, la décision de retrait emporte réduction du périmètre du schéma de cohérence territoriale. »

III. – L'avant-dernier alinéa de l'article L. 122-18 du même code est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Les dispositions du présent alinéa ne s'appliquent toutefois pas dans le cas prévu à l'article L. 122-4-1. »

Il s'agit de permettre d'associer au sein d'un même syndicat mixte les communes ou les EPCI intéressés à l'exercice de la compétence SCOT, d'une part, et, d'autre part, le département, la région, les communes et EPCI intéressés à la gestion du PNR.

Pour respecter la règle édictée par la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 « urbanisme et habitat », la compétence SCOT doit relever de la compétence exclusive des communes et des EPCI. Les départements et les régions ne détenant pas de compétences directes en matière d'urbanisme, ne peuvent pas être associés à l'exercice de cette compétence. Sans remettre en cause ce principe qui procède d'une volonté de clarification des responsabilités des collectivités locales en matière d'urbanisme et contribue à la lisibilité de l'action publique, il convenait donc de permettre la création d'une structure unique de type syndicat mixte ouvert fonctionnant à la carte suivant des règles qui pourraient s'inspirer de celles en vigueur pour les syndicats intercommunaux à la carte avec cependant une double réserve :

- le département ou la région, intéressés à leur participation au syndicat mixte pour ce qui concerne le PNR, ne peuvent, en aucun cas, demander leur adhésion à la compétence SCOT.
- la possibilité de créer un syndicat mixte doté de cette double compétence « PNR - SCOT » est ouverte uniquement dans le cas où la majorité des communes du SCOT sont incluses dans le périmètre du PNR.

2 - Adhésion conjointe EPCI à fiscalité propre/ communes

La fédération des parcs naturels régionaux m'a fait état de certaines divergences d'interprétation rencontrées sur le terrain au sujet de la possibilité, ou non, pour un EPCI et ses communes membres d'adhérer simultanément à un syndicat mixte de parc. Il est vrai que cette question est complexe, compte tenu du caractère particulier des syndicats mixtes de parc qui tiennent une partie de leur compétence de la loi.

En effet, dans la situation où les compétences du syndicat mixte sont celles que lui transfèrent ses membres, les communes n'ont pas à être membre du syndicat mixte pour des compétences qu'elles ont transférées à l'EPCI. S'applique alors le mécanisme dit de représentation/ substitution.

Mais dans le cas des syndicats mixtes de PNR, le syndicat est doté par la loi de compétences propres de coordination. A ce titre un EPCI et ses communes membres peuvent parfaitement adhérer simultanément, chacun pour ses compétences propres (par

exemple, l'EPCI pour la compétence animation en matière de tourisme, les communes pour une compétence « entretien petit patrimoine rural »).

3 - Intervention hors du périmètre

La question de l'intervention des syndicats mixtes de parc hors de leur périmètre est également posée de manière récurrente.

Il peut s'agir d'une intervention matérielle hors périmètre, pour réaliser une opération nécessaire à la mise en œuvre d'une compétence. Selon une jurisprudence constante, le juge administratif considère que, si un groupement peut réaliser des installations hors de son territoire, la mise en œuvre de cette faculté doit être limitée et ne peut pas intervenir lorsqu'il est possible de réaliser ces installations dans des conditions similaires sur le territoire du groupement. (CE 1948 Commune de Livry-Gargan ; CE 1981 Association de défense des habitants du quartier de Chèvre-Morte et autres ; TA de Montpellier 1^{er} mars 2002 Commune de Lignairolles).

Sous réserve de l'appréciation souveraine du juge au cas d'espèce, cette jurisprudence semble pouvoir s'appliquer si le syndicat mixte, dans le cadre par exemple d'une compétence eau, est dans la nécessité de réaliser des opérations hors périmètre (pose de capteur à la source, etc...).

Au-delà du cas d'une simple intervention ponctuelle, il est parfois envisagé un portage plus global par le syndicat mixte de PNR d'une procédure située en partie hors de son périmètre. C'est l'hypothèse où ce syndicat mixte souhaite prendre en charge un SAGE ou un contrat de rivière dont la couverture géographique excède son propre périmètre. On peut également mentionner les ORAC, OPAH, ou encore la mise en œuvre du service public de l'assainissement non collectif (SPANC).

Dans ces différentes hypothèses, la solution la plus fiable juridiquement consistera à élargir le périmètre du syndicat de PNR pour y faire adhérer, mais uniquement pour la compétence en cause, les collectivités ou groupement non concernés par la démarche parc mais intéressés à l'exercice de cette compétence spécifique. Le syndicat mixte devient alors un syndicat à la carte.

Celui-ci est régi par les règles définissant le régime des syndicats mixtes ouverts (articles L. 5721-1 à L. 5722-8 du CGCT) et l'article L. 5212-16 du CGCT, relatif aux syndicats intercommunaux à la carte auxquels les statuts peuvent renvoyer. Cet article explicite des modalités de fonctionnement qui, sauf situation locale particulière, trouveront à s'appliquer naturellement dans la majorité des cas.

**Pour le ministre et par délégation,
le directeur général
des collectivités locales**

Dominique SCHMITT