



Les Syndicats mixtes
des Parcs naturels
régionaux

GUIDE

MAJ NOVEMBRE 2014







Les Syndicats mixtes des Parcs naturels régionaux

Sous la direction de Sylvie GAUCHET
Secrétaire générale

Fédération des Parcs naturels régionaux de France

Sommaire



La particularité des syndicats mixtes des Parcs naturels régionaux

Rappels sur les syndicats mixtes	7
Les compétences des syndicats mixtes de Parcs naturels régionaux	9

partie 2

L'élaboration des statuts

La procédure	15
Conseils rédactionnels	16

partie 3

Le règlement intérieur (MAJ 2014)

partie 4

L'adhésion des EPCI

Les enjeux	39
Le cadre juridique	40
Le cadre opérationnel	41

partie 5 (MAJ 2013)

Le fonctionnement à la carte

Le cadre juridique et administratif.....	44
Enjeux et modalités de fonctionnement.....	45
Mise en oeuvre	46
retours d'expériences	47

partie 4

Les relations entre le syndicat mixte et les villes (MAJ 2009)

La relation urbain-rural	49
Clarification des dénominations	50

Les différents types de relation.....	51
En résumé... ..	52

partie 5

Les relations entre le syndicat mixte et les associations (MAJ 2012)

Contexte et enjeux.....	53
La place des associations dans le syndicat mixte du PNR.....	54
Subventionner une association.....	55
La prestation de service	42
En résumé.....	61

partie 6

Les avis réglementaires des syndicats mixtes de Parc (MAJ 2012)

Rappels.....	62
Les enjeux.....	63
Procédure.....	64

partie 7

Les rôles, les missions et le fonctionnement des conseils scientifiques (MAJ 2009)

Pourquoi créer un conseil scientifique ?.....	68
Dénomination	69
Principes de fonctionnement et attributions du CSP	
Composition du CSP	70
Relations fonctionnelles entre le CSP et le Parc (élus et techniciens)	72
Reconnaissance et valorisation de l'action du CSP	
Mutualisation et émergence de démarches inter-Parcs.....	74



Préambule

Le syndicat mixte est réglementairement la seule structure juridique qui permette la mise en oeuvre de la Charte d'un Parc naturel régional¹. Il est donc essentiel que ses statuts et son fonctionnement puissent permettre de répondre au plus près aux objectifs fixés par la loi aux Parcs naturels régionaux, et aux différentes situations qu'ils sont amenés à rencontrer.

Le présent document a pour but d'éclairer un certain nombre de questions qui peuvent se poser tant sur le plan juridique que stratégique, lors de l'élaboration des statuts de ce syndicat mixte ou de la mise en oeuvre de partenariats.

Ce guide propose des conseils pour la rédaction des statuts qui ne s'imposent cependant pas : les rédactions proposées sont données à titre indicatif, sur la base des expériences des Parcs. De même l'organisation proposée n'a qu'une vocation pratique destinée faciliter la rédaction. Enfin, toutes les situations n'ont pu être étudiées. Il sera nécessaire de les prendre en compte dans l'examen au cas par cas de chacune des dispositions statutaires.

Ceci étant, il conviendra à ne pas restreindre les possibilités d'action et d'adaptation du syndicat mixte par une trop grande précision liée à une situation particulière, la souplesse propre aux syndicats mixtes ouverts se doit en effet d'être conservée.

Ce guide est élaboré et mis à jour, depuis 2006, dans le cadre des travaux de la commission « Syndicats mixtes et ressources humaines » de la Fédération des Parcs naturels régionaux de France.

Il bénéficie de l'expérience et des contributions régulières des directeurs et des responsables administratifs des Parcs naturels régionaux, et se nourrit aussi d'échanges avec les services du ministère de l'Intérieur (DGCL) et du ministère en charge de l'Ecologie. Qu'ils en soient remerciés.

¹ Art. L333-3 du code de l'environnement, alinéa I : « L'aménagement et la gestion des parcs naturels régionaux sont confiés à un syndicat mixte au sens du titre II du livre VII de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales. »

Références bibliographiques

I Textes de référence relatifs aux syndicats mixtes des Parcs naturels régionaux

- Code de l'environnement : Articles L. 333-1 à L. 333-4. Articles R. 244-1 à R. 244-16.
- Code de l'urbanisme : Articles L. 122-4-1 et 122-5 modifiés par la loi 2004-436 du 14 avril 2006, permettant aux syndicats mixtes de Parc naturel régional d'élaborer et de porter un SCOT.
- Code général des collectivités territoriales : art. L.5721 et suivants.
- Circulaire du 4 mai 2012 du MEDDTL, relative au classement et au renouvellement de classement des Parcs naturels régionaux et à la mise en oeuvre de leurs chartes (remplace la circulaire de 2008)
- Circulaire du 22 juin 2006 du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire relative aux Parcs naturels régionaux (SCOT, adhésion conjointe des EPCI, intervention hors du territoire classé).
- Ordonnance n° 2009-1400 du 17 novembre 2009 relative à la simplification et à l'amélioration des règles budgétaires et comptables applicables aux régions et aux syndicats mixtes de l'article L.5721-2 du code général des collectivités territoriales

I Références bibliographiques

- DGCL. « Les syndicats mixtes ouverts », in *Guide pratique de l'intercommunalité*, Fiche 122. Décembre 2006.
- LAPOUZE, P. « Statuts et missions des syndicats mixtes », in *Les syndicats mixtes des Parcs naturels régionaux*. Actes 7 septembre 2005. Fédération des Parcs naturels régionaux.
- Jurisclasseur « Collectivités territoriales » Fascicule 280 : syndicats mixtes, 2006.
- FAURE, E. 2005 - *Le syndicat mixtes : 125 questions / réponses* - Editions Mairie Conseils – CDC.
- FAURE, E. *Les syndicats mixtes des Parcs naturels régionaux : réponses à 21 questions accompagnées de commentaires spécifiques*. Editions Mairie Conseils – CDC. Juillet 2006, 48 p.
- FAURE, E. *Le syndicat mixte un outil modulable au service de l'intercommunalité*. Les cahiers de l'intercommunalité.1998, 260 p. Editions Syros
- FAURE E. : *Parcs naturels régionaux : améliorer les règles de fonctionnement des syndicats mixtes*. Cahiers d'enquêtes et d'analyse n°19. Editions Mairie Conseils – CDC. Juillet 2006. 41 p.
- FEDERATION DES PARCS NATURELS REGIONAUX DE FRANCE. « Les syndicats mixtes des Parcs naturels régionaux », Actes de la rencontre du 7 septembre 2005. Editions FPNRF. Janvier 2006, 74p.
- 2006 - *Analyse descriptive des statuts des syndicats mixtes des 44 Parcs naturels régionaux existants*. Arnaud DELAPORTE, Juriste stagiaire en Master 2 de Droit public à l'Université de Rouen. Etude de la Fédération des Parcs naturels régionaux de France.
- 2006 - *Etude des conditions d'adhésion conjointe des communes et des EPCI dans les syndicats mixtes des Parcs naturels régionaux*. Amélie HENRY, stagiaire diplômée en DESS de sciences politiques à Rennes. Etude de la Fédération des Parcs naturels régionaux de France.
- 2007 - *Fiches juridiques sur les Parcs naturels régionaux*. A. TOURNIER et C. TREMBLAY. Espaces naturels régionaux Nord - Pas de Calais.
- 2008 - *Etude des relations avec les villes et agglomérations et plus particulièrement les ville-portes*. Claire LEPROUST, stagiaire en Master 1 d'Aménagement et Urbanisme à



Paris-Sorbonne. Etude de la Fédération des Parcs naturels régionaux de France.

- 2009 - *Préconisations sur les rôles, les missions et le fonctionnement des conseils scientifiques, des Parcs naturels régionaux*. Note du Conseil d'orientations, de recherche et de perspectives de la Fédération des Parcs naturels régionaux de France.
- 2011 - *Les relations entre les syndicats mixtes et les associations*. Note de la Commission « Syndicats mixtes et ressources humaine" de la Fédération des Parcs naturels régionaux.
- 2013 - *Le fonctionnement à la carte des syndicats mixtes de parcs naturels régionaux*. Note de la Commission « Syndicats mixtes et ressources humaine" de la Fédération des Parcs naturels régionaux.
- 2014 - *Les communes liées par convention*. Fiche de la Commission "Territoires et projet" de la Fédération des Parcs naturels régionaux

La particularité des syndicats mixtes des Parcs naturels régionaux

RAPPELS SUR LES SYNDICATS MIXTES

Les syndicats mixtes furent créés en 1955 dans le souci de répondre aux besoins exprimés par les collectivités, afin de gérer un certain nombre de services d'intérêt commun.

I Des syndicats mixtes ouverts

Depuis 1995, la gestion des Parcs naturels régionaux est obligatoirement assurée par un syndicat mixte ouvert (SMO) :

- « **Syndicat mixte** », car il s'agit d'un groupement de plusieurs collectivités territoriales,
- « **ouvert** », car y adhèrent, en plus des Communes et intercommunalités, les Départements et les Régions concernés par le territoire du Parc et éventuellement d'autres établissements publics (en référence à l'article L. 5721-2 du CGCT²).

² Art. L 5721-2 du CGCT : « Un syndicat mixte peut être constitué par accord entre des institutions d'utilité commune interrégionales, des régions, des ententes ou institutions interdépartementales, des départements, « des EPCL », des communes, des chambres de commerce et d'industrie, d'agriculture, de métiers et d'autres établissements publics, en vue d'œuvres ou de services présentant une utilité pour chacune de ces personnes morales. »

Le syndicat mixte ouvert est caractérisé par une **liberté d'élaboration des statuts**. Les Parcs naturels régionaux disposent donc d'une très grande latitude quant aux règles de fonctionnement de leur organisme de gestion. Il faut souligner toutefois qu'en l'absence de renvoi explicite, les règles applicables aux syndicats mixtes fermés ne sont pas, de plein droit, transposables.

Les syndicats mixtes régissant les Parcs naturels régionaux sont donc des établissements publics régis par les articles L. 5721-1 à L. 5721-9 du Code général des collectivités territoriales (CGCT).

Parmi les syndicats mixtes « ouverts », doivent être distingués ceux dits « **ouverts restreints** » dont la composition est limitée à des collectivités ou leurs groupements, et ceux dits « **ouverts élargis** » qui comprennent en plus d'autres personnes morales telles que les chambres consulaires, l'ONF...

Syndicats mixtes ouverts - restreints ou élargis : Quelles différences pour les Parcs ?³

	<i>SMO restreint</i>	<i>SMO élargi</i>
composition	Les collectivités locales et leurs groupements	Les collectivités locales et leurs groupements + autres personnes morales : chambres consulaires, ONF ...
FCTVA	oui	non
Personnel	FPT	FPT ou droit privé (sous réserve contrôle de légalité)
Impôt sur les sociétés	non	oui
Taxe sur les salaires	non	oui

I Hors du schéma général de l'intercommunalité

Les syndicats mixtes ouverts n'ont cependant été, ni imaginés, ni conçus pour les Parcs naturels régionaux.

La finalité initiale du syndicat mixte ouvert est de mettre en commun des services sur la base d'un transfert de compétences de la part des membres, en faveur du groupement auquel ils adhèrent. Un tel syndicat a donc pour principe l'intégration libre et le choix par les membres de ce que l'on veut y mettre.

Ce principe général ne vaut pas pour les syndicats mixtes ouverts qui gèrent les Parcs naturels régionaux. Pour eux, la logique est inverse : leurs compétences propres leur sont attribuées par le code de l'environnement au moment du classement du Parc naturel régional - ils ne les reçoivent pas des collectivités membres - ce qui les place en dehors du schéma général de l'intercommunalité et des lois de décentralisation.

³ Pour en savoir plus : E.Faure, le syndicat mixte : 125 questions-réponses – 2006 . p 11.

I Une double vocation possible

- Mettre en œuvre **obligatoirement** les compétences propres attribuées par la loi aux Parcs naturels régionaux.

- Assurer **éventuellement** des compétences transférées par leurs membres.

Cette dualité possible de fonctionnement appelle des questions particulières auxquelles les statuts devront répondre en particulier dans leur composition, et dans leur objet.

I Des modalités de fonctionnement spécifiques

Le fonctionnement des Syndicats mixtes d'aménagement et de gestion des Parcs naturels régionaux se distingue à plusieurs titres des syndicats mixtes « classiques » :

1. Ils sont constitués par obligation du Code de l'environnement (art. L333-3) pour assurer **l'aménagement et la gestion d'un Parc naturel régional**. Ils regroupent Région(s), Département(s), Communes et les EPCI à fiscalité propre, et parfois d'autres établissements publics du territoire classé.
2. **Leur objet et fixé par le législateur** : Il assurent la cohérence et la coordination des actions de protection, de mise en valeur, de suivi, d'évaluation, de gestion, d'animation et de développement prévues par la charte.
3. Leurs compétences⁴ sont attribuées par décret lors du classement du Parc naturel régional pour 12 ans, et sont liées à la mise en œuvre d'une charte. Ce sont des compétences « propres » définies par le Code de l'environnement (art. R 333-14). Ils ne les reçoivent pas des collectivités membres.
4. Ils ne bénéficient ni d'une fiscalité propre, ni d'un transfert de moyens de la part des collectivités membres (n'ayant pas de compétences transférées), ni de dotations d'Etat, telles que la DGF ou la DGE. Ils ne bénéficient d'aucune ressource propre d'investissement. Leurs opérations d'investissement sont financées en totalité sur des subventions publiques. Leur fonctionnement est assuré par des contributions statutaires de chacun de leurs

⁴ La « *compétence* », définie comme ce qui « fonde le droit à agir », est entendue comme « l'aptitude reconnue par le droit pour accomplir des actes ».

membres, complété par des financements « sur opération » mobilisés auprès des collectivités, des services de l'Etat, ou de l'Europe.

5. Leurs compétences s'exercent sur un territoire rural souvent vaste (plus de 100 communes en moyenne) et peu peuplé.
6. Les syndicats mixtes de Parcs naturels régionaux sont consultés de manière spécifique lors de l'élaboration ou de la révision d'un certain nombre de schémas d'aménagement et de développement fixé par le Code de l'environnement (art. R 333-15).

Le législateur a donc dû modifier les dispositions prévues pour les syndicats mixtes « classiques », pour les adapter aux Parcs naturels régionaux, soit en prenant des dispositions législatives particulières, soit par une interprétation spécifique des textes.

Ainsi, par exemple :

- Un régime indemnitaire spécifique est prévu par la loi pour l'ensemble des présidents et vice-présidents de tous les syndicats mixtes de Parcs naturels régionaux (*art. L 333-3 et D333-15-1 du code de l'environnement*), différent du droit applicable aux autres syndicats mixtes.
- Le syndicat mixte d'un Parc naturel régional peut participer à un programme d'actions en mer (*Code de l'environnement – Art. R333-14.*)
- Le syndicat mixte d'un Parc naturel régional peut exercer la compétence d'élaboration, de suivi et de révision d'un schéma de cohérence territoriale, et des plans locaux d'urbanisme, dans les conditions prévues par les articles L. 122-4-1, L. 122-5 et L. 122-18 du code de l'urbanisme (*Code de l'environnement - Art. R. 333-14*).
- Il est consulté lors de l'élaboration ou de la révision des documents figurant sur la liste fixée par l'article R. 333-15 du Code de l'environnement.
- Il est saisi de l'étude d'impact lorsque des aménagements, ouvrages ou travaux soumis à cette procédure en vertu des articles L. 122-1 à L. 122-3 et R. 122-1 à R. 122-16 du Code de l'environnement sont envisagés sur le territoire du Parc.
- Communes et EPCI peuvent adhérer conjointement au syndicat mixte d'un Parc naturel régional (*Circulaire du 4 mai 2012*)

- Le syndicat mixte d'un Parc naturel régional peut procéder à des recrutements en nombre et en qualité appropriés à la mise en œuvre de la charte (et notamment à des personnels de catégorie A) sans se référer au seul critère de population.
- La participation du syndicat mixte d'un Parc à 20% du montant du financement des opérations d'investissement dont il est maître d'ouvrage peut comprendre les subventions d'investissement reçues par ses membres. (circulaire NOR IOCB1203166C)

LES COMPETENCES DES SYNDICATS MIXTES DE PARCS NATURELS REGIONAUX

I Missions et compétences : clarifications sémantiques

A la différence des collectivités et des EPCI à fiscalité propre, le syndicat mixte d'un Parc naturel régional tire ses compétences⁵ du Code de l'environnement qui en fait l'outil exclusif de « mise en œuvre de la Charte ».

Il est possible de parler de « **compétences propres** » pour qualifier le champ d'intervention d'un syndicat mixte de Parc naturel régional relatif à la mise en œuvre de la charte, alors que les groupements des collectivités territoriales disposent de « **compétences transférées** ».

Cette terminologie permet :

1/ d'extraire les Parcs naturels régionaux de l'usage restrictif de la notion de compétence transférée qui régit tout groupement de collectivité, et qui implique à la fois spécialité et exclusivité.

2/ de permettre une distinction dans le régime applicable aux actions des syndicats mixtes de Parcs entre :

- les actions entreprises par le syndicat mixte au titre des « compétences propres » définies par

⁵ La « compétence », définie comme ce qui « fonde le droit à agir », est entendue comme « l'aptitude reconnue par le droit pour accomplir des actes ».

l'article R. 333-14 du Code de l'environnement. Ces compétences propres sont intimement liées au classement.

- les actions qui sont réalisées par le syndicat mixte en tant que titulaires de « compétences transférées » dans l'esprit de l'article L 5211-17 du CGCT.

Le terme de « **mission** », fréquemment utilisé pour qualifier l'action des Parcs naturels régionaux, fait référence, selon les définitions usuelles⁶ à un but à atteindre, un objectif commun à l'ensemble des partenaires ayant approuvé la Charte (Code de l'environnement, art. R333-1). La notion de mission se réfère donc à la Charte et permet aux acteurs du projet de travailler ensemble au nom de principes partagés. Il renvoie aux domaines d'intervention des Parcs.

I Les attributions ou « compétences propres » des syndicats mixtes de Parcs

Les syndicats mixtes de Parcs naturels régionaux ont, par la loi, l'obligation de conduire « l'aménagement et la gestion des parcs naturels régionaux »⁷. Les textes réglementaires précisent cette obligation :

« Le syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc naturel régional, dans le cadre fixé par la charte, assure sur le territoire du parc la cohérence et la coordination des actions de protection, de mise en valeur, de suivi, d'évaluation, de gestion, d'animation et de développement menées par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ayant approuvé la charte, par l'Etat et par les partenaires associés. Lors de la procédure de renouvellement de classement, il rédige le projet de charte et organise la concertation. » (...).
(Code de l'environnement - Art. R. 333-14)

⁶ Définition du Petit Robert : « l'action, le but auquel un être semble destiné ».

⁷ Code de l'Environnement Art. L333-3 – « I. - L'aménagement et la gestion des parcs naturels régionaux sont confiés à un syndicat mixte au sens du titre II du livre VII de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales. »

L'article R.333-2 du Code de l'environnement reconnaît également aux syndicats mixtes des Parcs naturels régionaux la possibilité de **mettre en oeuvre les orientations et mesures** de la charte, dans les conditions précisées par la circulaire du 4 mai 2012 du ministère chargé de l'écologie. Ils disposent implicitement d'une "**clause de compétence générale**" qui leur permet d'intervenir, aux cotés de leurs membres, dans l'ensemble des domaines prévus par la charte.

Concernant la **publicité et les pré-enseignes**, la circulaire du 4 mai 2012 (art. 2.2.1.) précise que le syndicat mixte « *appuie les communes (...), travaille avec les partenaires économiques pour progresser dans l'intégration environnementale de la publicité (...), peut prévoir une ligne de conduite et encourager les signataires à participer à l'élaboration de prescriptions (...)* ».

Concernant la **circulation des véhicules motorisés**, la circulaire du 4 mai 2012 indique que le syndicat mixte peut apporter un appui technique aux communes pour prendre des arrêtés reprenant et précisant les principes définis par la charte (art. 2.3.4.).

Par ailleurs, en application du Code de l'environnement art. R333-14 :

- Le syndicat mixte d'un Parc naturel régional **peut participer à un programme d'actions en mer** contribuant à la réalisation des orientations retenues par la charte pour les zones littorales et les zones maritimes du Parc (...).

- Le syndicat mixte d'un Parc naturel régional est **associé à l'élaboration des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme** en application de l'article L. 121-4 du code de l'urbanisme, dans les conditions définies aux chapitres II et III du titre II du livre 1^{er} de ce code.

- Le syndicat mixte d'un Parc naturel régional est **consulté lors de l'élaboration ou de la révision des documents** suivants (Code de l'environnement - Art R333-15) :

1. Le schéma départemental de vocation piscicole prévu par l'article L. 433-2 ;
2. Le programme d'action de protection et d'aménagement des espaces agricoles et naturels périurbains prévu par l'article L. 143-2 du code de l'urbanisme ;
3. Le schéma régional éolien prévu par l'article L. 553-4 ;
4. Le schéma départemental des carrières prévu par l'article L. 515-3 ;



5. Le plan départemental des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature prévu par l'article L. 311-3 du code du sport ou, à défaut, le plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnées prévu par l'article L. 361-1 du présent code ;
6. Le plan départemental des itinéraires de randonnée motorisée prévu par l'article L. 361-2 ;
7. Le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux prévu par l'article L. 212-1 ;
8. Le schéma d'aménagement et de gestion des eaux prévu par l'article L. 212-3 ;
9. Le schéma départemental de gestion cynégétique prévu par l'article L. 425-1 ;
10. Les orientations régionales de gestion et de conservation de la faune sauvage et de ses habitats prévues par l'article L. 414-8 ;
11. Le schéma régional de développement du tourisme et des loisirs prévu par l'article L. 131-7 du code du tourisme ;
12. Le schéma d'aménagement touristique départemental prévu par l'article L. 132-1 du code du tourisme ;
13. La charte de développement du pays prévue par l'article 22 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire ;
14. Le schéma de mise en valeur de la mer prévu par l'article 57 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

- Le syndicat mixte d'un Parc naturel régional est **saisi de l'étude d'impact ou du formulaire de demande au cas par cas lorsque des aménagements, ouvrages ou travaux soumis à cette procédure** en vertu des articles L. 122-1 à L. 122-3 et R. 122-1 à R. 122-15 sont envisagés sur le territoire du Parc (...).

Enfin, le syndicat mixte d'un Parc naturel régional **gère l'utilisation de la marque déposée « Parc naturel régional »**. (Code de l'environnement - Art.R. 333-16).

Attention, si au terme des 12 ans de classement, les délais de reclassement ne sont pas respectés, les compétences propres du syndicat mixte cessent. Il ne peut donc plus produire d'actes au titre des articles R.33-14 et R.333-15.

I Les compétences transférées

Le syndicat mixte d'un Parc a la possibilité de se doter, en plus de ses « compétences propres » de « compétences transférées ».

Le transfert de compétences, au sens de l'article L 5211-17 du CGCT, des collectivités membres vers le syndicat mixte, garantit l'exclusivité du syndicat mixte pour l'exercice de ces compétences, sans risque de redondance.

Le transfert de compétences est particulièrement utile pour renforcer l'action du Parc dans un domaine sensible de la charte.

Le syndicat mixte à la carte permet d'organiser clairement les pouvoirs respectifs (représentation, vote des délibérations, contributions budgétaires) de chaque membre, au titre des compétences particulières qu'il a transféré.

« Les dispositions de l'alinéa 2 du livre III de l'article R.333-14 rappellent que le syndicat mixte peut exercer la compétence d'élaboration, de suivi et de révision d'un SCoT, dans les conditions prévues par les dispositions des articles L.122-4-1, L.122-4-5 et L.122-18 du code de l'urbanisme. Ainsi en application de l'article dérogatoire L.122-4-1 du code de l'urbanisme, le syndicat mixte, fonctionnant alors comme un syndicat à la carte, pourra exercer la compétence SCoT sous la triple réserve suivante :

- la majorité (et non la totalité) des communes comprises dans le périmètre du SCoT sont incluses dans le périmètre du syndicat mixte ;
- les autres communes comprises dans le périmètre du SCoT doivent adhérer au syndicat mixte pour cette compétence ;
- seuls les communes et EPCI ayant adhéré au syndicat mixte pour la compétence sur les SCoT prennent part à l'exercice de celle-ci ainsi qu'aux délibérations concernant le SCoT, ce qui signifie notamment que le département ou la région intéressés à leur participation au syndicat mixte pour ce qui concerne le parc ne peuvent en aucune manière participer à l'exercice de la compétence SCoT. » (circulaire du 4 mai 2012)

Conséquences du transfert de compétences :

- L'action du syndicat mixte est élargie par le principe de spécialité aux compétences transférées.
- Une compétence transférée par un membre au syndicat mixte du Parc n'appartient plus à la collectivité ou au groupement.

- Pour qu'un syndicat mixte de Parc naturel régional puisse se réunir « à la carte », il faut que ses statuts le permettent et précisent ce pour quoi les communes ou les EPCI adhèrent « à la carte ».

Une telle formule, compte tenu de sa complexité administrative, n'est intéressante que pour des circonstances spécifiques.

Cadre législatif et réglementaire :

Un syndicat mixte de Parc naturel régional peut fonctionner à la carte⁸, en plus de son fonctionnement habituel, en vertu des articles 5721-1 à L. 5722-8 du CGCT et de l'article L. 5212-16 du CGCT, relatifs aux syndicats intercommunaux à la carte.

Exemples de cas entraînant un fonctionnement à la carte pour un syndicat mixte de Parc :

- Transfert d'une compétence opérationnelle précise au syndicat mixte du Parc (SPANC, entretien de rivières par exemples), par une partie des communes et/ou des EPCI du Parc naturel régional.
- Transfert d'une compétence relevant du niveau communal au syndicat mixte du Parc à l'exclusion des Régions et départements (SCOT par exemple).
- Transfert d'une compétence opérationnelle précise pour la mise en oeuvre d'une opération

⁸ « Ce dernier n'aura de pertinence dans sa réalisation, que dans la mesure où chacun des membres adhérant au syndicat mixte de Parc naturel régional, trouvent bien un intérêt à l'exercice en commun, de l'une ou l'autre des compétences dévolues au syndicat. L'avantage se trouverait dans une certaine liberté qui serait laissée aux membres du syndicat mixte, en harmonie avec l'objet même du syndicat mixte, qui est d'associer au sein d'un même établissement public, des personnes morales de droit public (voire de droit privé) de catégories diverses, et n'exerçant pas les mêmes compétences. Les syndicats mixtes des Parcs naturels régionaux peuvent d'autant plus le faire, qu'ils sont régis par des règles législatives souples, leur permettant de définir les conditions relatives à leur constitution, et leurs modalités de fonctionnement.» *DGCL, sous-direction des compétences et des institutions locales, Bureau des structures territoriales, CIL2 n°14798, objet : Parcs naturels régionaux, dans le cadre de la Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006.*

territorialement limitée située en partie hors du périmètre du Parc (OPAH, ORAC, SPANC DOCUP, Leader + ...), par des communes et/ou des EPCI situés en partie hors du territoire classé.

Conséquences statutaires :

Les statuts doivent prévoir toutes les conséquences du transfert, en matière de contribution et de représentation y compris les différentes hypothèses susceptibles d'être rencontrées en cas de reprise de compétences par un membre pour les exercer lui-même ou les transférer à un autre établissement public.

Ils peuvent également préciser les dates d'effet de ces transferts, la durée pendant laquelle les compétences transférées ne peuvent être reprises par le membre adhérent, les conditions de cette reprise et le cas échéant l'obligation pour cette personne morale de continuer à supporter une part des dépenses du syndicat mixte relatives à cette compétence reprise, les conséquences sur la propriété des biens meubles et immeubles (propriété des équipements réalisés par le syndicat mixte intéressant la compétence reprise: maintien au syndicat ou transfert en tout ou partie au membre), la question d'une reprise de charge partielle ou non de personnels.

Cotisations :

Une telle option rend plus complexe la répartition des contributions des différents membres adhérents⁹ :

- Les membres du syndicat mixte concernés par les compétences propres (liées au classement) doivent supporter la cotisation statutaire.
- Les membres du syndicat mixte concernés par le fonctionnement à la carte doivent contribuer aux dépenses liées aux compétences optionnelles transférées au syndicat mixte. Cette contribution peut être versée sous forme de cotisation ou être liée à un prélèvement direct (ex : SPANC). Elle doit obligatoirement inclure une part des dépenses d'administration générale du syndicat mixte, qu'il faut avoir préalablement déterminée. Les dépenses d'administration générale comprennent notamment les traitements et

⁹ FAURE E. : *Parcs naturels régionaux : améliorer les règles de fonctionnement des syndicats mixtes*. Cahiers d'enquêtes et d'analyse n°19. Mairie conseils. Juillet 2006. p. 23. Voir aussi FAURE E. : *Les syndicats mixtes de parcs naturels régionaux : Réponses à 21 questions accompagnées de commentaires spécifiques*. Mairie-Conseils, juillet 2006. .



charges sociales du personnel, les éventuelles indemnités de fonctions versées aux présidents et vice-présidents, les dépenses liées au siège, etc.

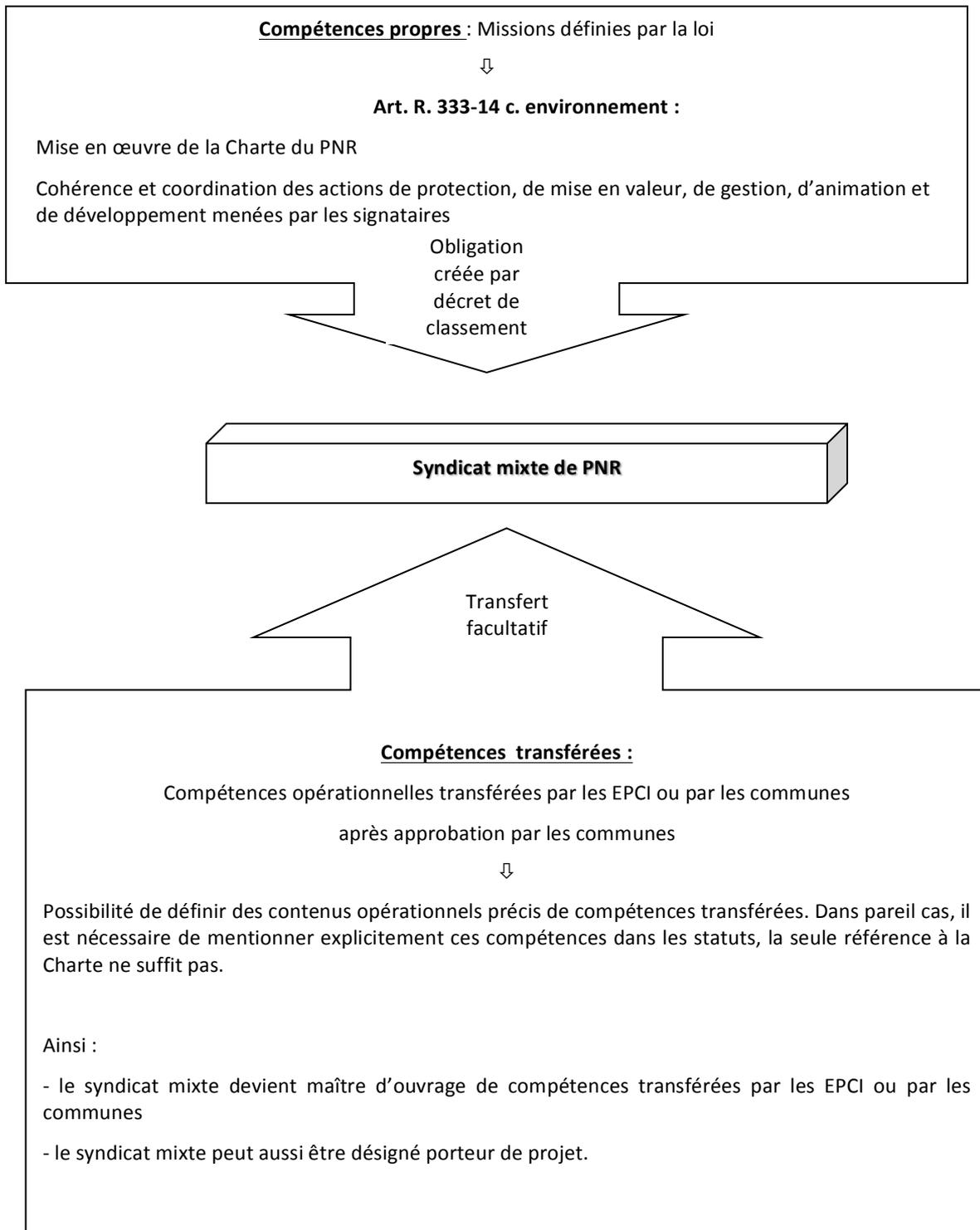
Pour la mise en œuvre d'une telle formule, il est évidemment souhaitable que les syndicats mixtes des Parcs naturels régionaux précisent clairement dans leurs statuts les clés de répartition à l'intérieur de chaque groupe de dépenses.

Représentation des membres dans les instances :

La représentation des différents membres doit être organisée selon l'objet des décisions :

- La mise en œuvre de la charte du Parc : tous les membres représentant le territoire classé délibèrent.
- La mise en œuvre de la compétence transférée : seuls les membres ayant transféré la compétence délibèrent.

**Compétences propres
et compétences transférées**



L'élaboration des statuts (MAJ 2012)

LA PROCEDURE

La création d'un syndicat mixte est régie par l'article L.5721-2 du CGCT. Elle relève du principe de libre administration des collectivités territoriales légalement et constitutionnellement protégée. Le syndicat mixte doit être créé par **accord unanime** des collectivités et groupements adhérents.

Les projets de statuts du syndicat mixte d'aménagement et de gestion d'un Parc naturel régional sont une des **annexes obligatoires à la charte** lors de la procédure de classement du Parc naturel régional. Dans le cas d'une procédure de renouvellement de classement, c'est le **projet de modification des statuts** qui doit figurer en annexe (Code de l'environnement - Art. R 333-3).

L'article 3.1.8. de la circulaire du 4 mai 2012 décrit la procédure d'élaboration, de modification et d'adoption des statuts.

I Cas d'un nouveau Parc naturel régional : procédure de création du syndicat mixte

Les projets de statuts sont partie intégrante du projet de charte : ils constituent l'une des 6 annexes. La procédure suit donc celle de la charte.

1. Elaboration des projets de statuts par les membres fondateurs. La Région, via parfois l'organisme de préfiguration, coordonne ce travail.
2. Les projets de statuts sont soumis à la consultation et à l'approbation par les collectivités et EPCI (en même temps que la charte). Cet accord se traduit par des délibérations concordantes de chacun des organes délibérant.

3. Les dispositions de l'article L. 5211-45 du code général des collectivités territoriales imposent la consultation, pour avis simple, de la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI). Dans un souci d'efficacité de la procédure de classement, la CDCI peut être consultée de façon concomitante aux collectivités et EPCI à fiscalité propre (circulaire du 4 mai 2012).
4. Enquête publique
5. Le Parc est classé par décret.
6. Le préfet de département où se trouve le lieu du syndicat, approuve par arrêté, la création du syndicat mixte au vu des délibérations.
7. Réunion de l'assemblée constitutive avec l'ensemble des membres, mise en place des instances. Le président de région convoque la première réunion du comité syndical. Si les collectivités n'ont pas encore nommé leurs représentants, c'est le président ou le maire qui siège.

I Cas d'un renouvellement de classement : la modification des statuts

1. Le syndicat mixte du Parc conduit la révision de la charte. Il élabore les **projets de modifications aux statuts** existants.
2. Les projets de statuts modifiés sont joints au projet de charte (ils constituent l'une des 6 annexes). A la différence des statuts créant le syndicat mixte, les modifications statutaires ne nécessitent pas la saisine de la CDCI (circulaire du 4 mars 2012).
3. Les **modifications sont adoptées selon les règles prévues dans les statuts**. A défaut, à la

majorité des deux tiers du comité syndical (art 5721-2- du CGCT)

4. Le Parc est reclassé par décret.
5. Les modifications statutaires sont autorisées par **arrêté préfectoral**.

I Dénomination

« Syndicat mixte d'aménagement et de gestion du Parc naturel régional de ... »

NB : La dénomination du syndicat mixte doit figurer in extenso dans les différents actes administratifs (dont les contrats avec les partenaires).

CONSEILS REDACTIONNELS

Les projets de statuts ou de modification doivent être rédigés en référence aux dispositions du Code de l'environnement et du Code général des collectivités territoriales (CGCT). Ils doivent également être rédigés en cohérence avec la charte.

NB : Dans les paragraphes suivants, les conseils rédactionnels figurent en encadré, les mentions en vert doivent être adaptées aux configurations locales.

I Article 1. Création

En application des articles L5721-1 à L5721-9 du CGCT, des articles L333-1 à L333-4, et des articles R 333-1 à R 333-16 du code de l'Environnement, il est formé un syndicat mixte qui prend la dénomination de « Syndicat mixte d'aménagement et de gestion du Parc naturel régional de XXX »

➔ **Conditionner la composition du syndicat mixte à l'approbation préalable de la Charte.**

Le double engagement - l'approbation de la Charte et l'adhésion au syndicat mixte - constitue un facteur de cohérence.

➔ **Encourager l'adhésion conjointe de toutes les collectivités et groupements auxquels la Charte s'applique**

Les dispositions de la Charte sont opposables aux collectivités et aux groupements du territoire classé l'ayant approuvée. L'approbation de la Charte et l'adhésion aux statuts demeurant deux choses distinctes, il est important de lier les deux

afin que l'organe de gestion soit constitué de la totalité ou des représentants des collectivités et groupements concernés :

D'une part :

- les **Régions**

- les **Départements**

- Les **Communes**, situées tout ou partie dans le territoire classé et ayant approuvé la charte. Elles constituent la référence territoriale de base constitutive du territoire du Parc.

- Les **EPCI à fiscalité propre**¹⁰ situés tout ou partie sur le territoire du Parc. La montée en puissance financière et la montée en compétences des EPCI, en font en effet des partenaires privilégiés dans la mise en œuvre des Chartes de Parc naturel régional.

Et d'autre part, au titre des éventuelles mesures de la charte:

- Les **villes portes**, si la Charte prévoit des mesures particulières les concernant.

- Les **syndicats** situés tout ou partie sur le territoire du Parc, s'ils disposent de compétences intéressant la mise en œuvre de la Charte.

- Les **autres établissements publics concernés par la mise en œuvre de la Charte** si le syndicat mixte est ouvert élargi (chambres consulaires, ONF, etc.).

Ces collectivités, groupements ou établissements publics doivent s'engager à transposer leurs engagements dans ceux des syndicats auxquels ils adhèrent pour l'exercice des compétences qu'ils leur ont déléguées, et veiller à ce que leurs engagements soient pris en compte.

Le Syndicat mixte est composé de :

- La (ou les) Régions (**indiquer les noms**)

- Le (ou les) Départements (**indiquer les noms**)

¹⁰ Circulaire du 4 mai 2012, art. 2.1.3 : « (...) Un EPCI à fiscalité propre et ses communes membres peuvent parfaitement adhérer simultanément au syndicat mixte, chacun pour ses compétences propres (par exemple, l'EPCI à fiscalité propre pour la compétence d'animation en matière de tourisme, les communes pour une compétence d'entretien du patrimoine vernaculaire). Si la formule choisie est celle du syndicat mixte ouvert élargi, les organismes consulaires et les établissements publics peuvent également être membres du syndicat mixte. »



- Des Communes ayant approuvé la charte dont la liste figure en annexe
- Des EPCI à fiscalité propre ayant approuvé la charte, dont la liste figure en annexe
- Des villes portes ayant approuvé la charte, dont la liste figure en annexe

Il est conseillé de ne pas inscrire la liste des communes du périmètre d'étude dans les projets de statuts, mais seulement celles ayant approuvées la charte, car une modification des statuts pourrait être nécessaire si ces communes n'approuvaient pas la charte (et de fait n'auraient plus de raison à adhérer au syndicat mixte).

➔ **Encourager l'adhésion des villes-portes**

Les « villes-portes » sont constituées de villes ou agglomérations urbaines, situées en périphérie du territoire d'un Parc ou, plus rarement, à l'intérieur.

Les villes-portes sont donc encouragées à adhérer au syndicat mixte¹¹ après avoir approuvé la Charte car elles contribuent à diffuser l'image et l'éthique du Parc et relayer les opérations auprès des populations fréquentant le territoire du Parc. Si l'adhésion des villes portes ne peut être obtenue lors de la création du syndicat mixte, il sera utile de prévoir des modalités d'adhésion facilitées par la suite.

Deux niveaux d'engagement peuvent être proposés :

- un niveau d'engagement fort : la ville-porte est membre délibératif, avec cotisation. Il est souhaitable que les statuts précisent les sujets et domaines de mise en œuvre de la charte pour lesquels la ville-porte a voix délibérative.

- un niveau d'engagement plus faible : la ville-porte est présente en qualité de « membre consultatif ».

Pour plus d'informations se reporter au chapitre 4 de ce guide.

➔ **Cas particulier de l'adhésion des communes (non villes-portes) situées hors du territoire classé**

Certains Parcs souhaitent l'adhésion au syndicat mixte de communes situées hors du territoire classées, souvent dénommées « communes associées ».

Le terme de « communes associées »¹² recouvre différentes réalités :

1. Les communes du périmètre d'étude ayant approuvé la charte, mais n'ayant pu être classées du fait d'un refus explicite d'approbation de la charte par l'EPCI auquel elle appartient.
2. Les communes en instance d'adhésion, c'est à dire figurant dans le périmètre d'étude soumis au renouvellement de classement : « l'association » constitue une étape dans le processus d'adhésion ;
3. Les communes limitrophes qui souhaitent contractualiser avec le syndicat mixte sur certains programmes mis en œuvre par le Parc.
4. Et enfin des communes situées dans le périmètre d'étude ayant approuvé la charte ultérieurement à la procédure de classement, et n'ayant, par le fait, pas pu être classées.

Les dispositions de la Charte ne sont pas juridiquement opposables aux collectivités situées hors du territoire classé. Il convient d'être vigilant et d'éviter qu'une commune hors du territoire classé, en adhérant au syndicat mixte, bénéficie des actions et de l'image de celui-ci sans pour autant se soumettre à ses obligations.

Il est conseillé **d'encadrer la relation avec ces communes par une convention**, et d'utiliser le terme de **commune liée par convention** plutôt que celui de commune associée afin d'éviter toute ambiguïté (Recommandation du Bureau de la Fédération des Parcs naturels régionaux de France du 25 juin 2014).

Il convient aussi de distinguer les différentes situations et de graduer le niveau d'engagement de ces communes dans le syndicat mixte (voie délibérative ou non, adhésion à la carte, convention...), en fonction de la cohérence territoriale avec le territoire classé, de l'approbation de la charte, et de la nature des actions mises en œuvre avec ces communes.

➔ **Cas particulier de l'adhésion de collectivités dans le cadre d'un fonctionnement à la carte**

Des collectivités ou EPCI non territorialement concernés par le Parc, mais intéressés à la mise en

¹¹ Circulaire du 4 mai 2012, art. 2.2.1.2 : « (...) Concernant les villes portes, il est opportun de concrétiser les relations privilégiées du parc avec celles-ci par une adhésion au syndicat mixte. (...) ».

¹² Ce terme recouvre dans le CGCT, une situation juridique précise. L'utilisation du vocable « communes liées par convention » serait préférable, afin d'éviter des ambiguïtés juridiques, selon une réponse à une question écrite du 6 mai 1996 du ministre de l'environnement, n° 38396, J.O., A.N. 1^{er} juillet 1996).



œuvre d'une compétence spécifique ou d'une démarche dépassant en partie les limites du Parc peuvent adhérer au syndicat mixte dans le cadre d'un fonctionnement à la carte¹³. Voir aussi art 3. *Objet : cas de l'intervention du syndicat mixte hors du territoire classé.*

➔ **Instaurer les organes consultatifs dans un article distinct de celui portant sur la composition (voir article : Instances consultatives)**

Certains Parcs choisissent d'ajouter des « membres consultatifs » aux membres délibératifs, dans la composition du syndicat mixte afin de traduire leur volonté de prendre en compte des avis concertés et de favoriser l'implication active des acteurs du territoire dans la mise en oeuvre de la Charte.

Afin de respecter les règles de composition des syndicats mixtes¹⁴ et d'éviter toute confusion lors des votes et des délibérations, il est conseillé de présenter ces « membres consultatifs » dans un article spécifique précisant les modalités de participation de ces organisations au comité syndical.

¹³ Circulaire du 4 mai 2012, art. 2.2.1.2 « (...) Au-delà du cas d'une simple intervention ponctuelle, il est parfois envisagé un portage plus global par le syndicat mixte du parc d'une démarche dépassant en partie les limites de son territoire. C'est l'hypothèse où le syndicat mixte souhaite prendre en charge un schéma d'aménagement et de gestion des eaux, un contrat de rivière, un document d'objectif Natura 2000 ou l'animation d'un programme LEADER dont le champ géo- graphique excède son propre périmètre. Deux solutions sont envisageables : 1. L'élargissement du périmètre du syndicat mixte du parc. Cette solution, la plus fiable juridiquement, consistera à élargir le périmètre du syndicat mixte pour y faire adhérer, mais uniquement pour la compétence en cause, les collectivités ou EPCI non territorialement concernés par le parc mais intéressés à l'exercice de cette compétence spécifique. Le syndicat mixte devient alors un syndicat à la carte. L'article L. 5212-16 du code général des collectivités territoriales relatif aux syndicats intercommunaux à la carte, auxquels les statuts peuvent renvoyer, explicite des modalités de fonctionnement qui, sauf situation locale particulière, trouveront à s'appliquer dans la majorité des cas ; (...)»

¹⁴ CGCT, art. L 5721-2. « Un syndicat mixte peut être constitué par accord entre des institutions d'utilité commune interrégionales, des régions, des ententes ou institutions interdépartementales, des départements, « des EPCI », des communes, des chambres de commerce et d'industrie, d'agriculture, de métiers et d'autres établissements publics, en vue d'œuvres ou de services présentant une utilité pour chacune de ces personnes morales. » Les syndicats mixtes ne peuvent comprendre les associations au titre de leurs membres.

Article 2. Adhésions et Retraits

Concernant les syndicats mixtes de Parcs, il faut rappeler que l'adhésion au syndicat mixte et le classement du territoire sont deux actes distincts. Ainsi :

- l'adhésion d'une commune non classée au syndicat mixte, n'entraîne pas le classement de son territoire.
- le retrait d'une commune classée du syndicat mixte, n'entraîne pas son déclassement. La commune reste donc engagée dans la mise en œuvre de la charte.

La composition du syndicat mixte peut être modifiée par l'admission ou le retrait de nouveaux membres pendant le classement et lors du renouvellement du classement¹⁵.

Dans la vie d'un Parc naturel régional, il existe deux cas de figure susceptibles d'entraîner des modifications de composition du syndicat mixte :

1. **en cours de classement**, avec des adhésions différées ou des retraits anticipés ;
2. **lors du renouvellement de classement**, prononcé par décret, avec l'admission de nouvelles collectivités ayant approuvé la nouvelle charte, et le retrait des collectivités ayant refusé d'approuver la charte.

En cas de retrait d'une commune ou d'un EPCI pendant la durée du classement, il sera important de rappeler, que le retrait du Syndicat mixte n'entraîne pas son déclassement. La collectivité reste engagée vis à vis de la mise en œuvre de la charte jusqu'à expiration du classement.

➔ **Afin d'éviter les adhésions différées et les retraits en cours de classement, il est conseillé d'assujettir ces cas de figure à une règle de majorité contraignante.**

Les collectivités et leurs groupements, situés tout ou partie dans le périmètre du Parc, peuvent adhérer au syndicat mixte, par une décision prise à la majorité des deux tiers (*possibilité de prévoir une autre règle de majorité*) du Comité syndical, à condition d'avoir approuvé, au préalable, la Charte du Parc naturel régional.

¹⁵ CGCT, art. L5721-6-2 : La composition d'un syndicat mixte peut être modifiée par l'admission ou le retrait de nouveaux membres.



Un membre peut être admis à se retirer du syndicat mixte, par une décision prise à la majorité des deux tiers (*possibilité de prévoir une autre règle de majorité*) du Comité syndical. Cependant, il restera financièrement engagé jusqu'à extinction des emprunts contractés pendant son adhésion au syndicat mixte.

Pour limiter les retraits en cours de classement, les statuts peuvent prévoir que la décision de retrait pendant la période de classement soit prise à l'unanimité de tous les membres du syndicat mixte.

Circulaire du 4 mai 2012, art. 2.1.3 : « Le retrait d'un EPCI à fiscalité propre d'un syndicat mixte ouvert est opéré dans les conditions prévues dans les statuts ou, à défaut de dispositions statutaires, par le comité syndical à la majorité des deux tiers des membres qui le composent. En application des dispositions de l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales, le préfet du département siège du syndicat mixte arrête les modifications ultérieures apportées à la décision institutive. Ainsi, les retraits, qu'ils soient opérés à la suite d'une modification statutaire ou en conséquence d'une décision prise par l'organe délibérant, font l'objet d'un arrêté préfectoral modificatif. Le préfet dispose, dans tous les cas, d'un pouvoir d'appréciation pour autoriser le retrait de membres d'un syndicat mixte. »

➔ **Inciter les EPCI créés après le classement à adhérer au syndicat mixte.**

Les EPCI, créés après le classement et situés tout ou partie dans le périmètre classé Parc, ont vocation à adhérer au syndicat mixte. Cette admission intervient par une décision prise à la majorité (*possibilité de prévoir une autre règle de majorité*) du Comité syndical, à condition que cet EPCI ait approuvé, au préalable, la Charte du Parc naturel régional.

Remarque : en cas de fusion d'EPCI, l'EPCI résultat de la fusion reprend les engagements antérieurs à la fusion¹⁶.

¹⁶ Circulaire du 4 mai 2012, art. 2.1.3 : « Il convient de souligner qu'en application des dispositions de l'article L. 5211-41 et du III de l'article L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales, l'ensemble des obligations d'un EPCI à fiscalité propre transformé ou fusionné est transféré au nouvel établissement public, qui est substitué de plein droit à l'ancien dans toutes les délibérations et tous les actes de ce dernier, notamment les délibérations d'approbation de la charte. La délibération portant approbation de la charte vaut donc engagement à mettre en œuvre les actions qui y figurent

Article 3. Objet du syndicat mixte

C'est un article très important car il fonde la légitimité du syndicat mixte à intervenir et il fixe les conditions de dissolution de plein droit (voir aussi : article « Durée du syndicat mixte »).

Il est conseillé de préciser distinctement dans la rédaction de l'objet :

- les **compétences propres** de tout syndicat mixte de Parc naturel régional, inscrites dans la partie législative et réglementaire du Code de l'environnement (cf. § 1.2) ;
- un éventuel objet plus large incluant le **transfert de compétence(s)**, c'est à dire le dessaisissement des membres adhérents et l'exclusivité du Parc naturel régional dans tel ou tel domaine ;
- les cas éventuels d'un **fonctionnement à la carte**.

➔ **Reprendre in extenso les textes législatifs et réglementaires**

Le Syndicat mixte est chargé de l'aménagement et de la gestion du Parc naturel régional. Dans le cadre fixé par la charte, il assure sur le territoire du Parc la cohérence et la coordination des actions de protection, de mise en valeur, de suivi, d'évaluation, de gestion, d'animation et de développement menés par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ayant approuvé la charte, par l'Etat et par les partenaires associés. Lors de la procédure de classement, il rédige le projet de charte et organise la concertation. (art. R 333-14 alinéa I du Code de l'environnement)

« Ses domaines d'action sont :

- protéger les paysages et le patrimoine naturel et culturel notamment par une gestion adaptée ;
- contribuer à l'aménagement du territoire ;
- contribuer à un développement économique, social, culturel et à la qualité de la vie ;

non seulement pour l'EPCI à fiscalité propre qui l'a signée mais aussi pour celui qui lui est substitué. A ce titre, les EPCI à fiscalité propre issus de la nouvelle carte intercommunale reprennent les engagements pris par les précédentes intercommunalités dans le cadre de la charte. »

- contribuer à assurer l'accueil, l'éducation et l'information du public ;

- réaliser des actions expérimentales ou exemplaires dans les domaines cités ci-dessus et contribuer à des programmes de recherche » (extrait de l'art. R 333-1 du Code de l'environnement).

- Le syndicat mixte gère la marque collective « Parc naturel régional de... ». (art. R 333-16 alinéa 1 du Code de l'environnement)

➔ **Prévoir la révision de la Charte**

Attention, si au terme des 12 ans de classement, les délais de renouvellement de classement ne sont pas respectés, les compétences propres du syndicat mixte cessent. Il ne peut donc plus produire d'actes et avis relatifs aux points cités dans les textes.

Il est conseillé d'anticiper d'éventuels retards dans la procédure de renouvellement de classement, de manière à ce qu'à l'expiration du classement, le syndicat mixte ne soit pas dissout de plein droit.

Le syndicat mixte du Parc conduit la révision de la Charte (art. L 333-1 du Code de l'environnement) et contribuera aux actions de protection et de développement du territoire dans les délais nécessaires au renouvellement de classement.

Il est conseillé de respecter le calendrier de révision afin de ne pas fragiliser les actes pris par le syndicat mixte.

➔ **Prévoir les modalités d'exercice de la maîtrise d'ouvrage**

A cet effet, le syndicat mixte peut :

- procéder ou faire procéder par ses propres moyens, et dans le respect des compétences de ses membres, à toutes études, animations, informations, publications, travaux d'équipements ou d'entretien, ou toutes actions nécessaires à la réalisation de son objet ;

- rechercher des partenariats pour la maîtrise d'ouvrage et la gestion des équipements.

Il peut également :

- passer des contrats, des conventions ;

- être mandaté par un ou plusieurs de ses membres pour agir en leur nom et effectuer les opérations qu'elles lui ont confiées, notamment en matière de maîtrise d'ouvrage ;

- se porter candidat au pilotage de programmes d'initiatives communautaire.

➔ **Prévoir, si nécessaire, le transfert des compétences nécessaires au portage de procédures ou opérations particulières**

Dans le cas où le syndicat mixte du Parc souhaite porter une opération particulière : SCOT¹⁷, OPAH, ORAC, SPANC, DOCUP, Leader +, etc. nécessitant un transfert de compétence, il convient que les statuts inscrivent de façon précise cette compétence. L'opération peut intégrer ou non des collectivités situées hors de son territoire et n'est possible que si les collectivités ou EPCI concernés lui en ont transféré la compétence.

L'inscription de cette compétence dans les statuts permet de conférer sans ambiguïté la maîtrise d'ouvrage au syndicat mixte du Parc naturel régional. Elle permet aussi « d'éviter les enchevêtrements de compétences avec les collectivités adhérentes et les groupements

¹⁷ Article L. 122-4-1 et 122-5 du code de l'urbanisme « 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. »

« 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. »

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



intercommunaux existant dans les mêmes secteurs géographiques ou d'activité¹⁸ ».

NB : si la mise en œuvre de ces compétences ne concerne qu'une partie des communes ou EPCI du territoire classé, où intègre des communes ou EPCI extérieures au territoire classé, le syndicat mixte devra fonctionner à la carte.

Le syndicat mixte met en œuvre la compétence suivante (la citer) dans le cadre d'un fonctionnement à carte.

➔ **Prévoir, si nécessaire, l'intervention hors du territoire classé**

Circulaire du 4 mai 2012 : « (...) Il est possible que le syndicat mixte du parc soit appelé à intervenir hors de son périmètre, notamment dans un souci de cohérence biogéographique (par exemple à l'échelle d'un bassin versant, d'un site Natura 2000, d'une unité paysagère). (...) »

- Si des interventions **ponctuelles et matérielles** sont nécessaires pour la mise en œuvre de la charte, aucune mention n'est nécessaire dans les statuts.¹⁹

- Dans le cas de la mise en œuvre d'une **démarche globale**, deux solutions sont envisageables (circulaire du 4 mai 2012) :

« **1. L'élargissement du périmètre du syndicat mixte du Parc.** Cette solution, la plus fiable juridiquement, consistera à élargir le périmètre du syndicat mixte pour y faire adhérer, mais uniquement pour la compétence en cause, les collectivités ou EPCI non territorialement

concernés par le parc mais intéressés à l'exercice de cette compétence spécifique. Le syndicat mixte devient alors un syndicat à la carte. L'article L. 5212-16 du code général des collectivités territoriales relatif aux syndicats intercommunaux à la carte, auxquels les statuts peuvent renvoyer, explicite des modalités de fonctionnement qui, sauf situation locale particulière, trouveront à s'appliquer dans la majorité des cas ;

« **2. Une convention entre le syndicat mixte et la collectivité ou EPCI extérieurs au Parc** répondant aux conditions suivantes : les activités doivent se situer dans le prolongement des missions du syndicat mixte ; les interventions pour compte d'autrui ne peuvent constituer que l'accessoire de ce qui est la vocation première du syndicat mixte ; le syndicat doit être habilité par ses statuts à intervenir par convention pour l'exercice de compétences « hors de son territoire », dont la nature et les bénéficiaires devront être précisément définis dans la convention. Dans le cas où une telle intervention se situe dans le champ concurrentiel, elle est assimilable à une prestation de services, le syndicat mixte étant placé en situation d'opérateur intervenant au bénéfice de tiers. Elle est, en conséquence, soumise au droit de la commande publique, et en particulier aux règles de publicité et de mise en concurrence. »

Le syndicat mixte pourra mettre en œuvre une opération particulière située en partie hors du territoire classé, soit dans le cadre d'un fonctionnement à la carte et après transfert si nécessaire de la (des) compétence(s) concernée(s), sous réserve que la majorité des communes concernées par cette opération particulière soit incluse dans le périmètre du Parc naturel régional, soit par voie de convention avec les collectivités ou groupements concernés.

I Article 4. Siège

➔ **Figurer l'adresse du siège à la Maison du Parc**

Le siège du syndicat est fixé à la Maison du Parc à l'adresse XXX. Il pourra être déplacé sur décision du Comité syndical.

C'est de cette localisation que dépendra celle du représentant de l'Etat qui effectuera le contrôle administratif de la légalité des actes du syndicat. Le contrôle de l'Etat peut être fait par la Préfecture et non par la sous-préfecture dont dépend le Parc.

Le Parc peut avoir une adresse « technique » différente du siège administratif.

¹⁸ Circulaire n° 74-246, 2 octobre 1974 : JO 30 octobre 1974.

¹⁹ Circulaire du 4 mai 2012 : Selon une jurisprudence constante, le juge administratif considère que, si un syndicat mixte 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 syndicat mixte (CE 1948 Commune de Livry-Gargan ; CE 1981 Association de défense des habitants du quartier de Chèvre-Morte et autres ; TA de Montpellier 1er 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 dans le domaine de l'eau, est dans la nécessité de réaliser des opérations hors périmètre (pose de capteur à la source, etc.). »

I Article 5. Durée

➔ Prévoir une durée illimitée

Le syndicat mixte est créé pour une durée illimitée.

Remarque : Une durée limitée permet de manifester la volonté commune pour atteindre un objectif, dans un délai fixé. S'il peut être concevable de limiter la durée de vie du syndicat mixte de Parc naturel régional à la durée du classement (prononcée par décret pour 12 ans au plus), une durée de vie déterminée du syndicat aurait pour effet une précarité de la structure et de ses moyens (patrimoniaux et de personnel) en cas de retards dans la procédure de renouvellement de classement. Par ailleurs, les autres objets du syndicat (révision de la charte, mise en oeuvre de démarches ou de compétences particulières) demeurent et peuvent justifier le maintien du syndicat.

I Article 6. Composition du Comité syndical

➔ Répartir les membres dans différents collèges

Le Syndicat mixte est administré par un Comité syndical composé de **XX** délégués élus, répartis dans les collèges suivants:

Collège de la (des) Région(s) : **V** délégués, désignés par les régions **VV**, avec **VVV** voix par délégué

Collège du (des) Département(s) : **W** délégués, désignés par les Départements **WW**, avec **WWW** voix par délégué

Collège des Communes : **X** délégués désigné par chaque commune adhérente, avec **XX** voix par délégué

Collège des EPCI : **Y** délégués désigné par chaque EPCI adhérent, avec **YY** voix par délégué

Collège des villes portes : **Z** délégué par ville porte adhérente, avec **ZZ** voix par délégué

Le mandat des membres du Comité prend fin en même temps que le mandat au titre duquel ils ont été désignés.

Le nombre de représentants par collège est fixé par les dispositions statutaires, de même que le nombre de voix portées par chaque représentant.

Le mode de répartition des sièges est un choix important car il contribue à la légitimité et à la crédibilité du Parc naturel régional.

Il est possible de nommer pour chaque membre titulaire un **suppléant**. Cette disposition permet d'éviter des difficultés de quorum. Le suppléant n'a voie délibérative qu'en cas de l'absence du titulaire.

Chaque membre du comité syndical peut être porteur de plusieurs voix, afin d'établir des équilibres lors des votes, sans pour autant augmenter l'effectif du comité syndical et rendre difficile les conditions de quorum. Cette disposition est fréquente pour ce qui concerne les représentants des Régions ou des Départements.

➔ Accorder aux collèges des communes et des EPCI réunis, un nombre cumulé de voix leur donnant au moins la majorité relative

Dans les Parcs naturels régionaux, la répartition des pouvoirs n'est pas l'exacte reproduction des participations financières. Une place privilégiée est généralement accordée aux communes afin d'y ancrer la réalité et l'identité du Parc. Il est conseillé en conséquence de moduler la répartition des voix par des critères liés au niveau d'engagement de chacun des membres dans la mise en oeuvre de la Charte.

Toute modification ultérieure de la répartition des votes au comité syndical nécessitera une modification des statuts.

➔ Renouvellement du Comité syndical

Des renouvellements partiels, par collège, sont obligatoires dès lors que le mandat électif cesse, c'est-à-dire après les élections municipales, régionales et cantonales.

- Ce sont les instances concernées qui désignent leurs représentants au Comité syndical selon les règles de l'instance qu'ils représentent.

- Le nombre de représentants et le nombre de voix dont ils sont porteurs sont fixés par les statuts du syndicat mixte.

- Pour les syndicats mixtes ouverts, il n'y a pas de règles particulières concernant les délais de réunion du 1er comité syndical faisant suite aux élections. Les membres sont tenus de désigner dans un délai raisonnable leurs représentants, une fois leur assemblée renouvelée²⁰.

²⁰ AMF – 2008. Note d'information sur l'élection des délégués dans les EPCI et les syndicats mixtes suite au renouvellement général des conseils municipaux.

I Article 7. Fonctionnement du Comité syndical

➔ Prévoir une modification possible du lieu de réunion

Les réunions du Comité syndical et du Bureau se tiennent au siège du Syndicat ou en un autre lieu, sur décision du Comité syndical, du Bureau ou du Président.

Lors d'un changement de lieu de réunion, prévoir des mesures relatives à la publicité des séances, et à l'accueil du public dans la salle prévue, afin d'en informer les membres délégués et toute personne intéressée. Il est conseillé dans tous les cas de choisir un lieu de réunion qui permette la participation la plus large.

➔ Fixer la périodicité minimale des séances du comité syndical

Le CGCT ne prévoit pas de dispositions particulières pour les syndicats mixtes ouverts.

Le Comité se réunit au moins deux fois par an, et aussi souvent qu'il est nécessaire. Il se réunit en session extraordinaire à la demande du Président, du Bureau, ou de la moitié au moins de ses membres.

➔ Mettre en place un quorum

Le Comité syndical et le Bureau ne délibèrent valablement que lorsque la majorité (possibilité de prévoir d'autres règles de majorité) des membres est présente ou représentée.

Un délégué peut donner à un autre délégué du même collège pouvoir écrit de voter en son nom. Un délégué présent ne peut être porteur de plus d'un (possibilité de prévoir d'autres règles) seul pouvoir.

Les décisions ordinaires sont prises à la majorité absolue (possibilité de prévoir d'autres règles de majorité) des suffrages exprimés.

Les décisions concernant la modification des statuts sont prises à la majorité des deux tiers (possibilité de prévoir d'autres règles de majorité) des suffrages exprimés.

I Article 8. Attribution du Comité syndical

Rappel du CGCT: Le Comité administre par ses délibérations le syndicat mixte. Pour cela, il dispose d'une compétence générale pour gérer l'ensemble des activités du syndicat et prendre

notamment toutes les décisions se rapportant au vote du budget, à l'approbation du compte administratif, aux modifications des conditions initiales de composition et de fonctionnement du syndicat mixte, à sa dissolution, aux délégations de gestion d'un service public, à l'inscription des dépenses obligatoires, etc²¹.

Le Comité syndical exerce toutes les fonctions prévues par les textes réglementaires en vigueur sur le fonctionnement des syndicats mixtes.

Il vote le budget, approuve le compte administratif et se prononce sur toutes les questions qui relèvent de sa compétence.

I Article 9. Composition du Bureau et nomination du Président

➔ Fixer une composition égale au plus au tiers de celle du comité

Les membres du Bureau doivent être membres du Comité syndical. Le nombre de membres du Bureau peut être fixé librement : il est conseillé cependant de suivre les dispositions du CGCT et de limiter la composition du Bureau au tiers de celle du comité syndical.

Les représentations majoritaires au sein du Bureau, vont, dans la majorité des cas, aux communes.

Le Comité élit en son sein, un Bureau de XX membres parmi les collègues, de la façon suivante :

- Collège des Régions : VV délégués ayant VV voix délibératives par délégué
- Collège des Départements : W délégués ayant WW voix délibératives par délégué
- Collège des Communes : X délégué avec XX voix délibératives par délégué
- Collège des EPCI : Y délégués avec YY voix délibératives par délégué
- Collège des villes portes : Z délégués, avec ZZ voix délibératives par délégué

Le mandat des membres du Bureau prend fin en même temps que le mandat au titre duquel ils ont été désignés.

²¹ FAURE E. : *Parcs naturels régionaux : améliorer les règles de fonctionnement des syndicats mixtes*. Cahiers d'enquêtes et d'analyse n°19. Mairie conseils. Juillet 2006.

Des renouvellements partiels par collège sont obligatoires dès lors que leur mandat électif cesse. Il faut éviter l'instabilité du Bureau qui serait occasionnée par des renouvellements complets après chaque élection (municipale, départementale, régionale, consulaire...).

Le Comité syndical élit le Président du Syndicat mixte, parmi ses délégués titulaires, à chaque renouvellement des Conseils municipaux.

➔ **Limiter le nombre de vice-présidents à 30% du nombre de membres du Bureau**

Le Bureau élit ensuite parmi ses membres X vice-présidents.

Le nombre de vice-présidents, fixé librement, permet de garantir la représentation des divers collèges d'adhérents et de favoriser une plus grande délégation des pouvoirs. Il reste souhaitable que ce nombre soit proportionné à l'importance du syndicat mixte. (...) Il est à rappeler par ailleurs, que les vice-présidents, sous réserve d'une délégation, peuvent recevoir des indemnités de fonctions, ces dépenses étant à la charge du budget syndical.²²

I Article 10 : Attributions du Bureau

Rappel du CGCT : Le Bureau a des compétences limitées à celles que lui délègue le Comité, et qui sont généralement relatives à la gestion des affaires courantes. Dans tous les cas, le Comité ne peut déléguer certaines attributions qui restent de sa seule compétence (vote du budget, approbation du compte administratif, décisions relatives aux statuts, aux délégations d'un service public, à l'inscription des dépenses obligatoires...) conformément à l'article L 5211-10 du CGCT.¹¹

➔ **Prévoir les délégations au Bureau les plus larges possible afin de ne pas entraver le fonctionnement normal du syndicat mixte**

Transposer aux syndicats mixtes des Parcs naturels régionaux les limites imposées aux syndicats mixtes fermés, c'est-à-dire la liste des attributions que le comité ne peut pas déléguer au Bureau,

²² FAURE E. : *Parcs naturels régionaux : améliorer les règles de fonctionnement des syndicats mixtes*. Cahiers d'enquêtes et d'analyse n°19. Mairie conseils. Juillet 2006 p. 10,12 et16.

énumérées à l'article L 5211-10 du Code général des collectivités territoriales.¹¹

En référence à l'article L 5211-10 du Code général des collectivités territoriales, le Comité peut déléguer une partie de ses attributions au Bureau, à l'exception :

- du vote du budget,
- de l'approbation du compte administratif,
- des décisions relatives aux modifications des conditions initiales de composition de fonctionnement et de durée du syndicat,
- de l'adhésion du syndicat à un établissement public
- de la délégation de la gestion d'un service public
- de dispositions portant orientation en matière d'aménagement à l'échelle du syndicat, d'équilibre social de l'habitat sur le territoire syndical et de politique de la ville.

En référence à l'article R 333-14 du Code l'environnement, le comité syndical peut déléguer au Bureau le soin d'émettre les avis sollicités.

Si le Bureau agit en tant qu'instance délibérative au sein du syndicat mixte par délégation du Comité syndical, il est soumis aux dispositions applicables au Comité, relatives aux convocations, conditions de quorum, à l'ordre et à la tenue des séances, à la majorité requise pour l'adoption des délibérations, aux modes de scrutin et aux conditions d'acquisition du caractère exécutoire.

Si le Bureau n'agit pas en tant qu'instance délibérante mais en tant que simple organe d'instruction des affaires ultérieurement soumises au comité, l'organisation de ses réunions, et, d'une manière générale, son fonctionnement relèvent alors du règlement intérieur.

I Article 11 : Attributions du Président

En l'absence de dispositions propres aux syndicats mixtes ouverts, il est conseillé de définir les délégations du Président en transposant les dispositions de l'article L5211-9 du CGCT²³ relatives

²³ CGCT, art. L 5211-9 « Il (le président) peut déléguer par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, l'exercice d'une partie de ses fonctions aux vice-présidents et, en l'absence ou en cas d'empêchement de ces derniers ou dès lors que ceux ci sont tous titulaire d'une délégation, à d'autres membres du Bureau. Il peut

aux syndicats mixtes fermés, afin de garantir la continuité des services dès lors, par exemple, que le calendrier de la décision ne permet pas de la soumettre au prochain ordre du jour du Bureau. Le Président en rend ensuite compte à chacune des réunions de Comité.²⁴

Dans tous les cas, les domaines de délégation ne doivent pas être généraux. Il serait utile que les statuts définissent de manière précise les fonctions déléguées²⁵ et précisent l'ordre de priorité²⁶ dans lequel s'exerce la délégation.

Le Président est l'exécutif du Syndicat. Il assure son fonctionnement par la nomination du personnel et l'exécution du budget. Il en assure la représentation en justice.

Il prépare et exécute les délibérations du Comité et du Bureau. Il est l'ordonnateur des dépenses, il prescrit l'exécution des recettes, signe les marchés et contrats, assure l'administration générale du syndicat. Il exerce le pouvoir hiérarchique sur les personnels, représente le syndicat en justice, peut passer des actes.

Il peut recevoir délégation d'attribution du Comité dans les mêmes limites et conditions que celles applicables au Bureau. En référence à l'article R 333-14 du Code l'environnement, le comité syndical peut déléguer au Bureau ou au Président le soin d'émettre les avis sollicités²⁷. Lors de chaque réunion du Comité syndical, le Président rend compte des travaux du Bureau et des attributions exercées par délégation du Comité.

Il peut déléguer par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, l'exercice d'une partie de ses

également donner, sous sa surveillance et sa responsabilité, par arrêté, une délégation de signature au directeur général, au directeur des services techniques des EPCI, et au directeur général adjoint dans les EPCI dont la liste est fixée par décret en conseil d'Etat. Ces délégations subsistent tant qu'elles ne sont pas rapportées.

²⁴ FAURE E. : *Parcs naturels régionaux : améliorer les règles de fonctionnement des syndicats mixtes*. Cahiers d'enquêtes et d'analyse n°19. Mairie conseils. Juillet 2006. P12

²⁵ Arrêt CE, 1^{er} févr. 1989, Cne de Grasse : Rec. CE 42

²⁶ CAA Nantes, 26 déc. 2002, Commune de Gouray, req. N° 01NT02068 : Rec. CE T. 631.

²⁷ Code l'environnement, art. R 333-14, dernier aliéna : « Le comité syndical du parc naturel régional peut déléguer à son bureau ou au président du parc le soin d'émettre les avis sollicités dans les cas mentionnés au deux alinéas précédents. »

fonctions aux vice-présidents et, en l'absence ou en cas d'empêchement de ces derniers, à d'autres membres du Bureau.

Par transposition des dispositions de l'article L5211-9 du CGCT, il peut également donner, sous sa surveillance et sa responsabilité, par arrêté, une délégation de signature et la délégation des avis au directeur et au directeur adjoint. Ces délégations subsistent tant qu'elles ne sont pas retirées.

Le Président convoque aux réunions du Comité syndical ou du Bureau. Il invite à ces réunions toute personne dont il estime le concours et l'audition utile, et notamment le préfet coordinateur ou son représentant. Il dirige les débats et contrôle les votes. Son vote est prépondérant en cas de partage des voix.

Le Président nomme le Directeur (*selon les cas, il est possible d'ajouter : après consultation du Bureau*).

Rappel : le Président peut recevoir des indemnités de fonctions, ces dépenses étant à la charge du budget syndical²⁸.

I Article 12 : Attributions du Directeur

Le Directeur prépare et exécute, sous l'autorité du Président, les délibérations du Comité et du Bureau du syndicat mixte.

Il dirige l'équipe technique du Parc recrutée dans les limites financières, définies dans la section de fonctionnement du budget annuel approuvé par le Comité syndical. Il définit les profils de poste du personnel et propose les candidatures au Président.

Il prépare chaque année les programmes d'activités ainsi que le projet de budget pour l'année suivante.

Il assure sous l'autorité du Président, le fonctionnement des services du syndicat mixte et la gestion du personnel.

Le Directeur assiste aux réunions du Comité syndical et du Bureau.

Le Directeur peut recevoir du Président, des délégations de signature.

Par transposition des dispositions de l'article L5211-9 du CGCT, le Directeur peut également recevoir du Bureau ou du Président la délégation

²⁸ Art. L333-3 al.III du Code de l'environnement, et décret 2006-1614 du 15 dec. 2006

d'émettre des avis lorsque le syndicat mixte est sollicité.

Par application des statuts, une délégation pourra être donnée par le Bureau ou le Président au Directeur, par transposition des dispositions de l'article L. 5211-9 du CGCT.

Si cette délégation permet de décharger matériellement le Bureau ou le Président d'un certain nombre de compétences, ils en gardent la responsabilité et restent libre de décider en lieu et place du Directeur.

I Article 13. Organes et membres consultatifs

Rappel du CGCT : Les syndicats mixtes ouverts qui le prévoient dans les statuts, peuvent créer des comités consultatifs, par transposition de l'article L 5211-49-1 du CGCT par délibération du comité syndical, sur toutes affaires d'intérêt syndical relevant de leurs compétences, et sur tout ou partie de leur territoire.

➔ **Inscrire l'existence des instances consultatives permanentes et des commissions spécialisées dans les statuts**

La part plus ou moins importante réservée dans les statuts aux organes consultatifs atteste d'une volonté de renforcer la prise en compte d'un avis concerté avant toute décision du comité syndical. Ce préalable consultatif permet de préparer en amont et d'affiner les décisions, telles qu'elles seront finalement présentées et adoptées par le comité, en établissant des choix ou des orientations déterminantes.²⁹

Le syndicat mixte dispose des instances consultatives suivantes :

- (X) commissions thématiques,
- un conseil scientifique (*conseillé – il peut porter d'autres noms*),
- La commission des finances (*conseillée*),
- (*listez les éventuelles autres instances consultatives*)

²⁹ FAURE E. : *Parcs naturels régionaux : améliorer les règles de fonctionnement des syndicats mixtes*. Cahiers d'enquêtes et d'analyse n°19. Mairie conseils. Juillet 2006 p.17 et 18)

Quelle que soit la terminologie retenue, les organes de consultation (permanents ou ponctuels) peuvent être ouverts à des partenaires extérieurs, notamment les associations locales. Ils sont présidés par un membre du comité syndical, désigné par le président. Ils n'interviennent pas dans l'instruction directe des dossiers préparatoires à la décision du comité.

➔ **Renvoyer leur fonctionnement au règlement intérieur afin de ne pas surcharger les statuts et leur conférer plus de souplesse**

Les comités consultatifs comprennent toutes personnes désignées en raison de leur représentativité ou de leur compétence, par le comité syndical, sur proposition du président, et notamment des représentants des associations locales. Ils sont présidés par un membre du comité syndical désigné par le président.

➔ **Distinguer le rôle respectif des organes consultatifs et décisionnels**

L'avis des instances consultatives est recueilli en Comité syndical, à la demande du Comité, ou du Président, et ce avant le vote des membres délibérant.

Les instances consultatives peuvent être consultées par le Président pour toute question en rapport avec l'objet pour lequel elles ont été constituées. Elles peuvent, à la demande du Comité syndical, du Bureau ou du Président intervenir dans l'instruction des dossiers préparatoires.

Les membres à voix consultative peuvent être présents aux réunions du Comité, pour donner un avis préalable aux délibérations. Quelle que soit la procédure consultative conçue par les statuts, la distinction des rôles de chacun des organes (consultatif et décisionnel) doit être clairement formulée. A aucun moment la décision du comité ne saurait être liée par l'avis de l'organe consultatif pour des raisons de légalité.

➔ **Ne pas multiplier les instances afin de ne pas complexifier les procédures de consultation**

I Article 14. Les ressources

Sont appelées contributions toutes les recettes versées par les membres, du syndicat mixte, l'Etat ou l'Europe.

Les recettes de fonctionnement comprennent :

- les produits d'exploitation



- les revenus des biens mobiliers et immobiliers du Syndicat
 - les contributions statutaires des membres telles qu'elles sont fixées à l'article 15
 - les participations exceptionnelles des membres pour services rendus
 - les subventions de l'Etat et de divers organismes
 - les éventuelles contributions directes
 - les redevances versées par les personnes physiques et morales utilisant la marque déposée « Parc naturel régional de XXX »
 - les produits des régies de recettes qu'il serait amené à créer
- ou toute autre recette exceptionnelle.

Les recettes d'investissement comprennent :

- Les participations et subventions d'équipement (Etat, Région, Départements, collectivités ou autres organismes)
- Les participations spécifiques de certains membres délibérants à la réalisation d'infrastructures ou d'équipements, suivant un taux déterminé opération par opération
- les produits des emprunts contractés par le Syndicat
- le crédit provenant du prélèvement sur la section de fonctionnement
- les produits exceptionnels (entre autres dons et legs)

La copie du budget et des comptes du Syndicat est adressée chaque année aux membres du syndicat.

Indiquer le cas échéant :

Les ressources liées à un transfert de compétence fond l'objet d'un budget annexe.

I Article 15. Contributions statutaires

Rappel du CGCT : Dans le cas des syndicats mixtes « ouverts », aucune disposition ne précise que la contribution financière des membres est obligatoire. L'on en déduit que cette contribution est facultative, son existence dépendant du contenu des statuts.

➔ **Prévoir le caractère obligatoire de la contribution statutaire**

La contribution statutaire des membres, appelée « cotisation », est obligatoire.

Il est important de prévoir dans les statuts, le caractère obligatoire de la cotisation que doivent s'acquitter les membres adhérents du syndicat mixte afin de se garantir de tout litige ultérieur, et d'éviter des risques de désengagement des collectivités, au financement du syndicat et, de mettre ainsi son existence en péril. A défaut de versement de cette cotisation par un membre du syndicat mixte, le syndicat pourra s'adresser au juge pour obtenir la contribution due³⁰.

➔ **Dans le cas de l'adhésion conjointe des communes et des EPCI, qui est redevable de la cotisation statutaire ?**

C'est la qualité de membre adhérent au syndicat mixte, à titre individuel, qui régit le principe de la contribution statutaire. Un EPCI n'a pas à payer la contribution statutaire des communes membres, de même que les communes membres n'ont pas à payer la contribution des EPCI.

➔ **Fixer des règles simples de répartitions des cotisations par collège**

La contribution des Communes est basée sur une participation par habitant de **XX euros pour (indiquer l'année d'approbation des statuts)**. Le Comité syndical décidera annuellement de son évolution.

La contribution des EPCI est fixée à **V Euros** et évoluera au même rythme que celle des communes.

La contribution du collège des Départements est fixée à **W Euros** et évoluera au même rythme que celle des communes.

La contribution des villes portes est fixée à **X Euros** et évoluera au même rythme que celle des communes.

La contribution de la Région est fixée à **Y Euros**, et au moins **50%** de la contribution totale des autres collèges.

Il est important de préciser la répartition des cotisations statutaires afin d'en faire une disposition permanente, dont la modification ne sera envisageable ultérieurement que par la mise en œuvre d'une procédure de modification des statuts.

Les règles de répartition entre collèges doivent être simples, compte tenu de la grande variété des

³⁰ CAA Marseille, 3 Janv. 2005, n° 01MA01205, Syndicat mixte du Parc naturel régional du Haut-Languedoc c/ Région du Languedoc-Roussillon

membres et de leurs différents niveaux de ressources. Dans la pratique, il est conseillé de rapporter la contribution à l'intérieur de chaque collège, à une valeur fixe qui permet une évolution.

- pour les communes : une valeur de base par habitant.

- pour les EPCI : une valeur forfaitaire « symbolique » qui marque la reconnaissance politique des EPCI et évite l'effet « double cotisation ». Ce mode de cotisation reste une étape et tendra sans doute à évoluer vers un mode plus engagé financièrement au fur et à mesure du développement de la relation Parc/ EPCI et de sa reconnaissance aux niveaux politique et administratif.

- pour les villes portes et Départements, une valeur forfaitaire.

- pour les Régions, une valeur permettant d'assurer au moins 50% des recettes statutaires.

L'utilisation de critères différents (prorata du nombre d'habitants, forfait...), à l'intérieur d'un même collège est déconseillée, au risque de méconnaître le respect du principe d'égalité devant les charges publiques³¹.

Article 16. Comptabilité

Les fonctions de receveur du syndicat sont exercées par un comptable désigné par le Trésorier Payeur général de XXX.

Article 17. Modification

Rappel du CGCT : L'article L. 5721-2-1 du CGCT dispose que « *Lorsque les statuts n'ont pas prévu une procédure spécifique, les modifications statutaires sont décidées à la majorité des deux tiers des membres qui composent le comité syndical* ». Cette disposition qui a été introduite par la Loi du 27 février 2002, écarte désormais la règle du parallélisme de compétences en vertu de laquelle, en cas de silence des statuts, la procédure de modification des statuts du syndicat s'alignait sur celle d'adoption des statuts et, imposait l'obtention de l'accord de tous les membres du syndicat mixte (TA Poitiers, 27 juin 1984, n° 355/83/CG/V, Préfet, Corep Région Poitou Charente c/ Président du syndicat mixte régional informatique).

Le Comité syndical délibère et procède à la modification des statuts par un vote à la majorité

des deux tiers (possibilité de prévoir une autre règle de majorité) des membres qui composent le comité syndical.

Article 18. Dissolution

Rappel du CGCT : Le syndicat mixte est dissous (art. L5721-7) :

- De plein droit à l'expiration de la durée pour laquelle il a été institué ou à l'achèvement de l'opération qu'il avait pour objet de conduire. Cette dissolution de plein droit est constaté par arrêté préfectoral.

- D'office, ou à la demande d'une partie des adhérents, par décret en Conseil d'Etat. Ainsi, le syndicat qui n'exerce aucune activité depuis au moins deux ans, peut être dissous par arrêté du représentant de l'Etat dans le département siège du syndicat, après avis de chacun de ses membres. A compter de la notification par le représentant de l'Etat dans le département, de son intention de dissoudre le syndicat, chaque membre dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer. A défaut d'avis dans le délai, celui-ci est réputé émis.

- A la demande motivée de la majorité des membres, par arrêté motivé du représentant de l'Etat.

Le syndicat mixte est dissout de plein droit à l'achèvement de l'opération qu'il avait pour objet de conduire (ou à l'expiration de la durée pour laquelle il a été institué). En dehors de ce cas de figure, le Comité syndical peut procéder à la dissolution du syndicat mixte, à la majorité des membres qui composent le syndicat mixte, conformément aux dispositions de l'article L. 5721-7 du CGCT.

➔ **Prévoir la redistribution du patrimoine et du personnel**

La répartition de l'actif et du passif entre les parties contractantes, sera réalisée au prorata de leur participation aux charges de fonctionnement et d'investissement du syndicat mixte, en application des dispositions des articles L. 5211-25-1 et L. 5211-26 du CGCT.

La répartition du personnel concerné, entre les personnes morales membres du syndicat mixte, s'effectuera conformément aux dispositions applicables à l'article L. 5212-33 du CGCT.

Article 19. Règlement intérieur

Un règlement intérieur précisera les modalités de fonctionnement du syndicat mixte.

³¹ CE, 23 juill. 1974, Cne Cayeux-sur-Mer

Il devra être adopté à chaque renouvellement du comité syndical dans les 6 mois qui suivent son installation et pourra être modifié par lui autant de fois que nécessaire.

Sont renvoyés au règlement intérieur :

- Les fonctions des vices présidents (art. L. 5211-9 et 10 du CGCT)
- Les assemblées extra syndicales (art. L. 2121-22 du CGCT)
- Le fonctionnement des instances consultatives (art. 5211-49-1 du CGCT)

- Liste des commissions thématiques, composition, fonctionnement
- Composition et fonctionnement conseil scientifique
- Le détail du fonctionnement du comité syndical (art. L.2121-7 et suivants du CGCT)
 - Convocations extraordinaires
 - Liste des personnes assistant aux réunions
 - Majorité délibération
 - Les délégations (art. L. 2122-22 et L. 5211-10 du CGCT)
 - Règles de quorum : renvoyer au CGCT ou aux pratiques.

Le règlement intérieur (MAJ 2014)

La loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République a prévu l'obligation pour les EPCI comprenant au moins une commune de plus de 3 500 habitants de se doter d'un règlement intérieur³². Dans un souci de bon fonctionnement, il est conseillé de transcrire cette obligation aux syndicats mixtes de Parcs, dans leurs statuts. Ce sont les statuts du Syndicat mixtes qui fixent alors les modalités d'élaboration et la périodicité de renouvellement du règlement intérieur³³.

Le contenu du règlement intérieur est fixé librement par le comité syndical qui peut se donner ainsi des règles propres de fonctionnement interne, dans le respect toutefois des dispositions législatives et réglementaires en vigueur. Aussi, ce règlement ne doit-il porter que sur des **mesures concernant le fonctionnement du comité syndical** ou qui ont pour objet de préciser les modalités et les détails de ce fonctionnement.

La loi du 6 février 1992 impose néanmoins l'obligation de fixer dans son règlement intérieur les conditions d'organisation du **débat d'orientation budgétaire**, les conditions de **consultation des projets de contrats ou de marchés** prévus à l'article L.2121-12 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), ainsi

que les règles de présentation, d'examen et la fréquence des **questions orales**.

Le règlement intérieur clarifie les règles de fonctionnement du comité syndical sans alourdir les statuts :

- Plus facile à modifier que les statuts, il permet de faire évoluer les modalités de fonctionnement du comité syndical lors de chaque renouvellement des instances (dans le respect du CGCT et des statuts).
- Il est particulièrement utile lors de débats sur des sujets complexes et sensibles.
- Il permet de préciser le fonctionnement de certaines instances consultatives (commissions, comité scientifique...) sans charger les statuts.

Le présent modèle de règlement intérieur n'a qu'un caractère strictement indicatif. Il a été inspiré du modèle élaboré par l'Association des Maires de France. Il comprend aussi des dispositions propres au fonctionnement des Parcs naturels régionaux : conseils, commissions et comités consultatifs, procédures d'avis, gestion de la marque...

Ce document a été élaboré sur la base des éléments suivants :

- *Association des Maires de France : Modèle de règlement intérieur, juin 2008*
- *PNR des Boucles de la Seine normande, règlement intérieur 2008*
- *PNR de la Brenne, règlement intérieur 2011*
- *PNR du Pilat, règlement intérieur*
- *Réflexion de la commission "syndicats mixtes et ressources humaines" de la Fédération des Parcs naturels régionaux de France du 23 novembre 2012*

Il a été approuvé par la commission "syndicats mixtes et ressources humaines" " de la Fédération des Parcs naturels régionaux de France du 21 novembre 2013

³² Article L.5211-1, 2ème alinéa, du CGCT : "Pour l'application des dispositions des articles L.2121-8, L.2121-9, L.2121-11, L.2121-12, L.2121-19, L.2121-22, et L. 2121-27-1, ces établissements sont soumis aux règles applicables aux communes de 3500 habitants et plus s'ils comprennent au moins une commune de 3500 habitants et plus".

³³ La Fédération des Parcs naturels régionaux de France dans son guide sur les syndicats mixtes de Parcs conseille que les statuts disposent d'un article ainsi rédigé "Un règlement intérieur précisera les modalités de fonctionnement du syndicat mixte. Il devra être adopté à chaque renouvellement du comité syndical dans les 6 mois qui suivent son installation et pourra être modifié par lui autant de fois que nécessaire".

Règlement intérieur du syndicat d'aménagement et de gestion du parc naturel régional de...

Vu la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République,

Vu les statuts du syndicat mixte d'aménagement et de gestion du Parc naturel XXX,

Le présent règlement intérieur a été adopté par délibération du comité syndical en date du XXX

CHAPITRE I : REUNIONS DU BUREAU ET DU COMITE SYNDICAL

I Article 1 : Périodicité des séances

Le Comité Syndical se réunit en session ordinaire au moins une fois par semestre et en session extraordinaire à la demande du Président, du Bureau ou de la moitié des membres du Comité Syndical.

Le Bureau se réunit au moins une fois par trimestre.

Le Président peut réunir le Bureau ou le Comité Syndical chaque fois qu'il le juge utile. Il est tenu de le convoquer dans un délai maximal de trente jours quand la demande lui est faite par le représentant de l'Etat dans le département ou par le tiers au moins des membres du Bureau ou du Comité Syndical selon l'organe à convoquer.

En cas d'urgence, le représentant de l'Etat peut abréger ce délai.

I Article 2 : Convocations

Le Président peut réunir le comité syndical chaque fois qu'il le juge utile.

Toute convocation est faite par le Président, au moins 5 jours (*possibilité de modifier ce délais*) avant la date de réunion.

En cas de force majeure (décès ou démission du Président) la convocation doit être faite par le premier, ou un Vice-Président ou un représentant désigné par le conseil ou, à défaut, par le doyen du Comité Syndical.

Elle indique les questions portées à l'ordre du jour. Elle est mentionnée au registre des

délibérations, affichée ou publiée. Elle est adressée par écrit, sous quelque forme que ce soit, au domicile des membres du comité syndical, sauf s'ils font le choix d'une autre adresse.

La convocation précise la date, l'heure et le lieu de la réunion.

L'envoi des convocations aux membres peut être effectué autrement que par courrier traditionnel, et notamment par voie dématérialisée, à l'adresse électronique de leur choix.

Une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération est adressée avec la convocation aux membres du comité syndical.

Si la délibération concerne un contrat de service public, le projet de contrat ou de marché accompagné de l'ensemble des pièces peut, à sa demande, être consulté à la Maison du Parc par tout membre du comité syndical dans les conditions fixées par le règlement intérieur. Le délai de convocation est fixé à cinq jours francs (*possibilité de modifier ce délais*). En cas d'urgence, le délai peut être abrégé par le président sans pouvoir être toutefois inférieur à un jour franc. Le Président en rend compte dès l'ouverture de la séance au Comité syndical, qui se prononce sur l'urgence et peut décider le renvoi de la discussion, pour tout ou partie, à l'ordre du jour d'une séance ultérieure.

I Article 3 : Ordre du jour

Le Président fixe l'ordre du jour.

L'ordre du jour est reproduit sur la convocation.

Il est tenu de le convoquer dans un délai maximal de trente jours (*possibilité de modifier ce délais*) quand la demande motivée lui en est faite par le représentant de l'Etat dans le département ou par le tiers au moins des membres du Bureau ou du Comité Syndical.

En cas d'urgence, le représentant de l'Etat dans le département peut abréger ce délai.

I Article 4 : Accès aux dossiers

Par transposition de l'article L. 2121-13 CGCT : Tout délégué a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires du syndicat mixte du parc naturel régional qui font l'objet d'une délibération.

Par transposition de l'article L. 2121-13-1 CGCT : Le syndicat mixte du parc naturel régional assure la diffusion de l'information auprès de ses membres

élus par les moyens matériels que le Président juge les plus appropriés.

Afin de permettre l'échange d'informations sur les affaires relevant de ses compétences, le syndicat mixte du parc naturel régional peut, dans les conditions définies par son assemblée délibérante, mettre à la disposition de ses membres élus, à titre individuel, les moyens informatiques et de télécommunications nécessaires.

Par transposition de l'article L. 2121-26 CGCT : Toute personne physique ou morale a le droit de demander communication sur place et de prendre copie totale ou partielle des procès-verbaux du Bureau ou Comité Syndical, des budgets et des comptes du syndicat ainsi que des délibérations ou arrêtés, à l'exclusion de ceux contenant des informations à caractère personnel.

Chacun peut les publier sous sa responsabilité. La personne visée au premier alinéa désireuse de se faire communiquer la copie des budgets ou des comptes peut l'obtenir, à ses frais, aussi bien du Président que des services déconcentrés de l'État.

Dans tous les cas, ces dossiers seront tenus en séance à la disposition des membres de l'assemblée.

Toute question, demande d'information complémentaire ou intervention d'un membre auprès des services administratifs, devra se faire sous couvert du Président, sous réserve de la transposition de l'article L.2121-12 alinéa 2 ci-dessus. La consultation est faite au siège du syndicat mixte du parc naturel régional.

De même, le Comité Syndical ou le Bureau ont la faculté d'entendre des personnes qualifiées, extérieures à la structure, permettant de préciser le contenu d'une délibération. Ces personnes ont voix consultative.

Dans tous les cas, les demandes de consultation de pièces, ou d'intervention de techniciens ou de personnes extérieures compétentes, devront se faire avant l'ouverture de séance pour permettre au Président de pourvoir à ces demandes. Les débats pourront être reportés à une séance ultérieure en cas d'insatisfaction de la demande.

I Article 5 : Questions écrites

Chaque membre du comité syndical peut adresser au président des questions écrites sur toute affaire ou tout problème concernant le syndicat mixte.

CHAPITRE II : COMMISSIONS, CONSEILS ET COMITES CONSULTATIFS

I Article 6 : Commissions, conseils et comités consultatifs

En application des statuts, les commissions, conseils et comités consultatifs permanents sont les suivants :

- Commissions thématiques :
 - *(à lister)*
 - ...
- Commission Finances
- Commission d'appels d'offres
- Commission du personnel
- Conseil scientifique
- Conseil des associations *(ou autres conseils à lister)*

Les commissions, conseils et comités sont présidés par un délégué élu par le comité syndical et membre du Bureau, à l'exception du président du Conseil scientifique.

Les commissions, conseils et comités comprennent des personnes qui peuvent ne pas appartenir au comité syndical, notamment des représentants des associations et organisations socio-professionnelles locales.

I Article 8 : Les Commissions thématiques

Les commissions thématiques ont pour objet d'étudier les programmes, les objectifs et opportunités d'actions, les méthodes et les évaluations. Le comité syndical peut décider de modifier le nombre ou le périmètre des commissions.

Elles sont présidées par un membre du Bureau du Parc qui rapporte les travaux de la commission.

Elles se réunissent au minimum 2 fois par an *(possibilité de modifier ce chiffre)*.

Elles sont ouvertes à tous les membres élus du Comité syndical (délégués et suppléants), ainsi qu'aux conseillers municipaux des communes membres du Syndicat mixte, sur demande écrite du maire de la commune concernée, et aux partenaires du Syndicat mixte. Chaque membre

peut participer à une ou deux commissions au maximum (*à moduler si besoin*), chaque structure ne pouvant avoir qu'un seul représentant dans la même commission (sauf accord du Bureau).

Lorsque la nature d'une affaire l'exige, ou dans des circonstances exceptionnelles, le Président de la commission pourra proposer la constitution d'un groupe de travail (comité technique ou de pilotage) dont il déterminera la composition, l'étendue des compétences et la durée des travaux.

I Article 9 : Le Conseil scientifique

Le Conseil Scientifique est composé de personnalités qualifiées pour leur compétence scientifique, dans les différentes disciplines des sciences de la nature et des sciences humaines.

Les membres sont désignés par le Président du Syndicat mixte. Le mandat des membres du Conseil Scientifique expire à chaque renouvellement de la charte.

Le Président du conseil scientifique est désigné par (*à définir : le Comité syndical, le Bureau ou le Président*) parmi les membres du Comité scientifique, sur proposition de celui-ci.

I Article 10 : Fonctionnement des commission, conseils et comités

Les commissions, conseils et comités se réunissent sur convocation de leur Président (*ou du Président*). Ils sont toutefois tenus de se réunir à la demande de la majorité de ses membres.

La convocation, accompagnée de l'ordre du jour, est adressée à chaque délégué à son domicile 5 jours (*possibilité de modifier ce délais*) avant la tenue de la réunion.

Les séances des commissions, conseils ou comités ne sont pas publiques, sauf décision contraire prise à la majorité des membres.

Les commissions, conseils ou comités n'ont aucun pouvoir de décision. Ils examinent les affaires qui leur sont soumises, émettent de simples avis ou formulent des propositions.

Ils statuent à la majorité des membres présents.

Ils élaborent un rapport sur les affaires étudiées. Le procès-verbal de réunion peut satisfaire à cette obligation.

Les membres de l'équipe technique compétents sur les sujets évoqués peuvent assister aux réunions.

L'étude de certains dossiers peut impliquer la réunion conjointe de plusieurs commissions. Leurs Présidents se mettront alors d'accord sur la meilleure date à retenir.

I Article 11 : Commissions d'appels d'offres

La composition et le fonctionnement des Commissions d'appels d'offres sont régis par les règles prévues au Code des marchés publics.

CHAPITRE III : TENUE DES SEANCES DU COMITE SYNDICAL ET DU BUREAU

I Article 10 : Présidence

L'organe délibératif est présidé par le Président.

En cas de vacance du siège du Président du Comité Syndical, pour quelque cause que ce soit, les fonctions du Président sont exercées par un vice-président, dans l'ordre de nomination jusqu'à ce qu'il soit procédé à une nouvelle élection du Président qui doit intervenir dans un délai de trois mois.

L'élection du Président du Syndicat mixte se déroule sous la présidence du doyen d'âge des membres présents, le plus jeune faisant fonction de secrétaire.

Le Président du Syndicat mixte est élu au scrutin secret à la majorité absolue, par les délégués titulaires du Comité Syndical.

Si cette élection n'est pas acquise au premier tour de scrutin, il est procédé à un deuxième tour et l'élection a lieu à la majorité relative.

En cas d'égalité des voix, l'élection est acquise au bénéfice de l'âge.

Le Président procède à l'ouverture des séances, vérifie le quorum, dirige les débats, accorde la

parole, rappelle les orateurs à l'affaire soumise au vote. Il met fin s'il y a lieu aux interruptions de séance, met aux voix les propositions et les délibérations, décompte les scrutins, juge conjointement avec le secrétaire de séance les épreuves des votes, en proclame les résultats, prononce la suspension et la clôture des séances après épuisement de l'ordre du jour.

I Article 11 : Quorum

Le Comité Syndical et le Bureau ne délibèrent valablement que lorsque la majorité de ses membres est présente ou représentée.

Si, après une première convocation régulièrement faite par transposition des dispositions des articles L. 2121-10 à L. 2121-12, ce quorum n'est pas atteint, le Bureau ou le Comité Syndical sont à nouveau convoqués à trois jours au moins d'intervalle (*possibilité de modifier ce délais*). Ils délibèrent alors valablement sans condition de quorum.

Le quorum doit être atteint à l'ouverture de la séance mais aussi lors de la mise en discussion de toute question soumise à délibération. Ainsi, si un délégué s'absente pendant la séance, cette dernière ne peut se poursuivre que si le quorum reste atteint malgré ce départ. Si le quorum n'est pas atteint à l'occasion de l'examen d'un point de l'ordre du jour soumis à délibération, le Président lève la séance et renvoie la suite des affaires à une date ultérieure.

Les pouvoirs donnés par les délégués absents entrent dans le calcul du quorum.

Pour l'élection du Président et Vice-Président, le quorum doit être atteint au moment où la séance est ouverte. Pour toute autre élection, on retombe dans le cas de la délibération ordinaire (appréciation à chaque vote). Le quorum doit être atteint au moment de la mise en discussion de chacun des points de l'ordre du jour. Il s'apprécie délibération par délibération.

Lors de la seconde convocation, le quorum n'est plus obligatoire pour les questions qui figuraient dans le précédent ordre du jour.

I Article 12 : Mandats

Un délégué empêché d'assister à une séance est représenté par son suppléant. En cas d'absence du suppléant, il peut donner à un délégué du même collège de son choix pouvoir écrit de voter en son nom. Un même délégué ne peut être porteur que d'un seul pouvoir.

Le mandataire remet la délégation de vote ou mandat au Président de séance lors de l'appel du nom du délégué empêché. La délégation de vote peut être établie au cours d'une séance à laquelle participe un délégué obligé de se retirer avant la fin de la séance.

Afin d'éviter toute contestation sur leur participation au vote, les délégués qui se retirent de la salle des délibérations doivent faire connaître au Président leur intention ou leur souhait de se faire représenter.

I Article 13 : Secrétariat de séance

Au début de chacune de ses séances, le comité syndical nomme un ou plusieurs de ses membres pour remplir les fonctions de secrétaire.

Le secrétaire de séance assiste le Président pour la vérification du quorum et celle de la validité des pouvoirs, de la contestation des votes et du bon déroulement des scrutins. Il contrôle l'élaboration du procès verbal de séance.

Les auxiliaires de séance ne prennent la parole que sur invitation expresse du Président et restent tenus à l'obligation de réserve.

I Article 14 : Accès et tenue du public

Les séances du Comité Syndical sont publiques mais l'assemblée délibérante par décision à la majorité absolue peut décider du huis clos.

Aucune personne autre que les membres du Parc ou de l'administration du syndicat ne peut pénétrer dans l'enceinte du conseil sans y avoir été autorisé par le Président.

Le public est autorisé à occuper les places qui lui sont réservées dans la salle. Il doit observer le silence durant toute la durée de la séance. Toutes marques d'approbation ou de désapprobation sont interdites.

Un emplacement spécial est réservé aux représentants de la presse.

Les séances du Bureau sont à huis clos

I Article 15 : Enregistrement des débats

Les séances peuvent être retransmises par les moyens de communication audiovisuelle. Le Président peut interdire ou suspendre l'enregistrement des débats.



I Article 16 : Séance à huis clos

Sur la demande de trois membres ou du Président, le Comité Syndical peut décider, sans débat, à la majorité absolue des membres présents ou représentés, qu'il se réunit à huis clos.

La décision de tenir une séance à huis clos est prise par un vote public du Comité Syndical.

Lorsqu'il est décidé que le Comité Syndical se réunit à huis clos, le public ainsi que les représentants de la presse doivent se retirer.

Les raisons possibles du huis clos sont notamment les motifs d'ordre public ou de sécurité.

Le Comité Syndical apprécie seul l'opportunité du huis clos.

I Article 17 : Police de l'assemblée

Par transposition de l'article L. 2121-16 CGCT, le Président a seul la police de l'assemblée. Il peut faire expulser de l'auditoire ou arrêter tout individu qui trouble l'ordre.

En cas de crime ou de délit (propos injurieux ou diffamatoires...), il en dresse un procès-verbal et le procureur de la République en est immédiatement saisi.

Il appartient au Président ou à celui qui le remplace de faire observer le présent règlement.

CHAPITRE IV : DEBATS ET VOTES DES DELIBERATIONS

Le Comité Syndical et le Bureau par délégation règlent par leurs délibérations les affaires du syndicat.

I Article 18 : Déroulement de la séance

Le Président, à l'ouverture de la séance constate le quorum, proclame la validité de la séance si celui-ci est atteint, cite les pouvoirs reçus. Il fait approuver le procès verbal de la séance précédente et prend note des rectifications éventuelles.

Le Président appelle ensuite les affaires inscrites à l'ordre du jour.

Il soumet à l'approbation du Bureau ou Comité Syndical les points urgents ou questions diverses

qui ne revêtent pas une importance capitale et qu'il propose d'ajouter à l'ordre du jour.

Le Président accorde immédiatement la parole en cas de réclamation relative à l'ordre du jour.

Il demande, le cas échéant, de nommer le secrétaire de séance.

Le Président rend compte des décisions qu'il a prises en vertu de la délégation, par transposition des dispositions de l'article L.5211-10 du Code général des collectivités territoriales. Il aborde ensuite les points de l'ordre du jour tels qu'ils apparaissent dans la convocation.

Chaque affaire fait l'objet d'un résumé sommaire par les rapporteurs désignés par le Président.

Cette présentation peut être précédée ou suivie d'une intervention du Président lui-même ou d'un membre du Bureau compétent.

I Article 19 : Débats ordinaires

La parole est accordée par le Président aux membres du Bureau ou Comité Syndical qui la demandent.

Aucun délégué ne peut prendre la parole qu'après l'avoir obtenue du Président.

Les délégués prennent la parole dans l'ordre chronologique de leur demande.

Lorsqu'un membre s'écarte de la question traitée ou qu'il trouble le bon déroulement de la séance par des interruptions ou des attaques personnelles, la parole peut lui être retirée par le Président.

Au-delà de 10 minutes d'intervention, le Président peut interrompre l'orateur et l'inviter à conclure très brièvement.

Sous peine d'un rappel à l'ordre, aucune intervention n'est possible pendant le vote d'une affaire soumise à délibération.

I Article 20 : Débats d'orientations budgétaires

Le budget du syndicat est proposé par le Président et voté par le Comité Syndical.

Un débat a lieu au Bureau sur les orientations générales du budget, dans un délai de deux mois précédant l'examen de celui-ci.

Le débat d'orientation budgétaire aura lieu dans le courant du mois de ... (à préciser) de chaque année, lors d'une séance ordinaire, après inscription à l'ordre du jour ou lors d'une séance

réservée à cet effet. Il donnera lieu à délibération et sera enregistré au procès verbal de séance.

Toute convocation est accompagnée d'un rapport précisant par nature les évolutions des recettes et des dépenses de fonctionnement, ainsi que les masses des recettes et des dépenses d'investissement.

Le rapport est mis à la disposition des délégués à la Maison du Parc... jours (*préciser le délais*) au moins avant la séance.

Il est accompagné des annexes aux documents budgétaires prévus par les lois et règlements en vigueur.

I Article 21 : Suspension de séance

La suspension de séance est décidée par le Président de séance. Le Président peut mettre aux voix toute demande émanant d'un délégué ou du tiers des membres.

Il revient au Président de fixer la durée des suspensions de séance.

I Article 22 : Amendements

Les amendements ou contre-projets peuvent être proposés sur toutes affaires en discussion.

Les amendements ou contre-projets doivent être présentés par écrit au Président. L'assemblée décide si ces amendements sont mis en délibération, rejetés ou renvoyés à la séance ultérieure du Bureau ou du Comité Syndical.

I Article 23 : Votes

Les délibérations sont prises à la majorité absolue des suffrages exprimés.

Lorsqu'il y a partage égal des voix et sauf cas de scrutin secret, la voix du Président est prépondérante.

Par transposition de l'article L. 2121-21 CGCT, le vote a lieu au scrutin public à la demande du quart des membres présents. Le registre des délibérations comporte le nom des votants et l'indication du sens de leur vote.

Il est voté au scrutin secret:

- Soit lorsqu'un tiers des membres présents le réclame;
- Soit lorsqu'il y a lieu de procéder à une nomination ou à une présentation.

Dans ces derniers cas, si aucun des candidats n'a obtenu la majorité absolue après deux tours de scrutin secret, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative ; à égalité de voix, l'élection est acquise au plus âgé.

Le Comité Syndical peut décider, à l'unanimité, de ne pas procéder au scrutin secret aux nominations ou aux présentations, sauf disposition législative ou réglementaire prévoyant expressément ce mode de scrutin.

Les bulletins ou votes nuls et les abstentions ne sont pas comptabilisés.

Le Comité Syndical vote de l'une des quatre manières suivantes :

- à main levée,
- par assis et levé,
- au scrutin public par appel nominal,
- au scrutin secret.

Le mode de votation ordinaire est le vote à main levée. Il est constaté par le Président et le secrétaire qui comptent, s'il est nécessaire, le nombre de votants pour et le nombre de votants contre.

Le vote du compte administratif présenté annuellement par le Président doit intervenir avant le 30 juin de l'année suivant l'exercice. Le compte administratif est arrêté si une majorité de voix ne s'est pas dégagée contre son adoption.

Les élections se font au scrutin majoritaire.

Nul n'est élu au premier tour s'il n'a réuni :

- la majorité absolue des suffrages exprimés ;
- un nombre de suffrages égal au quart de celui des électeurs inscrits.

Si aucun des candidats n'est élu lors des deux premiers tours, la majorité relative suffit au troisième tour (remarque le mode de scrutin devrait figurer aux statuts)

ARTICLE 24 : CLOTURE DE TOUTE DISCUSSION

Les membres du conseil municipal prennent la parole dans l'ordre déterminé par le maire.

Il appartient au président de séance seul de mettre fin aux débats. Un membre du conseil peut demander qu'il soit mis fin à toute discussion et qu'il soit procédé au vote.

CHAPITRE V : COMPTES RENDUS DES DEBATS ET DES DECISIONS

I Article 25 : Procès-verbaux

Les délibérations sont inscrites par ordre de date.

Elles sont signées par tous les membres présents à la séance, ou mention est faite de la cause qui les a empêchés de signer.

La signature est déposée sur la dernière page du procès-verbal de la séance, après l'ensemble des délibérations.

Les séances publiques du Comité Syndical sont enregistrées et donnent lieu à l'établissement du procès-verbal de l'intégralité des débats sous forme synthétique.

Une fois établi, ce procès-verbal est tenu à la disposition des délégués qui peuvent en prendre connaissance quand ils le souhaitent.

Chaque procès-verbal de séance est mis aux voix pour adoption à la séance qui suit son établissement.

Les délégués ne peuvent intervenir à cette occasion que pour une rectification à apporter au procès-verbal. La rectification éventuelle est enregistrée au procès verbal suivant.

I Article 26 : Comptes rendus

Le compte rendu de la séance est affiché dans la huitaine.

Le compte rendu est affiché sur le panneau prévu à cet effet à la Maison du Parc.

Il présente une synthèse sommaire des délibérations et des décisions du conseil.

Il est envoyé aux délégués dans un délais de 15 jours.

CHAPITRE VI : DISPOSITIONS DIVERSES

I Article 27 : Désignation des délégués dans les organismes extérieurs

Le Comité Syndical procède à la désignation de ses membres ou de délégués pour siéger au sein d'organismes extérieurs.

La durée de ces représentations est celle des mandats des représentants.

La durée des fonctions assignées à ces membres ou délégués ne fait pas obstacle à ce qu'il puisse être procédé à tout moment, et pour le reste de cette durée, à leur remplacement par une nouvelle désignation opérée dans les mêmes formes.

L'élection d'un Président n'entraîne pas, pour le Comité Syndical, l'obligation de procéder à une nouvelle désignation des délégués dans les organismes extérieurs.

I Article 28 : Retrait d'une délégation

Un délégué, privé de délégation par le Président, redevient simple délégué au Comité Syndical.

I Article 29 : Procédures d'avis

Les syndicats mixtes chargés de la mise en œuvre de la charte d'un Parc naturel régional sont consultés pour avis dans différents domaines.

Conformément aux statuts, le Comité syndical pourra déléguer cette compétence au Bureau ou au Président afin de garantir la continuité du service dès lors que l'urgence de la décision ne permet pas de la soumettre au prochain ordre du jour du Comité syndical. Dans ce cas, le Bureau ou le Président rendront compte des avis émis lors de la réunion suivante du Comité syndical.

Le Comité syndical, le Bureau ou le Président donnent leur avis toutes les fois que cet avis est requis par les lois et règlements, ou qu'il est demandé par le représentant de l'État dans le département.

Lorsque le syndicat mixte du Parc, régulièrement requis et convoqué, refuse ou néglige de donner avis, il peut être passé outre.

Le Comité Syndical et le Bureau peut être amené à émettre des vœux sur tous les objets d'intérêt local.

I Article 30 : Gestion de l'utilisation de la marque déposée « Parc naturel régional »

Conformément à l'article R.333-16 du Code de l'environnement, le syndicat mixte gère l'utilisation de la marque déposée « Parc naturel régional ». Il sera donc obligatoirement consulté pour l'attribution et l'utilisation de la marque « Parc naturel régional » par des produits ou services.

Le Comité syndical pourra déléguer cette fonction au Bureau afin de garantir la continuité du service

dès lors que l'urgence de la décision ne permet pas de la soumettre au prochain ordre du jour du Comité syndical.

I Article 31 : Modification du règlement

Le présent règlement peut faire l'objet de modifications à la demande et sur proposition du Président ou d'un tiers des membres en exercice du Comité Syndical.

I Article 32 : Application du règlement

Le présent règlement est applicable aux institutions du Syndicat Mixte d'aménagement et de gestion du Parc naturel régional

Il devra être adopté à chaque renouvellement du Comité Syndical dans les six mois qui suivent son installation.

L'adhésion des EPCI (MAJ 2012)



LES ENJEUX

I Adapter le fonctionnement des syndicats mixtes de Parcs naturels régionaux au contexte territorial

Initialement, les Parcs naturels régionaux ont été conçus comme un outil au service d'une stratégie de développement du territoire mise en œuvre par les entrées environnementales et patrimoniales. Le concept pouvait être considéré comme innovant à une époque où l'Etat centralisateur gardait la main mise sur l'aménagement et l'organisation du territoire français. En effet, les Parcs naturels régionaux ont été fondés sur l'idée moderne d'un contrat (la Charte) passé entre les différents acteurs d'un territoire (Région, Département, Communes) afin de combiner les énergies en faveur du développement et de la valorisation de ce territoire.

Depuis les années 70, l'activité législative en matière de décentralisation est très intense. Les efforts considérables pour rendre la France moins morcelée et pour renforcer les solidarités entre territoires n'ont cependant pas été accompagnés de l'attention nécessaire à la cohérence générale de tous les dispositifs mis en place. Cet emballement législatif instaure un climat de complexité et d'incertitude quant aux modalités de coopération entre territoires et particulièrement entre les Parcs naturels régionaux et les EPCI. La situation est en partie clarifiée en 2003 avec la loi Urbanisme et Habitat qui énonce la primauté de la Charte sur les documents d'urbanisme et de planification territoriale.

Pourtant l'enjeu de la coopération reste réel, car derrière la nature des relations entre les Parcs et les autres échelons territoriaux, c'est la question de la cohérence même du projet de territoire qui se pose, ainsi que l'efficacité des moyens mis en œuvre pour sa réalisation. En effet pour être cohérent, un projet doit, notamment, intégrer toutes les composantes du territoire -y compris les

aspects institutionnels et administratifs- c'est-à-dire prendre en compte et intégrer les acteurs qui participent à la structuration et à la vie du territoire et prévoir de composer avec eux. Aussi est-ce un enjeu de fond pour les Parcs que de veiller à la cohérence générale du projet et, à travers l'élaboration des statuts du syndicat mixte, à la cohérence du dispositif institutionnel mis en place.

I Renforcer la cohérence de l'ingénierie sur le territoire des Parcs

Tous les Parcs se trouvent concernés par la présence d'EPCI à fiscalité propre sur leur territoire. La superposition et/ou le chevauchement avec le syndicat mixte du Parc interrogent un aspect majeur de la cohérence territoriale : le recoupement des compétences et des actions des Parcs, des communes et des EPCI. Ces structures n'ont certes pas initialement les mêmes vocations, mais leurs domaines d'intervention peuvent se rejoindre.

Si l'on examine les compétences des EPCI à fiscalité propre, qu'ils soient communautés de communes, d'agglomération ou communautés urbaines, on observe que ceux-ci interviennent dans des domaines concernant la mise en œuvre de la Charte des Parcs naturels régionaux. Une analyse des statuts de ces EPCI³⁴ révèle qu'ils peuvent être portés à agir sur des thématiques proches voire similaires, sans que les objectifs soient partagés ou concertés.

Le syndicat mixte d'un Parc naturel régional est animateur d'un projet sur son territoire. Il n'a pas vocation à se substituer aux communes ou aux EPCI. Il n'intervient en maîtrise d'œuvre qu'en cas de carence des autres échelons. Cependant en tant qu'animateur d'un projet et coordinateur de l'action publique, le syndicat mixte doit veiller à

³⁴ Christine Brémond et Laurent Gilet, *Les compétences des communautés en matière d'environnement*, Juillet 2005, Mairie-Conseil, Cahiers d'enquête et d'analyse

l'articulation des politiques et des actions conduites sur son territoire, dans les domaines d'intervention qui sont les siens. À ce titre, l'adhésion conjointe des communes et des EPCI permet de renforcer la cohérence de l'ingénierie sur les plans institutionnel et juridique, et la mutualisation des moyens. Elle met en place de façon formelle les conditions favorables à une concertation des échelons Parc, communes et EPCI.

LE CADRE JURIDIQUE

I Les textes actuels impliquent l'adhésion conjointe

Encourager l'adhésion des EPCI au syndicat mixte, aux côtés des communes, apparaît comme une des réponses à apporter aux enjeux de mise en cohérence des actions sur un territoire donné. Ce mode de relation n'est à ce jour pas expressément prévu par la loi, mais une analyse des différents textes concernant les Parcs naturels régionaux ou les EPCI peut permettre d'encadrer le dispositif de l'adhésion conjointe.

I Le Code général des collectivités territoriales (CGCT)

- Article L. 5721-2 « Un syndicat mixte peut être constitué par accord entre des institutions d'utilité commune interrégionales, des régions, des ententes ou des institutions interdépartementales, des départements, des établissements publics de coopération intercommunale, des communes, des chambres de commerce et de l'industrie, d'agriculture, de métiers et d'autres établissements publics en vue d'œuvres ou de services présentant une utilité pour chacune de ces personnes morales... »

Le CGCT n'interdit pas l'adhésion d'un EPCI à un syndicat mixte.

- La circulaire de la DGCL du 22 juin 2006 adressée aux préfets rend possible l'adhésion conjointe en rappelant la spécificité d'un syndicat mixte de Parc : il « est doté par la loi de compétences propres de coordination », et à ce titre, « un EPCI et ses communes membres peuvent parfaitement adhérer simultanément » au syndicat mixte.

La DGCL admet donc le principe de l'adhésion conjointe des EPCI aux côtés des communes, au

titre d'une compétence « coordination » détenue par le syndicat mixte du Parc.

I Le Code de l'Environnement

- Article R 333-14 : « Le syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc naturel régional, dans le cadre fixé par la charte, assure sur le territoire du parc la cohérence et la coordination des actions de protection, de suivi, d'évaluation, de gestion, d'animation et de développement menées par les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre ayant approuvé la charte, par l'Etat et les partenaires associés. »

Selon la circulaire du 4 mai 2012 (art. 2.1.3) : « En vertu des dispositions de l'article R333-14, le syndicat mixte du Parc assure la cohérence et la coordination des actions menées par les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre ayant approuvé la charte, ainsi que par l'Etat et les partenaires associés. **Un EPCI à fiscalité propre et ses communes membres peuvent parfaitement adhérer simultanément au syndicat mixte, chacun pour ses compétences propres. (...)** ».

La circulaire place au même niveau d'engagement Régions, Départements, Communes et EPCI.

Un syndicat mixte de Parc tient ses attributions (cf. compétences propres), non pas de ses adhérents par voie de transfert, mais par les dispositions réglementaires du code de l'environnement.

Les membres d'un syndicat mixte de Parc n'adhèrent donc pas au titre d'un transfert de compétences mais au titre de la mise en œuvre de la Charte. Dans ce cadre, les EPCI et les communes peuvent adhérer en tant qu'acteurs du territoire, intervenant au titre de leurs compétences respectives dans les domaines de mise en œuvre de la Charte. Cela ne modifie pas les relations des communes avec leurs EPCI ni la répartition de leurs compétences. Les deux échelons ont légitimité à être présents au sein d'un syndicat mixte de Parc dont une des vocations est la coordination des acteurs.

Cette adhésion conjointe ne se heurte pas au principe d'exclusivité puisqu'elle ne traduit pas un transfert de compétences : un syndicat mixte de Parc, tirant son droit à agir d'un texte réglementaire, ne reçoit aucun transfert de compétence pour la mise en œuvre de la Charte, de ses adhérents, donc ni des communes, ni des EPCI.

Ces différents éléments législatifs, réglementaires et administratifs présentent l'adhésion conjointe des EPCI aux côtés de leurs communes comme une nécessité. Il est néanmoins nécessaire d'en clarifier les modalités opérationnelles.

QUEL CADRE OPERATIONNEL POUR L'ADHESION DES EPCI ?

Les relations statutaires entre les Parcs et les EPCI sont contraintes par deux sources de complexité et d'incertitude que ne présentent pas les communes.

I Des territoires au périmètre potentiellement mouvant

La prise en compte des EPCI dans les statuts du syndicat mixte du Parc est étroitement liée à la question des périmètres. La difficulté réside dans le fait que le périmètre d'un EPCI est potentiellement mouvant (en cas de retrait ou d'arrivée d'une commune en son sein ou de fusions entre EPCI) et cela représente un facteur d'instabilité quant à la zone du périmètre classé couvert par les EPCI. Or, cette instabilité potentielle est susceptible de faire évoluer dans le temps la relation entre le Parc et les EPCI puisque c'est notamment l'étendue du territoire partagé qui participe de la définition des relations statutaires entre les deux acteurs.

I Des compétences hétérogènes

Nouer des relations statutaires avec les EPCI présente une complexité liée à l'hétérogénéité des compétences transférées par les communes aux EPCI, aussi bien en termes de contenu effectif qu'en termes de dénomination (par exemple, une compétence « protection de l'environnement » peut, d'un EPCI à l'autre, ne pas impliquer les mêmes interventions, tandis que des actions de même nature peuvent être intégrées à des blocs de compétences différents).

I Le cas de la fusion d'EPCI : Quelle continuité des engagements ?

La LRCT de 2011 encourage les fusions d'EPCI. Que deviennent dès lors l'engagement de l'EPCI

fusionné vis à vis de la charte et vis à vis de l'adhésion au syndicat mixte du Parc ?

La circulaire du 4 mai 2012 (art. 2.1.3) précise « qu'en application des dispositions de l'article L. 5211-41 et du III de l'article L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales, l'ensemble des obligations d'un EPCI à fiscalité propre transformé ou fusionné est transféré au nouvel établissement public, qui est substitué de plein droit à l'ancien dans toutes les délibérations et tous les actes de ce dernier, notamment les délibération d'approbation de la charte. La délibération portant approbation de la charte vaut donc engagement à mettre en œuvre les actions qui y figurent non seulement pour l'EPCI à fiscalité propre qui l'a signée mais aussi pour celui qui lui est substitué. A ce titre, les EPCI à fiscalité propre issus de la nouvelle carte intercommunale reprennent les engagements pris par les précédentes intercommunalités dans le cadre de la charte. »

I Les différents cadres d'adhésion

Dans le cadre de sa mission d'animation et de mise en cohérence, un Parc est amené à nouer des relations avec les EPCI impliqués dans le périmètre classé, au même titre que les autres acteurs politiques de son territoire. Face à l'absence d'un dispositif établissant les modalités statutaires de ces relations, les Parcs naturels régionaux ont cherché des adaptations pour répondre aux enjeux liés au développement des structures intercommunales sur leur territoire.

Trois types de relations statutaires Parcs naturels régionaux – EPCI – Communes ont ainsi été explorés :

- l'adhésion des EPCI en lieu et place des communes
- l'adhésion « à la carte »
- l'adhésion conjointe au titre d'un objet statutaire identique

Hypothèse n°1 : adhésion des EPCI en lieu et place des communes

Les communautés siègent seules au syndicat mixte du Parc, les communes n'ayant pas voix au chapitre.

Sur le plan territorial, la base « territoire classé / territoire du syndicat mixte » est mouvante du fait des caractéristiques propres aux EPCI. Substituer



l'adhésion des EPCI à celle des communes a pour conséquence d'appuyer le syndicat mixte du Parc sur un territoire à géométrie variable. De plus, cette option laisse les communes en arrière-plan alors qu'elles forment l'échelon territorial à la base du classement.

Sur le plan administratif, cette solution implique des transferts de compétences très lourds des communes vers les EPCI afin de doter ceux-ci de l'intégralité des compétences intéressant la mise en œuvre de la Charte. Les communes gardent un engagement minimal au regard de la mise en œuvre de la Charte sans pour autant participer aux décisions.

Sur le plan juridique, cette hypothèse manque de transparence puisque les communes du périmètre d'étude ont vocation à approuver la Charte et adhérer au syndicat mixte du Parc et que les dispositions de la Charte leurs sont opposables.

Hypothèse n°2 : adhésion « à la carte »

Les communes et leurs groupements sont, l'un et l'autre, invités à adhérer mais selon des objets statutaires bien distincts, au titre de leurs compétences propres : Chacun a voix au chapitre pour la compétence qui fait l'objet de son adhésion au syndicat mixte du Parc. La participation à la mise en œuvre de la Charte ne constitue pas en elle-même l'objet d'adhésion des EPCI.

Ce système ne répond pas de façon satisfaisante aux enjeux de mise en cohérence propres aux missions d'un Parc naturel régional.

Si ce schéma semble *a priori* offrir une certaine rigueur juridique, il s'avère d'une complexité contraignante (rédaction des statuts, modes de cotisation, délibérations, outre les difficultés inhérentes aux périmètres ou à l'hétérogénéité des compétences) et fragilise le syndicat mixte dans son fonctionnement.

Le système argumentatif généralement mobilisé pour justifier un fonctionnement « à la carte » est le suivant : par application du principe de spécialité fonctionnelle, un EPCI ne peut intervenir que dans le champ de compétences que les communes lui ont transféré. L'adhésion d'un EPCI à un syndicat mixte doit nécessairement reposer sur des transferts de compétences vers ce syndicat mixte. Le principe de spécialité appelle son corollaire, le principe d'exclusivité, selon lequel une commune est immédiatement dessaisie d'une compétence qu'elle a transférée. Une adhésion d'un EPCI et d'une commune au titre d'une même compétence serait alors illégale.

Cette analyse se limite au cadre juridique du syndicat mixte « classique », c'est-à-dire celui qui tire ses compétences d'un transfert de la part de ses membres, ce qui n'est pas le cas des syndicats mixtes de Parcs naturels régionaux, dotés par décret de compétences propres³⁵. Elle ne permet pas d'élargir suffisamment la question de l'adhésion conjointe des communes et de leur groupement pour un même objet (la mise en œuvre de la Charte), dans une perspective de cohérence territoriale.

Hypothèse n°3 : adhésion conjointe au titre d'un objet statutaire identique : la mise en œuvre de la Charte³⁶.

Ce mode de relation statutaire correspond aux ambitions de mise en cohérence et d'animation propres aux Parcs naturels régionaux. Inviter les Parcs à suivre cette voie semble donc souhaitable.

I Préconisations

Le contexte territorial et l'histoire du Parc jouent un rôle important dans la mise en œuvre des relations d'adhésion conjointe effective et à valeur ajoutée pour le territoire.

La relation d'adhésion conjointe peut gagner en efficacité selon les modalités opérationnelles qui sont choisies pour la mettre en œuvre. C'est sur ces aspects que peuvent porter les préconisations. Ces préconisations ne peuvent, à l'évidence, être acquises comme une « recette » infaillible de l'adhésion conjointe et sont sans doute à adapter au cas par cas, selon le contexte de chaque Parc. Mais proposer un cadre, reconnu comme simple et

³⁵ Ainsi, le système de syndicat mixte de parc ne repose pas sur un système de délégation de compétence de la part des adhérents plus « classiques » des syndicats de parcs : les régions, les départements ou les communes n'ont pas à transférer de compétences au syndicat mixte pour permettre à celui-ci de mettre en œuvre la Charte. L'incertitude propre à l'adhésion des EPCI naît sans doute du fait que ceux-ci tirent leurs compétences des transferts opérés par les communes, tandis que les collectivités territoriales ont des compétences attribuées légalement, définies notamment par la clause générale de compétence. La source des compétences des collectivités diffère de celle des EPCI, mais il ne semble pas y avoir de justification juridique à ce que cela conduise à une différenciation des modes d'adhésion au syndicat mixte d'un Parc.

³⁶ Dans les cas observés jusqu'ici, les EPCI adhèrent dans le cadre de leurs compétences en matière d'aménagement de l'espace, de développement économique ou d'environnement

opérant, peut servir de base de réflexion et d'action pour les Parcs qui souhaitent engager ce type de relations avec les EPCI de leur territoire.

Modalités opérationnelles : Cadre-type	
Moment de l'adhésion	<p>1. Au moment de la création des EPCI</p> <p>L'adhésion des EPCI peut se faire à tout moment si cela est prévu dans les statuts, et dans le cas contraire, par avenant ou révision des statuts. Il paraît souhaitable d'intégrer les EPCI le plus tôt possible, notamment dès leur création, en ce qui concerne les derniers nés.</p> <p>2. Lors de la révision de la Charte</p> <p>C'est le moment du diagnostic du territoire et de la redéfinition des enjeux. Il peut donc s'agir d'un moment politique profitable à l'intégration de nouveaux acteurs au sein du Parc. L'adhésion des EPCI au syndicat mixte du Parc peut donc trouver un élan favorable lors de cette période.</p>
Critères d'adhésion	<p>Aucun</p> <p>L'implication d'un EPCI dans le projet de Parc ne peut pas être fondée sur la superficie de son territoire concernée par le Parc mais bien sur sa reconnaissance en tant qu'acteur du territoire Parc.</p> <p>Le critère de compétence semble inopérant dans tous les Parcs étudiés : l'adhésion conjointe peut être proposée à tout EPCI à fiscalité propre.</p>
Mode représentatif	<p>Identique à celui des communes</p> <p>Le principe retenu est celui de la simplicité. Si le mode de représentation</p>

	<p>est « une commune= une voix », il semble judicieux de faire de même pour les EPCI. Ce système de représentation forfaitaire permet une meilleure lisibilité sans asseoir la représentation sur un prorata du nombre d'habitants ou du nombre de communes impliquées dans le Parc.</p> <p>Collège des intercommunalités</p> <p>Prévoir un collège des intercommunalités (lorsque le syndicat mixte fonctionne par collège) peut permettre une meilleure organisation et donc une meilleure intégration de ceux-ci.</p>
Mode de cotisation	<p>Forfait symbolique</p> <p>La simplicité doit également primer ici. Instaurer le forfait symbolique relève plus de la reconnaissance politique des EPCI et évite l'effet « double cotisation » qui, en raison des questions de redondance financière qu'il soulève, risque de questionner le contrôle de légalité.</p> <p>Ce mode de cotisation reste une étape et tendra sans doute à évoluer vers un mode plus engagé financièrement au fur et à mesure du développement de la relation Parc/ EPCI et de sa reconnaissance aux niveaux politique et administratif.</p>
Compétences à la carte	<p>Possible, EN PLUS DE L'ADHESION CONJOINTE</p> <p>L'adhésion des EPCI conjointement aux communes n'empêche aucunement le recours au système à la carte dans le cadre particulier d'une délégation de compétence au Parc.</p>

Le fonctionnement du syndicat mixte à la carte

(MAJ 2014)

Objectif des syndicats mixtes à la carte :
élargir l'objet et le périmètre d'action du syndicat mixte du PNR.

LE CADRE JURIDIQUE ET ADMINISTRATIF

Pour qu'un syndicat mixte de Parc naturel régional puisse se réunir « à la carte », il faut que ses statuts le permettent et précisent ce pour quoi les communes ou les EPCI adhèrent « à la carte ».

Une telle formule, compte tenu de sa complexité administrative, n'est intéressante que pour des circonstances spécifiques.

I Rappel des textes

Un syndicat mixte de Parc naturel régional peut fonctionner à la carte³⁷, en plus de son

³⁷ « Ce dernier n'aura de pertinence dans sa réalisation, que dans la mesure où chacun des membres adhérent au syndicat mixte de Parc naturel régional, trouvent bien un intérêt à l'exercice en commun, de l'une ou l'autre des compétences dévolues au syndicat. L'avantage se trouverait dans une certaine liberté qui serait laissée aux membres du syndicat mixte, en harmonie avec l'objet même du syndicat mixte, qui est d'associer au sein d'un même établissement public, des personnes morales de droit public (voire de droit privé) de catégories diverses, et n'exerçant pas les mêmes compétences. Les syndicats mixtes des Parcs naturels régionaux peuvent d'autant plus le faire, qu'ils sont régis par des règles législatives souples, leur permettant de définir les conditions relatives à leur constitution, et leurs modalités de fonctionnement. » DGCL, sous-direction des compétences et des institutions locales, Bureau des structures territoriales, CIL2 n°14798, objet : Parcs naturels

fonctionnement habituel, en vertu des articles 5721-1 à L. 5722-8 du CGCT et de l'article L. 5212-16 du CGCT, relatifs aux syndicats intercommunaux à la carte.

Exemples de cas entraînant un fonctionnement à la carte pour un syndicat mixte de Parc :

- Transfert d'une compétence opérationnelle précise au syndicat mixte du Parc (SPANC, entretien de rivières par exemples), par une partie des communes et/ou des EPCI du Parc naturel régional.
- Transfert d'une compétence relevant du niveau communal au syndicat mixte du Parc à l'exclusion des Régions et départements (SCOT par exemple).
- Transfert d'une compétence opérationnelle précise pour la mise en oeuvre d'une opération territorialement limitée située en partie hors du périmètre du Parc (OPAH, ORAC, SPANC DOCUP, Leader + ...), par des communes et/ou des EPCI situés en partie hors du territoire classé.

I Conséquences statutaires

Les statuts doivent prévoir toutes les conséquences du transfert, en matière de contribution et de représentation y compris les différentes hypothèses susceptibles d'être rencontrées en cas de reprise de compétences par un membre pour les exercer lui-même ou les transférer à un autre établissement public.

Ils peuvent également préciser les dates d'effet de ces transferts, la durée pendant laquelle les

régionaux, dans le cadre de la Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006.

compétences transférées ne peuvent être reprises par le membre adhérent, les conditions de cette reprise et le cas échéant l'obligation pour cette personne morale de continuer à supporter une part des dépenses du syndicat mixte relatives à cette compétence reprise, les conséquences sur la propriété des biens meubles et immeubles (propriété des équipements réalisés par le syndicat mixte intéressant la compétence reprise: maintien au syndicat ou transfert en tout ou partie au membre), la question d'une reprise de charge partielle ou non de personnels.

I Cotisations

Une telle option rend plus complexe la répartition des contributions des différents membres adhérents³⁸ :

- Les membres du syndicat mixte concernés par les compétences liées à la charte du parc doivent supporter la cotisation statutaire.
- Les membres du syndicat mixte concernés par le fonctionnement à la carte doivent contribuer aux dépenses liées aux compétences optionnelles transférées au syndicat mixte. Cette contribution peut être versée sous forme de cotisation ou être liée à un prélèvement direct (ex : SPANC). Elle doit obligatoirement inclure une part des dépenses d'administration générale du syndicat mixte, qu'il faut avoir préalablement déterminée. Les dépenses d'administration générale comprennent notamment les traitements et charges sociales du personnel, les éventuelles indemnités de fonctions versées aux présidents et vice-présidents, les dépenses liées au siège, etc.

Pour la mise en œuvre d'une telle formule, il est évidemment souhaitable que les syndicats mixtes des Parcs naturels régionaux précisent clairement dans leurs statuts les clés de répartition à l'intérieur de chaque groupe de dépenses.

³⁸ FAURE E. : *Parcs naturels régionaux : améliorer les règles de fonctionnement des syndicats mixtes*. Cahiers d'enquêtes et d'analyse n°19. Mairie conseils. Juillet 2006. p. 23. Voir aussi FAURE E. : *Les syndicats mixtes de parcs naturels régionaux : Réponses à 21 questions accompagnées de commentaires spécifiques*. Mairie-Conseils, juillet 2006.

I Représentation des membres dans les instances :

La représentation des différents membres doit être organisée selon l'objet des décisions :

- La mise en œuvre de la charte du Parc : tous les membres représentant le territoire classé délibèrent.
- La mise en œuvre de la compétence transférée : seuls les membres ayant transféré la compétence délibèrent.

ENJEUX, MODALITES DU FONCTIONNEMENT A LA CARTE DES SYNDICATS MIXTES DE PARCS

(réunion de la Commission syndicats mixtes et ressources humaines 21 novembre 2012, séminaire des directeurs 13 septembre 2013)

I Les enjeux pour les PNR

- Garantir la cohérence entre la charte et la mise en œuvre de la compétence (ex : SCOT, SAGE, sports de nature), consolider la mise en œuvre de la charte, garantir l'exclusivité du PNR dans le domaine d'intervention concerné ;
- Permettre de renforcer l'action du parc dans un domaine concerné, et sa lisibilité sur le territoire ; ne pas être uniquement dans l'interdiction, la restriction mais aussi dans l'accompagnement des communes et des EPCI (ex : sports de nature, SAGE).
- Renforcer la proximité du PNR auprès des communes en leur apportant appui ou service quand elles ne disposent ni de l'ingénierie, ni de moyens financiers (ex : service architectural...)
- Apporter un « service » homogène à l'ensemble du territoire, travailler à l'échelle intercommunautaire (ex : promotion touristique)
- Disposer, via le transfert des financements, de moyens complémentaires

Les « types » d'objet pour un fonctionnement à la carte:



Avant de mettre en place un fonctionnement à la carte, il est important de rendre attentif les parties prenantes des conséquences statutaires, de la réorganisation de la gouvernance du syndicat mixte, et de l'organisation budgétaire. De même, il est essentiel d'être vigilant sur la distorsion plus ou moins importante entre périmètre et missions du parc, et périmètre et compétences à la carte.

- Le transfert de compétences – dans le cadre défini par le CGCT (Art L 5211-17. 5212-16). Exemples : SPANC, SCOT
- La mise en oeuvre de dispositifs particuliers ne nécessitant pas toujours le transfert de compétences : Exemples : Pays, ORAC (transfert de compétence), OPAH, GAL Leader... dans le cadre d'un périmètre différent de celui du PNR – plus large ou plus restreint,
- La mise en oeuvre de services ou de travaux réalisés par le syndicat mixte pour le compte de collectivités non dessaisies de leur compétence : Exemples : l'AMO, le conseil en énergie partagée, la numérisation cadastrale (Chartreuse) > problématique du champs concurrentiel

Sur le plan de la cohérence territoriale et politique : l'extension importante du périmètre d'action du parc dans le cadre d'une prise de compétence à la carte est dangereuse. Il y a risque de distorsion soit de l'équilibre territorial (exemple du PNR du Morvan qui est sollicité pour prendre une compétence entretien de rivières sur 58 communes hors Parc), soit de l'équilibre des missions (exemple du PNR de la Forêt d'Orient pour lequel le CNPN a pointé l'importance trop grande de la gestion des équipements (bases de loisir) et autres services (office de tourisme) compte tenu des moyens affectés (ressources humaines). Un Parc a pour mission prioritaire de conduire l'animation de sa charte et ne doit pas trop se laisser distraire de cette mission.

Les situations où le syndicat mixte du Parc a intérêt à fonctionner à la carte :

- Les démarches de planification : SCOT, SAGE par exemple. Il en va de la cohérence avec la charte.
- Les démarches intercommunautaires, afin d'assurer la mutualisation des moyens, et la cohérence des « services » apportés à l'échelle du territoire.

Les situations où le syndicat du Parc n'a pas intérêt à fonctionner à la carte :

- L'expérimentation. Proposition : avant d'investir le champs du fonctionnement à la

carte pour expérimenter un dispositif qui a vocation à être transféré ensuite aux collectivités, réfléchir aux conventions (à trois ans par exemple) plus souples à gérer.

- Les services « classiques » : droit commun, pas de spécificité parc. Le dispositif à la carte n'apporte pas de plus value aux communes et dissout la lisibilité du parc.
- La gestion d'équipements (remontées mécaniques, golf, aérodrome...)

Recommandations :

> *Garder l'équilibre entre l'action du SM liée à la charte, et celle liée à la compétence à la carte :*

- *entre les activités de missions et les activités de gestion au sein du SM,*
- *entre le territoire concerné par le fonctionnement à la carte et le territoire classé, lien (cohérence) > cf. SCOT*
- *entre les actions menées au nom du PNR et celles menées au nom du fonctionnement à la carte > attention aux risques d'éloigner le SM de la mise en oeuvre de la charte, voire d'être amené à prendre des options sur des équipements, en décalage avec la charte (ex : remontées mécaniques...).*

En conclusion, la prise de compétence à la carte peut déstabiliser l'équilibre politique et territorial d'un syndicat mixte de gestion de PNR. Elle constitue un facteur de distorsion de l'action du syndicat mixte par rapport aux missions que lui confère la loi et aux orientations que lui donne la charte. Elle doit donc être abordée avec prudence (par exemple en créant un budget annexe pour la compétence à la carte, et en veillant à bien protéger l'intégrité du syndicat mixte de Parc dans ses statuts).

MISE EN OEUVRE

La compétence à la carte doit non seulement être permise par les statuts, mais elle doit également être finement prise en compte par ceux-ci, ce qui n'est pas sans poser de nombreuses questions, parfois délicates :

Modification des statuts :

1. vérifier si les statuts du SM du Parc prévoient la possibilité de fonctionner à la carte
2. effectuer le transfert de compétence (délibération des conseils municipaux)
3. modifier les statuts pour introduire la compétence transférée
 - l'objet du syndicat à la carte
 - la clé de répartition des contributions

- la représentation des différents membres selon l'objet de la décision
- les règles de fonctionnement spécifique (quorum, majorité)
- les incidences en matière financière, patrimoniale et de personnel
- les modalités de transfert et de reprise du personnel

4. arrêté préfectoral

Gouvernance :

> Protéger l'intégrité des instances décisionnelles du Parc.

Les points de vigilance sont les suivants : règles de vote, élection du Président, composition du Bureau. Il est conseillé que le Président garde l'ensemble des délégations pour éviter les éventuelles divergences d'orientation, et que les décisions concernant la mise en œuvre de la charte soient prises par le territoire classé.

Les communes hors périmètre qui ne participent pas à la compétence obligatoire (charte) du Syndicat mixte ne peuvent en principe pas participer aux délibérations. La solution la plus sûre semble être la création d'une commission spécifique qui anime politiquement l'exercice de la compétence à la carte, le Président du Parc ne déléguant ni ne sub-déléguant toutefois pas son intégrité décisionnelle à cette commission ou à son président.

Dans certains cas, les membres à la carte sont toutefois intégrés aux instances décisionnelles du Parc. Il est dans ce cas préférable de limiter leur participation au vote du budget et des comptes administratifs. En cas de périmètre sur une compétence à la carte plus vaste que le périmètre du parc, la participation à l'élection du Président des membres à la carte est à déconseiller car elle peut déséquilibrer cette élection en faisant voter des territoires qui n'ont pas adhéré à la charte. L'intégration au sein du bureau est dans tous les cas à éviter.

Contribution et gestion financière : Obligation de transparence.

> Le fonctionnement à la carte doit être clairement individualisé dans le budget du Parc.

- Déterminer le montant de la cotisation nécessaire, ou du transfert de fiscalité (quote-part à déterminer). Pour les SCOT, la cotisation est définie par les textes (art. 5212-16 du CGCT)
- Etablir un budget annexe (exemples : SPANC des Grands Causses, SCOT de la Forêt d'Orient). La solution d'une comptabilité

analytique doit être envisagée avec prudence car il existe un risque administratif (cf. contrôle de la chambre régionale des comptes) et politique (confusion avec le budget lié à la charte). (exemple des Grands Causses : SCOT).

- Distinguer les charges salariales dépendant du SM du Parc et celles du SM à la carte pour un même agent (2 bulletins de paye ou versements internes de compte à compte).
- Déterminer la quote-part de la contribution aux frais de fonctionnement de la structure : prorata au nombre de jours effectué de l'ensemble des charges de fonctionnement du SM. (exemple du Livradois Forez : ces charges sont calculées sur la base des formulaires natura 2000).

Gestion courante

- Renforcer la gestion administrative du SM, plus complexe : mode de calcul des clés de répartition des cotisations, représentation (Comité syndical, bureau), séparation des délibérations, séparation des payes des salariés, et des équipements (véhicules...).
- Anticiper les risques financiers dans le cas d'une reprise de la compétence par la collectivité, risque de se retrouver avec des agents ou des équipements dont le SM du PNR n'a plus l'usage ou les moyens.

RETOUR D'EXPERIENCES (MAJ 2013)

Avesnois

- Le PNR porte le SAGE "Sambre".

Corse :

- projet de délégation de compétence sur les sports de nature dans le cadre de la nouvelle charte (compétence des départements)

Forêt d'Orient :

- Le PNR porte depuis 1994 le schéma directeur puis le SCOT. Ce portage a pris la forme d'une compétence transférée suite aux remarques de la cour des comptes en 2005.

Grands Causses :

- Le PNR porte le SPANC (62 communes sur 97 sont dans le parc) et le SCOT (83 communes sur 97. Le Syndicat mixte se réunit sous trois formations différentes : PNR / SCOT / SPANC.



Livradois Forez :

- Mise en oeuvre du SAGE Dore : couvre 104 communes dont 91 dans le périmètre classé Parc et 13 hors Parc (statuts modifiés le 27/09/13). La compétence eau est portée par tous les niveaux de collectivités. Il ne s'agit donc pas d'une compétence transférée avec budget annexe au sens strict mais l'organisation se rapproche de celle d'une compétence à la carte.
- OT intercommunautaire à l'échelle du parc (25 EPCI)
- Atelier « architecture » : intégration de la cotisation spécifique à la cotisation générale ?

Oise Pays de France :

- projet de SCOT (en partie sur le territoire)

Pyrénées catalanes :

- projet de SCOT (plus grand que le PNR)

Scarpe Escaut :

- délégation de compétence sur la randonnée

Vercors :

- contrat de rivière qui va évoluer vers un SAGE, intervention du PNR à une échelle supra-intercommunale, réflexion sur le positionnement à l'avenir pour pérenniser l'intervention du PNR
- Promotion touristique intercommunautaire : SM à la carte ou convention avec les 3 EPCI pour 3 ans , puis transfert vers un OT existant.

Verdon :

- projet de SAGE. Accord de principe du CS. Modification des statuts au 1^{er} trimestre 2013.
- Grand site (en cours de la labellisation) : réflexion sur un SM à la carte ou une régie industrielle et commerciale.

Les relations entre le syndicat mixte et les villes

(MAJ 2009)

LA RELATION URBAIN-RURAL

Les évolutions des espaces ruraux et urbains sont interdépendantes et de nombreux Parcs naturels régionaux ont tissé, depuis leur origine, des liens forts avec les villes. Si les enjeux de ces coopérations sont souvent similaires d'un Parc naturel régional à l'autre, les modalités en sont multiples.

Villes-portes, villes associées, villes partenaires, villes périphériques, agglomération portes... sont autant de dénominations utilisées par les Parcs naturels régionaux pour traduire la relation urbain-rural, dénominations qui traduisent aussi la diversité des situations. La pluralité des dénominations choisies nuisent cependant à une bonne lisibilité, voire une clarification de la relation territoriale, institutionnelle ou contractuelle.

I D'une vision récréative à une gestion durable et concertée des projets

Avec la création des premiers Parcs naturels régionaux dans les années 1970, il s'agissait d'offrir aux habitants des villes des espaces d'activité et de découverte. La relation « Parc naturel régional – ville », pensée de manière unilatérale et récréative, a évolué et est complétée aujourd'hui par de nouvelles formes de complémentarités.

Les relations entre Parcs naturels régionaux et villes ont principalement pour objectif de favoriser un équilibre entre les zones urbaines et rurales pour une gestion durable et concertée des échanges entre ces espaces.

Les axes de partenariat se sont multipliés et recouvrent l'ensemble des problématiques du développement durable. Les thèmes les plus consensuels et les plus fréquemment mis en avant sont l'éducation et les actions culturelles d'une part, l'information, le tourisme et les loisirs d'autre part. Les questions d'urbanisme, d'habitat et d'aménagement restent plus sensibles mais sont un enjeu majeur en particulier des Parcs naturels régionaux périurbains. On voit émerger aussi des opérations innovantes autour des circuits courts, de la mise en oeuvre de la trame verte et bleue, de la maîtrise de l'énergie...

Par ailleurs, la volonté de l'Etat de favoriser des politiques d'aménagement intercommunales a contribué au rapprochement des Parcs naturels régionaux avec les agglomérations alentour. En particulier, la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000³⁹ pose les bases des schémas de cohérence territoriale (SCoT), document d'urbanisme visant la planification intercommunale. L'élaboration de ces schémas est l'occasion d'élargir les domaines de partenariat entre Parcs naturels régionaux et agglomérations pour tisser des liens forts, souvent non dénués de tensions, en matière d'urbanisme et d'aménagement avec les villes.

³⁹ La loi "solidarité et renouvellement urbain" institue les schémas de cohérence territoriale en même temps que les plans d'aménagement et de développement en matière d'urbanisme (PLU), d'habitat (PLH) et de transports (PDU).



I Solidarité urbain-rural

La relation partenariale s'exprime également à travers une relation de solidarité sociale et économique qui s'affranchit de la relation territoriale. C'est le cas notamment dans la relation entre le Parc et les métropoles régionales. Celle-ci n'est par ailleurs pas unilatérale et peut s'exprimer également dans le sens Parc – Ville.

I Cadre territorial et institutionnel

Les Parcs naturels régionaux se doivent de clarifier les cadres à la fois territoriaux et institutionnels les plus appropriés pour construire et consolider ces relations.

Si la situation de territoire classé et l'adhésion au syndicat mixte sont évidentes pour les communes constituant le territoire du Parc. Il n'en est pas de même pour les communes, communautés d'agglomération, ou communautés urbaines, hors Parc, qui souhaitent mettre en œuvre des projets communs.

Par ailleurs, les relations entre le syndicat mixte du Parc et une ville, et entre le syndicat mixte du Parc et une communauté d'agglomération ou une communauté urbaine, sont deux choses distinctes. Les contenus de la relation syndicat mixte du Parc avec ces différents niveaux de collectivité sont définis par les compétences de chacun et par les objectifs opérationnels convenus entre les parties.

I Préconisations

➔ *Clarifier la relation au territoire classé par une terminologie sans ambiguïté.*

➔ *Donner un contenu aux relations entre le Parc et les territoires urbains non classés : inscrire enjeux et objectifs de la relation urbain-rural dans la charte.*

➔ *Proposer aux territoires urbains partenaires une approbation volontariste de la charte Attention : cette approbation ne signifie pas que le territoire urbain peut devenir classé !*

➔ *Encourager l'adhésion des villes, communautés d'agglomération, et communautés urbaines, au syndicat mixte du Parc, dès lors qu'elles disposent de compétences en lien avec la mise en œuvre des objectifs fixés et/ou qu'elles ont approuvé la charte de manière volontariste.*

CLARIFICATION DES DENOMINATIONS

L'INSEE considère qu'une commune est qualifiée de ville à partir de 2 000 habitants.

Trois types de relations sont proposés, avec une clarification des dénominations qui reflète le niveau de participation à la dynamique « Parc » en fonction de la relation au territoire classé, l'adhésion ou non à la structure de gestion, les engagements particuliers en matière d'environnement, de paysage, d'urbanisme, etc.

1. Les villes, les communautés d'agglomération, ou les communautés urbaines dont le territoire est tout ou partie classé : ce sont **des communes ou EPCI du Parc**.
2. Le territoire urbanisé est limitrophe au territoire classé : on parle alors de **ville-porte**, ou de **communauté d'agglomération porte**.
3. Le territoire urbanisé n'est pas en continuité géographique, patrimoniale ou culturelle avec le territoire classé : on parle alors de **ville** ou de **communauté d'agglomération partenaire**.

LES DIFFERENTS TYPES DE RELATIONS

I Les villes, les communautés d'agglomération, ou les communautés urbaines, du Parc

Statutairement, les collectivités concernées sont des communes ou EPCI ayant :

- approuvé la charte,
- classées,
- et adhérentes au syndicat mixte.

Elles contribuent à la mise en œuvre de manière globale de la charte et à la vie du syndicat mixte.

Deux cas de figure sont possibles :

- le classement de la totalité de des communes urbanisées.
- le classement partiel de la commune urbanisée (en général la seule partie rurale, ou parfois certaines parties urbaines qui ne peuvent être découpées).

Le territoire concerné doit pour cela répondre aux critères du classement :

- la cohérence de ce territoire en termes d'identité géographique
- la qualité patrimoniale du territoire urbanisé
- la mobilisation sur la charte, dans sa globalité.

I Les villes-portes, les agglomérations-portes

Cette dénomination s'applique aux territoires urbains non classés, en **situation d'entrée** dans le territoire du Parc qu'ils soient en périphérie à celui-ci ou sur un axe d'accès.

Les villes-portes (ou communautés d'agglomération) n'ont pas nécessairement de légitimité géographique ou patrimoniale à être classées Parc. Elles constituent néanmoins un trait d'union et jouent un rôle d'interface entre le territoire classé et "l'extérieur". Elles ont un rôle important en matière d'information sur le Parc et leur image a un impact sur celle du Parc. Il est donc essentiel de matérialiser leur relation avec le Parc par un engagement à traiter les éventuels problèmes paysagers et d'environnement de leur espace urbain.

1. Il est conseillé **l'approbation volontaire de la charte** (hors procédure réglementaire), par les villes-portes, afin qu'elles s'engagent de manière cohérente avec le territoire classé.

➔ **Inscrire les enjeux et objectifs de la relation avec les villes-portes (ou communautés d'agglomération) dans la charte.**

2. On encouragera la commune ou l'EPCI à **adhérer au syndicat mixte au sein d'un collège spécifique** (sous réserve de l'approbation préalable de la charte). La participation au syndicat mixte représente en effet la forme la plus complète de solidarité urbain-rural et la base la plus large pour un partenariat.

➔ **Regrouper les villes-portes (ou communautés d'agglomération) au sein d'un collège « villes-portes »**

➔ **Proposer une représentation en Bureau de ce collège, et la nomination d'un vice-président mandaté sur ces questions pour renforcer le portage politique de la relation urbain-rural.**

➔ **Etablir une cotisation particulière (base différente des communes classées).**

3. **La convention, apporte une dimension opérationnelle**, complémentaire à la relation institutionnelle. Elle permet aussi d'initier de manière opérationnelle un partenariat afin de mieux se connaître. La convention précise de manière contractuelle les engagements particuliers de la ville (et du parc) et propose un plan d'actions annuel ou pluriannuel. Attention cependant à ce qu'elle ne se limite pas à placer le Parc dans une relation de prestation de service.

I Les villes partenaires, les communautés d'agglomération partenaires

Ce sont des communes urbaines, communautés d'agglomération, ou communautés urbaines sans continuité territoriale avec le territoire classé, qui décident néanmoins de participer à la stratégie du Parc, voire de bénéficier des services qu'il met en œuvre, au nom d'une solidarité urbain-rural. C'est le cas par exemple, de certaines métropoles régionales.

Les villes partenaires ne sont pas classées et n'ont pas nécessairement approuvé la charte. En revanche, leur adhésion au syndicat mixte peut être encouragée dès lors qu'elles sont dans une relation de solidarité globale avec le Parc.

La convention apparaît comme le meilleur outil de clarification de la relation institutionnelle.

I Remarques générales

L'ingénierie du Parc est insuffisante pour accompagner les villes sur tous les domaines d'actions du Parc :

➔ *travailler sur le transfert des valeurs, des principes, des méthodes avec les services des villes.*

➔ *travailler sur des actions pilotes, expérimentales, amorcer les réflexions, initier les partenariats.*

En réciprocité, les villes peuvent aussi accompagner le travail des Parcs à travers la mobilisation de subventions, notamment d'investissement, plus faciles à mobiliser que les subventions de fonctionnement.

EN RESUME...

Ville du Parc de ...

- Les communes de plus de 2 000 habitants incluses en totalité ou partiellement dans le territoire classé
- Ont approuvé la charte (de manière obligatoire)
- Adhèrent au syndicat mixte (dans le collège des communes)

Ville / Communauté d'agglo - Porte du Parc...

- Les communes de plus de 2 000 habitants ou EPCI dont le territoire urbanisé est limitrophe au territoire classé
- Ont approuvé la charte (hors procédure obligatoire)
- Adhèrent au syndicat mixte (dans un collège spécifique) ou peuvent avoir une convention de partenariat avec le syndicat mixte

Ville / Communauté d'agglo - Partenaire du Parc de...

- Les communes de plus de 2 000 habitants ou EPCI qui ne correspondent pas à une logique de "Porte" du Parc, les métropoles régionales
- Ont une convention de partenariat avec le syndicat mixte

Les relations entre le syndicat mixte et les associations

(MAJ 2012)

CONTEXTE ET ENJEUX

Les associations loi 1901 présentes dans les Parcs naturels régionaux contribuent au tissu socio-économique du territoire classé et peuvent, en fonction de leur objet, constituer des partenaires ou des relais privilégiés de l'action du Parc. Les associations constituent en effet des lieux propices au développement des liens sociaux, d'engagement des acteurs, d'appropriation et de mise en œuvre de la charte du Parc.

Depuis quelques années, les règles organisant les relations administratives et financières entre les collectivités, leurs groupements (dont les syndicats mixtes) et les associations se sont modifiées, la notion de subvention et son régime juridique a beaucoup évolué sous l'influence du droit de la commande publique et du droit de la concurrence, au risque de fragiliser les coopérations engagées.

La redéfinition et l'évolution des modes de fonctionnement contractuels peuvent entraîner une incompréhension des associations et une perte de repères dans leurs relations avec le Parc naturel régional. L'objectif est donc de clarifier et sécuriser ces relations par une analyse du cadre réglementaire.

I Les associations sont des leviers pour la mise en œuvre de la charte du Parc

Nombre d'associations présentes sur le territoire classé Parc naturel régional interviennent dans des champs d'action inscrits dans la charte : l'environnement et le cadre de vie, la culture, la valorisation du patrimoine culturel, l'éducation à l'environnement et au développement durable, les associations professionnelles (d'éleveurs, de producteurs, d'hôteliers)... pour n'en citer que quelques uns.

Ces associations forment des lieux d'expression et d'engagement des habitants ou des professionnels et peuvent contribuer directement ou indirectement à l'activité sociale et économique du territoire.

Pour les syndicats mixtes des Parcs naturels régionaux, le partenariat avec ces associations peut présenter un intérêt à plusieurs niveaux :

- Il permet le soutien aux initiatives locales
- Il traduit une relation de confiance et de complémentarité sur le territoire
- Il permet de partager des projets
- Il offre des lieux de concertation et d'organisation de la démocratie participative.

Les Parcs naturels régionaux sont donc encouragés à établir des relations avec ces associations afin de faciliter l'appropriation de la charte par les habitants et sa mise en œuvre.

I Comment le Syndicat mixte du Parc peut-il coopérer techniquement et financièrement avec les associations de son territoire ?

Les associations loi 1901 sont des organisations de droit privé. Les relations institutionnelles, administratives et financières entre un syndicat mixte et une association, s'inscrivent dans un cadre législatif et réglementaire précis.

Syndicat mixte du Parc et associations devront choisir le **cadre** adapté aux objectifs poursuivis pour construire des solutions contractuelles sécurisées. Plusieurs possibilités s'offrent à eux :

- Une implication des associations dans les **instances consultatives** du syndicat mixte.
- **L'adhésion** du syndicat mixte à une association (ex : CAUE...), afin de participer à son activité.
- Un **accord cadre**, ou tout autre dispositif qui fixe globalement les objectifs communs et les actions que les structures mettent en œuvre pour les atteindre.
- Une convention d'objectif permettant au syndicat mixte de **soutenir financièrement** tout ou partie du projet associatif.
- Une **relation de prestation**, lorsque les actions concernent le secteur concurrentiel et que l'initiative vient du syndicat mixte.

LA PLACE DES ASSOCIATIONS DANS LE SYNDICAT MIXTE DU PARC

Les Parcs naturels régionaux disposent, au travers du processus d'élaboration de leur charte, et au sein de leur structure de gestion, le syndicat mixte, **d'instances consultatives**, ou instances de gouvernance⁴⁰ dont certaines sont formalisées dans les statuts et le règlement intérieur du syndicat mixte. Ces instances sont l'occasion de co-construire et / ou de conduire le projet de territoire avec les parties prenantes.

⁴⁰ FPNRF - *Les instances de gouvernance dans les chartes révisées des Parcs naturels régionaux*. Rapport d'étude Juillet 2009.

Les associations loi 1901 peuvent donc prendre part à la vie du Parc naturel régional à travers les **différents dispositifs consultatifs** mis en place par le Parc naturel régional et par son syndicat mixte de gestion.

Le syndicat mixte du Parc n'est en cela qu'un des dispositifs permettant au Parc naturel régional d'organiser cette gouvernance.

I Membres à titre consultatif du syndicat mixte

Les syndicats mixtes ouverts des Parcs naturels régionaux ont la possibilité d'inviter en comité syndical des **membres à voix consultative**⁴¹ autorisés à participer aux réunions et à donner leur avis. Il est possible de le prévoir dans l'article 1 des statuts fixant la composition du comité syndical ou d'en laisser l'initiative au Président, au cas par cas.

Toutefois, pour éviter toute influence et tout litige sur les modalités de vote, notamment au regard du contrôle de légalité, il est recommandé de distinguer clairement l'expression des membres consultatifs, du vote des membres délibérants⁴².

I Membres d'un organe consultatif du syndicat mixte

Les syndicats mixtes ouverts qui le prévoient dans leurs statuts, peuvent créer des **comités consultatifs** et inviter les associations à y participer, conformément à l'article L 5211-49-1 du CGCT, sur toutes affaires d'intérêt syndical relevant de leurs compétences, et sur tout ou partie du territoire.

Ces organes consultatifs sont le plus souvent les **commissions** et le **conseil scientifique**, mais ce peut également être un conseil de développement, un conseil des associations⁴³ ...

Par ailleurs, de nombreux Parcs naturels régionaux mettent en place, à l'occasion de **projets spécifiques**, différents dispositifs de concertation

⁴¹ Les associations loi 1901 ne peuvent pas être des membres délibérant d'un syndicat mixte ouvert, constitués des seules collectivités, groupements de collectivités et de personnes morales de droit public (L 5721-2).

⁴² Mairie conseils : *Le syndicat mixte : 125 questions-réponses*, mars 2005

⁴³ Exemples extraits de « FPNRF - *Les instances de gouvernance dans les chartes révisées des Parcs naturels régionaux*. Rapport d'étude Juillet 2009 ».

ou de gouvernance ciblés au sein de **groupes de travail** ou de **comités de pilotage**.

Ces organes offrent aux associations l'occasion d'exprimer au sein du Parc leurs positions et de participer à l'élaboration des projets.

La part plus ou moins importante réservée aux associations au sein des organes consultatifs atteste d'une volonté de prendre en compte un avis concerté avant toute décision du comité syndical.⁴⁴

I La relation de partenariat

La notion de partenariat est généralement décrite comme « *un système associant plusieurs entités qui décident de coopérer en vue de réaliser un objectif commun* ». Cette coopération se base sur le respect des prérogatives de chacun, et sur la mise en commun éventuelle de ressources humaines, financières, matérielles.

Le partenariat entre associations et syndicats mixtes des Parcs naturels régionaux peut se nouer lorsqu'il existe une convergence entre le projet d'intérêt général de l'association et l'intérêt public, matérialisée par la charte du Parc.

Exemples

- Partenariat pour la restauration des bâtiments, pour conduire des chantiers pilotes sur le territoire...
- Partenariat avec les œuvres scolaires pour conduire des projets éducatifs avec les écoles du territoire...
- Partenariat avec une association d'éleveurs et de producteurs pour la promotion des filières agricoles locales...

Le partenariat peut être informel, mais il est souvent formalisé dans un souci de reconnaissance des rôles de chacun, par un **accord cadre**, une **convention**. Le but de la convention est de fixer les modalités : objet, durée de l'opération, rôle de chacun, et éventuellement financement, mise à disposition de biens (locaux) ou de personnes.

Attention : La relation de partenariat entre un syndicat mixte de Parc et une association ne comprend pas les relations de type prestation !

⁴⁴ FAURE E. - *Parcs naturels régionaux : améliorer les règles de fonctionnement des syndicats mixtes*. Cahiers d'enquêtes et d'analyse n°19. Mairie conseils. Juillet 2006 p.17 et 18.

En cas de relations financières entre le syndicat mixte du Parc et les associations, la principale difficulté consiste à identifier la ligne de partage entre subvention et prestation, et de bien appréhender les caractéristiques et les obligations qui leurs sont liées.

Des évolutions réglementaires, au niveau français et européen, rendent plus complexes les systèmes de financement des associations par les établissements publics. Pour les syndicats mixtes de Parcs, ces systèmes de financement peuvent être résumés en trois catégories définies par les textes législatifs et réglementaires auxquels il convient de se référer pour voir dans quel cadre le Parc et l'association se situent:

- la subvention au projet associatif
- la délégation de service public à une association
- le financement d'une prestation, en réponse à une commande du syndicat mixte du Parc.

SUBVENTIONNER UNE ASSOCIATION

« *La subvention caractérise la situation dans laquelle la collectivité apporte un concours financier à une action initiée et menée par une personne publique ou privée, poursuivant des obligations propres, auxquelles l'administration y trouvant un intérêt, apporte aide et soutien.* » (Circulaire du 18 janvier 2010)

Une subvention peut être **générale** lorsqu'elle vise à soutenir l'action globale de l'association.

À l'inverse, elle est dite **affectée** dès lors qu'elle est octroyée pour la réalisation d'une opération spécifique (manifestation, construction ou réhabilitation d'un local donné...).

Enfin, une troisième catégorie de subvention existe : la subvention d'équilibre. En pratique, elle est destinée à permettre le bon fonctionnement de l'association, et a pour objet unique d'assurer l'équilibre financier de l'association. (La Gazette 2009)

I Les conditions préalables

Il appartient à chaque syndicat mixte de Parc de **définir sa politique**⁴⁵ en matière de subvention aux

⁴⁵ En 2011, certains syndicats mixtes de parcs n'ont pas inscrit cette possibilité.



associations, dans le respect des dispositions prévues par les textes : subvention d'aide au fonctionnement des associations du territoire, subventions pour des opérations précises portées par les associations, pour des manifestations (fêtes, manifestation sportive, marchés...) plafonnement éventuels...

Cette politique s'appuie obligatoirement sur le **budget statutaire** du syndicat mixte, car le syndicat mixte du Parc ne peut pas reverser à une association une subvention qu'il a obtenu d'une collectivité territoriale, sauf si cela est expressément prévu dans la convention le liant avec la collectivité territoriale⁴⁶ (dans le cas où le syndicat mixte du Parc gère un fonds dédié au soutien d'une filière par exemple).

Dans l'ordre il convient donc au syndicat mixte de :

1. Définir sa politique en matière de subvention
2. Prévoir une ligne à son budget statutaire
3. Délibérer pour chaque attribution de subvention

Par ailleurs, pour que l'association puisse être subventionnée, le projet doit remplir plusieurs conditions :

- L'association doit être à **l'initiative** du projet (conception, proposition...). C'est le critère essentiel. Attention, lorsqu'il y a co-construction (ce qui est souvent le cas dans les parcs), la question de l'initiative n'est pas simple ! Il conviendra donc d'être extrêmement vigilant aux écrits (courriers, communication...) afin que l'opération ne puisse pas être requalifiée en prestation. Dans les faits, plus l'association a d'initiatives dans la conduite de l'action, indépendamment de la question de la « paternité », plus il sera logique d'être dans le cadre d'une subvention.

⁴⁶ Article 15 du décret-loi du 2 mai 1938 « *Il est interdit à toute association, société ou collectivité ayant reçu une subvention d'en employer tout ou partie en subventions à d'autres associations, sociétés ou collectivités privées ou oeuvres, sauf autorisation formelle du ministre visée par le contrôleur des dépenses engagées* ».

Article L1611-4 du CGCT (modifié par la loi n° 2009-526 de simplification et de clarification du 12 mai 2009 (Jo 13 Mai 2009) : « *Il est interdit à tout groupement ou à toute association, œuvre ou entreprise ayant reçu une subvention d'en employer tout ou partie en subventions à d'autres associations, œuvres ou entreprises, sauf lorsque cela est expressément prévu dans la convention conclue entre la collectivité territoriale et l'organisme subventionné.* »

- La subvention doit aller à des activités associatives présentant un **intérêt public** bénéficiant directement à la population et au territoire concerné et contribuer à la mise en oeuvre de la charte.
- Enfin, le projet conduit ne doit pas pouvoir être regardé comme susceptible d'entrer dans le secteur concurrentiel.

En matière de montant financier, la subvention n'est pas le prix du service rendu. Elle peut donc ne pas couvrir 100 % des coûts des actions conduites – ce qui est préférable dès lors que le critère de l'initiative est délicat à prouver.

Le juge – ou la chambre régionale des comptes - pourra requalifier l'opération en commande publique en cas de doute sur ces différents points.

Remarque : L'association bénéficiaire de la subvention peut rester propriétaire de son activité : elle peut communiquer sur son projet et le diffuser. En cas d'une co-construction, Parc et association pourront, sous réserve d'en être d'accord (conditions à définir en amont) être co-propriétaires du produit du partenariat. En aucun cas le Parc ne peut en revendiquer la propriété unique.

I Mise en œuvre et obligations du syndicat mixte et des associations

- Depuis la loi du 12 avril 2000, les subventions aux associations dont le montant dépasse annuellement 23 000 € (décret n° 2001-495 du 6 juin 2001), doivent obligatoirement faire l'objet d'une **convention** qui en définit les modalités : objet, montant et conditions d'utilisation de la subvention attribuée. Toutefois, l'association doit rester libre de décider des moyens à mettre en œuvre car elle est liée par une convention d'objectif et non par un cahier des charges. Les Chambres régionales des comptes recommandent fortement le recours à ce type de conventions qui permettent de rationaliser l'octroi des subventions tout en garantissant la satisfaction de l'intérêt local. Il y a lieu de comptabiliser, au-delà des apports en numéraire, toutes les aides en nature : mise à disposition de salle, de personnel, de matériels divers (véhicule ...) etc.
- Un dossier unique de demande de subvention existe – cf. formulaire cerfa 12156*03. Mais, si ce formulaire s'impose à toutes les administrations de l'État, qu'elles soient centrales (ministères), déconcentrées



- (préfectures, Directions départementales de l'équipement, etc.) ou qu'il s'agisse des établissements publics de l'État, les collectivités locales (Communes, Départements, Régions) et leurs établissements (dont les syndicats mixtes de Parcs) peuvent ne pas utiliser ce formulaire.
- Lorsque la subvention est affectée à une ou plusieurs actions déterminées de l'association, l'association doit produire dans les 6 mois suivant la fin des actions, un compte rendu financier qui atteste de la conformité des dépenses à l'objet de la subvention (arrêté du 11 octobre 2006) – cf. formulaire cerfa 12156*03.
 - L'association subventionnée doit fournir une copie de ses budgets et des comptes de l'exercice écoulé au syndicat mixte.
 - L'association subventionnée peut être contrôlée par le comptable du Trésor, l'inspection générale des finances ainsi que la chambre régionale des comptes⁴⁷ qui s'assurent en particulier que l'utilisation des sommes est conforme aux buts pour lesquels la subvention a été versée.
 - Au-delà de 153.000 € de subventions publiques reçues annuellement, toutes origines confondues, l'association a obligation d'établir des comptes annuels et de nomination d'un commissaire aux comptes et obligation de publicité des comptes annuels et du rapport du commissaire aux comptes. Le syndicat mixte du Parc devra veiller au respect de cette obligation. (article L. 612-4 du Code de commerce)
 - Enfin, les éventuels membres du syndicat mixte qui seraient également adhérents à l'association, ne doivent pas participer aux délibérations attribuant une aide (subvention, mise à disposition d'un local, mise à disposition de personnel...) au risque d'être passibles de prise illégale d'intérêt, ou de gestion de fait.

I Conseils pour attribuer une subvention

➔ *Démontrer et expliciter la convergence d'intérêt entre le Parc et l'association :*

- l'objet statutaire de l'association doit contribuer à la mise en oeuvre de la charte du parc

- l'association a une expérience, une compétence avérée, et une autonomie d'action (appartenance à un réseau national (UNCPIE par exemple)...)

➔ *Se fixer des objectifs communs*

éventuellement le programme d'actions subventionné, sans développer trop précisément les modalités de leur mise en oeuvre, afin que la description du projet ne puisse pas être assimilée à un cahier des charges.

➔ *Veiller au vocabulaire employé et à ce que l'association soit porteuse de son projet et non perçue comme un fournisseur de service.*

Exemple de rédaction : « (...) Compte tenu de la convergence entre les objectifs du Parc et ceux de l'association dans le domaine de ..., le Parc reconnaît l'association comme partenaire privilégié de son territoire et soutien les projets de l'association, conformément à sa charte. De même manière, l'association soutient la mise en oeuvre de la charte du Parc et s'engage à contribuer à son application dans le cadre de ses statuts. » guide du CNAR

➔ *Dimensionner la subvention au projet, et penser à d'éventuels réajustement en cas de reconduction, s'il y a évolution du projet.*

➔ *Etre en capacité (temps et compétences) de vérifier (contrôler) les capacités de l'association à remplir les obligations inhérentes à l'octroi d'une subvention :*

vérification des comptes d'exécution de l'opération subventionnée, recueil des comptes et bilans annuels...

➔ *Prévoir la « sortie » de la relation de subvention, afin de ne pas créer de dépendance économique entre le syndicat mixte du Parc et l'association.*

I Le contrôle des associations subventionnées par le syndicat mixte du Parc

Le contrôle est obligatoire dès lors qu'il y a une relation de subvention : le Parc doit en effet veiller à ce que l'association satisfait à la condition d'intérêt public, et que la subvention a été utilisée conformément à son objet. La loi du 12 avril 2000 a instauré de nouvelles obligations «lorsque la subvention est affectée à une dépense prédéterminée, l'organisme de droit privé

⁴⁷ Article 31-2 de l'ordonnance n° 58-896 du 23 septembre 1958

bénéficiaire doit produire un compte-rendu financier qui atteste de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention. Le compte-rendu financier est déposé auprès de l'autorité administrative qui a versé la subvention dans les six mois suivant la fin de l'exercice pour lequel elle a été attribuée».

Le défaut de contrôle des associations est loin d'être dépourvu de tout effet pour le Parc. Reconduire d'année en année la subvention à une association sans s'assurer de sa bonne gestion ou de la légalité des moyens qu'elle met en œuvre peut en effet engager la responsabilité de la personne publique. (La Gazette 2009)

L'article L.1611-4 dispose ainsi que : «*Toute association, œuvre ou entreprise ayant reçu une subvention peut être soumise au contrôle des délégués de la collectivité qui l'a accordée. Tous groupements, associations, œuvres ou entreprises privées qui ont reçu dans l'année en cours une ou plusieurs subventions sont tenus de fournir à l'autorité qui a mandaté la subvention une copie certifiée de leurs budgets et de leurs comptes de l'exercice écoulé, ainsi que tous documents faisant connaître les résultats de leur activité».*

I L'appel à projet

Une subvention peut être attribuée à une association dans le cadre d'un **appel à projet** lancé par le syndicat mixte.

C'est une voie médiane qui permet au syndicat mixte de définir la problématique subventionnée et de « faire remonter » les projets des associations.

Dans ce cas cependant, le syndicat mixte ne peut pas définir le cahier des charges ni préciser la solution retenue car ce n'est pas un marché public. C'est l'association qui définit précisément le contenu de l'opération qu'elle engage.

En 2011 cette procédure n'était pas utilisée dans les Parcs.

I Les aides en nature : locaux, personnel

La jurisprudence et les dispositions du CGCT considèrent que les mises à disposition d'équipements et de personnels, sont assimilables à des subventions « en nature ». **Les prestations en nature répondent aux mêmes obligations que les subventions financières au regard des règles de transparence et de publicité des comptes.**

Les plus courantes de ces mises à disposition se font sous forme de locaux, ou de personnels. L'article L.2144-3 du Code Général de Collectivités Territoriales fixe les conditions de mise à disposition de locaux par une collectivité territoriale. De même, la loi du 26 janvier 1984 prévoit la possibilité d'une mise à disposition de fonctionnaires territoriaux auprès d'organismes d'intérêt général dont les associations.

Les obligations pour le syndicat mixte et pour les associations :

- L'association doit exercer une activité d'intérêt général bénéficiant directement à la population et au territoire concerné. La mise à disposition gratuite n'est pas autorisée si l'association présente un objet commercial.
- Le syndicat mixte doit délibérer sur cette mise à disposition
- Les mises à dispositions doivent figurer au compte-rendu financier de l'association, et pour le syndicat mixte, en annexe des documents budgétaires.
- Les associations bénéficiaires sont tenues de fournir au syndicat mixte une copie certifiée de leurs budgets et de leurs comptes de l'exercice écoulé, ainsi que tous documents faisant connaître les résultats de leur activité de l'année en cours.
- L'association aidée peut être contrôlée par le comptable du Trésor, l'inspection générale des finances ainsi que la chambre régionale des comptes⁴⁸
- Le Syndicat mixte doit évaluer financièrement les contributions volontaires en nature⁴⁹.

La mise à disposition de locaux

La mise à disposition gratuite de locaux (d'équipements ou de terrains) à une association constitue une pratique fréquente dans les Parcs naturels régionaux. En échange, il arrive que ces associations doivent réaliser l'animation et la gestion de ces locaux.

Une convention de mise à disposition entre le syndicat mixte et l'association fixe les conditions d'utilisation (durée, superficie, activités exécutées...) et précise les différentes charges afférentes au local ou au terrain (taxes, travaux d'entretien et de

⁴⁸ Article 31-2 de l'ordonnance n° 58-896 du 23 septembre 1958

⁴⁹ Arrêté du 11 octobre 2006 relatif au compte rendu financier prévu par l'article 10 de la loi du 12 avril 2000

réparation, prise en charge des frais de chauffage, d'électricité et d'eau, etc.).

La mise à disposition de personnel

Les fonctionnaires du syndicat mixte du Parc sont susceptibles de faire l'objet d'une mise à disposition auprès d'associations. La mise à disposition des agents non titulaires n'est en revanche pas autorisée (décret n° 88-145 du 15 février 1988).

Concernant les fonctionnaires, il convient de se reporter aux articles 61 à 63 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale, modifiés par la loi n°2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique ainsi qu'au décret n°2008-580 du 18 juin 2008 consacré à cette position particulière. (La Gazette 2009)

Les mises à disposition à titre gratuit de fonctionnaires au profit d'associations sont exclues (article 61-1 de la loi statutaire). En revanche, rien n'interdit au syndicat mixte, lorsqu'il octroie une subvention, de prendre en compte l'ensemble des frais de fonctionnement qui incombent à une association, et ce y compris le coût du personnel et donc du remboursement du traitement des fonctionnaires mis à disposition.

La mise à disposition ne peut excéder une durée maximale de 3 ans renouvelables.

Textes de référence :

- Loi du 12 avril 2000
- Loi n° 2009-526 de simplification et de clarification du 12 mai 2009 (Jo 13 Mai 2009) - Article L1611-4 du Code général des collectivités territoriales
- Circulaire du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations.

La prestation de service – la commande publique

Le Code des marchés publics de 2006 définit un marché public comme « *un contrat conclu à titre onéreux entre les pouvoirs adjudicateurs (l'Etat et ses établissements publics autres que ceux ayant un caractère industriel et commercial ; les collectivités territoriales et les établissements publics locaux) et des opérateurs économiques publics ou privés, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services* ».

La notion de prestation (telle qu'elle est appréhendée par le droit communautaire) recouvre toute offre de bien ou de service, même si l'association ne poursuit pas de but lucratif⁵⁰. Si la relation avec l'association concerne la réalisation d'une prestation de service moyennant le paiement d'un prix convenu à l'avance, elle s'inscrit dans le cadre d'un marché public.

Dans ce type de relation, **le syndicat mixte du Parc maîtrise totalement la commande**. Il en définit le cahier des charges et en assume le coût.

Remarque : Le fait que le syndicat mixte du Parc donne des critères sociaux ou des critères environnementaux⁵¹ dans la réalisation de la prestation peut permettre aux associations du territoire remplissant ces critères de se positionner plus facilement.

Caractéristiques :

- Le syndicat mixte est à l'initiative de l'action : conception, définition et contrôle.
- L'action répond à un besoin défini par le syndicat mixte.
- La contrepartie (prestation) fournie par l'association est liée au versement d'une somme d'argent (caractère onéreux)

⁵⁰ Cf. Réponse à la question écrite n°18591 – publiée dans le JO Sénat du 13/10/2011.

⁵¹ En 2004, le Code des marchés publics a rendu possible l'intégration de critères environnementaux à différents stades de la procédure des marchés publics. Cette mesure a été renforcée en 2006 par l'intégration de la notion de développement durable dans les articles 5 et 14 du Code des marchés publics. D'autres mesures ont également été mises en place, dont celle du Plan national d'action pour des achats publics durables (PNAAPD) puis, en 2008, une circulaire du Premier ministre, ainsi que la première loi d'application Grenelle de l'environnement en 2009.

I Mise en œuvre et obligations du syndicat mixte et des associations :

- Respect des procédures de publicité et de mise en concurrence formalisées dans le code des marchés publics.
- En dessous de certains seuils (15 000 € depuis 2011)⁵², le syndicat mixte n'a pas d'obligation de publicité et de mise en concurrence. Il peut traiter de gré à gré avec l'association (attention cependant aux marchés financés par des fonds européens, pour lesquels il sera nécessaire de justifier de demandes plusieurs devis).
- L'association peut être fiscalisée (impôts sur les sociétés, TVA, CET) sous réserve des exonérations propres à chaque impôt. Si cette activité lucrative est prépondérante, la fiscalisation portera sur l'ensemble des activités (lucratives et non lucratives) de l'association (sauf pour la CET). Cela dit, une activité ne sera reconnue comme lucrative que si elle remplit un certain nombre de critères énumérés par la jurisprudence et repris par l'administration fiscale.
- Il est utile d'identifier quel est le régime au regard de la TVA de l'association et de

⁵² Article 88 de REF

I. – Le chapitre I^{er} du titre II de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques est complété par un article 19-1 ainsi rédigé :

« Art. 19-1. – Le pouvoir adjudicateur soumis au code des marchés publics peut décider de passer un marché public ou un accord-cadre sans publicité ni mise en concurrence préalables, au sens des règles de la commande publique, si le montant estimé de ce marché ou de cet accord-cadre est inférieur à 15 000 € hors taxes.

« Lorsqu'il fait usage de la faculté offerte par le premier alinéa, le pouvoir adjudicateur veille à choisir une offre répondant de manière pertinente au besoin, à faire une bonne utilisation des deniers publics et à ne pas contracter systématiquement avec un même prestataire lorsqu'il existe une pluralité d'offres potentielles susceptibles de répondre au besoin. »

II. – L'article 19-1 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques est applicable aux marchés publics et aux accords-cadres passés ou pour lesquels une consultation est engagée postérieurement à la date de promulgation de la présente loi.

solliciter un devis TTC, afin de ne pas découvrir *a posteriori* la paiement de la TVA en sus du prix indiqué.

Remarque : Le choix par l'association de répondre à des marchés publics peut entraîner une évolution de son activité avec un risque d'érosion de son projet associatif, une professionnalisation croissante, et sa fiscalisation. Ces risques peuvent amener l'association à refuser de répondre favorablement aux offres de prestation proposées par le syndicat mixte du Parc.

I Les marchés à procédure adaptée

Dans certains domaines d'activités⁵³, les associations qui font des chantiers d'insertion par exemple, les syndicats mixtes peuvent bénéficier d'une procédure dite « adaptée » de passation (libre appréciation des modalités de mise en concurrence par la collectivité publique).

Les conséquences sont importantes : quel que soit le montant de référence du marché, ce dernier peut être conclu au terme d'une procédure adaptée. Ce qui signifie concrètement que le marché peut être conclu selon des modalités « librement fixées par le pouvoir adjudicateur en fonction de la nature et des caractéristiques du besoin à satisfaire, du nombre ou de la localisation des opérateurs économiques susceptibles d'y répondre ainsi que des circonstances de l'achat ». En somme, il n'est pas imposé, pour l'attribution des marchés considérés, de recourir à une procédure d'appel d'offres au sens des dispositions des articles 33, 57 et suivants du Code des marchés publics,

Textes de référence :

Code des marchés publics (décret N°2006-975 du 1er août 2006)

⁵³ art. 28 et 30 du code des marchés publics

EN RESUME...

I Les critères de distinction entre marché public, délégation de service public et convention de subventionnement sont les suivants:

1. L'initiative du projet
2. La contrepartie financière
3. La notion d'opérateur concurrentiel ou non

I Les questions à se poser, les risques

- L'assujettissement à la TVA ou non, des activités conduites par les associations.
- La gestion de fait

- Le délit de favoritisme (article 432-14 du Code pénal)
- La prise illégale d'intérêt (lorsqu'un élu a des relations avec l'association subventionnées (responsabilités directes d'un élu dans une association, liens familiaux, intérêt pécunier...))
- Le détournement de fonds publics (utilisation de fonds détourné des motifs de la subvention)

I Pour en savoir plus

Les relations contractuelles entre associations d'environnement et pouvoirs publics. Guide CNAR Environnement. 2008.

téléchargeable sur www.cnarenvironnement.org rubrique outils/ressources

Les relations entre collectivités locales et associations, par Aurélie Aveline et Solène Dauce, avocats au Barreau de Paris. Cabinet Goutal, Alibert et associés. Cahier détaché La Gazette « Santé Social » 2009.

Les avis réglementaires des syndicats mixtes de Parc (MAJ 2012)

RAPPELS

Les textes réglementaires prévoient que les syndicats mixtes chargés de la mise en œuvre de la charte d'un Parc naturel régional soient consultés pour avis dans différents domaines :

- Les avis réglementaires des Parcs naturels régionaux concernent les études, notices d'impacts et les enquêtes publiques⁵⁴ ;
- Avec la loi du 13 décembre 2000 relative à solidarité et au renouvellement urbain ils concernent aussi les documents d'urbanisme⁵⁵ ;
- Avec la loi sur les parcs nationaux, les parcs naturels marins et les parcs naturels régionaux de 2006, ils concernent un certain nombre de plans et schémas d'aménagement⁵⁶.

⁵⁴ Le syndicat mixte d'un Parc naturel régional « est saisi de l'étude ou de la notice d'impact lorsque des aménagements, ouvrages ou travaux soumis à cette procédure en vertu des articles L. 122-1 à L. 122-3 et R. 122-1 à R. 122-16 sont envisagés sur le territoire du Parc (...) » (*Code de l'environnement - Art. R. 333-14*).

⁵⁵ Le syndicat mixte d'un Parc naturel régional « est associé à l'élaboration des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme en application de l'article L.121-4 du code de l'urbanisme, dans les conditions définies aux chapitre II et III du titre II du livre 1^{er} de ce code » (*Code de l'environnement - Art. R. 333-14*).

⁵⁶ Le syndicat mixte d'un Parc naturel régional est **consulté lors de l'élaboration ou de la révision des documents** suivants :

- Le schéma départemental de vocation piscicole prévu par l'article L. 433-2 ;

-
- Le programme d'action de protection et d'aménagement des espaces agricoles et naturels périurbains prévu par l'article L. 143-2 du code de l'urbanisme ;
 - Le schéma régional éolien prévu par l'article L. 553-4 ;
 - Le schéma départemental des carrières prévu par l'article L. 515-3 ;
 - Le plan départemental des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature prévu par l'article L. 311-3 du code du sport ou, à défaut, le plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnées prévu par l'article L. 361-1 du code de l'environnement ;
 - Le plan départemental des itinéraires de randonnée motorisée prévu par l'article L. 361-2 ;
 - Le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux prévu par l'article L. 212-1 ;
 - Le schéma d'aménagement et de gestion des eaux prévu par l'article L. 212-3 ;
 - Le schéma départemental de gestion cynégétique prévu par l'article L. 425-1 ;
 - Les orientations régionales de gestion et de conservation de la faune sauvage et de ses habitats prévues par l'article L. 414-8 ;
 - Le schéma régional de développement du tourisme et des loisirs prévu par l'article L. 131-7 du code du tourisme ;
 - Le schéma d'aménagement touristique départemental prévu par l'article L. 132-1 du code du tourisme ;
 - La charte de développement du pays prévue par l'article 22 de la loi no 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire ;
 - Le schéma de mise en valeur de la mer prévu par l'article 57 de la loi no 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les



- L'article 2 de la loi du 8 janvier 1993 précise la procédure de consultation des Parcs en matière d'étude d'impact. Cet article a été repris dans l'article L333-1 du Code de l'environnement.
- Le décret d'application du 1^{er} septembre 1994 précise la procédure de consultation des parcs : l'organisme de gestion d'un parc est obligatoirement consulté pour tout projet ou aménagement ayant un impact sur l'environnement, autrement dit tout projet nécessitant une notice ou une étude d'impact.

L'avis est donc une des occasions privilégiées pour le syndicat mixte d'un Parc d'exercer une influence sur les décisions d'aménagement du territoire classé.

I Les types d'avis

L'administration distingue deux catégories d'avis :

- **l'avis facultatif** : il peut être sollicité par une autorité administrative compétente pour prendre une décision. Celle-ci n'est tenue ni de le demander, ni de le suivre.
- **l'avis obligatoire** : il est prévu par une disposition législative ou réglementaire. L'administration doit nécessairement le solliciter. Deux cas se présentent :
 - **l'avis simple** : elle n'est pas tenue de le suivre.
 - **l'avis conforme** : l'avis engage la décision de l'autorité compétente.

Dans tous les cas, l'avis est un acte préparatoire à la décision de l'autorité administrative compétente.

Les autorités administratives compétentes peuvent être l'Etat (le Préfet) ou la collectivité (Régions, Départements, Communes ou EPCI).

Dans les cas de consultation prévus pour les Parcs naturels régionaux, c'est un avis « simple », c'est à dire que les autorités décisionnelles ne sont pas obligées de le suivre.

Remarques :

- Attention à ne pas prévoir dans la charte, d'obligation d'avis non prévus par les textes législatifs et réglementaires, sous peine d'illégalité !

départements, les régions et l'Etat. (Code de l'environnement - Art. R. 333-14 et R.333-15)

- Les avis prévus par les textes législatifs et réglementaires sont obligatoires uniquement pendant la période de classement. En cas de retards dans la procédure de reclassement, ils deviennent facultatifs.

LES ENJEUX

L'avis permet au syndicat mixte du Parc naturel régional de s'exprimer favorablement ou défavorablement sur un projet. Il permet d'indiquer les conditions de compatibilité de ce projet avec la charte ou les motifs de son incompatibilité. C'est un outil qui permet de renforcer l'action d'un Parc et la mise en oeuvre de sa charte.

L'avis réglementaire du Parc naturel régional, exprimé par la voix du syndicat mixte, est donc tout à la fois un acte politique et un support d'information et de communication sur les objectifs du Parc. Il est aussi un acte administratif doté d'une valeur juridique.

I Un acte politique

L'avis permet au syndicat mixte du Parc d'exprimer une volonté politique doublée d'un engagement. C'est donc un acte fort qui place le Parc naturel régional au cœur du dispositif de décision.

C'est pour le syndicat mixte du Parc l'occasion d'exprimer son autonomie, il engage sa crédibilité et sa lisibilité notamment dans l'action publique.

I Un support d'information et de communication

Le Parc naturel régional peut rendre public ses avis, en utilisant tout support de communication qui lui semble approprié (communiqué de presse, journal interne). L'avis permet tout à la fois d'exprimer une décision et de l'expliquer. C'est l'occasion de communiquer sur les orientations de la charte et leur traduction dans les documents structurant l'aménagement de ce territoire. L'information autour des avis participe de la transparence dans l'appropriation de la charte.

I Un acte administratif

C'est la position exprimée par le syndicat mixte, dans les délais et le cadre prévu à cet effet lors d'une procédure de consultation.

I Une valeur juridique

L'avis simple doit être impérativement recueilli : il n'engage pas la décision de l'autorité compétente qui peut passer outre, mais il peut être utilisé par un tiers en cas de recours contentieux.

Cela implique :

- Qu'il ne peut pas être outrepassé à la légère. L'avis du Parc peut ainsi être retenu par un tiers pour attaquer l'opportunité de tel ou tel projet, au motif de l'incompatibilité du projet avec la charte.

- Que si l'avis n'est pas recueilli, la procédure d'autorisation de l'activité ou de l'ouvrage est entachée d'irrégularité. Des vices de procédure entachant l'avis simple peuvent être invoqués à l'appui d'un recours dirigé contre la décision prise par l'autorité compétente.

L'avis ne modifie pas les compétences de chacun, mais oriente de façon qualitative la manière de les exercer.

PROCEDURE

	Ce que disent les textes	Dans la pratique	Remarques et conseils
Qui sollicite l'avis du Parc naturel régional ?	L'autorité administrative compétente.	C'est une consultation écrite.	Exemple : le Préfet, le conseil régional, le conseil général, la commune... Si la consultation n'est pas respectée, la procédure est fragilisée juridiquement et peut être attaquée.
Qui prend l'avis ?	L'avis du Parc doit émaner de l'organisme de gestion : le syndicat mixte. « Le comité syndical du parc naturel régional peut déléguer à son bureau ou au président du parc le soin d'émettre les avis sollicités (...)» (<i>Code de l'environnement - Art. R. 333-14</i>).	C'est une compétence du « comité syndical». Cette compétence peut être déléguée au Bureau, au Président. Il est nécessaire que cette délégation apparaisse de manière officielle : statuts, règlement intérieur, délibération. En conséquence, le Bureau ou le Président ne pourront valablement exercer cette compétence que si les statuts leur confèrent cette attribution ou que le comité syndical leur a expressément délégué. Si aucune durée n'est prévue, cette délégation subsiste tant qu'elle n'est pas rapportée.	La délégation est particulièrement utile lorsque le calendrier de réunion du Comité syndical ou du Bureau et le volume d'activité, ne permettent pas d'instruire dans les délais imposés l'instruction des avis. La possibilité de cette délégation sur les avis doit être inscrite dans les statuts du syndicat mixte. A défaut, une délibération devra être prise en Comité syndical pour donner cette délégation. L'avis sera d'autant plus fort (cf. impact sur la décision) qu'il sera pris par l'instance la plus représentative de l'organisme de gestion (le Comité syndical puis, le Bureau, puis le Président, puis le Directeur). Dans tous les cas il est essentiel d'avoir une traçabilité de la manière dont

		A noter que par transposition de l'article L5211-9 du CGCT, le président peut donner sa délégation au directeur dès lors que cette dernière est prévue par les statuts.	est pris l'avis.
<p>Comment préparer l'avis ?</p> <p>Comment prendre l'avis ?</p>	Concerne la mise en oeuvre de la charte	<p>Les chartes peuvent contenir des dispositions organisant les consultations éventuelles, préalables à l'élaboration d'un avis. Elles ne peuvent pas modifier la liste des procédures de consultation obligatoire, ni les délais dans lesquels l'organisme de gestion sera consulté. (CT)</p> <p>1^{er} cas : la charte a prévu des dispositions précises pour prendre un avis : Le syndicat mixte doit suivre ces dispositions (exemple : commission des avis).</p> <p>2^e cas : la charte ne dit rien : C'est le comité syndical qui est souverain quand à la manière d'instruire l'avis.</p>	<p>Attention, le fait d'écrire la procédure d'avis dans la charte, donne à cette procédure un caractère contractuellement opposable. Et le défaut de respect de cette procédure peut être attaquée et invalider l'avis pour vice de forme. (CT) Il peut être utile de ne pas entrer trop dans les détails dans la charte afin de garder au comité syndical de la souplesse dans la procédure.</p> <p>Dans tous les cas : il est fondamental de préparer l'avis. Différents dispositifs peuvent être conjointement mobilisés : une instruction technique, la consultation du conseil scientifique, une concertation des acteurs impliqués.</p> <p>Etre en amont : plus le Parc anticipera sur la connaissance du dossier : visite du site, participation à la consultation, porté à connaissance des données environnementales..., plus l'avis sera facile à prendre.</p> <p>Se référer, si possible, à des dispositions de la charte, à une procédure de consultation, ou bien encore à une doctrine élaborée par le comité syndical sur une question sensible.</p>
Le contenu de l'avis		<ul style="list-style-type: none"> - Favorable ou défavorable. - Avec des réserves ou avec des recommandations. - Motivé. 	Formuler une position claire, sinon la crédibilité du Parc peut être menacée.

		- Daté et signé des instances habilitées à l'émettre.	
La transmission, les délais de l'avis	- Dans le respect du calendrier des procédures. - Auprès des autorités administratives compétentes.	A défaut d'un avis formel pris dans les délais, la décision du Parc naturel régional est réputée favorable : « qui ne dit mot consent ».	Même si l'avis du Parc est favorable, il est l'occasion d'exprimer la place et les compétences du Parc dans les domaines concernés. Les délais très brefs pour prendre l'avis peuvent nuire à l'analyse du dossier. Pour cela, il est indispensable : - sur le fonds : d'anticiper dans la connaissance des dossiers. - sur la forme : de prévoir les délégations nécessaires permettant une bonne réactivité de l'organisme de gestion.
L'impact de l'avis sur la décision	C'est un avis simple : l'autorité compétente n'est pas tenue de le suivre.	L'avis simple du Parc pèsera d'autant plus dans la décision qu'il est objectivé au regard : - des dispositions de la charte (compatibilité, cohérence) ; - des différents outils d'aide à la décision, à l'appui de la mise en œuvre de la charte (SIG, schéma éolien, charte de paysage...) ; - des arguments techniques et/ou scientifiques développés ; - de la représentativité du signataire. - des dispositifs de concertations qui ont accompagné la préparation de la position du Parc.	Motiver l'avis en référence à des dispositions de la charte (dans un esprit de cohérence et de compatibilité), d'une procédure de consultation... Etre en amont : plus le Parc anticipera (connaissance et suivi du dossier), plus l'avis sera susceptible d'être entendu.
La communication sur l'avis	Il n'existe aucune obligation juridique		Dans un souci de bonne gouvernance : - transmettre aux communes et EPCI concernés l'argumentaire technique sur l'avis.



			- expliquer l'avis. Pour en faire un acte politique fort : communiqué de presse + explication de l'avis
--	--	--	--

I La délégation des avis au directeur

La délégation permet au Président d'attribuer au Directeur, nommé désigné, et placé sous son autorité le pouvoir de prendre des décisions pour son compte, "en lieu et place". Le CGCT ne comprend cependant aucune disposition sur ce sujet propres aux syndicats mixtes ouverts. Par transposition de l'article 5211-9 du CGCT, le Président peut donner une délégation dès lors que cette dernière est prévue par les statuts.

A la différence des délégations de compétence, le Président n'est pas dessaisi de sa compétence et peut continuer à prendre des avis dans le domaine considéré.

Modalités

La délégation doit être rendue possible par les statuts du syndicat mixte (cf. proposition rédactionnelle des statuts) et être notifiée au directeur par un arrêté. A défaut le comité syndical devra prendre une délibération.

Exemple de délibération portant délégation au directeur

« Objet : délégation au directeur du syndicat mixte de gestion et d'aménagement du PNR, pour émettre les avis.

« Vu le Code de l'environnement, notamment son article R. 333-14, et le CGCT, art. 5211-9

« LE SYNDICAT MIXTE DE....

« DELIBERE

« Délégation permanente est donnée à Monsieur (Madame), directeur du syndicat mixte de gestion et d'aménagement du Parc naturel régional, d'émettre les avis sous la surveillance et la responsabilité du Président, lorsque le syndicat mixte :

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

- est saisi de l'étude ou de la notice d'impact lorsque des aménagements, ouvrages ou travaux soumis à cette procédure en vertu des articles L. 122-1 à L. 122-3 et R. 122-1 à R. 122-16 sont envisagés sur le territoire du Parc.

I Pour en savoir plus

- **L'intervention des Parcs dans les procédures d'avis : retour d'expériences et pistes de progrès.** Journée technique : 28 mai 2001 – Lille. ENRx – FEDERATION DES PARCS NATURELS REGIONAUX.

- **Fiches juridiques sur les Parcs naturels régionaux.** Novembre 2007. A. TOURNIER et C. TREMBLAY. Espaces naturels régionaux Nord - Pas de Calais.

Les rôles, les missions et le fonctionnement des conseils scientifiques (MAJ 2009)

POURQUOI CREER UN CONSEIL SCIENTIFIQUE ?

➔ *Même si cela n'est pas défini par des dispositions réglementaires précises, il est indispensable que tous les Parcs soient dotés d'un conseil scientifique.*

La mise en place d'un conseil scientifique n'est pas obligatoire au plan réglementaire. Néanmoins, la circulaire du 4 mai 2012 insiste sur son utilité.

Les Parcs ont toutes marges de manœuvre pour être créatifs et audacieux dans la constitution d'un conseil scientifique. Ce conseil scientifique doit faire preuve d'une largeur de vue qui permette d'éclairer le Parc sur les relations science/société et de renforcer la spécificité des Parcs relative à l'expérimentation et la recherche, mais aussi au transfert d'expériences et à l'innovation.

Certes, des Parcs ont mené des partenariats de qualité sur des travaux de recherche sans pour autant disposer d'un conseil scientifique, certains travaux de recherche peuvent être conduits avec des scientifiques n'appartenant pas forcément au conseil scientifique du Parc même quand celui-ci existe. Néanmoins, l'existence d'un conseil scientifique présente un incontestable intérêt pour un Parc naturel régional.

Il convient également d'attirer l'attention sur l'attachement de la commission « Parcs » du

Conseil National de Protection de la Nature (CNPN) à l'existence d'un conseil scientifique et à son bon fonctionnement.

Cette réflexion est à relier avec les missions que le Parc, et notamment ses élus, souhaite confier à son conseil scientifique.

Ainsi, le comité syndical d'un Parc peut envisager de se doter d'un conseil scientifique pour une série (non exhaustive) de raisons :

- la production de connaissances nouvelles et/ou la **mobilisation des acquis de la recherche** pour l'action territoriale sont essentielles,
- l'apport de scientifiques dans le processus d'élaboration, de mise en oeuvre et d'évaluation de la charte est indispensable, notamment en introduisant une **dimension prospective**,
- le conseil scientifique peut constituer un bon système d'alerte sur des sujets liés aux missions et objectifs fondamentaux du Parc et apporter un **cadre méthodologique** aux actions du Parc,
- le conseil scientifique peut contribuer à renforcer la **lisibilité de la 5^e mission des Parcs relative à l'expérimentation et la recherche**, en développant et/ou facilitant les relations du Parc avec les milieux scientifiques et en contribuant à la reconnaissance du Parc,
- le conseil scientifique, par son activité d'éclairage des enjeux et d'apport d'une expertise collective, peut **stimuler la capacité**

d'innovation du Parc et appuyer le Parc dans son rôle de repérage et d'accompagnement de l'innovation portée par les acteurs territoriaux,

- etc.

DENOMINATION

➔ *Il est important d'interroger la dénomination généralement admise de « conseil scientifique » à l'aune des missions de cette instance consultative. En réponse à cette interrogation, il est ainsi préconisé d'harmoniser les différentes appellations en intitulant cette instance « conseil scientifique et prospectif » (CSP).*

Conseil ou comité ? Il s'agit d'un conseil dans la plupart des cas, ce qui répond bien à la **fonction consultative** généralement assignée à ce type d'instance.

Les Parcs ont choisi dans la grande majorité des cas la dénomination « conseil scientifique » mais on trouve également les appellations suivantes :

- conseil scientifique et technique (Alpilles)
- conseil scientifique et éthique (Camargue)
- comité scientifique et de prospective (Causses du Quercy)
- conseil scientifique et culturel (Landes de Gascogne)

La dénomination est à déterminer en fonction de la composition du conseil scientifique, qui doit logiquement découler de ses attributions, et de son rôle transversal vis-à-vis des commissions du Parc.

Elle peut aussi être réfléchie quand il s'agit de faire jouer les complémentarités entre les conseils scientifiques de différents territoires (réserves naturelles, réserves de biosphère,...) et/ou des entités (écomusées) s'imbriquant ou se superposant avec le territoire du Parc (Camargue, Brenne).

L'appellation « **conseil scientifique et prospectif** » (CSP) marque une évolution consécutive à l'élaboration de ces préconisations et reflète bien les missions fondamentales qui devraient être assignées à cette instance consultative : impulser, stimuler, décloisonner et apporter de la méthode dans les domaines transversaux⁵⁷ de la recherche,

⁵⁷ ces domaines de la recherche, de l'innovation et de la prospective sont transversaux par rapport aux sujets plus thématiques autour desquels les Parcs sont souvent

de l'innovation et de la prospective à l'échelle du territoire, du Parc et ses alentours.

PRINCIPES DE FONCTIONNEMENT ET ATTRIBUTIONS DU CSP

➔ *La mise en place d'un CSP doit être définie soigneusement, notamment au regard des responsabilités du comité syndical.*

Le CSP est placé auprès du comité syndical et doit donc travailler pour le Parc et avec le comité syndical. Son autonomie garantit la liberté de ses travaux. Le cadre de cette autonomie doit être connu de tous.

Deux principales fonctions peuvent être identifiées, ressortissant de deux logiques différentes, qui peuvent être complémentaires mais qui doivent être définies clairement :

- **auto-saisine**, prise d'initiative et force de proposition, capacité à exprimer sa position de manière indépendante, qui renvoie à une posture d'« observateur extérieur » : le CSP est alors plutôt un **aiguillon**, en étant « à côté » du Parc,
- **réponse à des sollicitations et saisines du Parc**, force de réaction et d'avis sur des sujets/projets précis, capacité à apporter un appui, voire à co-construire, qui renvoie plutôt à une posture de « contributeur interne » : le CSP est alors plutôt un **outil d'aide à la construction du projet** de territoire.

Le CSP doit pouvoir utiliser à bon escient et de façon nuancée ces deux types de posture, qui ne sont pas exclusives l'une de l'autre : un CSP de Parc se doit certes d'adhérer aux valeurs des Pnr sans pour autant se départir d'une certaine distanciation, la fidélité et la loyauté n'interdisant pas l'indépendance et l'esprit critique.

Les conditions de cette auto-saisine, de l'éventuelle expression autonome du conseil (conférences de presse, présentations au public) comme celles de la consultation du conseil scientifique doivent être définies, et connues de toutes les parties, car elles peuvent être la cause

organisés : environnement, urbanisme, énergie, agriculture,...

de dysfonctionnements avec les autres structures de gouvernance du Parc.

Dans le cadre de cette philosophie de fonctionnement, on peut dégager 4 grands types **d'attributions** possibles qui fondent la valeur ajoutée de l'existence d'un CSP :

- **éclairage** : mise en discussion scientifique (et/ou technique) et apport d'un regard scientifique collectif sur les enjeux auxquels est confronté le territoire et sur les grandes orientations prises par le Parc pour répondre à ces enjeux, en utilisant entre autres les démarches prospectives,
- **expertise** : utilisation des connaissances scientifiques (et/ou techniques) afin d'apporter un avis scientifique ou des éléments de réponse collective aux questions que se pose le Parc (ex : opportunité d'une opération et évaluation de ses impacts) ou qui sont posées au Parc (ex : avis demandés au Parc, au sens réglementaire du terme⁵⁸ ou non réglementaire), ou encore sur des projets de recherche soutenus par le Parc,
- **recherche** : production d'une réflexion scientifique territorialisée en mobilisant les acquis de la recherche, veille scientifique sur les enjeux émergents et traduction de ces enjeux en questions à poser aux organismes de recherche, chargés de mettre en œuvre l'activité de recherche proprement dite (rôle d'interface du CSP pour aider à la co-construction d'un sujet de recherche entre le gestionnaire qu'est le Parc et le monde de la recherche),
- **pédagogie** : contribution à la vulgarisation, l'application et la valorisation des recherches menées sur le territoire, participation à la mission du Parc en matière d'éducation, information, sensibilisation du public et des acteurs du territoire.

Le choix de tout ou partie de ces attributions nécessite de la part du Parc une vision très claire

⁵⁸ une étude est en cours, pilotée par le Parc des Pyrénées Ariégeoises, pour faire le point des pratiques des Parcs en matière d'émission d'avis (au sens réglementaire), afin de faire des recommandations (éventuellement valorisables à l'échelle du réseau des Pnr) pour positionner le plus efficacement possible le CSP, le comité syndical et les autres commissions du Parc dans ce processus

de ce qu'il attend de son CSP. Cette vision du Parc doit certainement être discutée et partagée avec le CSP.

Il est aussi préconisé qu'émerge de cette discussion la nécessité de déterminer un programme de travail du CSP pour la durée de son mandat. Une telle démarche est certainement structurante, en termes de cadrage des objectifs et des moyens financiers à y allouer, et peut ainsi éviter certaines frustrations réciproques.

Ce programme de travail peut notamment comprendre l'élaboration et le suivi scientifique d'un appel à projets de recherche sur des sujets ciblés, (co)piloté et/ou (co)financé par le Parc (Chartreuse), ou encore un programme cadre de recherches (Vosges du Nord)⁵⁹.

Remarque : certains chercheurs ne souhaitent pas nécessairement endosser une posture d'expert...une note de réflexion du CORP sur « science et expertise » est en cours de finalisation. En outre, il est apparu que le Parc n'a pas tant besoin d'une expertise individuelle de la part d'un membre du CSP ou encore de la somme des expertises individuelles de chacun des membres du CSP, mais bien d'une **expertise scientifique collective (ou partagée) de la part du CSP dans son ensemble**, que la connaissance scientifique soit disponible ou non⁶⁰.

COMPOSITION DU CSP

➔ **La constitution d'un CSP exprime des ambitions parfois contradictoires. Il est souhaitable que des scientifiques reconnus nationalement, voire internationalement, lui apportent une vision et une compétence aussi large que possible.**

Cependant leurs disponibilités sont souvent limitées. Si, par leur expérience concrète, des praticiens, des anciens acteurs de la vie du Parc peuvent fournir un appui utile, ils risquent néanmoins de manquer de la distance nécessaire.

⁵⁹ se référer à l'enquête réalisée en 2007 par la Fédération sur les conseils scientifiques et les principaux travaux de recherche et de prospective menés par les Parcs depuis 10 ans, citée en fin de document et disponible sur extranet

⁶⁰ avis scientifique, expertise collective ou partagée, science et expertise... : une sémantique encore floue, à approfondir prochainement dans le cadre d'une réflexion du réseau ?

➔ **Il est souhaitable que le plus possible des disciplines concernées par la vie du Parc soient représentées.**

Mais les conseils pléthoriques découragent leurs membres, qui n'ont pas le sentiment de disposer d'un temps d'expression suffisant. Conjuguer une ouverture suffisante du conseil scientifique et prospectif, un fonctionnement efficace et une implication de ses membres nécessitent de trouver des équilibres délicats.

I Mixité

Un premier aspect, qui découle pour partie des attributions du CSP, est celui de la **mixité de ses membres** : le CSP doit-il être uniquement composé de chercheurs ? Le terme est à entendre au sens large, incluant aussi bien des chercheurs reconnus par leurs pairs que des personnes capables de dérouler une démarche scientifique.

Il est important **d'éviter toute représentation institutionnelle** d'organismes socioprofessionnels ou scientifiques, afin de ne pas donner prise à des stratégies de lobbying.

Chaque Parc devra composer avec l'attractivité de son territoire, la proximité ou non d'un nombre plus ou moins important de centres de recherche et/ou d'universités, en favorisant également une mixité géographique, dans la mesure du possible.

Au vu de l'expérience dans certains Parcs d'un CSP pléthorique, il est préconisé de **restreindre le CSP à un « noyau dur » de 10-15 membres, plutôt scientifiques (chercheurs, enseignants-chercheurs, experts), de préférence encore en activité et désignés *intuitu personae*.**

Lorsque le conseil scientifique en place rassemble des chercheurs, des experts, des praticiens de toutes les disciplines en nombre plus important, il est souhaitable de constituer en son sein une **structure permanente restreinte** plus aisément mobilisable.

S'il peut parfois apparaître opportun d'intégrer au conseil scientifique quelques praticiens locaux et amateurs éclairés sensibles à l'approche scientifique, cela devrait rester très minoritaire, le conseil devant être pour l'essentiel constitué de scientifiques.

I Critères de choix

Au delà d'une pluridisciplinarité et en particulier d'un bon équilibre entre sciences de la vie et de la terre et sciences humaines, maintenant évidents pour tout le monde, il est aussi possible de choisir

les membres d'un CSP, non pas à partir d'une liste de disciplines nécessaires, mais en fonction de 5 critères qui apparaissent très importants :

- les **domaines de recherche ou d'expertise de ces personnes** correspondent à des enjeux sur lesquels le Parc souhaite travailler et approfondir la connaissance qu'il en a,
- la capacité de ces personnes à être des **hommes et des femmes de réseau**, capables de mobiliser une communauté scientifique (enseignement supérieur et organismes de recherche) sur leur domaine d'intervention,
- le souci **de panacher** la composition entre scientifiques **ancrés sur le territoire et extérieurs à lui**, en prise avec d'autres cénacles, à l'interface de problématiques pas forcément perceptibles à l'échelle du territoire,
- des qualités humaines d'ouverture et curiosité, de respect et écoute, mais aussi de rigueur, qui favorisent assurément un bon exercice de la **pluridisciplinarité ou en tout cas de la pluralité**,
- une sensibilité, voire une bonne connaissance des **outils et méthodes prospectives**.

Un CSP ainsi constitué n'est alors **pas une enceinte fermée** mais peut au contraire, en tant que de besoin et en mobilisant ses réseaux, inviter ponctuellement un spécialiste, constituer des groupes de travail plus ouverts, etc.

I Désignation des membres

La question de la présence d'élus dans un CSP (parmi ses membres, voire le président, qui peut être un scientifique et un élu) est sensible. Différents cas de figure existent dans le réseau des Parcs, avec des succès et des écueils et les avis sont assez partagés sur cette question.

Il est donc nécessaire de ne pas faire preuve de dogmatisme, et deux aspects apparaissent importants :

- savoir **répartir la marge de manœuvre des élus et des scientifiques de façon équitable et satisfaisante** pour les 2 types d'acteurs,
- encourager les acteurs dotés de **plusieurs casquettes à les utiliser de façon lisible**.

Au regard des liens du CSP avec le Parc et son comité syndical, afin de ménager le souci d'indépendance des scientifiques et tout en s'appuyant sur les mécanismes d'élection qui ne sont pas l'apanage des seuls personnels politiques,

il est ainsi préconisé de laisser aux Parcs une possibilité de choix entre 2 procédures :

- soit le président du CSP est désigné par le comité syndical, et il dispose alors de la liberté de composer son CSP en lien avec l'équipe technique du Parc, en sollicitant *in fine* une validation par le comité syndical sur cette composition,
- soit le CSP est composé de personnes désignées par le comité syndical sur proposition de l'équipe technique du Parc, et les membres du CSP ont alors la liberté d'élire en leur sein leur président, qui est ensuite proposé pour validation au comité syndical.

NB : le comité syndical peut déléguer la désignation (du président du CSP ou des membres du CSP selon le cas de figure) au bureau ou au président du syndicat mixte.

I Durée du mandat

Elle est variable d'un CSP à l'autre, mais il est clair qu'une limitation de la durée du mandat d'un CSP est indispensable : elle constitue l'occasion d'en renouveler le fonctionnement, la composition, etc... si besoin, ou au contraire de reconduire l'équipe si son fonctionnement est satisfaisant pour toutes les parties. Si la révision de la charte est une échéance incontournable, le mandat peut aussi être plus court (durées fréquentes : 3 ans, 5 ans, éventuellement renouvelable une fois).

Il est proposé de fixer la durée du mandat du CSP à **3 ans** et de réfléchir aux conditions de renouvellement de ce mandat pour les déterminer clairement. Il est notamment possible de caler le renouvellement du CSP sur celui du bureau du comité syndical, selon la périodicité prévue par les statuts du syndicat mixte (ce qui revient *grosso modo* à renouveler une fois le mandat de 3 ans). Le Parc veillera néanmoins à ne pas modifier trop fréquemment la composition du CSP, afin de garantir une certaine continuité de son action.

RELATIONS FONCTIONNELLES ENTRE LE CSP ET LE PARC (ELUS ET TECHNICIENS)

➔ *Etre président ou membre d'un conseil scientifique et prospectif est une activité accessoire, bénévole et personnelle.*

C'est dans l'équipe du Parc (ou en inter Parcs, cf. point 7.7) que se trouvent la permanence de l'engagement, les possibilités d'animation et de secrétariat. Les conditions dans lesquelles cette impulsion, cette aide matérielle et cet appui technique sont assurés conditionnent donc largement le fonctionnement du CSP.

I Relations avec le comité syndical

Il est fondamental de renforcer le lien et les échanges entre élus et scientifiques, de mieux se connaître, de partager les besoins et attentes réciproques, d'identifier les difficultés et les décalages, et ainsi de désamorcer les conflits éventuels.

Pour ce faire, la présence d'un (ou plusieurs) **élu référent** du comité syndical qui peut assister à tout ou partie des réunions du CSP et réciproquement l'invitation du président du CSP au comité syndical paraît être une excellente solution. On peut également prévoir que le CSP informe annuellement de ses travaux le comité syndical.

I Organisation des réunions du CSP et relations avec l'équipe technique du Parc

Outre le fait qu'il est indispensable que l'organisation et le secrétariat (voire la co-animation avec le président du CSP) des réunions du CSP soient assurés par un agent du Parc ou un secrétariat scientifique (cf. point 7), trois aspects sont également importants :

- au même titre qu'il peut exister un (ou plusieurs) élu référent, il est nécessaire qu'il y ait également un (ou plusieurs) technicien référent (chargé de mission, parfois un binôme de 2 chargés de mission ou directeur ou

directeur-adjoint) qui soit l'interlocuteur privilégié mais non exclusif du CSP,

- la mission donnée au technicien référent doit être transversale quant à l'animation des travaux du CSP afin qu'il soit en capacité de mobiliser tout ou partie de l'équipe du Parc en fonction des sujets traités par le CSP, et de veiller à une bonne articulation de cette instance consultative avec les commissions mises en place par le Parc,
- le technicien référent assure une mission d'interface vis-à-vis du président de CSP et de l'élu référent pour garantir une animation efficace des travaux (lors des réunions mais aussi pour le travail à mener « intersessions »).

I Financement

Il semble nécessaire d'attribuer un budget au fonctionnement du CSP, même modique, afin de pouvoir défrayer certaines dépenses liées aux réunions plénières (2 à 3 par an) et à d'éventuels groupes de travail ponctuels ou structurels.

En rappelant que le technicien référent consacre en moyenne 5 à 10 % de son temps (et de son coût salarial) à l'organisation et au suivi de l'activité du CSP, il est également souhaitable de prévoir des (co)financements spécifiques pour favoriser la structuration du programme de travail, la diffusion/valorisation des travaux de recherche, voire la réalisation de certains travaux.

RECONNAISSANCE ET VALORISATION DE L'ACTION DU CSP

➔ ***Un conseil scientifique et prospectif est d'autant plus motivé qu'il a le sentiment d'être utile, de répondre à un besoin clairement exprimé. Les questions qui lui sont posées, le niveau de gouvernance qui s'y exprime, la prise en compte et la valorisation des résultats de son travail sont à cet égard essentiels.***

Le CSP sera un élément significatif de la gouvernance du Parc s'il est effectivement sollicité pour fournir des avis et des éclairages qui seront réellement pris en compte par le Parc (même s'ils ne sont pas nécessairement suivis), s'il est invité à impulser ou suivre des activités de recherche et/ou

d'études dans le Parc qui seront effectivement mises à profit.

Il est également important de valoriser la « production » et les initiatives originales du CSP (voire de la communauté scientifique plus largement). Les quelques illustrations suivantes ont fait leurs preuves :

- séance annuelle du comité syndical consacrée aux activités du CSP : bilan et propositions nouvelles ; audition régulière du président du CSP par le comité syndical,
- rencontre scientifique (bis)annuelle sur les recherches menées sur le territoire du Parc, événements scientifiques (sciences en fête, veillées du Parc, etc.)
- publications : notamment de travaux intéressants pour le Parc même s'ils n'ont pas vocation à être valorisés de façon « académique », dans des supports de type « cahiers scientifiques » ou selon des formats plus ramassés (4 pages) envoyés à toutes les communes, ou encore en téléchargement dans le centre de ressources web des Parcs naturels régionaux.

Il est enfin essentiel de stimuler l'intérêt des membres du CSP à y participer. Pour un jeune chercheur, l'appartenance à un CSP est parfois difficilement valorisable auprès de ses pairs, mais le Parc doit néanmoins s'attacher à faire valoir les atouts suivants :

- il est un territoire d'expérimentation des relations sciences/société et il y a un continuum évident entre recherche et expérimentation,
- il est un lieu où peut se construire une « société de la connaissance », en articulant savoirs académiques et savoirs profanes,
- il est susceptible d'organiser des publications, des rencontres scientifiques,
- il est l'occasion de se confronter au défi de la vulgarisation, vers des publics variés,
- il est aussi l'occasion, au sein du groupe de réflexion qu'est un CSP, de travailler en pluridisciplinarité à une échelle territoriale, de placer et encadrer des stagiaires et thésards, de mutualiser des idées et des travaux, etc.

Pour mémoire, le CORP a produit une note de réflexion intitulée : « la recherche dans et pour les Parcs : promouvoir des pratiques durables ».

MUTUALISATION ET EMERGENCE DE DEMARCHES INTER- PARCS

Manque de scientifiques disponibles, prolifération d'instances scientifiques perçues comme un outil d'aide au décryptage de complexités territoriales croissantes, augmentation du nombre de Parc naturel régional ...

➔ **Que ce soit à l'échelle d'un territoire de Parc ou à une échelle régionale ou encore de massif, il est important de réfléchir à l'opportunité de fusionner des structures qui peuvent être redondantes ou de mutualiser des moyens, humains ou financiers, dans une logique de rationalisation ou d'accroissement des synergies**

S'il demeure pertinent de recommander l'existence d'un conseil scientifique pour chaque Parc naturel régional, quelques pistes intéressantes de mutualisation méritent d'être portées à l'attention du réseau.

A l'échelle d'un territoire de Parc, qui peut abriter des réserves naturelles, mais aussi des zones Natura 2000 (théoriquement dotées d'un comité scientifique biogéographique)..., il est important de réfléchir aux complémentarités et/ou redondances entre leurs instances scientifiques afin de déterminer, au cas par cas, s'il serait pertinent de les fusionner ou non.

Deux principaux cas de figure existent, au vu de certaines contraintes et caractéristiques :

- **fusion de CS de plusieurs entités** territoriales (Parc naturel régional, Réserves naturelles régionales et nationales, Natura 2000,...) ou institutionnelles (écomusée, maison de la Loire, projets à inscrire au patrimoine mondial,...) pour faire face à une pénurie de scientifiques, par souci de rationalisation autour de problématiques communes,
- **maintien ou création d'un CSP pour chacune de ces entités** territoriales ou institutionnelles en partant du principe que **leurs spécificités peuvent l'exiger**, quitte à mutualiser ponctuellement ou structurellement sur d'autres aspects.

L'exemple du Conseil Scientifique de l'Environnement du Nord Pas-de-Calais (CSENPC),

Les syndicats mixtes des Parcs naturels régionaux – Version 5 novembre 2014.

de par son histoire et son fonctionnement particulier (association regroupant des scientifiques régionaux, financée par la Région, au service des 3 Parcs mais aussi des collectivités locales, etc....) montre son intérêt mais aussi ses limites, notamment sur l'ancrage territorial de l'action du CSENPC.

Pour les Parcs naturels régionaux, il est donc préconisé de maintenir le principe d'un CSP par Parc, doté d'un nombre restreint de membres. En revanche, il est possible de mutualiser, non pas nécessairement les structures, mais plutôt les activités de recherche au sens large, de façon permanente ou le temps d'un projet :

- de façon plus institutionnelle, deux réflexions en cours en 2009 sont particulièrement intéressantes :

- 1) en Rhône Alpes : les Parcs de Chartreuse et du Massif des Bauges, puis du Vercors, Pilat, Haut-Jura, en y associant également un projet de Parc (Baronnies provençales), réfléchissent avec le soutien de la Région aux contours d'une organisation régionale du travail scientifique. Un « conseil d'orientation scientifique inter-Parcs Rhône-Alpes » (COSIPRA) serait chargé de la coordination du réseau des CSP (existants ou à créer) des Parcs, afin d'articuler les travaux scientifiques menés dans chacun des Parcs et d'améliorer les échanges et l'interconnaissance entre les Parcs et les institutions de recherche de proximité,
- 2) en Ile de France : les 4 Parcs réfléchissent à la création d'un secrétariat scientifique partagé qui prendrait la forme d'une personne recrutée par l'un des Parcs, (co)financée par la Région et qui viendrait en appui aux équipes de Parcs pour animer, suivre et stimuler les travaux de leurs CSP, et faire le lien avec les institutions de recherche,

- le temps d'un projet : les 5 Parcs de la Région PACA ont répondu ensemble à l'appel à projets du MEEDDAT-DIACT en déposant un projet visant à clarifier le concept de trame verte et bleue, et de proposer une méthodologie d'approche à l'élaboration de laquelle les conseils scientifiques des 5 Parcs ont participé.

Concernant **les conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel (CSRPN)**, il est rappelé que, au-delà de leur mission première relative à la mise en place des zones nationales d'intérêt faunistique et floristique (ZNIEFF) et du réseau Natura 2000, ils peuvent être saisis (par le préfet ou la Région) pour donner un avis sur les projets de charte. La

composition du CSRPN est comme son nom l'indique, équilibrée entre les différentes disciplines relatives au patrimoine naturel. L'avis que peut rendre un CSRPN se réfère donc à sa compétence.

La Fédération estime que **les CSRPN n'ont pas la légitimité pour faire office de CSP d'un territoire de Parc**, dont les enjeux débordent les problématiques liées au patrimoine naturel. Toutefois, ceux-ci peuvent être associés aux travaux du CSP (cf. art. 2.2.1.1. de la circulaire du 4 mai 2012).

Les Parcs naturels régionaux sont des outils de gestion de la complexité et ont à ce titre besoin de la contribution scientifique si celle-ci s'inscrit bien dans un appui au décryptage de cette complexité sociale, voire sociétale. L'existence d'un conseil scientifique et prospectif permet de répondre à ce besoin **et il importe que le CSP soit mentionné dans la charte et dans les statuts du syndicat mixte et enfin qu'il soit doté d'un règlement intérieur.**

I Pour en savoir plus

En téléchargement sur le Centre de ressources de la Fédération <http://centre-de-ressources.parcs-naturels-regionaux.fr/> :

- l'enquête réalisée en 2007 par la Fédération sur les conseils scientifiques et les principaux travaux de recherche et de prospective menés par les Parcs depuis 10 ans,
- les règlements intérieurs des conseils scientifiques recueillis à l'occasion de cette enquête,
- les éléments sur les conseils scientifiques dans les nouvelles générations de chartes, recueillis à la faveur du travail mené en 2009 sur les stratégies de gouvernance participative,
- l'annuaire des membres des conseils scientifiques des Parcs, encore incomplet mais que chaque Parc est invité à actualiser.



Annexes

Compétences et missions, clarifications sémantiques

	MISSION	COMPETENCE
Définition (Petit Robert)	<p>« Charge donnée à quelqu'un de faire quelque chose »</p> <p>« But, tâche que l'on se donne à soi-même avec le sentiment d'un devoir »</p> <p>« Action, but auquel un être semble destiné »</p>	<p>« Aptitude reconnue légalement à une autorité publique de faire tel ou tel acte dans des conditions déterminées »</p> <p>« Connaissance approfondie, reconnue, qui confère le droit de juger ou de décider en certaines matières »</p>
Usages juridiques et administratifs	- Absence de références juridiques ou administratives	<p>- Au niveau juridictionnel : La compétence territoriale d'une juridiction s'exerce dans un champ géographique spécifique et sa compétence d'attribution est basée sur la nature et le montant des affaires susceptibles d'être traitées.</p> <p>- Au niveau du pouvoir administratif : les pouvoirs exercés par l'administration sont devenus des compétences avec le développement de l'Etat de droit. La compétence d'un organe administratif est entendue comme l'aptitude qui lui est reconnue par le droit pour accomplir des actes au nom d'une collectivité administrative.</p> <p>- Au niveau des collectivités territoriales : la notion de compétence inclut à la fois les attributions légales de compétence (notamment celles qui résultent des lois de décentralisation) et la clause générale de compétence. Ces deux modes sont complémentaires. En matière de compétence d'attribution, c'est l'intérêt local qui est présumé par le législateur et tout le champ d'initiative est laissé aux collectivités pour l'application de la clause générale de compétence.</p> <p>- Au niveau de l'intercommunalité : selon le CGCT, les communautés « exercent de plein droit, au lieu et place des communes membres, pour la conduite d'action d'intérêt communautaire, des compétences relevant » des blocs de compétences prévues par la loi.</p>
Usages par la jurisprudence		Arrêt du 5 janvier 2006, TA Lyon, Commune de Lorette : « (...) considérant que, d'une part, le syndicat mixte du Parc naturel du Pilat assume des compétences en matière de protection de l'environnement, de coordination de l'urbanisme, de culture et de tourisme... » : le tribunal évoque ici les compétences « Parc » définies au sens de l'objet du Parc.
Usages par les pouvoirs publics ou par les Parcs	Dans les usages, de nombreux Parcs ainsi que la Fédération des Parcs qualifient les domaines d'intervention définis à l'article R333-1 du code de l'environnement de « missions »	Circulaire de la DGCL du 22 juin 2006 : « (...) un Parc naturel régional a des compétences propres de coordination (...) »

	des Parcs.	
Implications	<p>Objet : le Parc (la Charte)</p> <p>La notion de mission englobe les différentes actions du Parc dont les objectifs sont énoncés par l'article R 333-1 du code de l'environnement.</p> <p>La mission d'un Parc (plutôt que du syndicat mixte gestionnaire de ce Parc) fait référence au but à atteindre par l'ensemble des partenaires l'ayant approuvé.</p> <p>La mission a un contenu « idéologique », c'est un objectif, un résultat à atteindre, un principe qui justifie l'action d'un Parc, mais à teneur opérationnelle trop faible pour l'appliquer à l'intervention d'un syndicat mixte de Parc.</p> <p>Parler de mission permet de désigner les grands objectifs d'un Parc, sa raison d'être. Cependant, la consistance qu'on peut donner à ce terme reste incertaine pour parler du fondement du droit à agir du syndicat mixte du Parc et ne permet pas de construire des bases opérationnelles assez solides pour une adhésion conjointe communes/EPCL.</p> <p>La notion de mission renvoie à la Charte et permet aux acteurs du projet de travailler ensemble sur un même objectif.</p>	<p>Objet : le syndicat mixte</p> <p>La notion de « compétence » revêt un caractère plus opérationnel car elle fonde le droit à agir du syndicat mixte en tant qu'acteur privilégié dans un secteur donné.</p> <p>La compétence d'un syndicat mixte c'est la capacité d'intervenir, dans le cadre des missions du Parc.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Un syndicat mixte de Parc ne tire pas son droit à agir d'un transfert de compétence des collectivités membres mais bien des textes, l'article R333-15 du code de l'environnement : cohérence, coordination et animation. On peut à ce titre parler de « compétences propres » (ou compétences propres) pour un PNR. <p>Cette terminologie permet aussi de définir le régime applicable aux actions des syndicats mixtes de Parcs, c'est-à-dire permettre une distinction entre :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les actions entreprises par le syndicat mixte en tant que titulaires de compétences transférées au sens de l'article L 5211-17 du CGCT, - et celles qui sont réalisées par le syndicat mixte au titre des « compétences » définies par l'article R. 333-15 du code de l'environnement.



www.parcs-naturels-regionaux.fr



Fédération des Parcs naturels régionaux de France

9 rue Christiani 75018 Paris

Tel : 01 44 90 86 20 / Fax : 01 45 22 70 78

E-mail : info@parcs-naturels-regionaux.fr