



M^e ADELINE PARADEISE

AVOCATE AU BARREAU DE PARIS

www.adelineparadeise.fr
cabinet@adelineparadeise.fr



Le 23 octobre 2023

Note juridique

La valeur juridique de la Charte des parcs naturels régionaux

Cette note a vocation préciser la valeur juridique de la Charte des parcs naturels régionaux ainsi que des autres documents qui peuvent être édités par eux.

Table des matières

I-	La valeur juridique de la Charte	2
A-	La valeur juridique intrinsèque de la Charte	2
1-	Une charte à la valeur juridique reconnue	2
2-	Une Charte qui ne peut pas tout	4
B-	La valeur juridique des autres documents des parcs naturels régionaux	7
1-	La valeur juridique du plan et des diverses annexes de la Charte	7
2-	La valeur juridique des autres documents et délibérations	9
II-	Les relations entre la Charte et les documents d'urbanisme	10
A-	Les relations de compatibilité	11
B-	Le rôle renforcé de la Charte en cas d'absence de SCOT	12
III-	Les conséquences de l'irrespect de la Charte	15
A-	Les conséquences pour les actes administratifs pris en contradiction avec la Charte	16
B-	Les conséquences pour le parc régional	17

I- La valeur juridique de la Charte

La Charte de parc naturel régional a une valeur juridique intrinsèque qui contraint les personnes publiques signataires (A). Cette valeur juridique a été étendue à d'autres documents, tels que les annexes au rapport, qui n'étaient pas prévus *stricto sensu* par le Code de l'environnement. Mais cette assimilation ne trouve pas à s'appliquer pour tous les documents émis par le gestionnaire du parc (B).

A- La valeur juridique intrinsèque de la Charte

La valeur juridique de la Charte est reconnue par le Code de l'environnement et a été confirmée par la jurisprudence du Conseil d'État (1). Ce dernier a précisé ce qui pouvait et ce qui ne pouvait pas être prévu dans ladite Charte (2).

1- Une charte à la valeur juridique reconnue

Selon le V de l'article L.333-1 du Code de l'environnement :

« L'État et les collectivités territoriales adhérant à la charte appliquent les orientations et les mesures de la charte dans l'exercice de leurs compétences sur le territoire du parc. Ils assurent, en conséquence, la cohérence de leurs actions et des moyens qu'ils y consacrent. L'État et les régions adhérant à la charte peuvent conclure avec l'organisme de gestion du parc un contrat en application du contrat de plan État-régions. Les documents d'urbanisme et les règlements locaux de publicité prévus à l'article L. 581-14 doivent être compatibles avec les orientations et les mesures de la charte. »

Dès 2004, le Conseil d'État énonce qu'il appartient aux différentes collectivités qui ont signé la Charte « *de prendre les mesures et de mener les actions propres à assurer la réalisation des objectifs de la charte et de mettre en œuvre les compétences qu'elles tiennent des différentes législations, dans toute la mesure où elles leur confèrent un pouvoir d'appréciation, dans un souci de cohérence qui est une condition de leur légalité* »¹.

Ainsi, selon le Conseil d'État **les personnes publiques signataires de la Charte** sont obligées par cette dernière. Elles ont **l'obligation d'agir, de mettre en œuvre des mesures pour parvenir aux objectifs**

¹Conseil d'État, 6ème et 1ère sous-sections réunies, 27 février 2004, 198124, consultable ici

qu'elle énonce. Cette obligation d'action a pour limites celles de leurs compétences et de leur pouvoir d'appréciation dans l'exercice de ces dernières¹.

Toujours selon la lecture de l'article L.333-1 du Code de l'environnement faite par le Conseil d'État, l'État et les collectivités publiques signataires ne doivent pas seulement mettre en cohérence leurs actions avec les objectifs de la Charte, mais **également les moyens qu'elles y consacrent**².

Ainsi, **même lorsqu'un document d'urbanisme ou de planification n'est pas soumis, par le Code de l'urbanisme, à une exigence de compatibilité avec les orientations et mesures prévues par la Charte, il appartient aux personnes publiques signataires de veiller à ce que leurs décisions prises sur leur fondement ou pour leur application ne soient pas incohérentes avec celle-ci**³. Le juge administratif exerce un **contrôle normal**⁴ sur le respect de cette obligation de cohérence⁵. Cela signifie que son contrôle est plus précis qu'un simple contrôle sur l'erreur manifeste d'appréciation⁶, sans aller jusqu'au plein contrôle de proportionnalité des mesures prises⁷.

¹*Ibid.* et par exemple : Conseil d'État, 6ème sous-section jugeant seule, 16 juillet 2012, 351846, consultable ici.

²*Ibid.*

³Conseil d'État, 6ème et 4ème sous-sections réunies, 28 mai 2003, 223851, consultable ici.

⁴Dans le cadre de ce contrôle, les juridictions administratives effectuent un plein contrôle de la qualification juridique des faits. « Ce contrôle normal de la qualification des faits aboutit à un contrôle de la décision elle-même lorsque celle-ci résulte d'un seul choix binaire : admettre ou refuser, expulser ou non un étranger... Lorsque le choix est plus ouvert (par exemple, si, en cas de faute, diverses sanctions sont possibles), contrôle de la qualification des faits et contrôle de la décision qui en découle sont dissociés. » (Nicolas CHIFFLOT, Maxime TOURBE, *Droit administratif*, Sirey, 18^e édition, octobre 2022, p.873)

⁵*Ibid.*

⁶L'erreur manifeste d'appréciation peut être définie ainsi : « C'est une erreur grossière, flagrante, repérable par le simple bon sens, et qui entraîne une solution choquante dans l'appréciation des faits par l'autorité administrative. [...] Il s'étend [...] à de nombreux domaines où, l'action administrative n'étant pas encadrée par les textes, il constitue un palliatif à l'absence de contrôle sur la qualification juridique des faits : par ex. au domaine de la haute police, s'agissant des publications étrangères [...], ou de l'expulsion des étrangers [...]. On retrouve l'erreur manifeste dans les matières supposant une appréciation technique (équivalence d'emplois publics, notoriété médicale...), et celles où un contrôle de la qualification juridique des faits amènerait le juge à substituer totalement son appréciation à celle de l'Administration (**site devant être protégé, zonage d'un POS/ PLU...**). [...] » (A. VAN LANG, G. GONDOUIN, V. INSERGUET-BRISSET, *Dictionnaire de droit administratif*, Sirey, 8^e édition, avril 2021, p.239-240)

⁷Dans ce cadre, « une décision ne sera régulière qu'à la condition d'être véritablement proportionnée aux faits, c'est-à-dire nécessaire à la réalisation de l'objectif visé. » (Nicolas CHIFFLOT, Maxime TOURBE, *Droit administratif*, Sirey, 18^e édition, octobre 2022, p.873)

Par exemple, lorsque l'autorité administrative compétente est saisie d'une demande d'autorisation d'implanter ou d'exploiter une installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE) au sein d'un parc naturel régional, **elle doit s'assurer de la cohérence de la décision individuelle sollicitée avec les orientations et mesures présentes dans la charte de ce parc et les documents qui y sont annexés**. Pour vérifier cette cohérence, la personne publique doit prendre en compte notamment le lieu d'implantation, la nature des ouvrages et les nuisances associées à leur exploitation¹. Il s'agissait en l'espèce d'une autorisation d'exploiter un parc éolien.

On peut donc en déduire que la Charte s'impose bien aux personnes publiques qui en sont signataires, **elles doivent l'appliquer dans le cadre des décisions qu'elles prennent lorsqu'elles ont une marge d'appréciation** (donc dès lors qu'elles ne sont pas en situation de compétence liée²). Cette jurisprudence a été rappelée par le Conseil d'État en 2022³.

Conclusion :

Les personnes publiques signataires de la Charte ont l'obligation de veiller à la **cohérence** de leurs diverses décisions avec la Charte. Cette obligation concerne notamment les décisions individuelles prises par ces personnes publiques, telles que les autorisations d'urbanisme.

2- Une Charte qui ne peut pas tout

Dans une décision de 2004⁴, le Conseil d'État énonce que la charte d'un parc naturel régional ne peut légalement contenir de règles opposables aux tiers, qu'il s'agisse de règles de fond ou de procédure. Cette décision, assez restrictive concernant le contenu des chartes de parcs naturels régionaux, a été par la suite amendée par la décision du Conseil d'État du 8 février 2012 confirmée en 2014 et 2022, qui ouvre potentiellement la porte à l'application d'une nouvelle logique juridique pour comprendre les limites à ce qui peut entrer dans les prévisions des chartes et de leurs annexes.

¹Conseil d'État, 6ème - 5ème chambres réunies, 21 avril 2022, 442953, consultable ici.

²Une autorité administrative est en situation de compétence liée quand elle n'a pas de marge d'appréciation quant à la décision à prendre.

³Conseil d'État, 6ème - 5ème chambres réunies, 31 octobre 2022, 444948, consultable ici, point 13.

⁴Conseil d'État, 6ème et 1ère sous-sections réunies, 27 février 2004, 198124, consultable ici.

Ainsi, la décision précitée du Conseil d'État de 2012¹ annule le classement du parc naturel régional du Massif des Bauges, mais uniquement en tant qu'il a adopté les dispositions de la Charte figurant aux alinéas 3 et 5 du point 5.1. du document intitulé « *Spécifications particulières aux carrières* ». L'illégalité est donc bien circonscrite à ces deux alinéas et tient au fait qu'ils imposent aux exploitants de carrière le respect d'obligations de procédures qui s'ajoutent à celles déjà prévues pour la délivrance des autorisations d'installations classées et par la législation relative aux carrières. Le Conseil d'État considère que la Charte du parc ne pouvait légalement prévoir de telles obligations procédurales supplémentaires, mais par contre qu'elle pouvait bien édicter des spécifications particulières aux carrières du parc déterminant des orientations de protection, de mise en valeur et de développement ainsi que des mesures permettant leur mise en œuvre notamment pour guider l'action des collectivités publiques dans l'exercice des compétences qui leur sont reconnues par la loi sur le territoire du parc, tant qu'elles n'ont pas pour effet d'imposer par elle-même d'obligations aux tiers, c'est-à-dire aux personnes non signataires de la Charte. **Pour être légales, ces règles précises doivent² :**

- **être ancrées dans l'un des objectifs que la loi assigne aux parcs naturels régionaux,**
- **être nécessaires à la mise en œuvre des orientations de la Charte et**
- **ne pas méconnaître des règles résultant de législations particulières régissant spécifiquement la ou les activités concernées.**

Sous ces trois conditions cumulatives, la Charte peut prévoir des dispositions permettant de mettre en œuvre ses orientations. **Ces mesures peuvent être précises et se traduire par des règles de fond avec lesquelles les décisions prises par l'État et les collectivités territoriales adhérant à la charte devront être cohérentes³.**

Le Conseil d'État a fait application de cette nouvelle jurisprudence notamment dans un arrêt de 2014 où il confirme la légalité d'une charte définissant un zonage pour la localisation de carrières⁴.

¹ Conseil d'État, 8 février 2012, Union des industries de carrières et matériaux de construction de Rhône-Alpes, n° 321219, publié au recueil Lebon, consultable ici

² Cette interprétation de l'arrêt du Conseil d'État du 8 février 2012 précité est confirmée par les conclusions du rapporteur public Nicolas Agnoux sur l'arrêt du Conseil d'État du 21 avril 2022, consultables ici.

³ Conseil d'État, 8 février 2012, Union des industries de carrières et matériaux de construction de Rhône-Alpes, n° 321219, publié au recueil Lebon, consultable ici

⁴ Conseil d'État, 25 juin 2014, *UNICEM Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon*, n° 366007, aux tables, consultable ici.

Avant même cette jurisprudence, la cour administrative d'appel de Versailles¹ avait jugé qu'une charte pouvait prévoir que sur les zones d'intérêt et de sensibilité paysagère (qui sont identifiées spécifiquement) il n'était pas possible pour les documents d'urbanisme de prévoir une extension urbaine ni des constructions autres que certaines qui étaient spécifiquement listées dans la Charte.

Ainsi, une Charte peut prévoir des règles relatives à l'implantation de zones d'activité². Elle peut également prévoir des zones où l'implantation d'éoliennes ne sera pas possible (en l'espèce, les secteurs concernés par des études de classement « sites paysagers d'intérêt national » des ensembles paysagers « crêts et cirque de la Valla-en-Gier » et « haute vallée du Furan »)³.

De plus, le Conseil d'État semble adopter une interprétation large des domaines sur lesquels peuvent porter la Charte et ses annexes. Ainsi, dans la décision du Conseil d'État du 31 octobre 2022⁴ précitée, il admet qu'une Charte puisse promouvoir la connaissance et l'apprentissage des langues régionales, en incluant cette mission dans celle d'être « *un cadre privilégié des actions menées par les collectivités publiques en faveur de la préservation [...] du patrimoine [...] culturel* » prévue à l'article L.333-1 du code de l'environnement.

Conclusion :

La jurisprudence du Conseil d'État admet que la Charte puisse contenir des règles précises si elles respectent trois conditions cumulatives :

- être ancrées dans l'un des objectifs que la loi assigne aux parcs naturels régionaux,
- être nécessaires à la mise en œuvre des orientations de la Charte et
- ne pas méconnaître des règles résultant de législations particulières régissant spécifiquement la ou les activités concernées.

Ces règles plus précises peuvent notamment concerner l'implantation d'ouvrages de production d'énergie.

¹Cour administrative d'appel de Versailles, 2ème Chambre, 29 décembre 2011, 10VE00269, consultable ici.

²Conseil d'État, 6ème et 1ère sous-sections réunies, 29 avril 2009, 293896, publié au recueil Lebon, consultable ici

³Cour administrative d'appel de Lyon, 7ème chambre, 30 mars 2023, 20LY02419, consultable ici.

⁴Conseil d'État, 6ème - 5ème chambres réunies, 31 octobre 2022, 444948, consultable ici.

B- La valeur juridique des autres documents des parcs naturels régionaux

Concernant la valeur juridique des documents autres que le rapport de la Charte, il est particulièrement important de distinguer les documents qui sont adoptés lors de la même procédure que le rapport de la Charte (1) des documents adoptés selon une autre procédure (2)

1- La valeur juridique du plan et des diverses annexes de la Charte

L'article R.333-3 du code de l'environnement prévoit que la Charte comprenne, en plus de son rapport, des annexes qu'il liste :

- « a) La liste des communes figurant dans le périmètre d'étude ;*
- b) La liste des communes et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui ont approuvé la charte ;*
- c) Une carte identifiant les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ayant approuvé la charte et ceux ne l'ayant pas approuvé ;*
- d) Les projets de statuts du syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc en cas de procédure de classement et, en cas de procédure de renouvellement de classement, le cas échéant, les modifications qu'il est projeté d'apporter aux statuts existants ;*
- e) L'emblème du parc ;*
- f) Le plan de financement portant sur les trois premières années du classement prévu par le II de l'article L. 333-1. »*

Le Conseil d'État¹ a récemment confirmé qu'il est possible de prévoir des annexes supplémentaires à celles prévues par l'article R. 333-3 du code de l'environnement. En l'espèce il s'agissait d'une annexe sur la « Maîtrise des loisirs motorisés en espace naturel ».

Mais la jurisprudence administrative avait déjà admis la légalité et la valeur juridique de ces annexes, qui est la même que le reste de la Charte. Ainsi, dans une décision de 2012, la cour administrative d'appel de Douai² a vérifié la comptabilité d'une demande de classement en zone constructible, d'un

¹Conseil d'État, 6ème - 5ème chambres réunies, 31 octobre 2022, 444948, mentionné aux tables du recueil Lebon, consultable ici

²Cour administrative d'appel de Douai, 1re chambre - formation à 3, 14 décembre 2012, 11DA01933, consultable ici

terrain en zone urbaine d'équipement et en zone d'activité économique, avec la Charte du parc naturel régional stricto sensu, mais également avec la fiche communale figurant dans la notice de cette charte.

En 2014, le Conseil d'État valide la légalité d'un zonage concernant l'implantation des carrières¹. La même année, il a également jugé que la notice annexée au plan de référencement d'un parc naturel régional, qui définissait les **zones d'intérêt et de sensibilité paysagère**, devait être considérée comme faisant partie intégrante du rapport de la charte et donc avait la même valeur juridique².

Dans une décision de 2014³, la cour administrative d'appel de Douai a jugé qu'ont la même valeur juridique que la Charte, la notice⁴ qui complète son plan, qui comprend des cartons thématiques et ses fiches communales assorties le cas échéant de croquis (qui explicitent pour chaque commune adhérente à la Charte les orientations et les mesures du rapport de la charte). La cour a considéré que la notice faisait partie intégrante du rapport de la Charte. Dans cette décision, **la cour vérifie le caractère nécessaire des prescriptions qui sont présentes dans ces documents** et qui concernent l'autorisation d'urbanisme litigieuse. Ces prescriptions étaient particulièrement précises, car elles visaient directement l'expansion du centre commercial E. Leclerc au lieu dit « Le Coq chantant ». Cette décision est donc également une application de la jurisprudence précitée du Conseil d'État de 2012⁵ concernant les mesures précises incluses dans une Charte.

Dans une décision récente, le tribunal administratif de Marseille⁶, alors même qu'il existe en l'espèce un SCOT applicable, vérifie la **compatibilité d'un projet d'implantation d'un parc photovoltaïque avec le principe n° 3 de l'annexe 25 de la Charte du parc naturel régional du Verdon** selon lequel :

¹Conseil d'État, 25 juin 2014, *UNICEM Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon*, n° 366007, aux tables, consultable ici.

²Conseil d'État, 12 février 2014, Commune d'Épinay-Champlâtreux, n° 357215

³Cour administrative d'appel de Douai, 1re chambre - formation à 3, 6 mars 2014, 12DA00195, consultable ici.

⁴Pour une autre décision qui donne également la même valeur juridique à une notice annexée au plan de la Charte, dont il est fait mention dans le rapport de ladite charte : Cour administrative d'appel de Versailles, 2ème Chambre, 29 décembre 2011, 10VE00269, consultable ici.

⁵Conseil d'État, 8 février 2012, Union des industries de carrières et matériaux de construction de Rhône-Alpes, n° 321219, publié au recueil Lebon, consultable ici

⁶Tribunal administratif de Marseille, 4ème Chambre, 19 décembre 2022, 1910325, paragraphes 4 et 5, consultable ici.

« **Certains espaces** à usages agricoles et les espaces naturels à enjeux patrimoniaux et paysagers du Parc naturel régional du Verdon **n'ont pas vocation à recevoir des équipements du type centrale solaire photovoltaïque ou thermique de grande surface au sol**. Par espaces à usages agricoles et espaces naturels à enjeux patrimoniaux et paysagers nous entendons : les terres agricoles exploitables, c'est-à-dire dédiées à une production agricole telles que : les terres arables [...]; les cultures permanentes [...]; les prairies permanentes fauchées [...] les terrains présentant un caractère stratégique dont la perte pourrait mettre en péril l'activité agricole d'un ou plusieurs exploitants agricoles [...]. Les espaces naturels à enjeux patrimoniaux et paysagers () les zones de sensibilités écologiques " [...]. »

Il paraît donc particulièrement utile, lorsque le syndicat mixte gestionnaire du parc souhaite encadrer l'installation d'ouvrages de production d'énergie, d'inclure dans la Charte de telles dispositions.

Conclusion :

Il est possible d'intégrer des annexes à la Charte au surplus de celles prévues par le Code de l'environnement. Ces annexes peuvent prévoir notamment des mesures plus précises, sur une partie du territoire du parc, pour compléter et appliquer le contenu du rapport.

Il paraît dès lors possible de prévoir une cartographie juridiquement contraignante concernant l'implantation des ouvrages de production d'énergie, ou une cartographie des zones naturelles ou paysagères à protéger.

2- La valeur juridique des autres documents et délibérations

Les avis rendus par les syndicats mixtes des parcs naturels régionaux peuvent permettre d'**aiguiller l'appréciation du juge administratif quant à la compatibilité d'un projet, par exemple de plan local d'urbanisme, avec la Charte du parc**¹.

¹Par exemple, voir la décision de la cour administrative d'appel de Toulouse, 4ème chambre, 2 février 2023, 21TL00566, en son point 22

Cependant, les documents qui ne sont ni la charte, ni son plan, ni ses annexes n'ont **pas la même valeur juridique** que ces derniers. Ainsi, le rapporteur public Nicolas Agnoux¹, dans ses conclusions sur la décision du Conseil d'État du 21 avril 2022, précise que **ne peuvent être invoquées devant les juridictions, concernant la légalité des décisions individuelles prises, que la charte « dans ses différents éléments constitutifs que sont le rapport, le plan et les annexes »**. Il effectue donc une assimilation de ces différents éléments au sein de l'appellation générale de Charte et indique qu'« *il n'y a pas lieu d'opérer de hiérarchie entre ces éléments* ». Les **schémas éoliens** édictés par certains parcs en dehors de la procédure d'adoption de leur Charte ne lui sont donc pas assimilables, toujours selon le rapporteur public.

Ces documents ne sont cependant pas vains. Ainsi, ils permettent d'éclairer les personnes publiques et les juges sur la compatibilité d'un projet avec la Charte. Mais ils ne peuvent pas être la raison directe d'un refus.

De plus, il ne semble pas possible de prévoir dans la Charte une clause permettant par la suite au syndicat mixte gestionnaire du parc de prendre des décisions qui aurait la même valeur juridique que la Charte. En effet, la valeur de la Charte provient naturellement du code de l'environnement, mais elle est également justifiée par le fait que les personnes publiques qu'elle oblige y ont consenti. Il n'est pas possible de donner son consentement pour des mesures à venir dont on ignore la teneur. Un tel acte serait une délégation de compétence.

Conclusion :

Les actes pris par le syndicat mixte gestionnaire du parc n'ont pas la même valeur juridique que la Charte.

II- Les relations entre la Charte et les documents d'urbanisme

Certains documents d'urbanisme doivent être compatibles avec la Charte (A) dont le rôle est renforcé en cas d'absence de SCOT (B).

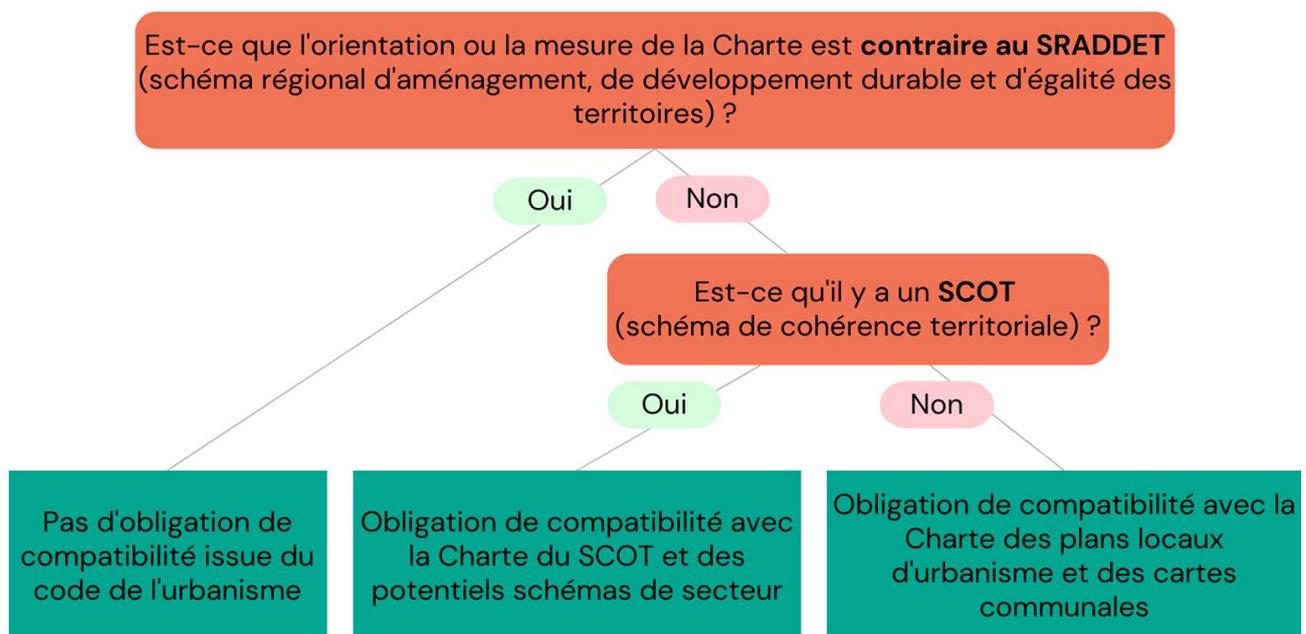
¹Conclusions du rapporteur public Nicolas Agnoux sur l'arrêt du Conseil d'État du 21 avril 2022, consultables ici.

A- Les relations de compatibilité

Sur le fondement de l'article L.4251-3 du Code général des collectivités territoriales, la Charte doit prendre en compte les objectifs du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) et être compatible avec les règles générales du fascicule de ce schéma.

À l'inverse, les schémas de cohérence territoriale (SCOT) doivent être compatibles avec la Charte¹. En l'absence de SCOT, ce sont les plans locaux d'urbanisme (PLU), les documents en tenant lieu ainsi que les cartes communales qui doivent être compatibles avec la Charte².

Cependant, le Code de l'urbanisme³ prévoit que l'obligation de compatibilité de ces documents d'urbanisme avec la Charte soit dépendante de la conformité de cette dernière avec le SRADDET. Ainsi, pour savoir si un document d'urbanisme doit être compatible avec une mesure ou une orientation de la Charte, il est possible d'adopter le raisonnement suivant :



¹6° de l'article L.131-1 du Code de l'urbanisme et article L.333-1 du Code de l'environnement.

²Article L.131-6 du Code de l'urbanisme et article L.333-1 du Code de l'environnement.

³6° de l'article L.131-1 du Code de l'urbanisme.

Dès 2009¹, le Conseil d'État a appliqué cette obligation de compatibilité à la Charte concernant les plans d'occupation des sols et les plans locaux d'urbanisme. Il en a déduit qu'une opération ne peut légalement être déclarée d'utilité publique si la modification du document d'urbanisme nécessaire pour sa réalisation avait pour effet de rendre ledit document incompatible avec la Charte². D'autres exemples jurisprudentiels existent³.

Conclusion :

Pour assurer une pleine meilleure efficacité de ses dispositions, il semble préférable que la Charte soit conforme avec le SRADDET.

B- Le rôle renforcé de la Charte en cas d'absence de SCOT

Selon l'article L.144-1 du code de l'urbanisme :

« La charte d'un parc naturel régional peut tenir lieu de schéma de cohérence territoriale pour les communes de ce parc qui ne sont pas comprises dans le périmètre d'un schéma de cohérence territoriale, dès lors que cette charte comporte un chapitre individualisé

¹Conseil d'État, 6ème et 1ère sous-sections réunies, 29 avril 2009, 293896, publié au recueil Lebon, consultable ici

²Dans cette décision, le Conseil d'État énonce également qu'un contrôle de la légalité de la Charte est possible dans le cadre de l'exception d'illégalité, lorsqu'est contrôlée la décision de refus de modifier un document d'urbanisme ou de déclarer d'utilité publique une opération au motif d'une incompatibilité avec la Charte.

³Concernant spécifiquement le POS : cour administrative d'appel de Douai, 1re chambre - formation à 3, 14 décembre 2012, 11DA01933, consultable ici. La cour rappelle que le POS doit être compatible avec les objectifs et les orientations de la Charte.

Concernant la compatibilité, avec la Charte du Parc naturel régional de la Haute Vallée de Chevreuse, d'une modification d'un PLU : Cour administrative d'appel de Versailles, 2ème chambre, 21 avril 2023, 21VE03269, consultable ici.

Sur l'écran formé par le SCOT quant au rapport de compatibilité : cour administrative d'appel de Lyon, 1ère chambre, 10 décembre 2020, 19LY03477, consultable ici ; cour administrative d'appel de Nantes, 2ème Chambre, 11 juin 2021, 20NT02753, paragraphe 9, consultable ici.

Concernant la compatibilité, avec la Charte du Parc naturel régional des Pyrénées catalanes, d'un PLU : cour administrative d'appel de Toulouse, 4ème chambre, 2 février 2023, 21TL00566, paragraphe 22, consultable ici.

comprenant les documents mentionnés à l'article L. 141-2 et élaboré, révisé ou modifié dans les conditions définies aux articles L. 143-17 à L. 143-43.

Le périmètre du schéma de cohérence territoriale est délimité dans les conditions définies aux articles L. 143-1 à L. 143-6. »

Il en résulte qu'en absence de SCOT, le rôle de la Charte peut être décuplé si elle intègre un chapitre spécifique qui comprend au minimum les documents suivants :

- Un projet d'aménagement stratégique ;
- Un document d'orientation et d'objectifs ;
- Des annexes.

Le projet d'aménagement stratégique est défini par l'article L.141-3 du code de l'urbanisme :

*« Le projet d'aménagement stratégique définit les objectifs de développement et d'aménagement du territoire à un horizon de vingt ans sur la base d'une synthèse du diagnostic territorial et des enjeux qui s'en dégagent. Ces objectifs peuvent être représentés graphiquement. Ils concourent à la coordination des politiques publiques sur les territoires, en favorisant un équilibre et une complémentarité des polarités urbaines et rurales, une gestion économe de l'espace limitant l'artificialisation des sols, **les transitions écologique, énergétique** et climatique, une offre d'habitat, de services et de mobilités adaptés aux nouveaux modes de vie, une agriculture contribuant notamment à la satisfaction des besoins alimentaires locaux, ainsi qu'en respectant et mettant en valeur la qualité des espaces urbains comme naturels et des paysages.*

Le projet d'aménagement stratégique fixe en outre, par tranches de dix années, un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation. »

Le document d'orientation et d'objectifs est défini à l'article L.141-4 du code de l'urbanisme :

*« Le document d'orientation et d'objectifs détermine les **conditions d'application du projet d'aménagement stratégique**. Il définit les orientations générales d'organisation de l'espace, de coordination des politiques publiques et de valorisation des territoires.*

*L'ensemble de ces orientations s'inscrit dans un objectif de développement équilibré du territoire et des différents espaces, urbains et ruraux, qui le composent. Il **repose sur la complémentarité entre :***

- 1° Les activités économiques, artisanales, commerciales, agricoles et forestières ;*
- 2° Une offre de logement et d'habitat renouvelée, l'implantation des grands équipements et services qui structurent le territoire, ainsi que l'organisation des mobilités assurant le lien et la desserte de celui-ci ;*
- 3° **Les transitions écologique et énergétique, qui impliquent** la lutte contre l'étalement urbain et le réchauffement climatique, l'adaptation et l'atténuation des effets de ce dernier, **le développement des énergies renouvelables**, ainsi que la prévention des risques naturels, technologiques et miniers, la préservation et la valorisation de la biodiversité, des ressources naturelles, des espaces naturels, agricoles et forestiers ainsi que des paysages, dans un objectif d'insertion et de qualité paysagères des différentes activités humaines, notamment des installations de production et de transport des énergies renouvelables.*

Le document d'orientation et d'objectifs peut décliner toute autre orientation nécessaire à la traduction du projet d'aménagement stratégique, relevant des objectifs énoncés à l'article L. 101-2 et de la compétence des collectivités publiques en matière d'urbanisme. »

Les articles suivants précisent son contenu. Ainsi, l'article L.141-10 du code de l'urbanisme précise que le document d'orientation et d'objectifs définit notamment les orientations en matière de préservation des paysages ainsi qu'en matière d'insertion et de qualité paysagère des activités de production et de transport d'énergie. Il doit veiller à limiter les effets de saturation visuelle (problématique qui peut apparaître pour certains projets éoliens notamment) et il transpose les [autres] dispositions pertinentes de la charte du parc naturel régional à une échelle appropriée. Il doit encore définir spécifiquement les orientations qui contribuent à favoriser le développement des énergies renouvelables.

Enfin, ce document peut identifier des zones d'accélération pour l'implantation d'installations terrestres de production d'énergies renouvelables.

Si une ou plusieurs communes concernées par ce document ne sont pas couvertes par un plan local d'urbanisme ou une carte communale, ce document peut aussi **délimiter**, sur proposition ou avis conforme des communes concernées, des **secteurs dans lesquels est soumise à conditions l'implantation d'installations de production d'énergies renouvelables**, dès lors qu'elles sont

incompatibles avec le voisinage habité ou avec l'usage des terrains situés à proximité ou qu'elles portent atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages, à la qualité architecturale, urbaine et paysagère, à la mise en valeur du patrimoine et à l'insertion des installations dans le milieu environnant. **Si**, en plus de la première condition, il s'agit d'un **département pour lequel a été arrêtée une cartographie des zones d'accélération** pour l'implantation d'installations terrestres de production d'énergies renouvelables, ce document peut également **délimiter des secteurs où est exclue l'implantation d'installations de production d'énergies renouvelables** dès lors qu'elles sont incompatibles avec le voisinage habité ou avec l'usage des terrains situés à proximité ou qu'elles portent atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages, à la qualité architecturale, urbaine et paysagère, à la mise en valeur du patrimoine et à l'insertion des installations dans le milieu environnant¹.

Conclusion :

Les parcs naturels régionaux qui ont sur leur territoire des communes qui ne sont pas comprises dans le périmètre d'un SCOT ont des pouvoirs plus importants notamment en ce qui concerne l'implantation d'installations de production d'énergies renouvelables, à condition que la Charte intègre un chapitre spécifique qui comprenne au minimum les documents suivants :

- Un projet d'aménagement stratégique,
- un document d'orientation et d'objectifs,
- des annexes.

III- Les conséquences de l'irrespect de la Charte

Les conséquences d'une violation de la Charte par un acte administratif pris par une personne publique signataire peuvent mettre en péril le devenir de cet acte (A), mais également, dans les cas les plus extrêmes, celui du parc naturel régional (B).

¹Attention, il existe des limites : Les secteurs ainsi délimités sont applicables uniquement aux projets dont la demande d'autorisation auprès de l'autorité compétente est déposée après l'approbation du document (le code prévoit que ce soit après l'approbation du SCOT, il existe donc une incertitude juridique quand ce document n'est pas adopté via le SCOT). Les secteurs ainsi délimités ne sont pas non plus applicables aux procédés de production d'énergies renouvelables en toiture ou aux procédés de chaleur à usage individuel.

A- Les conséquences pour les actes administratifs pris en contradiction avec la Charte

Certaines juridictions évacuaient les arguments tirés de la contradiction avec la Charte, notamment des permis de construire pour l'édification d'éoliennes, en considérant qu'ils étaient inopérants. Mais ces décisions restaient surtout le fait de la cour administrative d'appel de Nantes¹ et semblaient en contradiction avec la jurisprudence du Conseil d'État².

Dans une décision du 21 avril 2023, le Conseil d'État a censuré cette analyse de la cour administrative d'appel de Nantes en considérant que **les juridictions administratives doivent rechercher si les autorisations individuelles** (ici l'autorisation d'exploitation d'un parc éolien) **sont cohérentes avec les orientations fixées par la Charte du parc naturel régional et les documents qui y sont annexés.**

Ainsi, les juridictions vérifient si le projet concerné par le permis de construire n'est pas incompatible avec la Charte du parc naturel régional³. De même, la compatibilité du plan local d'urbanisme avec la Charte est également vérifiée par les tribunaux administratifs⁴.

Parfois les préfets utilisent leurs pouvoirs pour demander à des maires de retirer des actes administratifs pris en contradiction avec la Charte d'un parc naturel régional⁵.

¹CAA Nantes, 18 juillet 2016, 15NT00023, consultable ici ; CAA Nantes, 26 octobre 2018, 17NT01536, consultable ici ; CAA Nantes, 2ème chambre, 19 juin 2020, 18NT04495, consultable ici. Il est répondu au moyen dans ces termes : « *Si les intimés se prévalent, d'une part, des termes de la charte du Parc Naturel Régional Normandie-Maine, laquelle recommande un développement raisonné de l'éolien, une charte de parc naturel n'a en tout état de cause pas pour objet principal de déterminer les prévisions et règles touchant à l'affectation et à l'occupation des sols et ne peut contenir des règles, de fond ou de procédure, opposables aux tiers.* » (CAA Nantes, 26 octobre 2018, 17NT01536)

²Notamment, même si elle n'a pas été rendue concernant une autorisation administrative individuelle : Conseil d'État, 8 février 2012, Union des industries de carrières et matériaux de construction de Rhône-Alpes, n° 321219, publié au recueil Lebon, consultable ici.

³Tribunal administratif de Marseille, 4ème Chambre, 19 décembre 2022, 1910325, consultable ici.

⁴Tribunal administratif de Grenoble, 5ème Chambre, 13 juin 2023, 2004840, consultable ici.

⁵Voir par exemple, concernant le parc naturel régional du Verdon : tribunal administratif de Marseille, 4ème Chambre, 19 décembre 2022, 1910325. Cependant, le préfet ici a été contredit par le tribunal administratif qui a considéré que le projet de plan local d'urbanisme, en ce qu'il prévoit l'installation d'une centrale photovoltaïque, n'est pas incompatible avec la Charte du parc.

Conclusion :

Pour assurer la sécurité juridique de leurs actes administratifs, les personnes publiques signataires d'une Charte de parc naturel régional doivent s'assurer de leur **cohérence** avec cette dernière.

Lorsqu'il s'agit d'un SCOT, ou en l'absence de SCOT d'un PLU, des documents en tenant lieu et des cartes communales, les collectivités territoriales doivent s'assurer de la **compatibilité** de leurs prévisions avec la Charte, sous réserve que celle-ci ne soit pas incompatible avec le SRADDET.

B- Les conséquences pour le parc régional

En cas de non-respect des engagements figurant dans la Charte, il existe un risque de non-renouvellement du classement de la zone en parc naturel régional à son échéance, voire en cas d'irrespect particulièrement important, de déclassement du parc naturel régional selon la procédure prévue à l'article R.333-1 du code de l'environnement.

Ce risque est rappelé par la réponse du ministère de la transition écologique et solidaire du 14 décembre 2017 à une question posée par un sénateur¹.

Ce risque a une probabilité d'occurrence bien moindre que le risque d'annulation des actes pris en violation de la Charte. Il n'est cependant pas à négliger.

Conclusion :

Les syndicats mixtes gestionnaires de parcs naturels régionaux peuvent agir, notamment en justice, pour s'assurer du respect par les personnes publiques signataires de leurs obligations issues de la Charte. En cas de violation particulièrement grave, qui mettrait en péril l'équilibre écologique du parc, cette action pourrait être nécessaire pour la pérennité juridique de ce dernier.

¹Ministère de la transition écologique et solidaire, Réponse apportée en séance publique le 13/12/2017, JO Sénat du 14/12/2017 p. 4540, accessible ici : <https://www.senat.fr/questions/base/2017/qSEQ171001569.html> (consulté le 13/07/2023)