

N° 38

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 octobre 2007

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires économiques (1) sur le projet de loi relatif au **parc naturel régional de Camargue**,*

Par M. Jean BOYER,
Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Emorine, président ; MM. Jean-Marc Pastor, Gérard César, Bernard Piras, Gérard Cornu, Marcel Deneux, Pierre Herisson, vice-présidents ; MM. Gérard Le Cam, François Fortassin, Dominique Braye, Bernard Dussaut, Jean Pépin, Bruno Sido, Daniel Soulage, secrétaires ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Gérard Bailly, René Beaumont, Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Joël Billard, Michel Billout, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Jean-Pierre Caffet, Raymond Couderc, Roland Courteau, Jean-Claude Danglot, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Jean Desessard, Mme Evelyne Didier, MM. Philippe Dominati, Michel Doublet, Daniel Dubois, Alain Fouché, Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Adrien Giraud, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Odette Herviaux, MM. Michel Houel, Benoît Huré, Charles Josselin, Mme Bariza Khiari, M. Yves Krattinger, Mme Elisabeth Lamure, MM. Gérard Larcher, Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Claude Lise, Daniel Marsin, Jean-Claude Merceron, Dominique Mortemousque, Jacques Muller, Mme Jacqueline Panis, MM. Jackie Pierre, Rémy Pointereau, Ladislav Poniatowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Thierry Repentin, Bruno Retailleau, Charles Revet, Henri Revol, Roland Ries, Claude Saunier, Mme Odette Terrade, MM. Michel Teston, Yannick Texier.*

Voir le numéro :

Sénat : 10 (2007-2008)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
EXPOSE GENERAL	7
I. UN CONTEXTE JURIDIQUE PLUS QU'INCERTAIN QUI CONSTITUE UNE MENACE POUR UN TERRITOIRE D'EXCEPTION	7
A. LA CAMARGUE : UN TERRITOIRE D'EXCEPTION, MODELE PAR L'ACTIVITE HUMAINE	7
1. <i>Des espaces naturels riches à plus d'un titre,</i>	7
2. <i>Façonnés par l'activité humaine,</i>	9
3. <i>Et bénéficiant de nombreuses protections et reconnaissances tant nationales qu'internationales.</i>	10
B. UN CONTEXTE JURIDIQUE ET JUDICIAIRE COMPLEXE ET INCERTAIN QUI MENACE L'EXISTENCE MEME DU PARC NATUREL DE CAMARGUE	13
1. <i>Une structure juridique initiale qui doit nécessairement évoluer</i>	13
2. <i>Des contentieux successifs empêchent une évolution satisfaisante des statuts de la structure juridique gérant le parc naturel régional de Camargue</i>	15
II. UNE SOLUTION PERENNE SUI GENERIS PORTEE PAR LE PROJET DE LOI ET APPROUVEE PAR VOTRE COMMISSION	18
A. LA NECESSITE D'UN PROJET DE LOI DEFINISSANT UNE SOLUTION SPECIFIQUE POUR LE PNR DE CAMARGUE	18
1. <i>Les différentes solutions envisagées</i>	18
2. <i>Le contenu du projet de loi</i>	20
B. VOTRE COMMISSION APPROUVE LE CONTENU DU PROJET DE LOI ET L'ASSORTIT DE RECOMMANDATIONS POUR DYNAMISER LE PNR DE CAMARGUE	21
EXAMEN DES ARTICLES	23
• <i>Article 1^{er} Validation législative</i>	23
• <i>Article 2 Confirmation du syndicat mixte de gestion du PNR de Camargue et modification de sa composition</i>	23
• <i>Article 3 Soumission du syndicat mixte de gestion du PNR de Camargue aux règles de droit commun</i>	26
• <i>Article 4 Prolongation de la durée de classement du PNR de Camargue</i>	26
ANNEXE LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES PAR LE RAPPORTEUR	29
TABLEAU COMPARATIF	31

*« Pour protéger, il faut d'abord convaincre.
c'est la méthode la plus longue, la plus dure,
mais aussi la plus solide,
la plus démocratique et la plus digne »*

Henri Beaugé
Lurs en provence
Septembre 1966

Le projet de loi qui nous est soumis est un peu particulier car il entend régler un cas d'espèce : le statut juridique de l'organisme gestionnaire du parc naturel de Camargue.

Il est justifié par le contexte juridique excessivement complexe qui fait planer, à très court terme, une menace réelle sur la survie institutionnelle de ce parc, alors même que son territoire concerne des espaces naturels d'une très grande diversité biologique, façonnés par la main de l'homme et dépendants des activités qui y sont pratiquées.

L'ensemble des personnes concernées par le parc, tant les collectivités territoriales que les acteurs locaux -propriétaires fonciers, exploitants agricoles, éleveurs, chasseurs, pêcheurs et usagers- est soucieux de préserver le label « parc naturel régional » pour ce territoire d'exception, qui illustre l'équilibre subtil à maintenir entre préservation des espaces naturels et développement des activités économiques.

L'examen de ce projet et son adoption dans les plus brefs délais concrétisent un intense travail de concertation mené avec l'ensemble des parties prenantes, qu'il convient de saluer. Il permet de relancer la dynamique du parc naturel régional de Camargue, acteur incontournable pour assurer la cohérence des politiques conduites sur ce territoire emblématique.

EXPOSE GENERAL

I. UN CONTEXTE JURIDIQUE PLUS QU'INCERTAIN QUI CONSTITUE UNE MENACE POUR UN TERRITOIRE D'EXCEPTION

A. LA CAMARGUE : UN TERRITOIRE D'EXCEPTION, MODELE PAR L'ACTIVITE HUMAINE

1. Des espaces naturels riches à plus d'un titre,

- La Camargue s'inscrit dans le delta du Rhône, unique en France par son ampleur -150.000 hectares- et elle se caractérise par la richesse biologique de ses écosystèmes. Située dans l'axe de migration des oiseaux du nord de l'Europe qui empruntent le couloir rhodanien vers l'Afrique, la Camargue est à la fois une zone d'hivernage, une zone de nidification et une zone de halte migratoire.

- Le parc naturel régional (PNR) de Camargue s'inscrit dans le delta du Rhône -entre le petit Rhône et le grand Rhône- sur une superficie terrestre de 85.690 ha et 34.300 ha d'espaces marins, sur le territoire de deux communes seulement : Arles et les Saintes-Maries de la Mer. Il compte 7.394 habitants, répartis entre les deux communes et des hameaux.

La présence d'une avifaune nombreuse et diversifiée constitue la caractéristique essentielle de la Camargue : on dénombre 398 espèces, soit plus de la moitié des espèces présentes en France, dont 132 espèces nicheuses.

On y recense **115 espèces d'oiseaux considérées comme patrimoniales** et qui se répartissent dans les familles suivantes : ardéidés (hérons) : 10 espèces, anatidés (canards, oies) : 27 espèces, limicoles (chevaliers, bécasseaux) : 31 espèces, laridés (mouettes, goélands, sternes) : 15 espèces, autres oiseaux d'eau : 28 espèces.

De très nombreuses espèces sont protégées au niveau national et international. Sur les **20 espèces d'oiseaux inscrites « en danger » sur la liste rouge nationale, 5 sont présentes en Camargue**. Il s'agit du blongios nain, de la nette rousse, de la sarcelle d'été, de la glaréole à collier et de la marouette ponctuée.

Pour les flamants roses, les effectifs sont en augmentation depuis 50 ans, notamment grâce à l'aménagement d'un îlot de reproduction sur le domaine des salins de Giraud. Aujourd'hui, les effectifs nicheurs (12.000 couples environ) et hivernaux semblent stables. **La Camargue est le seul site de nidification de France et le plus important de l'ouest méditerranéen.**

Par ailleurs, 10 espèces d'amphibiens, soit 31 % de ceux répertoriés en France et 15 espèces de reptiles (38 % des reptiles de France) sont présents en Camargue. La Camargue est ainsi un site d'importance nationale pour la cistude d'Europe, tortue sauvage carnivore aquatique qui fréquente les marais et les canaux d'eau douce.

Enfin, 44 espèces de mammifères sont recensées, sur 109 répertoriées en France, dont 15 possèdent une valeur patrimoniale forte, comme le castor, la genette, la musaraigne aquatique et le campagnol amphibie.

● Le total des espaces naturels représente 54,5 % du territoire camarguais.

Les deux facteurs qui influencent les écosystèmes végétaux présents en Camargue sont la salinité et le degré de submersion marine des sols. La charte du PNR de Camargue identifie six types d'écosystèmes¹.

La ripisylve des bords du Rhône et les bois. Ils sont composés d'arbres remarquables (peupliers blancs, frênes...) où nichent les hérons arboricoles (aigrette garzette, hérons bihoreaux, crabiers et garde-bœufs) et des rapaces (faucon, milan noir, épervier d'Europe). Ces milieux constituent par ailleurs l'un des habitats de prédilection des castors).

Les dunes fluviales reliques et les prairies pérennes. Milieux doux et secs, occupant les terres les plus hautes, les pelouses à graminées et certaines formations reliques ont fortement régressé au profit de l'agriculture. La richesse des espèces dans les montilles est ainsi menacée.

Les enganes et les sansouires. Milieux saumâtres et salés, ils abritent les associations végétales les plus originales, composées en grande partie de plantes halophiles (salicornes). Quelques espèces d'oiseaux y nichent. Ces milieux pâturés par taureaux et chevaux ont régressé et n'occupent plus que 16,5 % (sansouires) du territoire.

Les marais partiellement ou totalement submergés. Ces milieux sont en partie recouverts de roselières qui constituent un lieu de nidification pour les hérons pourprés, les rousserolles... Ils ont diminué et n'occupent plus que 9.800 ha (11,5 %). Les petits marais ouverts servent de lieu de remise pour de nombreux anatidés migrateurs d'hiver alors que l'été, les limicoles y trouvent leur nourriture (chevaliers, échasses, barges...).

Les lagunes salées (salins et étangs inférieurs). Elles constituent des milieux saumâtres à hypersalés et sont parfois asséchées en été, mettant, dans ce cas, en danger, la population piscicole qu'elles abritent. Dans les étangs saumâtres et salés nichent quelques espèces caractéristiques, notamment les sternes, les avocettes, l'huitrier-pie et les flamants roses.

Les dunes côtières et les plages. Elles représentent des milieux fragiles et soumis à de fortes pressions. Les dunes, remparts de protection naturels contre la mer sont couvertes d'une végétation composée essentiellement d'oyats. Une partie des dunes de la Petite Camargue sablonneuse est encore coiffée de bois de pins. Les dunes hébergent une faune entomologique assez riche qui attire certains oiseaux ; toutefois, les espèces nicheuses sont rares. Les dunes font l'objet de soins attentifs pour leur sauvegarde ou leur reconstitution. La plage subit par endroits une forte régression en raison de la remontée du niveau des mers et de la diminution des apports alluviaux du Rhône. Sa largeur varie de quelques mètres à plusieurs centaines de mètres lorsque la mer est calme.

Source : Charte du parc naturel régional de Camargue.

¹ *Ecosystèmes végétaux décrits en 1970 (Molinier et Talon) et 1994 (Réserve nationale de Camargue).*

2. Façonnés par l'activité humaine,

● La Camargue a été, historiquement, façonnée par les activités humaines, à partir de comptoirs commerciaux, installés sur la rive du Rhône. Pendant des siècles, l'occupation demeura précaire, avec une sorte d'équilibre entre les territoires exploités et la partie qui restait ou revenait périodiquement à l'état sauvage. Entre 1850 et 1869, la création des digues du Rhône, puis de la digue à la mer, pour se protéger des inondations, isolent artificiellement la Camargue mais la privent également d'apports réguliers en eau douce et limons fournis par le fleuve. Pour maintenir ce milieu naturel et développer l'agriculture, est mis en place un réseau hydraulique complexe, avec l'installation de stations de pompes pour prélever l'eau du Rhône et en creusant un réseau dense de canaux à travers le delta¹. **Ainsi faut-il considérer que la Camargue, zone humide naturelle d'intérêt majeur, est en réalité un milieu artificiel géré par l'homme et dépendant étroitement des activités qui y sont pratiquées.**

L'agriculture -culture du riz et élevage- ainsi que la saliculture sont ainsi les deux activités qui ont façonné les paysages de Camargue.

● Encore actuellement, la structure économique du PNR de Camargue est caractérisée par le poids important de l'agriculture, qui occupe 18 % des actifs.

On compte 132 exploitations agricoles réparties sur 25.365 ha de terres agricoles, soit 30 % de la superficie du parc. Parallèlement à une diminution du nombre d'exploitations agricoles, on constate une augmentation de leur taille et un développement important des grandes exploitations (plus de 100 ha).

● La riziculture constitue un des piliers des activités économiques, pratiquées dans le parc, avec 128 exploitations rizicoles qui couvrent près de la moitié de la surface agricole. Ainsi, en 2005, cette filière a généré près de 100 millions d'euros de chiffre d'affaires dans le Pays d'Arles. Enfin, 95 % des exploitations agricoles situées dans le PNR bénéficient de l'IgP² « riz de Camargue ». On note aussi la présence de nombreuses autres cultures, comme les oléagineux, les cultures légumières ou encore la vigne et l'arboriculture.

● L'élevage extensif de taureaux et de chevaux est également caractéristique de la Camargue et se pratique dans les marais, les sansouires et les pelouses.

– L'élevage de taureaux est principalement destiné à la production d'animaux de course, et on compte sur le territoire du Parc environ 6.455 bovins répartis dans 41 manades.

¹ L'espace deltaïque est structuré en périmètres d'irrigation et de drainage, organisés pour la plupart en structures associatives « d'arrosants et de drainants ».

² IgP = indication géographique protégée par l'Europe en 2000.

On distingue :

– les taureaux de race Camargue (« Raço di Biou »), qui représentent 70 % du cheptel et sont destinés aux courses à la cocarde sans mise à mort. Une AOC « Taureau de Camargue » est reconnue depuis 1996 ;

– les taureaux espagnols ou taureaux de combat représentent 30 % du cheptel bovin, soit environ 1.600 têtes, et sont destinés aux corridas avec mise à mort.

– L'élevage de chevaux représente 3.000 chevaux de race Camargue répartis dans une trentaine de manades, en respectant les prescriptions de l'Association des éleveurs de chevaux de race Camargue, qui fixe notamment la charge maximale à 1 UGB pour 2 ha.

● La saliculture ou production de sel est considérée comme activité agricole même si, par beaucoup d'aspects, elle se rapproche d'une activité industrielle.

Les salins camarguais, avec plus de 18.000 ha (16 % de la surface du parc) sont les plus importants d'Europe, avec deux zones distinctes de production, l'une sur la commune des Saintes-Maries de la Mer (salins d'Aigue Mortes) avec 3.950 ha et l'autre près de Salin de Giraud (14.000 ha), pour une production annuelle moyenne de 800.000 tonnes¹.

● Il convient également de souligner la forte croissance des activités tertiaires et artisanales qui occupent près des deux tiers des actifs, concentrées autour des Saintes-Maries de la Mer. L'hôtellerie-restauration y prédomine car le PNR de Camargue est une destination touristique privilégiée.

3. Et bénéficiant de nombreuses protections et reconnaissances tant nationales qu'internationales.

● Sur le territoire du PNR de Camargue, de nombreux espaces naturels bénéficient de protections réglementaires, dont certaines ont été instituées antérieurement à la création du Parc². Coexistent ainsi quatorze statuts de protection différents.

¹ Néanmoins, le groupe industriel « Salins-International » conduit un projet de restructuration après la perte d'un gros client, Arkema, groupe chimiste qui achetait le tiers de sa production. La production annuelle de Salin de Giraud devrait être limitée à 150.000 t, destinées essentiellement au déneigement.

² En 1927, un accord entre la Société nationale de protection de la nature et les Salins du Midi crée un premier espace naturel protégé sur l'étang du Vaccarès, de 13.000 ha. Cette réserve est inscrite à l'inventaire des sites classés en 1942, puis deviendra Réserve nationale.

Parmi eux, on peut citer la réserve nationale de Camargue, classée en 1975 en application des articles L. 332-1 et suivants du code de l'environnement¹. Sa superficie de 13.000 ha en fait l'une des plus étendues d'Europe et une des plus strictement protégées en France.

On peut également évoquer la réserve naturelle volontaire de la Tour du Valat classée en 1984, à l'initiative de son propriétaire, sur une superficie de 1.071 ha. Acquis en 1947, par M. Luc Hoffmann, ce domaine est consacré à l'étude de la migration des oiseaux d'eau et à la protection des zones humides. En 1974, la Tour du Valat devient une fondation scientifique privée, reconnue d'utilité publique.

● La protection des espaces naturels se poursuit également à travers une politique d'acquisition foncière conduite par le département des Bouches-du-Rhône ou le Conservatoire du littoral. Le département des Bouches-du-Rhône met en œuvre les articles L. 142-1 et suivants du code de l'urbanisme en utilisant la taxe départementale sur les espaces naturels sensibles (TDENS) et possède 4.000 ha acquis, à ce titre, en Camargue. Sur ces espaces sont définies les mesures de protection et les conditions d'ouverture au public.

Le Conservatoire du littoral est désormais propriétaire ou affectataire de 15.000 ha sur le territoire du PNR répartis sur sept sites géographiques² et il est en négociation avec les Salins du Midi pour l'acquisition de 3.600 ha, dont 2.000 ha situés en Camargue.

● Il faut enfin évoquer l'approche contractuelle conduite pour protéger les espaces naturels en Camargue.

Le PNR est ainsi très impliqué dans la mise en œuvre de politiques de préservation et de mise en valeur des espaces naturels à travers des conventions passées avec des partenaires institutionnels et ce tant au niveau national que dans le cadre de programmes communautaires. Il est essentiel que ces conventions de partenariat ne soient pas remises en cause.

Exemples de conventions de partenariat signées par le PNR de Camargue

1) ENERGIE

– Convention cadre Région/ADEME/PNR de Camargue mettant en œuvre le Plan local énergie environnement (CONTRAT ATHENE) sur le territoire du Parc.

2) AGRICULTURE/RURALITE

– Pôle d'excellence rurale (PER) : convention avec ETAT-DIAC/PNR de Camargue ;

– Programme européen INTEREG IIIB – TERRE D'EAU ;

– Convention avec la Chambre d'agriculture des Bouches-du-Rhône.

3) ESPACES NATURELS

– Mesures agri-environnementales (MAE) : convention avec l'ADASEA ;

¹ Le territoire de la réserve nationale reprend l'essentiel des limites du site classé.

² Par l'arrêté du 16 juin 2006, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres est affectataire de la réserve nationale de Camargue « Etang de Vaccarès » (13.117 ha).

– Programme de démostication : convention avec le département des Bouches-du-Rhône.

4) EAU/GESTION DU RISQUE

– PLAN RHONE/CONTRAT DE DELTA : arrêté préfectoral désignant le PNR de la Camargue comme animateur et identification du PNR par le préfet coordonnateur de bassin pour être le maître d’ouvrage des actions à venir sur le volet inondations.

5) LITTORAL ET MILIEUX MARINS

– GIZC (gestion intégrée des zones côtières) : PNR lauréat de l’appel à projet DIACT et convention signée avec l’Etat/préfet de région.

6) EDUCATION A L’ENVIRONNEMENT

– Convention PNR de l’Education nationale.

Le territoire du PNR est également entièrement couvert par des sites Natura 2000. Au titre de la directive Habitats, le site de Camargue a été étendu en 2006 et transmis à la Commission européenne le 13 avril 2006. Au titre de la directive Oiseaux, le site de Camargue a été étendu par arrêté ministériel du 6 avril 2006. Le document d’objectifs commun à ces deux sites est en cours d’élaboration et devrait être achevé en mars 2009. Le président du PNR a été désigné comme président du comité de pilotage, fin 2006, et l’opérateur est le PNR. A ce titre, il a passé sept conventions avec sept partenaires.

● Au plan international, la spécificité et la richesse des espaces naturels de Camargue font également l’objet d’une reconnaissance spécifique, à travers sept labels¹.

La France a ainsi adhéré en 1986 à la Convention Ramsar en proposant la Camargue. Cette convention a pour objet l’inventaire des zones humides d’importance internationale sur le plan essentiellement ornithologique et vise à leur conservation et à leur utilisation rationnelle. Cette désignation n’induit pas de protection supplémentaire et aucune sanction n’est prévue en cas de non respect des engagements souscrits par un Etat. Néanmoins, dans le cas de la Camargue, le site Ramsar s’inscrit dans les limites du PNR, ce qui en favorise la gestion.

¹ Les sept reconnaissances internationales pour la Camargue : Site Ramsar en 1986 ; Réserve de Biosphère en 1977 ; Diplôme européen du Conseil de l’Europe depuis 1986 ; aire spécialement protégée de la Convention de Barcelone depuis 1982, pour lutter contre la pollution des aires marines ou côtières ; Inscription au titre de la Convention de Bonn (juin 1979) relative à la conservation de la faune migratrice et de la Convention de Berne (septembre 1979) relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l’Europe, Réserve biogénétique du Conseil de l’Europe créé en 1976.

La France a également proposé, en 1977, le classement de la Camargue en réserve de Biosphère. Il s'agit d'un réseau international de sites représentatifs de la diversité biologique planétaire initié en 1970 par le programme « *Man and Biosphere* » de l'UNESCO. Il a pour objectif la recherche de modalités de gestion durable des ressources naturelles en définissant, autour d'une zone centrale bénéficiant d'une protection forte, deux zones -tampon et de transition- à vocation complémentaire, culturelle et économique. Actuellement, le réseau mondial comprend plus de 400 sites dont dix en France.

Depuis son classement en 1977, la réserve de Biosphère de Camargue ne s'appuie que sur la Réserve nationale, en tant que zone centrale, les zones tampon et les zones de transition n'étant pas encore définies. Une nouvelle configuration de ces trois zones est en cours.

B. UN CONTEXTE JURIDIQUE ET JUDICIAIRE COMPLEXE ET INCERTAIN QUI MENACE L'EXISTENCE MEME DU PARC NATUREL DE CAMARGUE

1. Une structure juridique initiale qui doit nécessairement évoluer

● Le Parc naturel de Camargue, troisième dans la chronologie des parcs naturels, a été créé par le décret n° 70-873 du 25 septembre 1970 et il est géré par une Fondation dont le décret du 12 décembre 1972 porte reconnaissance d'utilité publique.

Avaient la qualité de membres fondateurs :

- l'Etat ;
- la région Provence-Alpes-Côte d'Azur ;
- le département des Bouches-du-Rhône ;
- les communes d'Arles et des Saintes-Maries de la Mer ;
- la Société nationale de protection de la nature ;
- la Compagnie des salins du Midi et des Salines de l'Est ;
- le Comité des propriétaires camarguais et notamment la station biologique de la Tour du Valat ;
- le Comité de soutien du Parc naturel régional de Camargue.

Cette structure originale se justifiait par la spécificité du parc, à savoir un territoire caractérisé par sa structure latifundiaire. Ceci traduisait également la très forte mobilisation des grands propriétaires terriens et de l'ensemble des acteurs économiques concernés pour assurer la préservation de cet espace naturel exceptionnel, en réaction aux nombreux projets d'aménagement en cours, industriel à Fos-sur-Mer et touristique au Cap d'Agde notamment.

Il s'agissait également de favoriser le développement d'activités humaines, dans une recherche permanente d'équilibre entre le bien être des habitants et le respect du territoire.

Ceci a ainsi permis de privilégier un mode de gestion favorisant une participation active et majeure des acteurs camarguais, au-delà de l'Etat et des collectivités territoriales. **Etaient ainsi parties prenantes dans la gestion du Parc, propriétaires, chasseurs, éleveurs, pêcheurs, riziculteurs, au sein d'une structure que d'aucuns appelaient « le Parlement de Camargue ».**

Le décret n° 98-97 du 18 février 1998 a renouvelé, pour dix ans, le classement du parc naturel régional de Camargue et adopté la charte révisée sur la base des statuts de la Fondation de 1979 et approuvée par la région Provence-Alpes-Côte d'Azur le 19 décembre 1996.

● Mais la Fondation a été confrontée à des difficultés d'ordre juridique, administratif et comptable, qui ont nui à sa légitimité.

– En 1979, le conseil d'administration de la Fondation a modifié une première fois ses statuts pour porter le nombre des administrateurs de 38 à 41, afin de prévoir la représentation de la Région. Malgré un avis défavorable du Conseil d'Etat¹, le Premier ministre approuve cette modification par le décret du 8 octobre 1979.

Le conseil d'administration de la Fondation décide de modifier à nouveau ses statuts lors de ses réunions des 15 décembre 1997 et 16 février 1998 pour porter le nombre des administrateurs de 41 à 50 et les membres du Bureau de 9 à 12, afin d'assurer la représentation des associations d'habitants. Sans attendre l'approbation réglementaire, la Fondation applique les statuts ainsi modifiés à compter de novembre 1998.

Or, le Conseil d'Etat, consulté ultérieurement, émet un avis défavorable sur ce nouvel élargissement, pour les mêmes raisons que celles invoquées en 1979 et souligne en outre que cet élargissement remet en cause l'équilibre initial, en affaiblissant la représentation de l'Etat et des collectivités territoriales. Aucun décret ministériel autorisant ces nouveaux statuts n'ayant été signé, il faut considérer que les décisions adoptées par la Fondation depuis novembre 1998 sont irrégulières et susceptibles d'annulation.

Cependant, un arrêté préfectoral du 25 avril 2003 restaure une composition du conseil d'administration conforme aux statuts approuvés en 1979, mettant fin à la période de fonctionnement irrégulier de la Fondation.

¹ Avis du Conseil d'Etat des 9 janvier et 25 septembre 1979 qui considère que « le nombre initial de 38 est déjà excessif pour un conseil d'administration de Fondation » et qu'une représentation de la Région pouvait être établie sans modifier l'effectif initial.

– En outre, deux rapports de contrôle et de vérification¹ établis en 2000 relèvent plusieurs dysfonctionnements comptables et font valoir surtout que le statut de Fondation est inadapté à la gestion d'un PNR. D'une part, la Fondation poursuit bien un but non lucratif d'intérêt général mais sans disposer d'une dotation initiale ni de ressources pérennes d'origine principalement privée permettant d'assurer un équilibre financier durable dans les conditions attendues pour ce type d'organisme. D'autre part, le rapport de vérification conclut que « *eu égard à l'importance des financements publics mais également à la nature des objectifs assignés au Parc de Camargue, il y a lieu de s'interroger sur la pertinence d'une structure de gestion associative pérenne* ».

● Au delà de ces dysfonctionnements internes, il convient également de faire valoir l'évolution du cadre législatif concernant les parcs naturels régionaux qui milite en faveur d'une modification de la structure gestionnaire du PNR de Camargue.

– l'article 46 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement insère un article L. 244-2² dans le code rural qui dispose que l'aménagement et la gestion des parcs naturels régionaux, créés à compter de la publication de la loi du 2 février 1995, sont confiés à un syndicat mixte, regroupant les collectivités territoriales et leurs groupements ayant approuvé la charte.

– l'article 16 de la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux modifie l'article L. 333-1 du code de l'environnement et notamment son paragraphe I pour indiquer que « *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* ».

2. Des contentieux successifs empêchent une évolution satisfaisante des statuts de la structure juridique gérant le parc naturel régional de Camargue

● A partir de 2000, et pour assurer l'avenir institutionnel du parc, le ministère chargé de l'environnement préconise l'instauration d'un groupement d'intérêt public (GIP) mais cette initiative, pourtant acceptée par la majorité des membres de la Fondation, est battue en brèche par deux annulations contentieuses successives.

¹ Rapport de l'Inspection générale de l'environnement et du Conseil général des ponts et chaussées du 5 décembre 2000 ; rapport de vérification de la Trésorerie générale de PACA et du département des Bouches-du-Rhône du 27 juin 2000.

² Cet article a été transféré à l'article L. 333-1 du code de l'environnement.

A la suite de négociations conduites par l'Etat -préfet et DIREN- avec l'ensemble des parties prenantes, qui avaient donné leur accord à une solution de transition, il était proposé de dissoudre la Fondation et d'attribuer la gestion du parc à un GIP, composé des mêmes membres que ceux de la Fondation. Le GIP a été créé par un arrêté préfectoral du 27 décembre 2001 approuvant la convention constitutive et installé le 2 mars 2002, avec transfert du personnel et du budget de la Fondation. Mais celle-ci n'a pas été dissoute et le décret lui confiant la gestion du parc n'a pas été modifié. **Votre rapporteur ne peut que souligner, pour le déplorer, la complexité d'une situation juridique où coexistent deux structures sur le même objet et ayant le même champ de compétences.**

De plus, le tribunal administratif de Marseille, par jugement en date du 21 janvier 2003, annule l'arrêté du 21 décembre 2001, comme émanant d'une autorité incompétente¹.

Anticipant sur cette annulation, un arrêté interministériel des ministres chargés de l'environnement et du budget approuvait, par arrêté en date du 14 janvier 2003, la convention constitutive du GIP, qui confirmait le transfert des personnels et du budget ; ceci alors même que la Fondation subsistait et que, dans le même temps, son conseil d'administration était restauré dans une composition conforme aux statuts de 1979 !

De plus, l'arrêté interministériel du 14 janvier 2003 a fait également l'objet d'un recours contentieux et le Conseil d'Etat l'annule, par une décision du 23 janvier 2004. Outre un argument tiré du parallélisme des formes, il relève que le fait de confier la gestion du parc à un nouvel organisme s'apparente à une création, soumise alors aux dispositions de l'article 46 de la loi du 2 février 1995 qui impose la structure du syndicat mixte pour gérer un parc naturel régional, créé après la date d'entrée en vigueur de la loi.

● Les incertitudes juridiques les plus lourdes pèsent sur la mise en place du syndicat mixte gérant le PNR de Camargue

– Afin de se conformer à la décision du Conseil d'Etat, le GIP est mis en liquidation et un décret n° 2004-1188 du 9 novembre 2004 prend acte de la modification de la charte approuvée par la région visant à transférer la gestion du PNR de Camargue à un syndicat mixte qui est créé par arrêté préfectoral du 1^{er} décembre 2004.

Les deux structures -Fondation et syndicat mixte- coexistent de fait, la première sans moyens et dans des formes, dont il faut bien reconnaître que la régularité n'est pas assurée et la seconde dotée de tous les moyens budgétaires et en personnel pour gérer le PNR. Néanmoins, cette coexistence engendre des difficultés quotidiennes de fonctionnement qui ne peuvent perdurer.

¹ L'article 1^{er} du décret du 6 mai 1995 relatif aux GIP constitués dans le domaine de l'environnement dispose que ceux-ci « sont créés par arrêté interministériel approuvant une convention collective ».

Ainsi, les locaux utilisés par le PNR¹ sont la propriété de la Fondation et, en l'absence de convention entre celle-ci et le syndicat mixte sur la mise à disposition de ces biens, ce dernier peut être considéré comme « occupant sans titre » et ne peut assumer leur entretien ou leur mise en sécurité.

– En outre, deux recours ont été intentés en décembre 2004, d'une part contre l'arrêté préfectoral de création du syndicat mixte, devant le tribunal administratif de Marseille et, d'autre part, contre le décret modificatif de transfert de gestion du parc au syndicat mixte, devant le Conseil d'Etat.

Dans sa décision du 19 février 2007, ce dernier annule le décret attaqué, considérant que le changement d'organisme gestionnaire du parc nécessitait la révision de la charte dans son intégralité car il ne s'agissait pas d'une simple modification. Cette révision, conformément à la réglementation en vigueur, aurait dû être assurée par l'organisme gestionnaire du parc, en l'occurrence la Fondation -ce qui n'a pas été le cas- et respecter la procédure de consultation de l'ensemble des collectivités territoriales concernées préalablement à la délibération du conseil régional approuvant la charte révisée.

S'agissant du recours contre l'arrêté de création du syndicat mixte, l'instance est encore pendante devant le tribunal administratif de Marseille mais il y a de très fortes craintes que ce dernier prononce son annulation.

Depuis février 2007, le syndicat mixte « expédie les affaires courantes » et le trésorier-payeur général a accepté, dans l'attente d'une situation juridique plus claire, de payer les dépenses de fonctionnement et les salaires jusqu'en décembre 2007.

● Au-delà, les plus graves menaces pèsent sur l'existence même du PNR de Camargue.

En cas d'annulation de l'arrêté créant le syndicat mixte, celui-ci devra être mis en liquidation, ce qui entraînerait le licenciement du personnel employé par le parc. 37 salariés sont concernés qui étaient antérieurement salariés de la Fondation, puis repris par le GIP et enfin le syndicat mixte. **Ce coût social n'est pas acceptable, d'autant plus que, dans ces conditions juridiques difficiles, le personnel est très attaché au maintien du parc et à son bon fonctionnement.**

Il convient également de rappeler que le décret n° 98-97 du 18 février 1998 renouvelait le classement du parc naturel régional jusqu'au 20 février 2008. Au-delà de cette échéance, si aucune procédure de révision n'est mise en œuvre dans les conditions de droit commun, le parc perdra son label de parc national régional. Or, l'imbroglio juridique qui vient d'être décrit auquel s'ajoutent des conflits de personnes, sur fond d'oppositions politiques et les délais incompressibles d'une procédure de révision laisse très peu d'espoir d'y parvenir.

¹ Equipements d'accueil du public, siège du Parc, musée Camarguais...

Alors même, que compte tenu des enjeux de préservation et de valorisation des espaces naturels de Camargue, de la renommée du parc au niveau international et des enjeux sociaux qu'il porte, il importe de tout faire pour ne pas en arriver là.

II. UNE SOLUTION PERENNE SUI GENERIS PORTEE PAR LE PROJET DE LOI ET APPROUVEE PAR VOTRE COMMISSION

A. LA NECESSITE D'UN PROJET DE LOI DEFINISSANT UNE SOLUTION SPECIFIQUE POUR LE PNR DE CAMARGUE

1. Les différentes solutions envisagées

Après la décision d'annulation du Conseil d'Etat en date du 17 février 2007 et conscient des risques pesant, à très courte échéance, sur l'avenir institutionnel du PNR de Camargue, le Gouvernement souhaite aboutir, dans les meilleurs délais, à une solution pérenne.

Il s'agit bien de mettre en conformité la gestion du parc avec les dispositions législatives en vigueur¹ et de pérenniser la structure du syndicat mixte mis en place depuis 2004, auquel a été transféré l'ensemble des personnels et compétences de la fondation.

Saisie par le ministre en charge de l'environnement sur le fondement de l'article R 931-1 du code de justice administrative², la section du Rapport et des Etudes du Conseil d'Etat a rendu un avis, en date du 7 mai 2007, sur la portée de l'annulation du décret n° 2004-1188 du 9 novembre 2004 confiant à un syndicat mixte la gestion du PNR de Camargue.

Cet avis confirme, dans le cadre de la procédure de droit commun de révision d'une charte de PNR, que cette révision doit être assurée par l'organe gestionnaire du parc, en l'occurrence la fondation **Selon votre commission et compte tenu de tout ce qui précède, cette solution doit être écartée, eu égard aux blocages identifiés et aux délais insuffisants.**

¹ Article L. 333-3 du code de l'environnement modifié par l'article 16 de la loi n° 2006-436 du 16 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux.

² Extrait de l'article R 931-1 du code de justice administrative : « Lorsqu'une juridiction administrative a annulé pour excès de pouvoir un acte administratif ou, dans un litige de pleine juridiction, a rejeté tout ou partie des conclusions présentées en défense par une collectivité publique, l'autorité intéressée a la faculté de demander au Conseil d'Etat d'éclairer l'administration sur les modalités d'exécution de la décision de justice ».

L'avis évoque une deuxième hypothèse, à savoir le retrait de la reconnaissance d'utilité publique attribuée à la fondation puis la liquidation de celle-ci, au besoin par décret, comme le prévoit l'article 20 des statuts de la fondation. Il appartiendrait alors à l'Etat de désigner un gestionnaire du parc afin d'assurer la pérennité de ses missions et d'engager la révision de la charte.

Cette solution devant nécessairement répondre aux exigences de fond et de forme prévues par la loi, notamment en ce qui concerne le retrait de la déclaration d'utilité publique¹, il s'avère plus que probable que la procédure de révision ne puisse être engagée par le nouveau gestionnaire dans des délais compatibles avec l'échéance du 20 février 2008. **Cette hypothèse doit donc être également écartée.**

Enfin, en troisième hypothèse, l'avis indique que *« seule la loi pourrait prononcer le changement de gestionnaire du parc naturel régional de Camargue au profit du syndicat mixte créé par les collectivités territoriales »*.

C'est cette solution que le Gouvernement a finalement retenue après s'être concerté avec l'ensemble des parties prenantes et avoir recueilli leur accord de principe sur un tel dispositif². Le choix du véhicule législatif permet également de déroger aux règles de droit commun relatives à la composition d'un syndicat mixte afin de prendre en compte le souhaité, exprimé par l'ensemble des acteurs locaux le 2 août 2007, de voir des représentants des propriétaires fonciers participer aux instances délibératives du syndicat mixte, et non pas seulement aux instances consultatives.

Pour assurer cette participation, il est proposé que le syndicat mixte de gestion des associations syndicales du Pays d'Arles (SMGAS) désigne trois représentants pour siéger au comité syndical du syndicat mixte du PNR de Camargue.

Ce syndicat mixte fondé en 1996 regroupe deux communes (Arles et Saint-Martin-de-Crau) et quarante trois associations syndicales de propriétaires (ASP) d'irrigation et d'assainissement en Crau et en Camargue.

¹ Dans un avis défavorable rendu le 23 avril 2002 sur un projet de décret prononçant la dissolution de la fondation du PNR de Camargue et abrogeant la reconnaissance d'utilité publique de cette fondation, le Conseil d'Etat rappelle que la reconnaissance d'utilité publique constitue une décision individuelle créatrice de droits, au sens de l'article 1^{er} de la loi n° 79-587 de la loi du 11 juillet 1979 modifiée relative à la motivation des actes administratifs. Son abrogation doit respecter une procédure contradictoire conformément aux dispositions de l'article 24 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

² A l'occasion du déplacement de M. Jean-Louis Borloo, ministre d'Etat, ministre de l'écologie, du développement, et de l'aménagement durables et Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, secrétaire d'Etat auprès du ministre d'Etat, ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, chargé de l'écologie, en Camargue le 2 août 2007.

A l'origine, le SMGAS assurait pour l'ensemble de ces ASP la gestion et l'administration courante (gestion des actes administratifs légaux, des documents comptables légaux, des dossiers de maîtrise d'ouvrage publique ainsi que la coordination des relations avec les administrations, les communes et les entreprises).

Depuis 2005, une réflexion a été engagée pour étendre les compétences du SMGAS dans la gestion de la ressource en eau à l'échelle de territoires cohérents. Les statuts du SMGAS ont été modifiés en date du 9 février 2007 en intégrant un nouvel objet : « l'étude et la coordination de toute intervention relative à l'aménagement du réseau hydraulique, en tant que maître d'ouvrage ou en tant qu'opérateur pour une association syndicale ou un groupement d'association syndicale.

2. Le contenu du projet de loi

Le projet de loi comprend quatre articles.

– L'**article 1^{er}** vise à garantir la stabilité juridique de tous les actes pris par le syndicat mixte du PNR de Camargue en les validant, sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée. L'intérêt général qui s'attache à la sauvegarde du PNR de Camargue et rappelé ci-dessus justifie cette disposition.

– L'**article 2** confirme tout d'abord que le PNR de Camargue ne peut être géré que par un syndicat mixte « ouvert » en application de l'article L. 333-3 du code de l'environnement. En outre, il indique que toute mention contraire est réputée non écrite, ce qui signifie que, dès l'adoption du présent projet de loi, le mot « Fondation » qui apparaît à de multiples reprises dans la charte du PNR de Camargue adoptée par le décret n° 98-97 du 18 février 1998 sera remplacé par « syndicat mixte ».

Dans son deuxième alinéa, l'article 2 aménage la composition du syndicat mixte afin d'y faire figurer, par dérogation avec l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales, une représentation des propriétaires terriens à travers le syndicat mixte de gestion des associations syndicales du Pays d'Arles.

L'article 2 précise enfin que les statuts du syndicat mixte de gestion du PNR de Camargue tels qu'annexés à l'arrêté du 1^{er} décembre 2004 et modifiés par l'article 2 du projet de loi sont approuvés.

Sachant que l'arrêté du 1er décembre 2004 fait l'objet d'un recours en annulation pendant devant le tribunal administratif de Marseille, il est essentiel que le présent projet de loi soit adopté avant que le tribunal administratif ne se prononce.

– L'**article 3** tend à soumettre, pour l'avenir, le PNR de Camargue aux règles de droit commun pour tous les actes concernant son autorisation, ses membres, ses statuts et son fonctionnement.

– Enfin, l'**article 4** déroge à l'article L. 333-1 du code de l'environnement en prolongeant la durée de classement actuelle du PNR de Camargue de trois ans.

B. VOTRE COMMISSION APPROUVE LE CONTENU DU PROJET DE LOI ET L'ASSORTIT DE RECOMMANDATIONS POUR DYNAMISER LE PNR DE CAMARGUE

● Votre commission approuve pleinement¹ le dispositif du projet de loi qui permet de stabiliser la situation juridique du syndicat mixte créé pour gérer le PNR de Camargue.

– Il assure notamment dans des conditions satisfaisantes la représentation des propriétaires fonciers à travers la désignation de trois représentants du syndicat mixte de gestion des associations syndicales du Pays d'Arles.

Il convient de recommander que ces désignations se fassent dans le respect de l'esprit de la Fondation, qui avait permis d'associer pleinement les propriétaires fonciers à la gestion du parc de Camargue.

La volonté affichée par l'ensemble des parties prenantes est bien d'assurer une continuité entre la gestion de la Fondation et celle du syndicat mixte.

Il convient de rappeler que l'objet même d'un parc naturel régional c'est l'aménagement et la valorisation d'un territoire en concertation avec l'ensemble des parties prenantes.

– Le dispositif juridique proposé permet de conforter le syndicat mixte de gestion du PNR de Camargue créé en 2004 et ceci est essentiel tant pour les actions conduites par le PNR avec ses partenaires institutionnels et l'ensemble des acteurs locaux et des socioprofessionnels concernés par ce territoire que pour conforter les emplois du PNR.

● Au-delà de l'adoption de ce projet de loi qu'elle souhaite la plus rapide possible, votre commission souhaite émettre quelques recommandations afin de dynamiser la gestion du PNR de Camargue.

– Une solution pérenne doit être dégagée très rapidement s'agissant du patrimoine immobilier et mobilier de la Fondation, notamment pour ceux de ces biens qui servent au fonctionnement du PNR de Camargue.

S'agissant du patrimoine immobilier, il convient d'établir une distinction entre les biens acquis principalement sur des fonds publics et dans le cadre précis de l'objet d'utilité publique de la gestion du PNR de Camargue et ceux entrés dans le patrimoine de la Fondation par donation. Les premiers sont liés à l'activité du Parc.

En toute logique, le patrimoine de la Fondation acquis sur fonds public devrait être repris par un établissement public afin d'être mis à la disposition de l'organisme gestionnaire du PNR de Camargue.

Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres vient de faire une proposition en ce sens¹ qui donnerait toute satisfaction aux différentes parties prenantes et que votre commission approuve.

¹ Sous réserve de l'adoption d'un amendement rédactionnel.

– Il faut également souhaiter que la révision de la charte soit conduite à son terme dans les délais prévus par le présent projet de loi et dans de bonnes conditions de concertation. Il importe, pour l'avenir, que le PNR retrouve **un rôle majeur dans la conduite et la coordination des différentes politiques conduites sur son territoire**, pour préserver ses espaces naturels et valoriser son développement économique.

¹ *Le Conseil de rivage de la Méditerranée (régions Languedoc-Roussillon et Provence-Alpes-Côte-d'Azur) réuni le 25 septembre 2007 a donné un avis favorable à cette hypothèse de transfert.*

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Validation législative

L'article 1^{er} tend, par précaution, à garantir la stabilité juridique des actes pris par le syndicat mixte de gestion du PNR depuis sa création en décembre 2004, en les validant, au cas où ils seraient contestés sur des moyens tirés de l'irrégularité de la création de ce syndicat ou de son incompétence pour gérer le PNR de Camargue. Cette validation ne s'applique bien évidemment pas aux décisions de justice passées en face de chose jugée. Ceci concerne tant les actes unilatéraux que les contrats passés par le PNR.

Cette proposition de validation d'actes, dont une juridiction est saisie ou susceptible de l'être, respecte les conditions déterminées par la jurisprudence du Conseil Constitutionnel :

– le but d'intérêt général justifiant cette validation doit être suffisant et ne pas se limiter à un simple enjeu financier. En l'espèce, la pérennité du PNR de Camargue constitue un but d'intérêt général majeur, au regard des enjeux de préservation d'espaces naturels emblématiques et de valorisation des activités économiques pratiquées sur son territoire ;

– la validation ne s'applique pas aux décisions de justice passées en force de chose jugée ;

– la portée de la validation est strictement définie puisqu'elle concerne les actes contestés au motif de l'irrégularité de la création du syndicat mixte ou de son incompétence pour gérer le PNR.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 2

Confirmation du syndicat mixte de gestion du PNR de Camargue et modification de sa composition

– Le premier alinéa de l'article 2 du projet de loi confirme que le PNR de Camargue ne peut être géré que par un syndicat mixte « ouvert » comme le prévoit l'article L. 333-1 du code de l'environnement et ce, à l'exclusion de toute autre organisme de gestion. Il va au-delà de cette simple « répétition » d'une disposition législative en vigueur, en prenant soin de préciser « nonobstant toute mention contraire ». Ceci permet de modifier le texte de la charte du PNR, sans qu'il soit besoin de la réviser selon la

procédure de droit commun, afin de remplacer, autant de fois que nécessaire la mention « Fondation » par le terme « syndicat mixte de gestion du PNR » et ce, dès la promulgation de la loi.

– Le deuxième alinéa énumère la liste des membres de droit commun du syndicat mixte de gestion du PNR de Camargue, à savoir la commune d'Arles, la commune des Saintes-Maries-de-la-Mer, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, le département des Bouches-du-Rhône, la chambre de commerce et d'industrie du Pays d'Arles, la chambre d'agriculture des Bouches-du-Rhône et la chambre des métiers et de l'artisanat des Bouches-du-Rhône.

Au-delà, et par dérogation à l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales relatif au syndicat mixte « ouvert », il est précisé que le syndicat mixte de gestion des associations syndicales du Pays d'Arles est également membre du syndicat mixte du PNR de Camargue. Ceci permet, comme il a été indiqué dans l'exposé général, d'assurer la représentation des propriétaires fonciers de Camargue par le biais de ce syndicat qui regroupe, notamment, les associations de propriétaires gestionnaires de canaux d'irrigation ou d'assainissement.

Cette mention spécifique paraît devoir s'imposer du fait d'une interprétation restrictive de la jurisprudence du Conseil d'Etat¹, en ce qui concerne les possibilités d'adhésion d'un syndicat mixte ouvert à un autre syndicat mixte ouvert, alors même qu'aucune disposition du code général des collectivités territoriales ne l'interdit formellement.

Le Conseil d'Etat, dans son arrêt du 5 janvier 2005, a annulé l'arrêté conjoint des préfets du Nord, du Pas-de-Calais et de l'Aisne du 13 janvier 2004 relatif à l'adhésion du syndicat intercommunal d'assainissement du Nord au syndicat interdépartemental des eaux du Nord de la France au motif que « le syndicat intercommunal d'assainissement du Nord, qui comprend exclusivement des communes et établissements publics de coopération intercommunale (...) ne pouvait légalement adhérer au syndicat interdépartemental des eaux du nord de la France, qui est lui-même un syndicat mixte, aux fins de lui transférer tout ou partie de ses compétences ».

Certes, il s'agissait d'une adhésion d'un syndicat mixte fermé à un autre syndicat mixte, mais l'analyse faite par le Conseil d'Etat lui-même de cet arrêt est plus large que l'hypothèse jugée dans cette affaire. Bien que les syndicats mixtes dits « fermés », créés en application de ces dispositions, soient soumis, en vertu du même article, aux règles d'organisation et de fonctionnement applicables aux établissements publics de coopération intercommunale, **il ne résulte pas de ces dispositions, ni de celles de l'article L. 5721-2 du même code, ni d'aucune autre disposition de ce code que le législateur, qui n'a pas organisé de procédure permettant de recueillir l'accord ou même simplement l'avis des communes ou établissements publics de coopération intercommunale intéressés, ait entendu donner à ces syndicats la faculté de transférer à nouveau les compétences qui leur ont été dévolues par leurs membres à d'autres syndicats mixtes institués en application de l'un ou l'autre des articles susmentionnés, en adhérant eux-mêmes à de tels organismes ».**

¹ Arrêt n° 265938 du 5 janvier 2005. Syndicat intercommunal d'assainissement des eaux du nord.

Dans ses conclusions, le commissaire du Gouvernement va encore plus loin et rejette la possibilité de l'adhésion d'un syndicat mixte, ouvert ou fermé, à un autre syndicat mixte ouvert. Il estime en effet, que même si en application de l'article L. 5721-1 du CGCT un syndicat mixte était un établissement public, il n'entrerait pas dans la catégorie-balai des « autres établissements publics ».

Selon lui, cette dernière catégorie vise les établissements publics nationaux, les associations syndicales autorisées, les universités...mais pas les syndicats mixtes, qui représentent une forme de coopération locale.

Source : arrêt du Conseil d'Etat du 5 janvier 2005

En outre, pour renforcer cette jurisprudence du Conseil d'Etat, l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales a été modifié par l'article 35-II de la loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 qui insère deux autres catégories de personnes pouvant adhérer à un syndicat mixte : « *les syndicats mixtes définis à l'article L. 5711-1 ou à l'article L. 5711-4* ». Les premiers sont des syndicats mixtes fermés, les seconds des syndicats mixtes compétents en matière de gestion de l'eau et des cours d'eau, d'alimentation en eau potable, d'assainissement collectif ou non collectif, de collecte ou d'élimination des déchets ménagers et assimilés, ou de distribution d'électricité ou de gaz naturel.

Cette modification permet aux syndicats mixtes d'adhérer à un syndicat ouvert, mais seulement s'ils sont régis par l'article L. 5711-1 ou L. 5711-4. A contrario, les autres syndicats mixtes ne seraient donc pas autorisés à le faire.

Pour toutes ces raisons, il est nécessaire, dans le cas particulier du PNR de Camargue, de prévoir, dans la loi, l'adhésion du syndicat mixte de gestion des ASA du Pays d'Arles.

– Le troisième alinéa de l'article 2 indique que le syndicat mixte de gestion des ASA du Pays d'Arles désigne trois représentants au comité syndical du syndicat mixte du PNR de Camargue, chacun de ces délégués disposant d'une voix et qu'il dispose d'un représentant au bureau de ce même syndicat.

Actuellement la représentation des différents membres du syndicat mixte de gestion du PNR de Camargue et la pondération de voix de chacun des délégués fixées dans les statuts sont les suivantes :

- région PACA : **20 voix** (4 délégués, titulaires chacun de 5 voix)
- département des Bouches-du-Rhône : **15 voix** (3 délégués titulaires chacun de 5 voix)
- commune d'Arles : **8 voix** (4 délégués titulaires chacun de 2 voix)
- commune des Saintes-Maries de la Mer : **8 voix** (4 délégués titulaires chacun de 2 voix)
- les chambres consulaires : **4 voix** (2 délégués titulaires chacun de 2 voix)

Les délégués du syndicat mixte de gestion des ASA du Pays d'Arles bénéficieront des mêmes règles que les autres délégués s'agissant de la désignation d'un suppléant et la règle des pouvoirs en cas d'empêchement. Un délégué titulaire empêché peut être représenté par son propre suppléant ou il peut donner son pouvoir à un autre délégué titulaire. Un membre présent ne peut disposer de plus de deux pouvoirs.

- Enfin, le dernier alinéa de l'article 2 indique que les statuts du syndicat mixte ainsi modifiés sont approuvés par la loi.

Votre commission considère que le dispositif proposé permet d'assurer, dans des conditions satisfaisantes, la représentation des propriétaires fonciers aux instances dirigeantes du syndicat mixte de gestion du PNR de Camargue. Elle vous propose d'adopter cet article, sous réserve d'un amendement rédactionnel faisant mieux ressortir que chaque délégué du syndicat mixte de gestion des ASA du Pays d'Arles est détenteur d'une voix seulement, à la différence des délégués des autres membres du syndicat de gestion du PNR de Camargue.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 3

Soumission du syndicat mixte de gestion du PNR de Camargue aux règles de droit commun

L'article 3 du projet de loi précise que, pour l'avenir, le fonctionnement du syndicat mixte de gestion du PNR de Camargue est soumis aux conditions fixées par les règles de droit commun. Ceci vaut pour tous les actes concernant son autorisation, sa dissolution, ses membres, et la modification de ses statuts. Il ne sera donc pas nécessaire, par exemple, en cas de nouvelle adhésion, de passer par la voie législative. Cette précaution est d'autant plus utile, que lors du renouvellement du classement d'un parc naturel régional, son périmètre peut être modifié, entraînant l'adhésion de nouvelles collectivités locales. Ceci se fera donc en appliquant la procédure de droit commun.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 4

Prolongation de la durée de classement du PNR de Camargue

L'article 4 propose de proroger jusqu'au 18 février 2011 la durée de validité du classement du PNR de Camargue, par dérogation à l'article

L. 333-1 du code de l'environnement. Celui-ci prévoit que, lorsqu'une région n'a pu conduire à son terme la révision de la charte d'un PNR dans les délais impartis, du fait de changements dans les circonstances de droit ou de fait, un décret peut prolonger la durée de classement pour une durée maximale de deux ans.

Dans le cas particulier du PNR de Camargue, la révision de la charte a été initiée effectivement depuis fin 2005 et la concertation a été engagée sous l'impulsion d'un comité technique de révision de la charte, composée de quarante membres (les présidents et co-présidents des commissions thématiques consultatives du parc et des représentants des services de l'Etat et des collectivités territoriales, notamment celles concernées par le périmètre d'étude élargi).

Un diagnostic du territoire a été établi et largement débattu par l'ensemble des parties prenantes au printemps 2006. En janvier 2007, le comité syndical du parc a validé les quatre axes structurant le nouveau projet de charte. Mais après février 2007, les travaux de révision ont été stoppés et vont pouvoir reprendre, début 2008, une fois le présent projet de loi adopté et promulgué.

Compte tenu des échéances des élections municipales et du déroulement des différentes étapes fixé pour la révision d'une charte, par les articles R. 331-1 à R. 331-15 du code de l'environnement, il apparaît en effet plus raisonnable de prévoir une prorogation de trois années de la durée de classement du PNR de Camargue.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

*

*

*

Au cours de sa séance du 17 octobre 2007 la commission des affaires économiques a adopté, à l'unanimité, le projet de loi ainsi modifié.

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES PAR LE RAPPORTEUR

– **MM. Vincent Piveteau**, conseiller aménagement et espace au cabinet du ministre d'Etat, ministre de l'écologie, du développement de l'aménagement durables et **Christian Barthod**, sous-directeur à la direction de la nature et des paysages.

– **M. Jean-Claude Gaudin**, Vice-président du Sénat, sénateur-maire de Marseille ;

– **M. Michel Vauzelle**, président du Conseil régional région PACA (entretien téléphonique) ;

– **M. Jean-Noël Guérini**, président du Conseil général des Bouches-du-Rhône ;

– **M. Hervé Schiavetti**, président du Parc naturel de Camargue ;

– **M. Roland Chassain**, maire des Saintes-Maries de la Mer ;

– **M. Bernard Arsac**, président de la Fondation du Parc naturel régional de Camargue ;

– **M. Gérard Jouve**, maire des Baux-de-Provence, ancien président de la Fondation du Parc naturel régional de Camargue, président du parc naturel des Alpilles ;

– **M. André Bendano**, président de la Chambre des métiers des Bouches-du-Rhône ;

– **M. André Boulard**, président de la Chambre d'agriculture des Bouches-du-Rhône ;

– **M. Jean-Louis Veyrié**, deuxième vice-président de la chambre de commerce et d'industrie du Pays d'Arles ;

– **M. Jean-Paul Taris**, président du syndicat mixte pour la gestion des associations syndicales du Pays d'Arles ;

– **Mme Muriel Cervilla**, déléguée syndicale force ouvrière du Parc de Camargue ;

– **M. Paul Raoult**, sénateur du Nord, vice-président de la Fédération des parcs naturels régionaux ;

– **MM. Emmanuel Lopez**, directeur Conservatoire du littoral, et **Christian Desplats**, délégué régional du Conservatoire du littoral.

TABLEAU COMPARATIF

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>Code général des collectivités territoriales</p> <p>Art. 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 syndicats mixtes définis à l'article L. 5711-1 ou à l'article L. 5711-4, des chambres de commerce et d'industrie, d'agriculture, de métiers et d'autres établissements publics, en vue d'oeuvres ou de services présentant une utilité pour chacune de ces personnes morales.</p>	<p>Projet de loi relatif au parc naturel régional de Camargue</p> <p>Article 1^{er}</p> <p>Sont validés, sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée, les actes pris par le syndicat mixte de gestion du parc naturel régional de Camargue créé par l'arrêté du préfet des Bouches-du-Rhône du 1^{er} décembre 2004, en tant qu'ils seraient contestés par les moyens tirés de l'irrégularité de la création de ce syndicat ou de son incompétence pour gérer le parc naturel régional de Camargue.</p> <p>Article 2</p> <p>Nonobstant toute mention contraire, le syndicat mixte dénommé « Syndicat mixte de gestion du parc naturel régional de Camargue » assure l'aménagement et la gestion du parc naturel régional de Camargue ainsi que l'ensemble des missions qui s'y rattachent, à l'exclusion de tout autre organisme de gestion.</p> <p>Sont membres de ce syndicat la commune d'Arles, la commune des Saintes-Maries-de-la-Mer, la région de Provence-Alpes-Côte-d'Azur, le département des Bouches-du-Rhône, la chambre de commerce et d'industrie du Pays d'Arles, la chambre d'agriculture des Bouches-du-Rhône, la chambre des métiers et de l'artisanat des Bouches-du-Rhône ainsi que, par dérogation à l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales, le syndicat mixte de gestion des associations syndicales du Pays d'Arles.</p>	<p>Article 1^{er}</p> <p>Sans modification</p> <p>Article 2</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>Alinéa sans modification</p>

Textes en vigueur

Le syndicat mixte doit comprendre au moins une collectivité territoriale ou un groupement de ces collectivités.

La répartition des sièges au sein du comité syndical entre les collectivités locales et les établissements publics membres du syndicat mixte est fixée par les statuts. A défaut de dispositions particulières dans les statuts, le nombre de sièges attribués aux établissements publics de coopération intercommunale qui se substituent à tout ou partie de leurs communes membres au sein du syndicat mixte en application des articles L. 5214-21, L. 5215-22 et L. 5216-7 est égal au nombre de sièges dont disposaient les communes avant la substitution.

Le président du syndicat mixte est élu par le comité syndical ou, si les statuts le prévoient, par le bureau qu'il a constitué.

La création du syndicat mixte est autorisée par arrêté du représentant de l'Etat dans le département siège du syndicat.

La décision d'autorisation approuve les modalités de fonctionnement du syndicat mixte.

Les syndicats mixtes peuvent être autorisés à fusionner. La fusion est opérée dans les conditions prévues par l'article L. 5211-41-3, à l'exception des dispositions relatives à la continuité territoriale.

Pour l'application du II de cet article, l'accord sur la fusion est exprimé par délibérations concordantes des organes délibérants des syndicats mixtes intéressés et des membres les constituant.

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Textes en vigueur

—

Lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la population est supérieure à 400 000 habitants a transféré sa compétence en matière d'organisation des transports urbains à un syndicat mixte, sa représentation au titre de cette compétence est au moins égale à la majorité des sièges composant le comité syndical. Les statuts des syndicats mixtes existant à la date de promulgation de la loi n° 2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports devront être mis en conformité avec cette disposition dans un délai de six mois à compter de la publication de la même loi. Les autres membres du syndicat peuvent être autorisés par le représentant de l'Etat dans le département à se retirer pendant ce délai.

Texte du projet de loi

—

Le syndicat mixte de gestion des associations syndicales du Pays d'Arles est représenté au comité syndical du syndicat mixte de gestion du parc naturel régional de Camargue par trois délégués, ~~qui représentent chacun par leur vote une voix~~, et au bureau du même syndicat par un représentant.

Le syndicat mixte de gestion du parc naturel régional de Camargue est autorisé et ses statuts, qui reprennent les dispositions annexées à l'arrêté du 1^{er} décembre 2004 modifiées en application des deuxième et troisième alinéas, sont approuvés par la présente loi.

Article 3

Le retrait de l'autorisation du syndicat et la dissolution de celui-ci sont décidés selon les règles de droit commun. L'adhésion et le retrait de ses membres ainsi que la modification de ses statuts s'effectuent dans les conditions prévues par lesdits statuts, ou, à défaut, dans les conditions du droit commun.

Propositions de la commission

—

Le syndicat mixte de gestion des associations syndicales du Pays d'Arles est représenté au comité syndical du syndicat mixte de gestion du parc naturel régional de Camargue par trois délégués, détenteurs chacun d'une voix, et au bureau du même syndicat par un représentant.

Alinéa sans modification

Article 3

Sans modification

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p>Code de l'environnement</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p>Article 4</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p>Article 4</p>
<p>Art. L. 333-1. - Les parcs naturels régionaux concourent à la politique de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de développement économique et social et d'éducation et de formation du public. Ils constituent un cadre privilégié des actions menées par les collectivités publiques en faveur de la préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel.</p>	<p>Par dérogation à l'article L. 333-1 du code de l'environnement, la durée de validité du classement du parc naturel régional de Camargue est prolongée jusqu'au 18 février 2011.</p>	<p>Sans modification</p>
<p>La charte du parc détermine pour le territoire du parc naturel régional les orientations de protection, de mise en valeur et de développement et les mesures permettant de les mettre en oeuvre. Elle comporte un plan élaboré à partir d'un inventaire du patrimoine indiquant les différentes zones du parc et leur vocation. La charte détermine les orientations et les principes fondamentaux de protection des structures paysagères sur le territoire du parc.</p>		
<p>Le projet de charte constitutive est élaboré par la région avec l'ensemble des collectivités territoriales concernées, en concertation avec les partenaires intéressés. Il est soumis à enquête publique, puis approuvé par les collectivités territoriales concernées et adopté par décret portant classement du territoire en parc naturel régional pour une durée de douze ans au plus.</p>		
<p>La révision de la charte du parc naturel régional est assurée par l'organisme de gestion du parc. Lorsque des changements dans les circonstances de droit ou de fait ne permettent pas à la région de conduire la révision à son terme avant l'expiration du classement, celui-ci peut être prolongé par décret pour une durée maximale de deux ans. Ce décret est pris à la demande de la région sur proposition de l'organisme de gestion et sans qu'il soit besoin de procéder aux consultations préalables prévues à l'occasion du classement initial et de son renouvellement.</p>		

Textes en vigueur

—

L'Etat 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'Etat et les régions adhérant à la charte peuvent conclure avec l'organisme de gestion du parc un contrat en application du contrat de plan Etat-régions. Les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec les orientations et les mesures de la charte.

Lors de leur élaboration ou de leur révision, les documents de planification, d'aménagement et de gestion des ressources naturelles relatifs à l'énergie mécanique du vent, aux carrières, à l'accès à la nature et aux sports de nature, à la gestion de l'eau, à la gestion cynégétique, à la gestion de la faune sauvage, au tourisme et à l'aménagement ou à la mise en valeur de la mer sont soumis pour avis à l'organisme de gestion du parc naturel régional en tant qu'ils s'appliquent à son territoire.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article. Il comprend notamment la liste des documents concernés par l'alinéa précédent.

Texte du projet de loi

—

Propositions de la commission

—