



N° 407

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIEME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 novembre 2007

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE LOI, adopté par le Sénat, *relatif au parc
naturel régional de Camargue* (n° 343),

PAR M. BERNARD REYNES,

Député.

Voir les numéros :

Sénat : **10, 38** et T.A. **12** (2007-2008)

Assemblée nationale : **343**

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.— LE PARC DE CAMARGUE : UNE STRUCTURE PARTICULIÈRE POUR UN ESPACE EXCEPTIONNEL	7
A.— UNE RICHESSE À PRÉSERVER	7
1. La richesse de la Camargue tient autant de son capital naturel que de sa valorisation humaine	7
2. Une région très dynamique soumise à de fortes contraintes environnementales	9
B.— LE PARC DE CAMARGUE : UNE STRUCTURE SOUPLE PERMETTANT DE CONCILIER PROTECTION, AMÉNAGEMENT ET MISE EN VALEUR	11
1. Le dispositif souple du parc naturel régional en fait un instrument de planification locale très moderne	11
2. Cette souplesse a permis de prendre en compte et de porter le dynamisme économique de la région	13
II.— L'IMBROGLIO JURIDIQUE ACTUEL NÉCESSITE L'INTERVENTION DU LÉGISLATEUR	15
A.— DES PARTICULARITÉS AU BLOCAGE : SAGA D'UN IMBROGLIO JURIDIQUE.....	15
1. Des particularités existantes bien avant la création du parc.....	15
2. Un imbroglio juridique difficilement compréhensible.....	17
B.— L'INTERVENTION DU LÉGISLATEUR EST AUJOURD'HUI NÉCESSAIRE POUR DÉBLOQUER LA SITUATION.....	19
1. La nécessité d'une intervention législative	19
2. L'intervention du Parlement permettra de conforter la Camargue comme territoire de projets.....	20
TRAVAUX DE LA COMMISSION	23
I.— DISCUSSION GÉNÉRALE	23
II.— EXAMEN DES ARTICLES	27
<i>Article 1^{er}</i> : Validation législative	27
<i>Article 2</i> : Objet et composition du syndicat mixte de gestion du PNR de Camargue	28
<i>Article 3</i> : Soumission du syndicat mixte de gestion du PNR de Camargue aux règles de droit commun	32
<i>Article 4</i> : Prolongation de la durée du classement du PNR de Camargue	33
TABLEAU COMPARATIF	35

MESDAMES, MESSIEURS,

Comme le disait Henry de Montherlant, « *la Camargue est une région symbole. Elle veut rester terre de nature, de poésie et de mythes, un réservoir pour l'âme, c'est-à-dire, tout compte fait, une parcelle de la spiritualité française* ».

L'objet du présent projet de loi est important, dans la mesure où il vise à préserver cette part de la spiritualité française, cette région symbole que constitue la Camargue. « *La préserver de quoi ?* » pourrait-on se demander immédiatement. D'une certaine manière, de la disparition, puisque le syndicat mixte de gestion du parc naturel régional (PNR) de Camargue risque la dissolution dans le courant du mois de janvier 2008, sans intervention du législateur pour dénouer une situation juridique d'une inextricable complexité.

Cette disparition serait d'abord un drame pour l'environnement camarguais. Est-il besoin de rappeler les richesses biologiques exceptionnelles nichées entre les deux bras du Rhône ? Avec près de 100 000 hectares, la Camargue est la plus vaste des zones humides de France, mais aussi l'une des plus importantes du continent européen. Fort de cette spécificité, le territoire bénéficie d'une richesse ornithologique et biologique qui lui a valu un intérêt marqué des scientifiques depuis plus d'un siècle et demi, et, plus récemment, un ensemble de dispositifs juridiques de protection tant nationaux qu'européens et internationaux.

C'est aussi un milieu fragile sur lequel pèsent des menaces importantes : entouré par de nombreuses villes, dans une région où l'implantation industrielle est ancienne, où se développe depuis plusieurs décennies un tourisme de masse, le parc est aussi soumis à des menaces plus globales, comme la montée du niveau des mers et les pollutions provenant de l'ensemble du bassin rhodanien, dont on retrouve inmanquablement des traces dans le delta de ce fleuve.

La disparition du parc serait ensuite également un drame pour la culture camarguaise. Le parc est en effet depuis sa création le miroir des spécificités humaines de ce territoire, un lieu de concertation et d'échanges sur son avenir, à tel point que certains le considèrent comme « *le Parlement de Camargue* ».

A ce stade, il faut se féliciter de l'engagement personnel de M. Jean-Louis Borloo, ministre d'Etat, et de Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, secrétaire d'Etat à l'écologie, puisqu'ils sont venus sur le terrain le 2 août dernier pour rencontrer l'ensemble des parties prenantes, exprimant de manière forte la volonté du gouvernement de conforter le parc naturel régional de Camargue.

Il faut aussi rendre hommage aux différents acteurs de la Camargue qui ont fait preuve d'un sens des responsabilités qui les honore. Depuis plusieurs mois, ils se sont rassemblés autour d'un projet dans un souci de dégager un consensus parfaitement mis en forme par le présent projet de loi.

Ce sont à la fois ce consensus local et cette volonté du gouvernement qui s'expriment aujourd'hui devant le Parlement, amené à discuter de ce problème très spécifique au cours d'une session déjà très chargée. Mais, en l'occurrence, c'est l'urgence qui a dicté la méthode : selon les informations fournies à votre rapporteur, le contentieux en cours devant le tribunal administratif de Marseille, portant sur l'annulation du décret de création du syndicat mixte gestionnaire du parc, pourrait être tranché au milieu du mois de janvier.

Si le recours devait se solder par une annulation de ce décret, ce qui semble très probable, il faudrait tout à la fois liquider le syndicat mixte, licencier le personnel, et perdre, à compter de février 2008, le label de parc national régional.

Pour éviter une telle perspective, le présent projet de loi prévoit une validation des actes émis par la structure actuelle, dans la perspective d'une annulation du décret mentionné ci-dessus ; il conforte par ailleurs ce syndicat mixte, en précisant sa composition, ainsi que les modalités d'adhésion et de modification de ses statuts. Il offre donc totalement la stabilité juridique nécessaire à la mise en œuvre des différents projets portés par le parc.

Il faut par ailleurs être conscient du fait que tout amendement sur ce projet de loi conduirait à une nouvelle navette, qui aurait pour effet inévitable de dépasser la date du mois de janvier 2008. Dans cette perspective, votre rapporteur a travaillé en amont sur le projet de loi, afin d'intégrer dès la lecture au Sénat les éventuelles observations sur le texte. Il faut par ailleurs rendre hommage au travail accompli par M. Jean-Louis Borloo, ministre d'Etat, et Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, secrétaire d'Etat à l'écologie, qui a permis de traduire dans le présent projet de loi le consensus émanant des différents acteurs locaux. En outre, le travail d'audition du rapporteur pour le Sénat, M. Jean Boyer, a largement permis de confirmer le caractère consensuel du projet de loi.

En l'état, le projet de loi semble donc être de nature à consolider la situation, dans le respect de la tradition de concertation du parc de Camargue, ce dont chacun doit se féliciter.

I.— LE PARC DE CAMARGUE : UNE STRUCTURE PARTICULIÈRE POUR UN ESPACE EXCEPTIONNEL

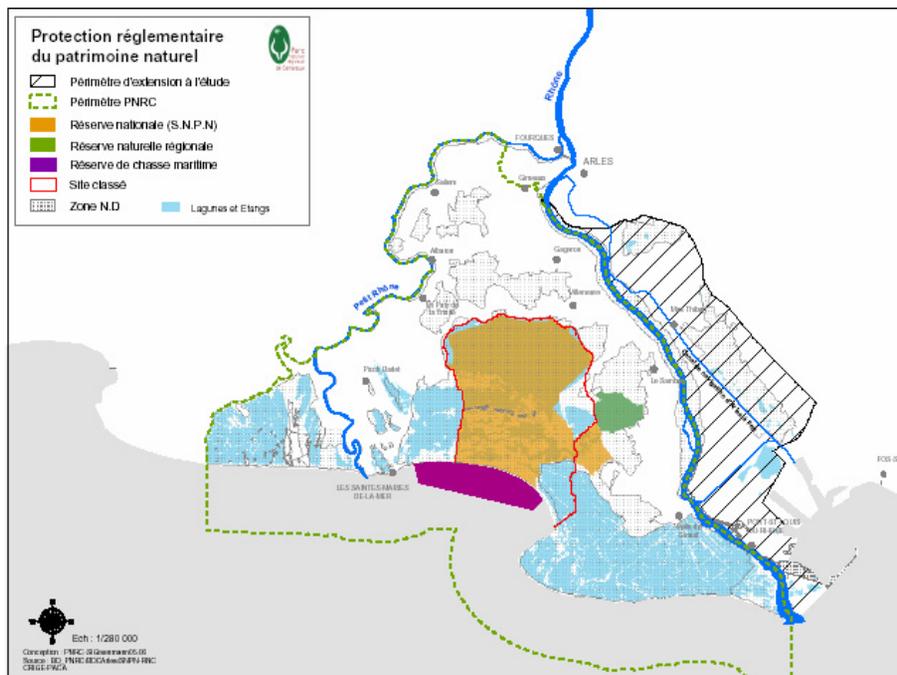
Le territoire de la Camargue occupe largement notre imaginaire national : qui n'a pas en tête une image de gardians ou de flamants roses lorsque l'on évoque ce nom ? Au-delà de ces images d'Epinal, il faut garder à l'esprit le fait que ce territoire est à la fois très riche sur le plan de la biodiversité et des traditions, mais aussi que cette spécificité doit être protégée contre les menaces nombreuses qui pèsent sur cet espace particulièrement fragile.

A.— UNE RICHESSE À PRÉSERVER

1. La richesse de la Camargue tient autant de son capital naturel que de sa valorisation humaine

Le territoire complet de la Camargue s'inscrit dans le delta du Rhône, sur une surface totale de près de 150 000 hectares. Le PNR couvre pour sa part 86 300 hectares, sur les deux communes d'Arles et des Saintes-Maries-de-la-mer, dans le département des bouches du Rhône. D'après le décret n° 98-97 du 18 février 1998, qui approuve le classement du PNR, le parc est établi sur la totalité de la commune des Saintes-Maries-de-la-mer, et sur une partie de la commune d'Arles.

Ce territoire est composé d'un espace marin à hauteur de 20 % ; il comprend en outre 55 % d'espaces naturels ; en toute logique, la population établie sur le territoire du parc est relativement restreinte (environ 7 200 habitants permanents).



On ne peut que rappeler succinctement les richesses biologiques et humaines présentes dans le territoire de la Camargue :

– 398 espèces, dont 132 espèces nicheuses. On notera en particulier la présence d'environ 115 espèces d'oiseaux, dont plusieurs sont protégées, en particulier les flamants roses dont c'est le seul espace de nidification en France ;

– une agriculture importante, qui s'étend sur le tiers de la surface du parc naturel et occupe près de 18 % des actifs. L'importance de la riziculture (128 exploitations), qui bénéficie de l'indication géographique de provenance du riz de Camargue, est toute particulière ;

– l'élevage est par ailleurs une activité très importante, que ce soit les taureaux (près de 6 500) ou les chevaux (près de 3 000). A l'heure où l'agriculture est souvent montrée du doigt pour les pollutions qu'elle entraînerait, il faut souligner que, en Camargue peut être plus qu'ailleurs, elle s'est développée dans un souci permanent du respect de cet environnement particulier. Ainsi, les éleveurs se sont eux-mêmes engagés dans une démarche responsable, en limitant la charge à 1 UGB pour deux hectares dans le parc ;

– la saliculture, présente sur plus de 18 000 hectares (soit 16 % du parc), s'étend sur une zone qui est la plus importante d'Europe. La Compagnie des salins du midi, présente en Camargue depuis plus d'un siècle, est en outre l'une des plus importantes du monde et représente une fierté pour les habitants de la région.

Votre rapporteur ne s'étendra pas outre mesure sur cet aspect du sujet ; l'analyse établie par le rapporteur sur le Sénat est à cet égard tout à fait complète, et il serait par conséquent plus intéressant de se concentrer sur d'autres aspects du sujet, notamment les menaces qui pèsent sur les richesses naturelles et humaines de cette zone.

2. Une région très dynamique soumise à de fortes contraintes environnementales

– Il est important de rappeler que cet espace littoral, comme toutes les zones littorales, est soumis à une **forte pression foncière et humaine**. Le très récent rapport de la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) sur l'application de la loi littoral remet à nouveau l'accent sur cet aspect du problème.

Dans les zones contiguës à la Camargue, une augmentation significative de la densité se traduit par une emprise urbaine croissante, une artificialisation progressive des sols, et un recul important des surfaces agricoles. Dans le cas de la Camargue, il faut en effet rappeler qu'aux limites du parc se situent plusieurs grandes villes : Arles notamment, mais aussi Fos-sur-mer et Istres à l'Est, la Grande-Motte, le Grau-du-Roi et Aigues-Mortes à l'Ouest. Le parc a donc, à cet égard, un rôle particulier à jouer pour réguler les effets de la présence humaine aux abords du parc.

– De manière plus générale, le territoire de la Camargue est un **territoire menacé** ; une partie des menaces a une origine globale, comme par exemple l'élévation du niveau de la mer Méditerranée, entraînant un recul localisé des côtes et une modification du tracé de la façade littorale. Le projet de territoire réalisé par le parc, dans le cadre de la révision de la charte engagée en 2005, fait ainsi état d'un recul du trait de côte de 10 à 15 mètres par endroit, et ce uniquement entre 2000 et 2004. Pour lutter contre le phénomène, de nombreux ouvrages ont été construits tels que des digues, des brise-lames et des épis. Là encore, la présence du parc est élément essentiel pour piloter les politiques menées dans ce domaine.

En outre, le fleuve, qui est source de richesse lorsqu'il apporte des limons fertiles et de l'eau douce, peut également être un **fléau dévastateur à l'occasion des crues**. La formation des crues sur le Rhône est fonction de la pluviométrie sur l'ensemble du bassin versant et des débits des différents affluents (Saône, Isère, Ardèche, Durance, Gard). Selon l'origine de leur formation, elles sont classées en crues océaniques, cévenoles, méditerranéennes ou généralisées (qui sont également les plus fortes).

A l'occasion des grandes crues de 1840 et 1856, des inondations très importantes ont entraîné un endiguement complet de la Camargue. Selon une étude menée en 2003, il apparaît que cet endiguement assure une protection relativement satisfaisante, pratiquement toujours supérieure à la ligne d'eau

centennale, pour le grand Rhône, mais plus hétérogène pour le petit Rhône et même parfois inférieure à une occurrence cinquantennale dans certains secteurs.

Si le système des digues a connu très peu de problèmes en 150 ans, il faut noter que les crues d'octobre 1993 ont provoqué des ruptures multiples, essentiellement sur le petit Rhône. La Camargue du nord s'est alors transformée en vaste bassin de rétention dont l'eau s'est évacuée très lentement vers la mer. De tels problèmes se sont également posés lors des crues de 2004-2005 ; votre rapporteur appelle par conséquent le gouvernement à rester vigilant dans ce domaine, en particulier en mettant en application avec rapidité les dispositions de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, dans une région où l'occurrence des crues semble s'accélérer du fait d'un certain dérèglement climatique et des modifications hydrologiques en amont de la Camargue.

Enfin, comment ne pas évoquer **le problème des pollutions** que connaît le territoire, résultant du fait que l'eau qui y arrive intègre toutes les perturbations humaines d'un bassin de près de 100 000 m² ; à l'heure où la Commission travaille par ailleurs sur la pollution du Rhône par les PCB, comment ne pas rappeler que ces substances très nocives se retrouveront nécessairement dans les eaux et les sols de la Camargue ?

– En plus des menaces globales, **il faut aussi regretter des menaces ayant des origines plus locales**, lesquelles sont particulièrement bien mises en évidence par le projet de territoire du PNR réalisé dans la perspective de la révision de la charte ⁽¹⁾.

La première des menaces provient de la pression touristique et balnéaire. Ainsi que le relève le projet de territoire du PNR, le littoral, de la Pointe de Beauduc au They de la Gracieuse, est occupé dans quelques secteurs par des cabanons généralement habités de manière saisonnière. S'ils étaient à l'origine affectés aux activités de pêches de personnes habitants de Port-Saint-Louis-du-Rhône, ils sont maintenant le plus souvent des lieux de villégiature l'été. Certains d'entre eux, établis de manière irrégulière, ont d'ailleurs été détruits par les pouvoirs publics, d'autres ont été démontés volontairement par leur propriétaire. Certains demeurent toutefois implantés, de manière tout à fait illégale au regard de la loi littoral. Plus largement, la beauté du paysage attire de nombreux vacanciers qui s'installent l'été, dans des caravanes ou des mobiles homes dont l'implantation sauvage est en principe proscrite.

À l'ouest du parc, le choix historique fait par l'Etat d'un tourisme balnéaire fortement développé fait peser un autre type de menace, résultant davantage de l'urbanisation et de la surfréquentation. De 1963 à 1982, l'Etat y a en effet mené une politique d'aménagement du territoire très ambitieuse, sous l'impulsion d'une mission interministérielle privilégiant l'alternance entre secteurs

(1) Parc naturel régional de Camargue, « *Projet de territoire du parc naturel régional de Camargue, première étape : bilan des acquis* », octobre 2007.

à aménager et secteurs naturels à protéger, ainsi qu'une politique sociale marquée (sous la forme de camps de vacances, etc.) Aujourd'hui, ces stations balnéaires reçoivent plus de 7 millions de touristes chaque année, qui ont un impact non négligeable sur les zones lagunaires. D'après le projet de territoire du parc, cette politique a conduit à une « *consommation du foncier* », provoquant une régression de la superficie naturelle du littoral estimée à 10 %.

Enfin, à l'est du parc, c'est au contraire le développement industriel qui est particulièrement important. C'est dans les années 60 qu'un important complexe de 10 000 hectares a été implanté à Fos-sur-mer. Géré par le port autonome de Marseille, il comprend des terminaux portuaires pétrolier, méthanier et de marchandises, un complexe sidérurgique assurant le quart de la production française d'acier, des raffineries de pétrole, une industrie chimique importante, etc. En outre, le nouveau terminal à conteneurs de Fos, appelé Fos 2XL, va permettre d'augmenter la capacité annuelle de traitement de 800 000 tonnes de conteneurs, augmentant ainsi significativement le trafic routier, ferroviaire et fluvial à proximité du parc. Les risques de pollution liés à ces activités concernent à la fois la présence de métaux lourds dans les eaux, la dégradation de la qualité de l'air, et le dépôt de sédiments dans le territoire de la Camargue.

Toutes ces activités témoignent du dynamisme de la région, et il faut s'en féliciter. L'ensemble de ces éléments rend néanmoins, aux yeux de votre rapporteur comme de nombreux acteurs locaux, totalement incontournable la préservation et le renforcement de la légitimité du parc national de Camargue.

B.— LE PARC DE CAMARGUE : UNE STRUCTURE SOUPLE PERMETTANT DE CONCILIER PROTECTION, AMÉNAGEMENT ET MISE EN VALEUR

1. Le dispositif souple du parc naturel régional en fait un instrument de planification locale très moderne

Quarante ans après la création des parcs naturels régionaux, il semble intéressant, à l'occasion de ce projet de loi, de faire le point sur leur mode de fonctionnement, en démontrant que la Camargue constitue une démonstration éclatante de la réussite de ce dispositif, qui a fait l'objet d'analyses à l'origine très critiques.

Lors de leur création par le décret n° 67-158 du 1^{er} mars 1967, les PNR ont reçu un accueil très mitigé, notamment de la doctrine juridique qui y a tout de suite vu un droit à l'état « *gazeux* »⁽¹⁾. Très peu sont ceux qui, à cette époque, avaient compris l'importance du lien entre protection, aménagement et mise en valeur, et surtout sur l'opportunité de s'appuyer sur les collectivités locales et les acteurs locaux pour combiner de manière optimale ces trois objectifs.

(1) En l'occurrence, l'expression revient au Conseil d'Etat, lors de sa consultation précédant l'édiction de ce décret.

Lors d'un colloque juridique consacré aux parcs naturels régionaux, dont les actes ont été publiés dans la Revue juridique de l'environnement⁽¹⁾, un professeur de droit a rappelé avec une justesse toute particulière les objectifs assignés aux parcs naturels régionaux :

« Les PNR sont nés de la volonté de satisfaire simultanément trois objectifs : protéger la nature, assurer la détente des citoyens et sauvegarder des espaces ruraux en déclin, protection intégrée avant la lettre à laquelle ont été adjoints par la suite une mission d'expérimentation et un objectif d'exemplarité en matière de protection, de développement économique et social ou d'accueil du public, outre la contribution à des programmes de recherche. Moyen terme entre aménagement et protection plus qu'une « réconciliation » entre l'homme et la nature, le décret du 1^{er} mars 1967 qui institue les PNR replace l'homme dans l'environnement duquel la loi du 22 juillet 1960 sur les parcs nationaux l'avait plus ou moins exclu, alors que la loi du 2 mai 1930 sur les sites l'avait tout simplement oublié ».

On ne saurait mieux rappeler que les PNR n'ont pas été créés pour sanctuariser un espace naturel, mais s'intègrent aussi dans un espace économique et humain. Ils doivent davantage être compris comme une structure de mise en cohérence des projets de développement local, rassemblant différentes collectivités désireuses de travailler ensemble dans une perspective d'aménagement durable.

PRINCIPALES RÈGLES DE FONCTIONNEMENT DES PNR

Rappelons d'abord que les parcs naturels régionaux ont été institués par le décret n° 67-158 du 1^{er} mars 1967, modifié par le décret n° 75-983 du 24 octobre 1975 ; leur consécration législative intervient avec l'article 29 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, complété ensuite par l'article 86 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983. L'objectif de protection du patrimoine naturel et culturel leur est assigné pour la première fois par le décret n° 88-443 du 25 avril 1988.

La loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 impose par ailleurs que les documents d'urbanisme soient compatibles avec leurs chartes. Enfin, la loi n° 95-101 du 2 février 1995 abroge les dispositions antérieures, en imposant le syndicat mixte comme structure de gestion pour tous les PNR.

Les dispositions en vigueur, telles que modifiées dernièrement par la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux prévoient que :

– les PNR 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 ;

– la charte détermine le territoire, les orientations de protection et de mise en valeur ; 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.

(1) « Les parcs naturels régionaux et le droit », Revue juridique de l'environnement, numéro spécial, 2006.

– le projet de charte et 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 pour douze ans

– s'agissant de la portée de la charte, le code de l'environnement prévoit que 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. Si la charte d'un parc naturel n'est pas opposable aux tiers, les documents d'urbanisme, SCOT, PLU et cartes communales doivent être compatibles avec la charte.

– l'aménagement et la gestion des parcs naturels régionaux sont confiés à un syndicat mixte.

2. Cette souplesse a permis de prendre en compte et de porter le dynamisme économique de la région

On constate donc que les dispositions législatives mentionnées ci-dessus ont permis de conserver un maximum de souplesse dans le fonctionnement des PNR ; cette souplesse a été un facteur de réussite incontestable du PNR de Camargue, dans la mesure où ce dispositif législatif venait s'appliquer à un territoire chargé d'histoire, de traditions, mais aussi très dynamique au plan économique.

C'est à juste titre que le projet de territoire du parc évoque un « *patrimoine nés du travail des hommes* » : depuis le VI^{ème} siècle, l'occupation de la Camargue a été démontrée. D'origines très diverses, ses habitants se sont progressivement forgé une identité commune mise en évidence au travers d'un mouvement né en Provence le 21 mai 1954, le félibrige. La croix de Camargue, le costume de l'Arlésienne et du gardian, la bouvine, la course camarguaise et le pèlerinage des Saintes-Maries-de-la-Mer sont désormais des éléments constitutifs de l'âme camarguaise.

Au-delà de cette âme, il faut aussi garder à l'esprit le fait que la Camargue est une région très dynamique sur le plan économique: le parc ne pouvait conduire à remettre en cause ce dynamisme, mais devait – et doit à l'avenir – en être le régulateur, en l'inscrivant dans une perspective plus importante du développement durable.

- Dans le domaine de l'industrie, le parc compte 31 entreprises industrielles qui emploient environ 259 personnes. L'activité agricole est fortement représentée au sein des activités industrielles (36%). Ces entreprises sont principalement situées dans le nord de la Camargue. Les emplois industriels sont principalement répartis dans les deux secteurs que sont la chimie et l'édition. L'industrie du papier représente à elle seule 42 % des emplois industriels. Une seule entreprise établie dans le parc appartient au secteur de l'industrie chimique, spécialisée dans la production de carbonate de calcium.

- Les activités liées au tourisme sont évidemment très importantes. De ce fait, le secteur de l'hôtellerie-restauration est très développé dans le parc, principalement sur la commune des Saintes-Maries-de-la-Mer (85% de l'offre). En 2005, date de la dernière étude disponible, la capacité hôtelière du parc était de 2315 lits, soit 25% de la capacité d'accueil du parc. L'hôtellerie est essentiellement composée d'établissement deux étoiles. S'agissant enfin de la restauration, on compte 117 établissements dans le territoire du parc, soit 78 de cuisine traditionnelle et 39 de restauration dite rapide. Notons qu'il y a 26 établissements présents dans le périmètre d'extension du parc, actuellement en projet.
- Les activités agricoles sont, enfin, un élément très important du dynamisme de la Camargue. Les principales données concernant l'élevage, les rizicultures et la saliculture ont été rappelées ci-dessus.

II.— L'IMBROGLIO JURIDIQUE ACTUEL NÉCESSITE L'INTERVENTION DU LÉGISLATEUR

A.— DES PARTICULARITÉS AU BLOCAGE : SAGA D'UN IMBROGLIO JURIDIQUE

1. Des particularités existantes bien avant la création du parc

— L'une des principales particularités de la gestion du parc naturel régional de Camargue consiste dans l'investissement historique des propriétaires terriens dans cette gestion, mais aussi d'autres personnes privés investies depuis longtemps dans cette gestion.

Cette particularité a très bien été prise en compte lors de la création du parc. Si le décret n° 70-873 du 25 septembre 1970 instituant le parc naturel régional de Camargue ne prévoit pas autre chose que le classement en zone de parc d'une partie des territoire d'Arles et des Saintes-Maries-de-la-Mer, le décret du 12 décembre 1972 portant reconnaissance d'utilité publique de la fondation du parc naturel régional de Camargue, et approuvant les statuts de la fondation, prévoit dans son article 1^{er} que « *l'établissement dit Fondation du Parc naturel régional de Camargue, fondé en 1970, a pour objet d'assurer la conservation et la mise en valeur du milieu naturel et des paysages traditionnels de la Camargue, notamment par la gestion du parc de Camargue, dans le respect des intérêts de la propriété foncière et des exploitants du sol de cette région, suivant les principes définis dans le document intitulé Charte constitutive du parc naturel régional de Camargue* ».

Suivant cette charte, ont qualité de fondateurs non seulement l'Etat, le département des Bouches-du-Rhône, la commune d'Arles, la commune des Saintes-Maries-de-la-Mer mais aussi la Société nationale de protection de la nature et d'acclimatation de France, la Compagnie des Salins du Midi et des Salines de l'Est, le comité des propriétaires camarguais, ainsi qu'un certain nombre de personnes nommément désignées.

La société nationale de protection de la nature a été fondée en 1854 par Isidore Geoffroy Saint-Hilaire, professeur au Muséum national d'Histoire naturelle et titulaire de la chaire de zoologie des mammifères et des oiseaux, sous le nom de « *Société impériale zoologique d'acclimatation* ». Elle est reconnue d'utilité publique en 1855, et elle est ensuite transformée en association conformément à la loi de 1901.

La SNPN a un rôle historique en Camargue, puisque dès 1926, elle jette les bases de ce qui allait devenir la plus célèbre réserve de France, la Réserve nationale de Camargue qui est officiellement créée en 1927. Elle est donc également membre fondateur du PNR. Depuis cette date, la SNPN reste très investie dans la gestion de la Camargue.

La Compagnie des Salins du Midi et des Salines de l'Est, qui est aujourd'hui la branche française du groupe Salins, spécialisé dans la production de sel, a été créée en 1856 par un groupe d'industriels de Montpellier pour exploiter les marais salants d'Aigues-Mortes. Elle produit aujourd'hui 2,5 millions de tonnes de sel de tous types, à partir d'une implantation à Aigues-Mortes (450 000 tonnes de sel) et des Salins de Giraud (800 000 tonnes). Elle devient propriétaire du grand salin de Giraud en 1971 après l'avoir racheté à une filiale de Péchiney, société qui est à l'origine de la création de la Compagnie pour la fabrication de la soude par le procédé Leblanc.

L'article 8 de ce décret prévoit en outre que le conseil d'administration de la fondation comprend huit représentants du comité des propriétaires camarguais (sur 24 membres), ce qui témoigne du rôle qui leur est accordé dès le départ dans la gestion du parc. Il est en outre prévu que le comité des propriétaires camarguais et le comité de soutien peuvent être consultés sur toutes les questions par le conseil d'administration ou être saisis par celui-ci de toutes demandes d'études sur des problèmes particuliers.

– Cette très forte particularité locale, exprimée notamment à travers la Fondation, n'a pas toujours été suffisamment prise en compte, ce qui a pu créer des incompréhensions puis des difficultés juridiques.

Ainsi, dès 1979, le conseil d'administration de la Fondation a modifié ses statuts pour porter le nombre de ses membres de 38 à 41, ce qui devait initialement permettre la représentation de la région (par trois voix). Cette modification a reçu, assez curieusement, un avis défavorable du Conseil d'Etat, au motif que le nombre de 38 membres ne saurait être accru, et suggérant que le nombre des représentants de l'Établissement public régional soit réduit à deux, et qu'en contrepartie, le nombre des représentants des deux communes fondatrices soit réduit à deux également. Quoiqu'il en soit, le Premier ministre a approuvé cette modification par un décret du 8 octobre 1979.

Lors de ses réunions des 15 décembre 1997 et 16 février 1998, le conseil d'administration de la Fondation a ensuite décidé de modifier ses statuts pour porter le nombre de ses membres de 41 à 50 et celui des membres du bureau de 9 à 12. Cette modification avait pour objet – peut-on y être défavorable ? – de mieux permettre la représentation des habitants de la Camargue. Cependant, cette fois-ci, aucun acte réglementaire ne vient ratifier cette situation.

Le projet d'arrêté d'approbation n'est soumis au Conseil d'Etat que le 21 mars 2000, date à laquelle celui-ci, en toute logique, confirme son avis défavorable, au motif que cela « *aboutirait à modifier sensiblement l'équilibre de cet organisme en réduisant la proportion des représentants de l'Etat et des collectivités territoriales* », estimant par ailleurs que les conseils consultatifs placés auprès de conseil d'administration pourraient permettre leur représentation. Le Conseil d'Etat précise enfin que « *la fondation en mettant en application dès le 23 novembre 1998 un projet de statuts non encore approuvé s'est placée, de ce fait, dans des conditions irrégulières qui peuvent entacher la validité des décisions intervenues postérieurement à cette date* ».

Fort heureusement, la Fondation est revenue dans le droit chemin, dans la mesure où un arrêté préfectoral du 25 avril 2003 a approuvé une nouvelle composition du conseil d'administration conforme aux statuts de 1979.

2. Un imbroglio juridique difficilement compréhensible

Votre rapporteur n'évoquera que rapidement les éléments essentiels de ce qu'il faut bien appeler un imbroglio juridique qui, à partir notamment de la mauvaise prise en compte de ces spécificités locales, a conduit à la situation actuelle, à savoir le risque de dissolution du parc.

En premier lieu, on regrettera que le législateur de 1995 n'ait pas prévu un cadre global suffisamment souple pour que l'histoire de la Camargue puisse être respectée. En effet, l'article 46 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement a prévu que l'aménagement et la gestion des parcs naturels régionaux, créés à compter de la publication de cette loi, sont confiés à un syndicat mixte, regroupant les collectivités territoriales et leurs groupements ayant approuvé la charte. Cette disposition ne devait s'appliquer, certes, que pour les nouveaux parcs, mais, comme on le verra, cette évolution du cadre législatif a toutefois été transposée assez maladroitement en Camargue.

Alors que le Conseil d'Etat avait pris soin de préciser dans ses différents avis que la loi du 2 février 1995 n'imposait pas de modifier les structures existantes en charge de la gestion des différents parc – en clair, la Fondation pouvait tout à fait continuer à gérer le parc, à condition que la composition du conseil d'administration soit régulière – le ministère en charge de l'environnement a entrepris, à partir de l'année 2000, de créer un groupement d'intérêt public (GIP), proposition qui a été acceptée par les différents membres de la Fondation.

Rappelons que les GIP ont été créés, initialement dans le domaine de la recherche, par la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France. Ils avaient pour objet de rapprocher des personnes publiques et privées dans le domaine particulièrement important de la recherche, où les partenariats sont particulièrement utiles.

L'utilisation des GIP a ensuite été progressivement étendue à d'autres domaines, en particulier l'environnement :

– l'article L. 131-8 du code de l'environnement prévoit que des GIP peuvent être créés entre des personnes de droit public ou de droit privé comportant au moins une personne morale de droit public pour exercer ensemble pendant une durée déterminée des activités dans le domaine de l'environnement, ainsi que pour créer ou gérer ensemble des équipements, des personnels ou des services communs nécessaires à ces activités ;

– on notera plus particulièrement que l'article D. 131-27 du code de l'environnement prévoit très explicitement que *« les GIP mentionnés à l'article L. 131-8 sont créés par arrêté interministériel approuvant une convention constitutive »*.

– l'article L. 541-43 du même code prévoit en outre qu'un GIP plus spécifique peut être constitué en vue de faciliter l'installation et l'exploitation de tout nouveau centre collectif de traitement de déchets industriels spéciaux ou de toute nouvelle installation de stockage de déchets ultimes.

Ce GIP a été créé par un arrêté préfectoral du 27 décembre 2001, alors que, comme il vient d'être rappelé, c'est par un arrêté interministériel qu'un tel GIP devait être créé ; le tribunal administratif de Marseille l'a donc, en toute logique, annulé. On peut se demander, alors même que la création de ce GIP a donné lieu à de nombreux échanges, à des négociations longues entre la préfecture et les membres de la Fondation, comment personne n'a pris soin de lire le code de l'environnement pour prendre connaissance d'un point de procédure aussi évident.

Dans la perspective de cette annulation certaine, un arrêté interministériel du 14 janvier 2003 a approuvé la convention constitutive du GIP, mais le Conseil d'Etat l'a également annulé le 23 juin 2004.

Le premier moyen d'annulation retenu par le Conseil d'Etat concerne un problème de hiérarchie des normes : dans la mesure où c'est un décret qui permet l'adoption de la charte du parc, laquelle prévoit explicitement l'organisme gestionnaire du parc, un simple arrêté ne pouvait légalement confier la gestion du parc à un autre organisme en l'absence d'un nouveau décret approuvant la modification de la charte sur ce point. Précisons que, conformément aux recommandations du commissaire du gouvernement, ce seul moyen aurait suffi pour annuler cet arrêté.

Mais le Conseil d'Etat saisit l'occasion de ce contentieux pour préciser également que le transfert de gestion du parc à un GIP « *ayant pour objet de succéder, pour la gestion du parc naturel régional de Camargue, à la fondation, a également méconnu l'article L. 333-3 code de l'environnement* » prévoyant la gestion de tout PNR par un syndicat mixte. C'est une lecture rigoureuse de la loi, à laquelle a d'ailleurs appelé le commissaire du gouvernement dans ses conclusions.

Afin de se conformer à cette décision, le GIP est mis en liquidation et un décret n° 2004-1188 du 9 novembre 2004 approuve la charte modifiée, prévoyant que la gestion du parc est assurée par un syndicat mixte, lequel est créé par un arrêté préfectoral du 1^{er} décembre 2004. Le même arrêté approuve les statuts du syndicat, sur lesquels votre rapporteur reviendra en détail dans l'examen des articles.

Précisons enfin que deux recours ont été intentés en décembre 2004, à la fois contre l'arrêté préfectoral de création du syndicat mixte, et d'autre part contre le décret modifiant la charte pour prendre en compte le changement d'organisme gestionnaire.

La décision a déjà été rendue sur le premier de ces recours, par le Conseil d'Etat, qui considère, dans sa décision du 19 février 2007 qu'il faut annuler le décret au motif que « *la région Provence-Alpes-Côte d'Azur s'est bornée à approuver le principe du transfert de la gestion du parc naturel régional de la Camargue de la fondation à un syndicat mixte créé à cet effet* » alors que cette décision impliquait de revoir le texte de la charte adoptée par décret et de saisir la région de ce texte révisé, ce qui n'a pas été le cas.

S'agissant ensuite de l'autre affaire pendante devant le tribunal administratif de Marseille, il y a tout lieu de penser qu'elle conduira à l'annulation de l'arrêté préfectoral du 1^{er} décembre 2004, dans la mesure où cette annulation doit être vue comme une simple conséquence de l'annulation du décret ci-dessus. Selon les informations fournies à votre rapporteur, le tribunal administratif de Marseille doit se prononcer au mois de janvier sur cette affaire, si rien n'est fait entre temps ; il y a donc urgence à agir.

B.— L'INTERVENTION DU LÉGISLATEUR EST AUJOURD'HUI NÉCESSAIRE POUR DÉBLOQUER LA SITUATION

1. La nécessité d'une intervention législative

Il faut souligner le fait que les conséquences de cette dernière annulation seraient désastreuses ; en effet, le syndicat mixte devrait alors être mis en liquidation. Or, dans la mesure où le personnel rattaché au PNR de Camargue a été transféré de la Fondation au syndicat mixte à la suite du décret du 9 novembre 2004, il n'y aurait d'autre solution juridique que de licencier ces 37 personnes.

Ce serait une solution non seulement inacceptable pour ces personnes et leurs familles, mais aussi désastreuse pour la Camargue dans son ensemble, car ce personnel présente un niveau de qualification et de connaissance des spécificités de ce territoire qui est sans égal.

Rappelons en outre que le décret n° 98-97 du 18 février 1998 renouvelait le classement du parc naturel régional jusqu'au 20 février 2008 ; or, au-delà de cette date, un nouveau classement ne peut intervenir qu'après révision de la charte, laquelle ne peut être opérée, conformément à l'article L. 333-1 du code de l'environnement, que par l'organisme de gestion du parc. Le syndicat mixte étant pour l'instant en quelque sorte paralysé par le contentieux en cours, personne ne peut opérer cette révision dans les délais. Dans les circonstances actuelles, il y a donc lieu de craindre que la Camargue perde son label de PNR, et donc toutes les protections attachées à ce statut juridique, ce qui représente une perspective politique inacceptable.

Afin de mettre un terme à cette situation juridique difficile, la ministre en charge de l'écologie a eu la judicieuse idée de demander, par un courrier du 2 avril 2007, à la section du rapport et des études du Conseil d'Etat de bien vouloir éclairer le gouvernement sur les modalités d'exécution de la décision du 19 février 2007.

Dans sa réponse du 11 mai 2007, le Conseil d'Etat énumère les menaces juridiques pesant sur le PNR : *« l'absence de participation de la fondation à la procédure de révision des statuts du parc est à l'origine de l'annulation de cette procédure par le Conseil d'Etat et elle pourrait d'ailleurs également compromettre la régularité juridique de la procédure, actuellement en cours, de révision globale de la charte. Si la reconnaissance de l'utilité publique de la*

fondation lui était retirée, la liquidation de cette-ci devrait être engagée. Un projet de décret en ce sens pourrait être préparé, qui devrait naturellement répondre aux exigences de fond et de forme prévues par la loi ». Conscient du fait que cette procédure amènerait à une solution après la date du 20 février 2008, le Conseil d'Etat ajoute que « *si aucune de ces démarches n'était engagée, seule la loi pourrait prononcer le changement de gestionnaire du parc naturel régional de Camargue au profit du syndicat mixte* ».

C'est cette dernière solution qui a finalement été retenue par le gouvernement, afin d'éviter toute poursuite de cette cascade contentieuse ; en outre, seule la loi permettra de prendre en compte la spécificité du PNR de Camargue par le représentation des propriétaires terriens, dans la mesure où la loi de 1995 impose une gestion par un syndicat mixte.

2. L'intervention du Parlement permettra de conforter la Camargue comme territoire de projets

Ce blocage juridique est d'autant plus regrettable que la Camargue reste un territoire de projets très importants.

– En premier lieu, on peut penser à la procédure de **révision de la charte** et d'extension du parc, actuellement à l'étude. Le 24 juin 2005, la région a en effet décidé de lancer la procédure de renouvellement du classement du parc, fondée sur:

- un bilan de l'action du parc au cours des dix dernières années;
- un diagnostic territorial faisant apparaître la pertinence du territoire;
- une charte révisée.

En octobre 2005, la région a en outre estimé, suivant l'avis du préfet de région, qu'une extension du périmètre du parc à l'ensemble de la Camargue biogéographique, c'est-à-dire à toutes les terres sous influence du Rhône, serait judicieuse. Pour cela, il a été préconisé d'intégrer dans le périmètre du parc vers l'est Plan-du-Bourg, Mas-Thibert et éventuellement une partie de Fos-sur-Mer, et vers l'ouest la petite Camargue gardoise.

Cette dernière extension a pour l'instant été écartée par la région Languedoc-Roussillon et le département du Gard, afin d'éviter une complexité administrative excessive car une telle perspective suppose la création d'une structure interrégionale. En outre, l'intégration d'une partie des zones industrielles de Fos-sur-Mer est apparue difficile à de nombreux acteurs locaux.

De fait, le projet d'extension actuellement retenu concerne le territoire séparant Arles de Port-Saint-Louis-du-Rhône. Ce projet est actuellement évidemment complètement suspendu, du fait de la situation juridique du syndicat mixte. Plus largement, le processus de révision de la charte, qui a été officiellement lancé le 17 mai 2006, est actuellement en sommeil, même si

d'importantes consultations du public ont été menées jusqu'au milieu de cette année.

– En second lieu, selon les informations fournies à votre rapporteur, près de **20 millions d'euros sont aujourd'hui disponibles** pour faire avancer les différents projets portés par le parc, mais ne peuvent être utilisés faute de situation juridique claire permettant de mobiliser ces fonds.

Ces moyens doivent permettre de financer, à hauteur de 14 millions d'euros, le **contrat de delta**, dont la signature définitive devait en principe avoir lieu au 1^{er} semestre 2007. Afin de maîtriser la gestion globale de l'eau en Camargue, ce qui est un enjeu local de première importance compte tenu notamment des besoins en eau des rizicultures, il a été prévu d'élaborer un contrat de delta à partir de l'année 2000, plutôt qu'un schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) moins adapté à la spécificité de ce delta.

Ce contrat a plusieurs objectifs:

- préserver la qualité et la diversité des milieux naturels camarguais;
- maintenir un équilibre entre activités et préservation des milieux;
- maintenir les équipements hydrauliques indispensables à la gestion de l'eau;
- mettre en place un réseau de suivi et améliorer les connaissances.

Pour préparer ce travail, un diagnostic a été réalisé, ainsi qu'un programme de travaux. Ce programme porte notamment sur l'amélioration hydrologique des canaux de drainage et d'irrigation, ce qui est, là encore, un enjeu important pour la Camargue.

Toujours dans le domaine de la gestion de l'eau et du littoral, le parc a été lauréat de l'appel à projet pour le programme de **Gestion intégrée des zones côtières (GIZC)** lancé par la DIACT, qui prévoit l'attribution de 60 000 euros destinés à la protection du littoral sableux (30 000 euros), la connaissance et la gestion de la telline, l'aménagement de la place de Piémanson et le développement d'une réserve marine.

Enfin, dans le cadre du **plan Rhône**, la maîtrise d'ouvrage du parc a été retenue, s'agissant de l'étude et des travaux relatifs à l'évacuation des eaux en Camargue (500 000 euros) avec un volet biodiversité (2 millions d'euros).

Dans le domaine de l'agriculture, le parc a été retenu dans le cadre de l'appel à projet national pour la mise en place d'un **pôle d'excellence rurale**. La convention est signée et le projet doit recevoir 680 000 euros de financement, dont 180 000 de la part de l'Etat. En outre, la mise en place des mesures agri-environnementales doit recevoir divers financements à hauteur de 1,5 millions d'euros.

Dans le domaine de la biodiversité, la mise en place du programme **Natura 2000** doit permettre de mobiliser 162 000 euros, visant à faire avancer le pilotage du projet. Diverses études sur la biodiversité sont également en cours.

Depuis 2001 a en outre été lancé l'étude de faisabilité d'un **observatoire de la Camargue**, regroupant six structures, afin d'améliorer la gestion du territoire, dans les domaines de la gestion de l'eau, du tourisme, de l'agriculture et de l'élevage, du littoral et du milieu marin, des habitats naturels et des espèces animales et végétales. Ce projet a été financé les premières années par le fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire, mais cette source de financement s'est en quelque sorte tarie lors des difficultés juridiques du parc.

Enfin, on notera les très nombreux projets fortement symboliques visant, avec EDF et France Telecom, à **l'enfouissement des lignes électriques et téléphoniques**, en particulier dans les Saintes-Maries-de-la-Mer. Le parc est généralement chargé de réaliser les études d'impact de tels projets. Il élabore par ailleurs le diagnostic des déplacements de Camargue dont l'application doit permettre, dans l'avenir, de mieux connaître et maîtriser les déplacements au sein du parc ainsi que la fréquentation des sites sensibles.

On peut enfin noter les nombreuses actions menées par le parc dans le domaine de la **gestion des déchets**; le parc s'attache à alerter les communes intéressées sur les points noirs à résorber, même s'il n'y a plus de décharge sauvage en Camargue; une étude sur la réhabilitation du site de la décharge des Saintes-Maries-de-la-mer a été menée et attend d'être mise en œuvre. Les actions de sensibilisation auprès des usagers du parc peuvent enfin encore être développées.

On constate donc que de très nombreux projets sont en attente d'une stabilisation juridique du statut du parc; ce projet de loi représente par conséquent une réelle opportunité de mettre en œuvre rapidement de nombreux projets actuellement à l'étude.

Au total, selon les informations transmises à votre rapporteur, ce ne sont pas moins de 50 actions qui sont en cours, dont certaines, élaborées notamment dans le cadre du contrat de delta et du plan Rhône, sont particulièrement importantes pour l'avenir du parc.

*

* *

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I.— DISCUSSION GÉNÉRALE

Lors de sa réunion du 13 novembre 2007, la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire a examiné, sur le rapport de **M. Bernard Reynes**, le projet de loi relatif au **parc naturel régional de Camargue** (n° 343).

M. Bernard Reynès, rapporteur, a indiqué que les quatre articles du projet avaient pour objet de régler un inextricable imbroglio juridique dans lequel se trouve actuellement le parc naturel régional (PNR) de Camargue, et qui peut conduire, au début de l'année 2008, à sa dissolution pure et simple.

Chacun connaissant la beauté du site naturel de la Camargue, ainsi que la nécessité d'une telle structure pour le protéger, on peut à la fois se demander comment on en est arrivé là, et remercier M. Jean-Louis Borloo, ministre d'État, de s'être mobilisé, y compris en allant sur le terrain, pour débloquer la situation.

L'origine du blocage remonte aux années 70 et s'est renforcé en 1998. En effet, la Fondation, qui gère le PNR depuis sa création en 1970, a décidé d'augmenter, en deux temps, le nombre de ses administrateurs de 38 à 41 puis à 50, sans autorisation réglementaire, ce qui rend toutes ses décisions illégales.

Entre temps, la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, confirmée récemment par la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux, prévoit qu'un syndicat mixte comprenant des collectivités locales doit gérer le parc, sans prendre en compte le fait qu'en Camargue, les propriétaires fonciers ont toujours été étroitement associés à sa gestion, et qu'ils détiennent même une part très importante du territoire du parc, ce qui est une singularité.

Pour prendre en compte ce problème, le ministère de l'environnement a entrepris la création d'un groupement d'intérêt public (GIP), pour prendre la succession de la Fondation. Ce GIP est créé par un arrêté préfectoral du 27 décembre 2001, mais il a rapidement été annulé par le tribunal administratif de Marseille, car seul un arrêté interministériel peut autoriser la création d'un GIP dans le domaine de l'environnement. Anticipant cette annulation, un arrêté interministériel du 14 janvier 2003 a approuvé la convention constitutive du GIP, mais lui aussi a été annulé, car le Conseil d'État estime que ce GIP équivaut à créer un nouveau parc, et donc que le syndicat mixte prévu par la loi n° 95-101 s'impose.

Afin de se conformer à la décision du Conseil d'État, le GIP est mis en liquidation, tandis qu'un décret du 9 novembre 2004 prend acte de la modification

de la Charte, et qu'un syndicat mixte est créé pour en assurer la gestion par arrêté préfectoral du 1^{er} décembre 2004.

Compte tenu du fait que la Fondation n'a pas été dissoute, les deux structures ont coexisté pendant quelques temps, jusqu'à ce que le décret de modification de la charte soit annulé parce qu'il revenait à la Fondation de faire cette modification et non au nouveau syndicat mixte. Un recours contre l'arrêté de création du syndicat mixte est en cours et a toutes les chances d'aboutir.

Quelles seraient les conséquences d'une nouvelle annulation ? Le PNR devra être mis en liquidation, et le personnel licencié. En outre, au-delà du 20 février 2008, le parc pourrait perdre son label. En bref, le prix de cet imbroglio juridique serait ni plus ni moins que la disparition du parc. C'est pourquoi le Parlement est appelé à se pencher rapidement sur ce problème bien spécifique.

Le présent projet de loi a donc trois objets bien précis :

– le premier est de valider les actes pris par le syndicat mixte créé par le 1^{er} décembre 2004, afin de parer toute annulation éventuelle de cet arrêté ;

– de prévoir que la gestion du PNR est réalisée par le syndicat mixte, et non plus par la Fondation. Le projet de loi prévoit en outre la composition du syndicat mixte, ainsi que les modalités d'adhésion et de retrait ;

– enfin, la durée de validité du classement du PNR est prolongée jusqu'au 18 février 2011.

Ce projet de loi va donc permettre de clarifier définitivement la situation, afin de mettre fin à une « *saga judiciaire* » de plus de 10 ans.

Ainsi que le ministre l'a annoncé lors de son audition budgétaire, l'objectif est d'aller très vite ; une adoption conforme de ce projet de loi serait tout à fait souhaitable, pour régler la situation avant la fin de l'année. Cette adoption conforme est rendue possible par le consensus qui existe sur le terrain, qui s'exprime parfaitement à travers ce projet de loi.

Exprimant au nom du groupe socialiste son soutien au projet de loi, **M. François Brottes** a demandé des précisions :

– sur la portée de la disposition prévoyant, à l'article 1^{er}, la validation des actes pris par le syndicat mixte « *sous réserver des décisions de justice passées en force de chose jugée* » ;

– sur le nombre de voix accordées, dans le cadre de l'article 2, aux collectivités locales membres du syndicat mixte ;

– sur les règles « *de droit commun* » appelées à s'appliquer en cas de retrait de l'autorisation du syndicat et de la dissolution de celui-ci, dans l'article 3 ;

– sur les motivations du choix de la date du 18 février 2011 retenue dans l'article 4.

M. Yves Albarello a demandé comment il a été possible d'en arriver à une telle situation de blocage.

En réponse aux différents intervenants, M. Bernard Reynès, rapporteur, a apporté les réponses suivantes :

– la référence aux décisions de justice passées en force de chose jugée est une précision usuelle qui vise à éviter la censure du Conseil constitutionnel pour atteinte à l'indépendance de la justice ;

– actuellement, la région a 20 voix, le département 15 voix, la commune d'Arles 8 voix, la communes des Saintes-Maries de la Mer 8 voix et les chambres consulaires ont 4 voix. Le projet de loi élargit la composition du syndicat mixte au syndicat mixte de gestion des associations syndicales du Pays d'Arles, en lui attribuant trois voix, mais le débat en séance publique serait effectivement l'occasion de faire préciser par le gouvernement que la répartition en vigueur ne sera pas remise en cause ;

– la date du 18 février 2011 correspond à une prolongation de trois ans du classement actuel, sachant que de nombreux acteurs ont estimé, au niveau local, que ce délai était au contraire trop long.

– sur les raisons d'un tel blocage, peut-être faut-il rappeler que la terre de Camargue est un territoire de passions ; il n'est pas évident que les pouvoirs publics aient su faire ce qu'il fallait pour le prendre en compte. L'important est aujourd'hui qu'il existe un consensus au niveau local, dans la mesure où tout le monde est d'accord pour vouloir stabiliser la situation. La Fondation est appelée à perdurer en étant un témoin de l'histoire de la Camargue ; il faut rendre hommage au ministre d'État d'avoir su, par ce biais, remettre à plat une situation compliquée.

*

* *

II.— EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Validation législative

Cet article prévoit la validation législative des 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.

On rappellera succinctement que la validation législative consiste à donner, dans la hiérarchie des normes, une valeur législative à des textes initialement de rang inférieur, le plus souvent de nature réglementaire (décrets et arrêtés en l'occurrence) ; elle a donc pour objet de les rendre insusceptibles d'être annulés par le juge administratif. Elle a pour caractéristique d'avoir une portée rétroactive.

Comme tout acte de valeur législative, ces actes validés restent néanmoins soumis au respect de la Constitution ; le juge constitutionnel a d'ailleurs largement précisé la Constitution dans le domaine des validations législatives, ainsi que le démontre l'excellente synthèse réalisée par le service des études juridiques du Sénat sur ce sujet ⁽¹⁾ mettant en évidence une évolution dans le sens d'une plus grande fermeté de la jurisprudence constitutionnelle, sous l'influence de la Cour européenne des droits de l'Homme.

En premier lieu, la validation est soumise au respect de décisions de justice devenues définitives, exigence qui découle du principe de séparation des pouvoirs. Dans sa décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980, le Conseil constitutionnel a en effet estimé qu'il « *n'appartient ni au législateur ni au gouvernement de censurer les décisions des juridictions, d'adresser à celles-ci des injonctions et de se substituer à elles dans le jugement des litiges relevant de leur compétences* ».

Pour répondre à une question posée en Commission, votre rapporteur voudrait par conséquent préciser que c'est cette exigence qui justifie l'insertion usuelle de la mention selon laquelle la validation est réalisée « *sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée* ».

La principale autre exigence justifiant, aux yeux du juge constitutionnel, le recours à une validation est l'exigence d'un but d'intérêt général, la préservation du fonctionnement du service public constituant le motif d'intérêt général le plus souvent invoqué.

En l'occurrence, le projet de loi est rédigé avec beaucoup de circonspection, dans la mesure où les actes ne sont validés « *qu'en tant qu'ils*

(1) « *Le régime juridique des validations législatives* », Service des études juridiques, janvier 2006.

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 » ; à supposer que le délai de recours contentieux soit encore ouvert, tout autre motif d'annulation pourra donc être invoqué par le justiciable, ce qui semble confirmer définitivement le caractère constitutionnel de la présente validation législative.

S'agissant des actes visés par la présente validation, on peut mentionner de manière non exhaustive :

– la convention-cadre entre la région, l'ADEME et le PNR mettant en œuvre le plan local énergie-environnement sur le territoire du parc ;

– la création du pôle d'excellence rurale, faisant l'objet d'une convention entre l'Etat et le PNR ;

– la mise en œuvre des programmes européens Interreg et Leader dans le domaine agricole ;

– la mise en œuvre du programme Natura 2000, notamment l'arrêté préfectoral désignant le parc comme opérateur ;

– la mise en œuvre de la convention avec l'UNESCO sur la biodiversité « *Man and biosphere* » ;

– la mise en œuvre du plan Rhône et du contrat de delta, dans le domaine de l'eau ;

– la mise en œuvre du programme européen de gestion intégrée des zones côtières ;

– la procédure de révision de la charte du parc.

On constate donc que c'est un ensemble très important de programmes de préservation de l'environnement qui est actuellement menacé par le contentieux en cours devant le tribunal administratif de Marseille.

*

* *

La Commission a *adopté* cet article *sans modification*.

Article 2

Objet et composition du syndicat mixte de gestion du PNR de Camargue

Le présent article a pour objet de rappeler dans la loi l'objet du syndicat mixte de gestion du PNR de Camargue, et de déterminer sa composition tout en laissant la possibilité d'une évolution ultérieure.

Le premier alinéa de cet article prévoit que le 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.

Cette rédaction a le mérite de la clarté : la Fondation ne pourra plus prétendre de quelque manière que ce soit gérer le PNR. En outre, elle écarte enfin l'application de l'article L. 333-1 du code de l'environnement, prévoyant de manière trop rigide qu'un syndicat mixte doit gérer un PNR.

Le deuxième alinéa prévoit que les membres du syndicat sont :

- la commune d'Arles ;
- la commune des Saintes-Maries-de-la-Mer ;
- la région de Provence-Alpes-Côtes d'Azur ;
- le département des Bouches-du-Rhône ;
- la chambre d'agriculture et la chambre des métiers de ce département ;
- 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. Rappelons que l'article L. 5721-2 de ce code prévoit qu'un syndicat mixte peut être constitué par des collectivités locales ou leurs groupements et d'autres personnes morales de droit public ⁽¹⁾ : c'est alors ce que l'on appelle communément un syndicat mixte *ouvert*, par opposition au syndicat mixte *fermé*, c'est-à-dire composé uniquement de communes et d'EPCI ou uniquement d'EPCI (régis par les articles L. 5711-1 et suivants du code général des collectivités territoriales). Il s'oppose également au syndicat de communes, régi par les articles L. 5212-1 de ce code, qui n'est pour sa part composé que de communes.

S'agissant par ailleurs du syndicat mixte de gestion des associations syndicales du Pays d'Arles, on rappellera qu'il a été créé par arrêté du préfet du 29 décembre 1995, et ses statuts ont été modifiés 5 fois entre 1996 et 2007; il regroupe deux communes (Arles et Saint-Martin-de-Crau) et 43 associations syndicales de propriétaires (ASP) d'irrigation et d'assainissement. Ce syndicat mixte assurait initialement une simple gestion administrative pour le compte des différentes ASP, mais ses compétences sont en train d'être élargies.

On rappellera que les ASP sont régies par l'ordonnance n° 2004-632 du 1^{er} juillet 2004, modifiée par la loi n° 2006-1772 sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 ; ces deux textes ont contribué à accroître le rôle des ASP dans les domaines de :

(1) Soit : 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.

- la prévention des risques naturels ou sanitaires, des pollutions et des nuisances ;
- la préservation, la restauration ou l’exploitation des ressources naturelles ;
- l’aménagement ou l’entretien des cours d’eau, lacs ou plans d’eau, voies et réseaux divers ;
- la mise en valeur des propriétés.

En particulier, l’article L. 211-3 du code de l’environnement a été modifié afin de permettre à ces ASP de devenir l’organisme unique à qui sont délivrées les autorisations de prélèvement d’eau pour l’irrigation pour le compte de l’ensemble des preleveurs irrigants.

Dans cette perspective, ce syndicat s’est engagé dans une réflexion pour étendre ses compétences dans le domaine de la gestion de l’eau ; ses statuts ont été modifié au début de l’année 2007, afin de préciser que le syndicat a également pour objet la préparation des projets et des marchés de travaux, en étant maître d’ouvrage pour une association syndicale ou un groupement d’associations syndicales.

L’alinéa 3 de cet article prévoit que le syndicat mixte de gestion des associations syndicales du Pays d’Arles est représenté au comité syndical du syndicat mixte de gestion du PNR par trois délégués.

Alors que le projet de loi initial précisait que ces trois délégués « *représentent par leur vote une voix* », le Sénat a amendé le texte afin de préciser que ces trois délégués sont détenteurs chacun d’une voix.

Le projet de loi précise par ailleurs que le syndicat mixte de gestion des associations syndicales est représenté au bureau du syndicat de gestion du PNR par un représentant.

S’agissant du comité syndical, on précisera qu’il est considéré, pour un syndicat de communes comme pour un syndicat mixte, comme l’organe délibérant du syndicat ; dans le cadre d’un syndicat mixte ouvert classique, l’article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales prévoit que la répartition des sièges entre les collectivités locales et les établissements publics membres du syndicat mixte est fixée par les statuts, cette disposition trouvant à s’appliquer dans le cadre du syndicat de gestion du PNR puisque l’attribution des sièges pour les autres membres du syndicat n’est pas précisée dans la présente loi.

On rappellera que les statuts du 1^{er} décembre 2004 prévoient que le comité syndical est composé :

- de 4 délégués de la région ayant chacun 5 voix (soit 20 voix au total);

– de 3 délégués du département ayant chacun 5 voix (soit 15 voix au total);

– de 4 délégués ayant chacun deux voix par la commune d’Arles (soit 8 voix au total) ;

– de 4 délégués ayant chacun 2 voix pour la commune des Saintes-Maries-de-la-Mer (soit 8 voix au total) ;

– de deux délégués, ayant chacun deux voix, pour les établissements publics adhérents (soit actuellement 2 voix pour la Chambre de commerce et d’industrie du Pays d’Arles, pour la Chambre d’Agriculture des Bouches-du-Rhône et pour la Chambre des métiers des Bouches-du-Rhône).

S’agissant par ailleurs du bureau, l’article 7 des statuts du 1^{er} décembre 2004 prévoit que le comité syndical élit en son sein un bureau pour une durée de 4 ans comprenant :

- 2 représentants pour la région ;
- 2 représentants pour le département ;
- 2 représentants pour la commune d’Arles ;
- 2 représentants pour la commune des Saintes-Maries-de-la-Mer ;
- 1 représentant pour chacune des chambres consulaires.

L’alinéa 4 de cet article prévoit que le syndicat mixte de gestion au PNR est autorisé et que ses statuts, qui reprennent les dispositions annexées à l’arrêté du 1^{er} décembre 2004 modifiées en application des alinéas 2 et 3 du présent article, sont approuvés par la présente loi.

DESCRIPTION SYNTHÉTIQUE DES STATUTS DU 1^{ER} DÉCEMBRE 2004

L’article 1^{er} prévoit la constitution, dans son principe, du syndicat mixte.

L’article 2 prévoit l’objet de ce syndicat, à savoir l’animation et la gestion du PNR, la gestion de la marque collective « PNR de Camargue », et la conduite des actions engagées dans le cadre de la Charte. Il peut en outre faire procéder à des études sur la protection du patrimoine, contribuer à l’aménagement du territoire et contribuer au développement économique.

L’article 3 prévoit les conditions d’adhésion et de retrait du syndicat mixte. Les articles 6 et 7 son relatifs au comité syndical et au bureau du syndicat mixte. L’article 8 fixe les conditions d’élection et le rôle du président. L’article 14 prévoit que la modification des statuts se fait à la majorité simple du comité syndical et après accord des assemblées délibérantes des collectivités et établissements publics adhérents.

*

* *

La Commission a *adopté* cet article *sans modification*.

Article 3

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

L'article 3 prévoit en premier lieu que le retrait de l'autorisation du syndicat et la dissolution de celui-ci sont décidées selon les règles de droit commun.

Cette rédaction appelle une précision, qui aurait mérité dans une discussion parlementaire plus classique quelques amendements de précision rédactionnelle : on ne comprend pas en effet de quel syndicat il s'agit, compte tenu du fait que les deux derniers alinéas de l'article 2 font référence à la fois au syndicat mixte de gestion des associations syndicales du Pays d'Arles et au syndicat mixte de gestion du PNR ; cette confusion méritera d'être levée au cours du débat en séance publique s'agissant d'un article important qui doit permettre au parc d'évoluer dans les prochaines années.

L'article 3 prévoit par ailleurs que l'adhésion et le retrait de ses membres ainsi que la modification des statuts du syndicat mixte de gestion du PNR s'effectuent dans les conditions prévues par les statuts ou, à défaut, dans les conditions de droit commun.

Les statuts prévoient à cet égard, dans leur article 3, que chaque collectivité et chaque établissement public situé sur le périmètre du PNR peut demander l'adhésion au syndicat mixte à condition d'approuver la charte de ce PNR et les statuts. Cette adhésion doit être ratifiée par un vote favorable de la majorité simple des suffrages exprimés du comité syndical.

S'agissant du retrait, ce même article 3 prévoit par ailleurs qu'il est possible dans les mêmes conditions que l'adhésion. Ces statuts prévoient par ailleurs que « *les membres du syndicat mixte peuvent se retirer pour des motifs sérieux mettant en cause leurs intérêts. Ce retrait ne pourra être effectif qu'à échéance de la période de classement* ».

S'agissant des règles de droit commun applicables dans ce domaine, on notera que l'article L. 5721-6-2 du code général des collectivités territoriales prévoit simplement les modalités de rétrocession des biens meubles et immeubles mis à la disposition du syndicat.

S'agissant des règles de modification des statuts, on rappellera que l'article 14 des statuts du 1^{er} décembre 2004 prévoit que la modification est laissée à l'initiative du comité syndical qui statue à la majorité simple et après accord des assemblées délibérantes des collectivités et des établissements publics adhérents.

*

* *

La Commission a *adopté* cet article *sans modification*.

Article 4

Prolongation de la durée du classement du PNR de Camargue

L'article 4 prévoit de prolonger la durée de validité du classement du PNR de Camargue jusqu'au 18 février 2011.

Cette prolongation est motivée par le fait que le classement actuel a été prévu pour une durée de 10 ans, conformément à l'article 1^{er} du décret n° 98-97 du 18 février 1998, soit jusqu'au 19 février 2008

Depuis sa modification par la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006, l'article L. 333-1 du code de l'environnement prévoit pour sa part que ce classement peut être opéré pour douze années au plus, sachant qu'en l'occurrence le classement du PNR de Camargue aura une durée totale de treize années.

Cette disposition permettra aux différents acteurs de travailler sur la révision de la charte dans des conditions de sérénité adéquates, compte tenu notamment des élections municipales qui doivent se tenir au printemps.

Rappelons par ailleurs que la révision de la charte a été initiée depuis 2005 ; le résultat des différentes consultations et des différentes études préalables sont en ligne sur le site Internet du PNR de Camargue et offrent d'ailleurs des informations particulièrement importantes sur les enjeux du parc dans les 10 prochaines années.

*

* *

La Commission a *adopté* cet article *sans modification*.

Puis, la Commission a *adopté* l'ensemble du projet de loi *sans modification*.

TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p align="center">—</p> <p align="center">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 align="center">—</p> <p align="center">Article 1^{er}</p> <p align="center"><i>(Sans modification)</i></p>	<p align="center">—</p> <p align="center">Article 1^{er}</p> <p align="center"><i>(Sans modification)</i></p>
<p align="center">Article 2</p> <p>Nonobstant toute mention contraire, le syndicat 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>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</p>	<p align="center">Article 2</p> <p align="center"><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p align="center"><i>(Alinéa sans modification)</i></p>	<p align="center">Article 2</p> <p align="center"><i>(Sans modification)</i></p> <p align="center">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</p>

Texte du projet de loi

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 du présent article, 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.

Article 4

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.

**Texte adopté par le Sénat
en première lecture**

(Alinéa sans modification)

Article 3

(Sans modification)

Article 4

(Sans modification)

Propositions de la Commission

Article 3

(Sans modification)

Article 4

(Sans modification)