



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER
en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat

*Direction générale de l'aménagement,
du logement et de la nature*

Paris, **26 OCT. 2009**

*Direction de l'eau et de la biodiversité
Sous direction des espaces naturels
Bureau de l'intégration de la biodiversité dans les territoires*

**Le ministre d'Etat, ministre de l'écologie,
de l'énergie, du développement durable
et de la mer, en charge des technologies
vertes et des négociations sur le climat**

à

Monsieur le Préfet de la région Ile-de-France

Référence : **2009-311**

Vos réf. :

Affaire suivie par : Vincent JANNIN

Vincent.jannin@developpement-durable.gouv.fr

Tel. 01 40 81 30 37

**Avis intermédiaire sur le projet de charte du parc naturel régional de la Haute vallée de
Chevreuse dans le cadre du renouvellement de son classement.**

Par délibération en date du 27 juin 2007, le conseil régional d'Ile-de-France a engagé la révision de la charte du parc naturel régional de la Haute Vallée de Chevreuse en vue du renouvellement de son classement, qui vient à expiration le 20 janvier 2011, après avoir été prolongé de deux ans par le décret du 19 novembre 2008, en application des dispositions de l'article L333-1 du code de l'environnement. Le président du conseil régional vous a communiqué le projet de charte approuvé par le conseil syndical du parc le 4 mai 2009. Vous m'avez transmis ce projet de charte du parc le 11 juin 2009 en vue de la consultation intermédiaire, conformément aux dispositions du paragraphe 3.3 de la circulaire du 15 juillet 2008 relative au classement et au renouvellement de classement des parcs naturels régionaux et à la mise en œuvre de leurs chartes.

La Fédération des parcs naturels régionaux de France (FPNRF) et le conseil national de la protection de la nature (CNPN) ont été saisis pour cet avis intermédiaire sur le projet de charte. La FPNRF a rendu son avis lors du bureau en date du 16 septembre 2009. Le CNPN a rendu son avis lors de sa séance du 8 septembre 2009. Vous trouverez ces deux avis ci-joints.

Par ailleurs, vous m'avez communiqué par courrier du 25 septembre 2009 votre analyse du projet basée sur une synthèse des avis recueillis auprès de vos différents services sous l'égide de Madame Francine Prime, sous-préfète de Rambouillet, que vous avez désigné comme coordonnatrice, avec l'appui technique de la direction régionale de l'environnement.

Je tiens particulièrement à saluer la qualité et la précision de cet avis et à remercier vos services et Madame Francine Prime. **J'approuve les observations et les recommandations qui y figurent, et je vous demande de bien vouloir en transmettre le contenu au parc et à la région, accompagné des précisions ci-jointes, ainsi que l'avis du CNPN et de la Fédération des parcs naturels régionaux de France.** Grâce à ces différents avis, et avec votre appui, la région et le parc devraient être en mesure de finaliser un projet particulièrement intéressant et propre à satisfaire les objectifs du Grenelle de l'environnement dans le contexte francilien.

**Présent
pour
l'évenir**

Ressources, territoires, parcs et logement
Énergie et climat Développement durable
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

Bilan du classement précédent

Le parc s'est largement investi dans la maîtrise de l'étalement urbain et dans la préservation de ses espaces naturels, agricoles et forestiers, grâce à une charte exigeante, et un accompagnement des communes par l'intervention de son « atelier d'urbanisme » lors de l'élaboration des documents d'urbanisme et des projets d'aménagement.

Le parc a par ailleurs développé une politique culturelle ambitieuse, avec de nombreuses réalisations concrètes, et beaucoup travaillé pour structurer l'offre touristique et l'accueil des visiteurs franciliens, et pour le maintien d'activité de commerces et de services.

En revanche, s'il s'est beaucoup investi sur la maîtrise du territoire et la préservation des paysages, il a moins travaillé directement sur le patrimoine naturel et la biodiversité, comme le relève le CNPN dans son avis. On peut toutefois considérer que dans le contexte francilien, la première priorité était de mettre un terme à la consommation d'espaces naturels, point sur lequel il est possible de considérer les résultats comme globalement probants.

Cette politique a donc donné des résultats intéressants, mais d'autres enjeux sont à relever en termes de mixité sociale, de démographie, d'emploi et de développement des activités.

Dans la synthèse de son diagnostic, le parc tire des conclusions intéressantes et lucides de ce bilan, et identifie avec pertinence les défis à relever dans la nouvelle charte, qu'il résume par la formule « mixité, vitalité, sobriété, biodiversité ».

Le projet de charte présenté en avis intermédiaire tente d'apporter une réponse appropriée à ces défis majeurs, tout en travaillant sur un territoire quasiment multiplié par trois, et tout en soulevant des questions fondamentales sur le développement économique, social et urbain souhaité dans les territoires ruraux de l'Île de France.

Périmètre d'étude

Vous rappelez dans votre avis du 25 septembre 2009 les évolutions qui ont conduit, depuis le lancement de la révision, au périmètre actuel à 62 communes, soit 41 communes de plus que les 21 actuellement classées. Vous précisez par ailleurs que ce périmètre, en dépit des péripéties qui ont conduit à son ajustement, est satisfaisant par rapport aux observations que vous avez formulées le 7 avril 2009.

Cet agrandissement est justifié par le parc et la région par le fait que le PNR de la Haute Vallée de Chevreuse est actuellement le plus petit du réseau national, et par la volonté de la région d'étendre l'action du parc pour la préservation des espaces ruraux de qualité du sud-ouest de l'Île-de-France.

Toutefois, le CNPN, dans son avis, tout en arrivant également à une conclusion « d'acceptabilité possible » de ce périmètre, soulève des questions importantes qui méritent une réponse appropriée. Le parc et la région s'efforceront donc de répondre dans la charte aux demandes formulées sur ce point par le CNPN.

En ce qui concerne la cohérence globale du périmètre d'étude, le périmètre actuel à 62 communes résulte de divers ajouts et retrais successifs depuis la première délibération de la région à 72 communes, et le parc peine à présenter l'identité de son nouveau territoire. Il est souhaitable que le parc approfondisse ce travail pour la constitution de son dossier final, et définitive un statut ambitieux de partenaire pour les communes qui ont été écartées du périmètre finalement retenu.

J'approuve par ailleurs le principe de séparation stricte des périmètres d'étude du parc et de l'ON du plateau de Saclay qui doit impérativement conduire le parc à exclure du territoire à classer certaines parties de communes. Le parc, pour répondre à la demande du CNPN, relayée par la fédération des PNR, travaillera également à exclure les parties urbanisées de certaines communes, si elles sont en périphérie du parc et peuvent être retirées sans créer d'enclave.

Enfin, je rappelle la nécessité pour la région de confirmer par délibération le périmètre d'étude correspondant au projet présenté en avis intermédiaire, que j'ai accepté d'examiner malgré l'absence de cette formalité. Une délibération qui remettrait en cause ce périmètre rendrait nécessaire un nouvel avis intermédiaire, et occasionnerait des délais supplémentaires qui pourraient, à terme, compromettre l'existence du parc, lequel n'est classé que jusqu'au 20 janvier 2011.

Projet de charte

Dans votre courrier du 7 avril 2009 adressé au président du Conseil régional, signifiant les priorités de l'Etat à prendre en compte dans le projet de charte, vous indiquez :

« L'île de France est confrontée au double enjeu de construction de logements et de préservation d'espaces naturels, boisés et agricoles. La maîtrise de l'urbanisation est donc une priorité, en particulier pour le PNR de la Haute Vallée de Chevreuse qui se situe à proximité immédiate du centre de l'agglomération parisienne. Le PNR poursuivra donc son action visant à définir un urbanisme peu consommateur d'espace, tout en veillant aux objectifs de construction de nouveaux logements. Les besoins locaux annuels en logements sont évalués à 965 sur l'ensemble du projet de territoire du PNR. Les études innovantes pour la densification de l'urban et la requalification de secteurs périurbains qui ont été lancées par le parc constitueront des actions à privilégier. » (il convient de préciser que l'objectif quantitatif a été ramené à 763 logements par an suite aux évolutions de périmètres excluant notamment le centre de Rambouillet et de Gif)

Sous l'impulsion de son président le député Yves Vandewalle, le parc a donc décidé d'aller plus loin dans la précision et la pertinence du projet de charte par rapport à la charte actuelle, en identifiant notamment sur le plan du parc les espaces partiellement urbanisés sur lesquels il est possible et souhaitable de densifier, et les espaces partiellement urbanisés qu'il conviendrait au contraire de ne pas développer davantage pour préserver leur caractère rural, voire de les requalifier. Il identifie également les zones agricoles, forestières et naturelles qui auraient vocation à être préservées de l'urbanisation tant que les autres possibilités ne sont pas exploitées. Dans ce but, il tend à prouver qu'il serait possible de satisfaire les besoins en construction de logements et en installation d'activités, proposés tant par l'Etat que par le projet de SDRIF, sans toucher à ces zones, car il y resterait encore des terrains à bâtir et des possibilités importantes à exploiter, notamment grâce à l'aide technique qu'apportera son atelier d'urbanisme aux communes pour monter des projets innovants.

Dans ce but, les architectes, urbanistes et paysagistes du parc ont réalisé en deux ans un énorme travail d'identification de ces différents espaces, non seulement sur les 21 communes historiques du parc, mais aussi sur les 41 nouvelles. Puis, avec son président, le parc a conduit un non moins important travail de négociations avec tous les maires pour les convaincre du bien-fondé de la démarche et de la nécessité d'en approuver le principe en adhérant à la charte.

Le résultat de cette démarche est donc un projet ambitieux, très précis tant dans son plan que dans sa partie textuelle, qui, comme vous l'indiquez dans votre avis, comprend des dispositions tout à fait pertinentes par rapport aux enjeux identifiés, rejoint les préoccupations de maîtrise de l'étalement urbain portées par le Grenelle de l'environnement, et globalement satisfaisant du point de vue des enjeux environnementaux.

Toutefois, le projet de charte, dans son état actuel, pose deux questions importantes que vous soulevez dans votre avis : celle du degré de précision de la charte et notamment de son plan, qui s'apparenterait à un document d'urbanisme, et celui de la compatibilité réelle de cette charte avec les objectifs de logement, d'activité et d'infrastructure fixés par l'Etat, voire même du respect de certaines dispositions réglementaires.

1. Question concernant le degré de précision de la charte et de leur opposabilité aux documents d'urbanisme.

Vous indiquez dans votre avis que le degré de précision du plan au 1:50 000° pose des questions à vos services en charge de l'urbanisme, et demandez une position claire de ma part.

sur ce point. En effet, vous rapportez que selon eux, cette charte s'apparente à un document d'urbanisme par la précision du plan et de certaines dispositions très contraignantes de la charte concernant l'affectation des sols, ce qui la fragilise juridiquement.

Les chartes des parcs naturels régionaux sont opposables aux documents d'urbanisme, dans un rapport de compatibilité (article L 122-1 du code de l'urbanisme), ce qui suppose que les chartes peuvent contenir des dispositions porteuses de sens vis à vis de ces documents. Par ailleurs, les chartes de PNR sont élaborées en lien étroit avec les communes, compétentes en matière d'urbanisme, qui doivent *in fine* approuver la charte pour être classées dans le parc. Le caractère ambitieux du projet de charte repose donc essentiellement sur le volontarisme des communes, car, comme vous le précisez dans votre avis, « *la qualité des actions du parc est fortement liée à son pouvoir de conviction, à l'implication des communes et des collectivités qui consentent leurs compétences ainsi qu'à la volonté des signataires de la charte de travailler ensemble pour mettre en œuvre ce projet* »

Toutefois, il convient de veiller à ce que les chartes ne contiennent pas de dispositions directement contraignantes vis-à-vis des documents d'urbanisme et laissent aux communes une marge d'appréciation suffisante.

Le projet de charte du parc naturel régional de la Haute Vallée de Chevreuse va actuellement trop loin sur ce point. Le projet de charte doit être modifié et je souscris à toutes les demandes précises dans ce sens figurant dans votre avis et son annexe qui devraient permettre de trouver le bon équilibre entre la charte et les documents d'urbanisme, notamment les PLU.

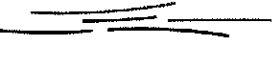
Le degré de précision du plan de parc au 50.000° et de son zonage n'est pas en lui-même responsable de ce déséquilibre. En effet, la loi sur les parcs naturels régionaux demande que le plan « *comporte un plan élaboré à partir d'un inventaire du patrimoine indiquant les différentes zones du parc et leur vocation* » (article L 333-1 du code de l'environnement), et « *Un plan du périmètre d'étude sur lequel sont délimitées, en fonction du patrimoine, les différentes zones où s'appliquent les orientations et les mesures définies dans le rapport ; le plan caractérise toutes les zones du territoire selon leur nature et leur vocation dominante* » (article R 333-3 du code de l'environnement). Compte tenu de l'objet des parcs naturels régionaux de préserver le patrimoine naturel, culturel et paysager, il est légitime que le plan du parc délimite des espaces naturels, boisés ou agricoles qui ont vocation à être préservés. La plupart des plans des chartes des parcs existants sont bâtis dans ce sens.

En revanche, la légende du plan et la partie textuelle de la charte, doivent être travaillées pour que les mesures et les engagements de la charte se rapportant à ces zones soient présentés avec une certaine souplesse, comme des « vocations », de façon à ce que les communes gardent une marge de manœuvre lors de l'élaboration de leur PLU. Il convient en effet de rappeler que les PLU doivent être seulement « compatibles » avec les chartes des PNR et non pas « conformes », et que les chartes ne sont pas opposables aux tiers. En tout état de cause, les mesures et engagements d'une charte de parc naturel régional valent d'avantage par leur appropriation collective de la part des communes que par leurs effets juridiques directs.

Les modifications à la charte et à son plan proposées de façon précise dans votre avis devraient permettre, sans modifier l'intérêt et l'ambition du projet ni trahir la volonté des communes, de trouver le bon équilibre entre la charte et les documents d'urbanisme, notamment les PLU.

2. Compatibilité de la charte avec les obligations réglementaires et les objectifs de l'Etat

Indépendamment des questions de forme et de principe évoquées ci dessus, l'Etat ne peut soutenir le projet de charte du PNR de la Haute vallée de Chevreuse que s'il apparaît compatible avec les obligations législatives et réglementaires qui présentent sur les collectivités élaborant la charte, et avec les objectifs généraux de l'Etat sur le territoire, que vous avez rappelés dans votre avis d'opportunité du 7 avril 2009. Vos services soulèvent en effet des questions importantes sur ce point :



Présent
pour
l'avenir!

1. Objectifs de construction de logement et d'installation d'activités : c'est un des points essentiels du débat. Comme vous le précisez dans votre avis, le parc doit dans sa charte « *montrer de façon plus précise comment cet objectif de construction de logement, notamment petits logements et logements sociaux, peut être réalisé et s'il est de nature à répondre à l'ensemble des besoins de logements diversifiés* ». Même raisonnement pour l'installation d'activités professionnelles, « *la charte devra préciser de quelle manière des emplois pourraient être implantés et démontrer que les objectifs fixés sont réalistes* ».

2. En matière de logements sociaux, la charte doit être particulièrement précise sur le respect des obligations de la loi SRU, le parc s'étant par ailleurs engagé à viser l'objectif figurant dans le SDRIF de 10% pour les communes non assujetties à la loi SRU. Le projet proposé dans la charte de reporter les obligations de la commune du Mesnil-Saint-denis sur les communes avoisinantes n'est pas possible en l'état actuel du droit, le parc doit trouver une solution dans sa charte. Le respect de la loi en matière d'accueil des gens du voyage doit également être abordé dans la démonstration du parc.

3. Respect des projets d'infrastructure de transport routier de l'Etat : les territoires des parcs naturels régionaux ne sont pas des zones d'exclusion des infrastructures de transport, ni d'équipements d'intérêt collectif, ni d'une façon générale de toute activité qui pourrait légalement être autorisée sur le territoire. Le parc doit donc retirer de sa charte toute mention ou engagements de signataires de la charte à ne pas accepter de tels ouvrages ou activités.

Les points évoqués ci-dessus seront déterminants pour que je puisse procéder, en fin de procédure, à la validation par décret de la charte du parc. Le parc a d'ores et déjà produit certains éléments d'analyse tendant à démontrer la faisabilité de son projet vis-à-vis de ces questions. **Je vous demande donc de faire appel à l'expertise de vos services techniques pour porter une appréciation précise sur ces documents et sur les compléments que le parc sera conduit à introduire dans sa charte en réponse aux demandes exposées ci-dessus.**

Secteurs en cours de négociation

Le plan du parc comporte des surfaces hachurées de petite taille qualifiées de « secteurs urbains encore en négociation avec les communes ». Ce sont généralement des zones que le parc a identifiées dans ses études préalables comme ayant vocation à rester agricoles ou naturelles, que la commune souhaite voir inscrite en zone urbaine à densifier.

J'ai accepté de rendre l'avis intermédiaire sur un projet non encore finalisé afin de ne pas retarder le renouvellement de classement et d'apporter rapidement les réponses aux questions soulevées par ce projet.

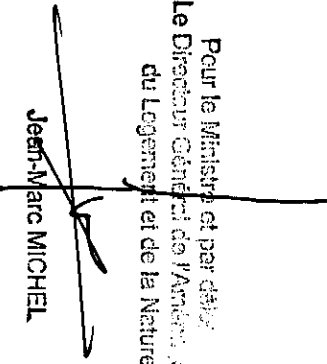
Toutefois, je vous demande d'apporter une attention particulière à l'éventuelle modification de la vocation de ces zones, en tenant compte des enjeux paysagers et notamment des sites inscrits ou classés, mais aussi en tenant compte du rapport de simple compatibilité avec les documents d'urbanisme rappelés plus haut ; il est en effet préférable que ces zones gardent dans le plan de parc la vocation identifiée dans les études préalables, et que la possibilité d'y construire soit étudiée dans le cadre des PLU, s'il s'avère que les objectifs de logements de la commune ne peuvent être atteints en densifiant les zones urbaines existantes.

Moyens du parc

Pour mettre en œuvre sa charte, le parc sera conduit à initier et soutenir des démarches novatrices en matière d'aménagement et d'urbanisme, particulièrement intéressantes, mais qui demandent des moyens en ingénierie importants. Le territoire du parc étant par ailleurs multiplié par trois, la question des moyens du parc, notamment en personnel, se pose avec acuité. Pour asseoir la crédibilité de son projet, il est indispensable que les moyens financiers du parc soient renforcés. Le projet final devra nécessairement comporter des éléments précis sur ce point, à travers le projet de budget et d'organigramme à trois ans demandés en complément du dossier de classement par le chapitre 2.3 de la circulaire du 15 juillet 2008 précitée.

Conclusion

Je reçois tout à fait les conclusions de votre avis, et je suis convaincu que la prise en compte des demandes de modifications et de précisions qui y figurent permettront, avec l'aide et l'expertise de vos services, de trouver une solution qui permette de conserver l'ambition du projet. Il appartiendra ensuite au parc d'apporter, dans les prochaines années, le témoignage concret de la faisabilité de son projet et de la pertinence de sa démarche qui, si elle fait ses preuves, pourrait devenir exemplaire pour les zones périurbaines.

Pour le Ministre et par délégation
Le Directeur Général de l'Aménagement,
du Logement et de la Nature

Jean-Marc MICHEL