

## CONSEIL NATIONAL DE LA PROTECTION DE LA NATURE

(articles L. 134-2 et R. 134-20 à 33 du Code de l'Environnement)

Secrétariat : MTES, DGALN/DEB, Tour Séquoia, 92055 La Défense cedex

---

SEANCE du 20 septembre 2018

---

DELIBERATION N° 2018-24

---

### AVIS DÉLIVRÉ AU MINISTRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE DANS LE CADRE DU PROJET DE CLASSEMENT DE PARC NATUREL RÉGIONAL DE LA VALLÉE DE LA RANCE–CÔTE D'EMERAUDE

---

Le Conseil national de la protection de la nature, délibérant valablement,

Vu le code de l'environnement, notamment ses articles L. 134-2 et R. 134-20 et suivants,

Vu le code des relations entre le public et l'administration, notamment ses articles R. 133-4 à R. 133-14,

Vu la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, notamment son article 2,

Vu le règlement intérieur du Conseil national de protection de la nature pris par arrêté en date du 25 avril 2017,

Vu l'article 52 de la loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages,

Le conseil est saisi du projet de charte du projet de parc naturel régional de la Vallée de la Rance–Côte d'Emeraude au stade de l'avis intermédiaire. Précédemment, il a rendu un avis d'opportunité défavorable lors de sa séance du 14 décembre 2009.

Le projet de charte ayant été examiné au préalable par la CEP (Commission Espaces Protégés) le 19 septembre 2018, son président en présente l'expertise au CNPN en séance plénière et en dresse le bilan :

La CEP a entendu les rapporteurs, qui rappellent que le projet de classement du Parc naturel régional de la Vallée de la Rance–Côte d'Emeraude s'inscrit dans une démarche assez ancienne. Initiée dans les années 1990 par l'association COEUR EMERAUDE qui regroupe des associations et élus des bords de Rance et du littoral, la procédure de création a été officiellement lancée par délibération du Conseil régional de Bretagne le 18 décembre 2008.

Le Conseil national de la protection de la nature (CNPN) a rendu un avis d'opportunité défavorable en date du 14 décembre 2009, qui a notamment conduit à intégrer les enjeux d'artificialisation et de maîtrise de l'urbanisation du territoire. Le Préfet de région a rendu un avis d'opportunité favorable le 5 mars 2010, en insistant notamment sur la cohérence du périmètre.

La visite conjointe des rapporteurs du CNPN et de la FPNRF s'est déroulée du 7 au 9 février 2018. L'examen du CNPN pour avis intermédiaire a été reporté à l'automne pour permettre au porteur de

projet de consolider le projet de charte. A la demande de la préfecture, du pétitionnaire et la Région, les rapporteurs du CNPN ont produit une note de suggestions informelles en date du 26 février 2018 pour contribuer à améliorer le projet de charte. Une réunion de travail sur l'avancement de l'amélioration du projet de charte s'est aussi déroulée à Rennes, le 5 juin 2018, entre la DEB, la Région Bretagne, la DREAL Bretagne, les rapporteurs du CNPN et le pétitionnaire.

Les rapporteurs font part de leur expertise sur notamment la structuration et le contenu du projet de charte, sur le plan du parc, sur la maîtrise de l'urbanisation, sur la protection des patrimoines et des paysages, sur la consistance de la TVB, les enjeux littoraux et liés à l'eau, ...

Les représentants du Préfet de région indiquent que ce projet de classement qui couvre 76 communes, 2 départements et 3 EPCI, est important pour le territoire. Ils font part des nombreux atouts du territoire et des enjeux de préservation existants notamment sur la bande littorale. Ils expriment leur souhait de disposer d'une charte ambitieuse pour la préservation du patrimoine naturel. Concernant la gestion des sédiments de la Rance, ils confirment le transfert de gestion à l'Établissement Public Territorial de Bassin existant à la suite des conclusions du rapport du CGDD / CGE de mai 2017 et à la réunion du Préfet de région en date du 2 juillet 2018. Ils soulignent l'intérêt de la démarche pour le territoire, même si des améliorations du projet sont attendues.

L'audition de la délégation portant le projet permet d'échanger sur les principaux enjeux liés au projet de charte et à sa mise œuvre.

**Au final, la CEP, considérant l'état du projet de charte, propose au CNPN de donner un avis intermédiaire défavorable, en alertant le pétitionnaire sur la nécessité d'un travail complémentaire substantiel à mener avant l'enquête publique. Ainsi en tout état de cause, la prise en compte des recommandations formulées dans le présent avis conditionnera la nature de l'avis final que rendra le CNPN à l'occasion de son examen du dossier.**

**Après délibération, le CNPN adopte la proposition de la CEP et donne un avis intermédiaire défavorable, au motif que le projet actuel de charte n'est pas suffisamment abouti et nécessite des améliorations notables. Une marche environnementale substantielle reste à franchir pour disposer d'une charte répondant aux exigences du code de l'environnement, à la plus-value apportée au territoire et aux missions des PNR.**

**Le CNPN demande à la DREAL Bretagne de l'informer avant l'enquête publique de l'évolution du projet de charte pour examiner son passage en avis final.**

Le CNPN, comme l'Autorité Environnementale, attire l'attention sur l'objet spécifique de l'évaluation environnementale qui est destinée à évaluer l'impact des orientations et mesures de la charte au regard des objectifs de protection de l'environnement (et non par rapport au diagnostic).

**Le CNPN formule les recommandations suivantes, dont certaines sont complétées et précisées dans l'annexe ci-après :**

#### SUR LA MÉTHODE

Le CNPN rappelle, d'une part, qu'en dehors des orientations et des mesures, la charte doit comporter des dispositions opérationnelles correspondantes, et qu'elle doit préciser les moyens prévus pour les atteindre, ainsi que les engagements correspondants. D'autre part, la charte doit fixer le cadre opérationnel, et ne doit pas renvoyer à des travaux ultérieurs pour le définir en fonction des thématiques.

#### SUR LE RAPPORT DE CHARTE

Le CNPN observe, par rapport au projet de charte d'octobre 2017, une inflation d'objectifs et de sous-objectifs, de rôles et d'engagements, qui rendent sa lecture difficile. Ce qui renvoie aussi à la question de la disponibilité des moyens correspondants pour répondre à toutes les ambitions.

Le CNPN recommande de simplifier et de synthétiser le projet de charte, notamment pour identifier le fil conducteur, mais aussi pour gagner en lisibilité et en opérationnalité. Le CNPN note également que, dans le projet de charte proposé, 80 % des mesures proposées sont dites prioritaires (à atteindre avec ambition dans les 5 premières années de la charte), et recommande de mieux les hiérarchiser.

## SUR LE PERIMETRE

Le CNPN demande que des clarifications soient apportées sur le périmètre du projet de PNR (limites, statut et classement des communes) présenté dans le projet de charte et sur le plan de parc, afin de faire apparaître lisiblement les limites du périmètre retenu.

En effet, le projet de charte modifié en date du 6 juillet 2018 indique, d'une part, que Saint Malo bénéficiera du statut de "commune partiellement classée" et que Cancale pourrait être "Ville porte", et d'autre part, propose un classement partiel des communes de Saint Malo, de Saint Jouan des Guéréts et de Cancale, qui aurait également le statut de "Ville porte".

## SUR LA TRAME VERTE ET BLEUE

Le CNPN note que la trame verte et bleue apparaît plus fortement dans le projet de charte modifié et qu'une réflexion intéressante a été développée sur sa mise en œuvre.

Néanmoins, le CNPN recommande de :

- Compléter les continuités écologiques actuelles avec celles du SRCE Bretagne (secteurs 16, 17 et 24), versus "réservoirs régionaux de biodiversité", et reprendre les actions, dont celles prioritaires, de son Plan d'Action Stratégique ;
- Affiner les continuités écologiques aux échelles inférieures, avec un calendrier de réalisation, afin qu'elles soient opérationnelles au niveau des territoires communaux et applicables au titre de l'urbanisme ;
- Faire figurer dans la charte les mesures et les prescriptions des continuités écologiques pour les Documents d'orientations et d'objectifs (DOO) des schémas de cohérence territoriale (SCoT), et ne pas les renvoyer à une détermination ultérieure ;
- S'assurer de l'intégration de la "trame bocagère" des orientations nationales sur la TVB (ONTVB - décret du 20 janvier 2014) et de la dimension donnée à cet enjeu national ;
- Transposer les continuités écologiques cartographiées (tramées, à créer et à restaurer), dans le projet de charte, en définissant leur fonctionnalité et la nature de leur classement dans les documents d'urbanisme ;
- Prévoir des engagements plus clairs et précis que "tels que défini dans la mesure" en indiquant qu'un classement effectif et durable au titre du code de l'urbanisme (prise en compte dans les SCOT et PLU) sera attribué aux continuités écologiques pour les préserver dans le temps et l'espace, en s'emparant notamment des espaces de continuités écologiques (ECE) ;
- Prévoir pour les Départements de mener les études sur les points de rupture de la TVB, afin de les restaurer pour les rendre fonctionnelles, et de soutenir les réalisations ;
- Prévoir, pour la Région Bretagne, d'articuler les continuités écologiques portées par la charte avec le futur SRADDET, en veillant à ce que le futur SRADDET n'y fasse pas obstacle ;

## SUR LA PROTECTION DU PATRIMOINE NATUREL

La protection du patrimoine naturel constitue une des missions socle d'un projet de PNR. La richesse écologique et les enjeux de conservation et d'aménagement du territoire de la Vallée de la Rance et de la Côte d'Emeraude justifient la détermination et l'action du territoire pour y répondre.

Le CNPN recommande de :

- Donner d'emblée plus de consistance et de visibilité à la "Stratégie biodiversité", prenant notamment en compte les espèces et les habitats à enjeu de conservation, et la bâtir avec la communauté associative et scientifique ;
- Contribuer à la réalisation effective de la stratégie de création des aires protégées (espèces et habitats), en identifiant et en proposant des sites naturels sous le statut le plus adapté, comme par exemple, de Réserves Naturelles, d'APPB, ...
- Responsabiliser le territoire aux enjeux de conservation déjà reconnus officiellement au national ou à l'europpéen (état de conservation de la Directive habitat, faune, flore, Plans nationaux et régionaux d'actions en faveur des espèces menacées, Stratégie de création des aires protégées, ...). L'amorce d'une stratégie apparaît dans le rôle du syndicat mixte, mais elle devrait faire l'objet d'une "disposition" dans la charte, qui préside au rôle du syndicat mixte et aux engagements des signataires ;
- Prévoir l'engagement de l'État et de la Région à la contribution à la Stratégie de création des aires protégées (SCAP) ;

## SUR L'URBANISME

L'artificialisation actuelle et future du territoire constitue un enjeu majeur révélé dès 2009 lors des avis d'opportunité, dont celui du CNPN. En effet, des parties du territoire sont très urbanisées et soumises à une forte croissance à venir de leur population. Par ailleurs, la réglementation relative au littoral prend une dimension accrue dans ce territoire qui compte 265 km de côtes et qui a notamment pour objectif d'y maîtriser son urbanisation.

Dans ce contexte, le CNPN rappelle que la charte d'un PNR constitue un cadre d'orientation supérieur pour les documents d'urbanisme en cours ou existants (rapport de compatibilité), et, dans le cas présent, qu'elle a vocation à renforcer la plus-value du territoire en matière de maîtrise de l'urbanisation dans ses zones littorales et terrestres soumises à fortes pressions actuelles et à venir.

Le CNPN recommande de :

- Affirmer la stratégie en matière d'urbanisation, car un défi à relever met en avant "L'accueil d'une population croissante sur le territoire" et une mesure à appliquer "... la maîtrise de l'urbanisation ...";
- Définir et de cartographier les enveloppes urbanisables pour les communes littorales et terrestres (notamment Dinan et ses environs) concernées par des enjeux d'urbanisation ;
- D'identifier au plan du parc (ou dans des cartouches ou annexes adaptées et faisant partie intégrante de la charte) les espaces naturels remarquables et les coupures d'urbanisation actuels ou à projeter (Baie de l'Arguenon ...), au sens de la loi littoral, ainsi qu'au sein du territoire, notamment au titre de l'urbanisme et de la TVB ;
- De prévoir un dispositif adapté, intégrant l'Etat, pour la répartition entre les communes des surfaces urbanisables, dans le temps et l'espace ;
- D'étudier, pour les communes, les projets d'urbanisation dans les enveloppes urbanisables ;
- Rappeler le délai de mise en compatibilité des documents d'urbanisme actuels et à venir avec la charte sous 3 ans et prévoir que l'Etat s'assure de leur mise en compatibilité avec la charte.

## SUR LA PROTECTION DES PAYSAGES

Le projet de charte comporte un « Cahier des paysages » qui met en avant des principes de préservation. Il serait néanmoins utile de renforcer l'opérationnalité du cahier des paysages et son articulation avec le volet paysage de la charte.

Le CNPN recommande de :

- Articuler et mettre en cohérence le cahier des paysages et ses unités paysagères, avec leurs objectifs, dispositions et renvoi aux mesures, et la mesure (7) sur la préservation des paysages, avec ses "objectifs", "préconisations" et engagements ;
- D'articuler dans les tableaux des unités paysagère et patrimoniale les "objectifs" et leurs "dispositions" (certaines apparaissant comme les déclinaisons techniques d'objectifs génériques) ;
- Affirmer les engagements des communes et des intercommunalités à appliquer les dispositions (pas les "préconisations") du cahier des paysages et mettre un lien clair et précis entre les engagements.
- Faire figurer le rôle du syndicat mixte et l'engagement des collectivités, notamment des communes concernées, pour résorber les 35 secteurs à requalifier (les "points noirs").

## SUR L'EAU ET SUR LES SEDIMENTS DE LA RANCE

Pour le CNPN, il importe de clarifier dans le projet de charte la gestion des sédiments de la Rance, suite aux conclusions du rapport du CGDD/CGE de mai 2017 et des décisions prises récemment par l'État et la Région Bretagne, qui prévoient un transfert de la gestion des sédiments à l'Établissement Public Territorial de Bassin existant.

Le CNPN insiste sur le rôle que pourrait jouer le PNR en articulation étroite avec la Région Bretagne qui a pris la compétence "Eau" et l'État, pour notamment la reconquête de la qualité des masses d'eaux continentales, et contribuer ainsi à celles des masses d'eaux côtières. L'engagement concret de la Région devrait figurer dans le projet de charte pour donner un rôle moteur et une plus-value en la matière au PNR, qui est de compétence régionale. Des mesures innovantes en termes de réduction des pollutions et de l'eutrophisation des masses d'eau, des actions concrètes nouvelles,

tant en termes de modifications de pratiques agricoles actuelles, ou de gestion de la ressource, seraient pertinentes.

Le CNPN recommande, par ailleurs, de clarifier les rôles et l'articulation du projet de PNR, qui prendrait la compétence "gestion des milieux aquatiques" des communes de la Rance aval et créerait un Établissement Public dédié (un EPAGE), avec l'Établissement Public Territorial de Bassin, dont les missions ont été élargies à la gestion des sédiments, et les SAGE concernés.

Le CNPN s'étonne que des objectifs de qualité des stations d'épuration figurent, mais qu'ils ne soient pas prolongés par des dispositions et des engagements adaptés.

#### SUR LA MER ET LE LITTORAL

Le CNPN s'interroge sur la plus-value du PNR concernant la mer. Il recommande de se recentrer sur les limitetr

- Poser un calendrier de résorption rapide de l'affichage illégal (sous 5 ans ?) ;
- Poser, dans la charte, les critères pour la future "charte signalétique", comme les dispositifs et les catégories interdits, les zones d'autorisation de réintroduction de la publicité (dont enseignes et pré-enseignes), les critères graphiques harmonisant les panneaux introduits, la densité globale, les dimensions, la surface ainsi que l'extinction des panneaux lumineux, afin que la mise en compatibilité avec la charte soit effective.
- Prévoir l'engagement des communes et des intercommunalités pour l'application de la charte signalétique (sous 3 ans au plus ?) ;
- Prévoir l'engagement des communes et des intercommunalités pour la mise en compatibilité des règlements locaux de publicité (RLP) avec la charte.

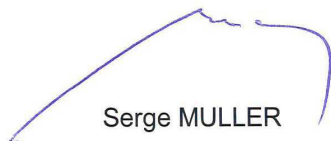
### SUR LE PLAN DU PARC

Le CNPN apprécie l'échelle du plan du parc au 1/50.000ème, qui permet de lire le territoire, avec ses enjeux et l'action du projet de PNR. Néanmoins des ajouts et précisions sont nécessaires.

Le CNPN recommande :

- D'affirmer le périmètre du PNR ;
- De cartographier les continuités écologiques (dont les réservoirs de biodiversité ; voir chapitre TVB avec notamment le SRCE),
- De cartographier les espaces naturels remarquables et les coupures d'urbanisation existants ou en projet au titre de la loi Littoral ;
- De cartographier les enveloppes urbanisables et les coupures d'urbanisation au titre de l'urbanisme ;

Le président du CNPN  
Serge MULLER



Serge MULLER

Le président de la CEP du CNPN  
Roger ESTEVE



Roger ESTEVE

\*\*\*\*\*

## **ANNEXE**

### TRAME VERTE ET BLEUE

Le CNPN recommande de :

- Mentionner systématiquement "Continuités écologiques", au lieu de "TVB", "réseau écologique", ... ;
- Préciser la nature du classement des continuités écologiques dans les documents d'urbanisme, en s'emparant des Espaces de Continuités Ecologiques (ECE) selon les articles L. 113-29 et 30 du code de l'urbanisme issus de l'article 85 de la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages ;
- Protéger (et pas seulement "prendre en compte") les "sites naturels remarquables", avec un classement adapté dans les documents d'urbanisme ou avec un outil de protection dédié ;

- Poser un lien clair entre l'identification des ruptures de continuités écologiques et le programme d'action pour les restaurer ;
- Faire apparaître clairement la détermination de créer les corridors écologiques identifiés au plan du parc et en quoi cela consiste écologiquement et territorialement ;
- Poser la méthodologie (emprise, fonctionnalité, ...) de détermination des continuités écologiques en tramé au plan du parc au niveau des territoires communaux et intercommunaux ;
- Poser un lien clair entre l'identification des ruptures de continuités écologiques et le programme d'action envisagé pour les restaurer.

## PATRIMOINE NATUREL

Le CNPN recommande :

- D'assurer (et pas seulement "prendre en compte") la pérennisation foncière (classement adapté au titre de l'urbanisme) ou la protection des "Sites naturels remarquables" ;
- De dresser le bilan des espèces à PNA/PRA concernées et s'impliquer dans leur réalisation ;
- De réaliser les atlas de la biodiversité communale (ABC) sur les territoires communaux, avec l'objectif de couvrir le territoire du PNR sous x (?) années, d'appliquer les résultats aux documents d'aménagement et d'urbanisme et de réaliser des actions pour la préservation, le maintien et/ou la restauration des habitats et des espèces à enjeux de conservation et des continuités écologiques à l'échelle du territoire ;
- De prévoir l'intervention ou le soutien des collectivités, pour les territoires les concernant, aux actions de protection des habitats naturels et des espèces à enjeu de conservation.

## URBANISME

Le CNPN recommande :

- De préciser, avec cartographie, le classement des communes en "pôles principaux", "pôles secondaires" et en "maillage rural", et justifier leur répartition ;
- D'intégrer les "dents creuses" dans les projections de surfaces urbanisables ;
- De mieux justifier l'"enveloppe volante" rajoutée d'urbanisation potentielle de 108 ha par rapport aux 940 ha initiaux.

## PAYSAGE

Le CNPN recommande :

- De vérifier la pertinence et de mettre en cohérence les légendes des diagrammes des unités paysagères ;
- De vérifier la pertinence de certaines "dispositions paysagères", comme d'interdire la circulation des engins motorisés, .... ;

La protection des paysages constitue une des missions premières des PNR, et des projets éoliens peuvent y porter atteinte et perturber l'image d'un territoire en parc naturel régional. Le CNPN recommande :

- De faire figurer la carte des enjeux pour le développement éolien de manière lisible (cf DDTM 22), ainsi que sa légende ;
- De mener une réflexion sur les zones à sensibilité très forte, forte et moyenne du territoire aux enjeux de développement éolien, avec la production d'une carte de référence. Par exemple, des PNR indiquent que les zones à sensibilité maximale (très forte) n'ont pas vocation à accueillir des éoliennes, ou que l'éolien industriel est incompatible avec des zones à sensibilités paysagères. Une mesure avec des engagements seraient attendus ;
- D'articuler les objectifs et les mesures et dispositions du "Cahier des paysages" avec les enjeux de développement éolien ;
- De faire le distinguo entre l'éolien industriel et l'éolien d'autoconsommation (mât de 12 m maximum de hauteur).

## FONCIER

La mise en œuvre de la charte nécessite la mise en place d'une véritable stratégie foncière, en concertation avec les acteurs concernés, en utilisant tous les outils existants, afin de maîtriser l'artificialisation des terres, de protéger les espaces naturels et agricoles, et d'assurer la fonctionnalité et la continuité écologique du territoire.

Le CNPN recommande ainsi de mener une action concertée avec le Conservatoire du littoral et les Conseils départementaux, afin de mobiliser leurs politiques d'acquisition foncière (politiques départementales des "Espaces naturels sensibles"...), afin de mettre en place des zones de préemption dédiées, et aussi de développer la création de "Zones de protection des espaces naturels et agricoles péri-urbain".

Le CNPN recommande aussi au PNR de contractualiser avec les SAFER, afin d'inscrire la stratégie foncière concertée du territoire dans leurs "Plans pluriannuels d'activité".

### TRAME BOCAGERE

Le bocage constitue un élément fort et identitaire du tissu rural de l'intérieur avec son patrimoine bâti, ses paysages et ses continuités écologiques.

Le CNPN recommande :

- D'affirmer la présence et la protection la trame bocagère dans les documents d'urbanisme par un classement effectif et adéquat (espace boisé classé) (et pas seulement prendre en compte) ;
- De dresser un inventaire de la trame bocagère présente ou à recréer à l'échelle communale, avec une méthode (définissant la "trame bocagère" et un calendrier permettant ensuite d'engager les réalisations) ;
- De définir (cartographier) les "zones fragiles" et à "enjeux environnementaux" qui constitueraient des secteurs prioritaires de plantation ou de régénération de haies bocagères ;
- De donner, pour l'engagement des communes, un classement durable à la trame bocagère dans les documents d'urbanisme (comme "éléments fixes du paysage" ?), sur la base de l'inventaire réalisé, suivant un calendrier prévisionnel de court à moyen terme ;
- De participer, pour l'engagement des collectivités, et faciliter la protection et la restauration de la trame bocagère cartographiée sur leur territoire.

### AGRICULTURE

Le CNPN recommande :

- De présenter dans le projet de charte, une stratégie claire d'orientation de l'agriculture du territoire associée à des instruments et actions concrètes dans le cadre de partenariats avec le tissu des organisations agricoles. En l'état, le pétitionnaire se polarise sur le développement de productions et de filières de niche, qui ne peuvent constituer une ambition générale dans un projet de territoire à 15 ans et au-delà.
- De se saisir ainsi de la question de l'installation de nouveaux agriculteurs ou d'évolution de systèmes d'exploitation pour proposer des mesures influençant l'orientation des terres, qui seront alors libérées et de les articuler avec la question d'une agriculture innovante et diversifiée, intégrant les enjeux environnementaux.

### PLAN DU PARC

Le CNPN recommande :

- De renforcer le cartouche sur le "Patrimoine architectural, culturel et paysager", en lien avec la partie du projet de charte sur le patrimoine culturel, afin de valoriser la partie rurale de l'intérieur du territoire, dont notamment le patrimoine bâti, source de richesse méconnue ;
- De vérifier dans le cartouche "Protection du patrimoine naturel", la cohérence des dispositifs mentionnés ;
- De vérifier la présence de la continuité écologique majeure bocagère des orientations nationales sur la TVB (ONTVB) et lui donner la consistance nécessaire.