

**CONSEIL NATIONAL DE LA PROTECTION DE LA NATURE**  
(articles L. 134-2 et R. 134-20 à 33 du Code de l'Environnement)

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

---

Séance du 26 janvier 2021

VOTE PAR VOIE DEMATERIALISEE

Le 11 février 2021

---

2021-02

---

**AVIS DELIVRE A LA MINISTRE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET  
SOLIDAIRE PREALABLEMENT A LA DECISION DE CLASSEMENT DU PROJET  
DE PARC NATUREL REGIONAL DOUBS HORLOGER**

---

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 la protection de la nature pris par arrêté en date du 30 octobre 2018 ;

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 parc naturel régional Doubs Horloger au stade de l'avis final de la procédure de création d'un parc naturel régional. Précédemment, il a rendu un avis intermédiaire lors de sa séance du 21 février 2019.

Le projet de charte du PNR a, par ailleurs, fait l'objet d'un avis délibéré de **l'autorité environnementale nationale** le 25 septembre 2019, via l'évaluation environnementale du projet de charte, assorti de plusieurs recommandations, dont trois majeures (définir les moyens humains et financiers nécessaires, restructurer le dispositif de suivi-évaluation, dont pour la maîtrise de l'urbanisation, et préciser les perspectives d'organisation avec le Parc naturel régional du Doubs suisse), et d'un avis favorable de la **commission d'enquête publique** le 19 décembre 2019, assorti de deux recommandations fermes

(doter le projet de charte d'un cadre clair concernant les objectifs qualitatifs et quantitatifs à mettre en place en matière d'urbanisation ..., et rechercher des partenariats et définir les relations qu'il pourra établir avec le parc naturel régional du Doubs suisse et les diverses instances du pays voisin ...).

**Le Conseil entend les rapporteurs**, qui soulignent le parcours méritant du porteur de projet depuis octobre 2012 et l'évolution de la sensibilité environnementale du territoire. Néanmoins, ils observent que l'ambition du projet de charte n'a pas fait l'objet des améliorations attendues selon l'avis intermédiaire du CNPN, en matière de protection du patrimoine naturel, de maîtrise de l'urbanisation, de plus-values environnementales à développer pour les productions agricoles et forestières et du dispositif de suivi évaluation, au regard des enjeux du territoire.

Le **représentant du préfet de région Bourgogne-Franche-Comté** souligne que le projet de PNR présente la particularité d'être frontalier avec la Suisse. Les cantons suisses du Jura, de Neuchâtel et de Berne ont d'ailleurs labellisé en 2013 ce territoire en « Parc naturel d'importance nationale ». Soumis à consultation du public, le projet de charte a rencontré une forte adhésion : 94 communes du périmètre d'étude (sur 95), six EPCI et le département du Doubs l'ont approuvé. Le Préfet de région a rendu un avis final favorable le 16 décembre 2020. Ce territoire de PNR aura trois défis à relever. Le premier concerne sa gouvernance. Le futur syndicat mixte devra jouer son rôle d'assemblier et d'ingénierie territoriale eu égard aux attentes des élus et des habitants. Il devra relancer la coopération franco-suisse et animer, dans le respect des règles de pilotage, les sites Natura 2000 de son périmètre. Ensuite, il devra recruter des personnels compétents et en nombre suffisant pour renforcer la solidité d'une équipe sur les thématiques prioritaires de l'agriculture, de la forêt et de l'urbanisme. Enfin, face aux enjeux importants de la transition écologique et de l'adaptation au changement climatique, le futur syndicat mixte devra accompagner la mutation agricole, forestière et urbanistique de son territoire en adéquation avec une gestion rationnelle et équilibrée de sa ressource en eau.

L'audition par vidéoconférence de la délégation portant le projet a permis d'échanger sur les principaux enjeux liés à la mise œuvre de la charte.

Après délibération du conseil, le projet de charte et le principe du classement du projet de parc naturel régional Doubs Horloger pour une durée de quinze ans, est mis au vote par voie dématérialisée.

Pour : 10

Contre : 4

Abstention : 10

**Le Conseil national de la protection de la nature est favorable au classement du projet de parc naturel régional Doubs Horloger et au projet de charte qui constitue son projet de territoire.**

**Le Conseil rappelle les missions des PNR telles que mentionnées à l'article R. 333-1 du Code de l'environnement :**

- Protéger les paysages et le patrimoine naturel et culturel, notamment par une gestion adaptée,
- Contribuer à l'aménagement du territoire,
- Contribuer au développement économique, social, culturel et à la qualité de la vie,

- Contribuer à assurer l'accueil, l'éducation et l'information du public,
- Réaliser des actions expérimentales ou exemplaires dans les domaines cités ci-dessus et contribuer à des programmes de recherche.

Le Conseil considère que la mission de protection d'un PNR constitue le socle de son action sur laquelle reposeront les contributions et les réalisations prévues. Le PNR mène ainsi une action de développement durable découlant et s'appuyant sur des fondamentaux de protection des patrimoines et des paysages qui caractérisent l'authenticité de son territoire et l'originalité de son projet.

**Le Conseil formule les recommandations suivantes au syndicat mixte, afin d'améliorer le projet de territoire porté par la charte :**

**Périmètre**

- Prévoir avec la commune non-adhérente un dispositif de relations partenariales de « commune associée » par conventionnement spécifique, afin d'instaurer, en cas d'enjeux avérés, une harmonisation territoriale n'entachant pas le périmètre du PNR et de rechercher la mise en œuvre cohérente de mesures socles de la charte.

**Plan du parc**

- Définir la largeur opérationnelle des coupures d'urbanisation matérialisées par un seul trait au plan de parc ;
- Définir les espaces à enjeux pour la maîtrise de la circulation des véhicules à moteur selon les limites administratives.

**Mise en œuvre de la charte**

- Dresser un bilan des compétences des intercommunalités (et EPCI, EPAGE, ..., concernées) et des communes, afin d'identifier la portée de leurs engagements pour appliquer les différentes mesures et dispositions de la charte et les compétences qu'elles conservent ou transfèrent au Syndicat mixte de gestion du PNR. En fonction de ce bilan des compétences, établir et mesurer la portée des engagements pris par les communes concernées ;
- En cas d'évolution des compétences, prévoir d'actualiser la référence à la compétence concernée afin de maintenir la pleine portée des engagements pris.

**Patrimoine naturel**

- Clarifier la définition des « Sites d'intérêt écologique majeur » (SIEM), leur articulation avec les « zones naturelles emblématiques » (p. 34 du projet de charte) et prévoir la possibilité d'intervenir hors SIEM en cas d'intérêt écologique attesté ;
- Stabiliser, à court terme, une « stratégie de protection du patrimoine naturel », avec des objectifs selon les enjeux de conservation du territoire, en s'appuyant notamment sur les outils de protection forte (RN, RB, APPB, APPG, APPHN, et maîtrise foncière en adéquation) et en associant pleinement les experts et les associations de connaissance et de protection de la nature ;
- Inscrire le PNR comme acteur territorial moteur pour décliner la future SNAP, en initiant la création d'aires protégées fortes auprès des autorités compétences et des collectivités concernées ;

- Clarifier le statut des espèces à enjeu de conservation sur le territoire (le nombre de 47 figure en indicateur de réalisation sans autres précisions, alors qu'elles sont plus nombreuses sur la liste initiale) et l'objectif de protection des habitats naturels (16 sont mentionnés en référence, mais sans indicateur de réalisation). L'ambition de la stratégie de protection du patrimoine naturel doit être de constituer un réseau fonctionnel de sites assurant le bon état de conservation des espèces et des habitats sur le territoire du PNR;
- Compléter les enjeux de connaissance et de conservation de la liste rouge régionale, avec ceux des espèces sauvages et des habitats naturels d'intérêt communautaire (cf art 17 de la Directive Habitats, Faune, Flore), qui concernent tout le territoire national et où l'État est en responsabilité européenne pour le maintien ou la restauration du bon état de conservation ;
- Prévoir l'implication du Parc dans les PNA, en cours et à venir, comme le futur PNA Lynx, où le territoire serait en responsabilité ;
- Prévoir de porter une attention accrue à la conservation des populations de chiroptères, notamment par la possibilité de protection physique de cavités ;
- Impliquer les APNE, le CEN, le CBN, le CSRPN et les experts concernés, ..., dans les dispositions 2 et 3 de la mesure 1.1.1, et dans la stabilisation à court terme (3 ans) d'une stratégie de protection du patrimoine naturel, articulée avec le plan d'action de la SNAP ;
- Préciser les activités et les projets compatibles avec les SIEM ainsi que pour les espaces naturels hors SIEM, ayant des enjeux écologiques de conservation ou de fonctionnalités connus ou potentiels, comme les continuités écologiques ;
- Affirmer le soutien du département du Doubs à un développement dédié de sa politique des ENS adapté aux enjeux du territoire du PNR, en création et en gestion ;

### **Paysage**

- Prioriser les actions de réhabilitation des points noirs paysagers (entre celles concernant l'intégration des zones d'activités et des lotissements récents, la requalification d'anciens lotissements, les friches industrielles et artisanales, les plantations artificielles, la qualité environnementale des grands sites, ...), avec des indicateurs d'objectifs quantifiés et de résultats.

### **Urbanisme et aménagement**

- Affirmer les préconisations paysagères de maîtrise de l'urbanisation, avec aussi les perspectives de SCoT, pour les communes du Second Plateau et du Jura Plissé des Grands Monts, confrontées à une nouvelle zone de croissance urbaine, et prévoir des indicateurs adaptés d'application dans le temps et l'espace, avec en toile de fond le « zéro artificialisation nette ».
- Rappeler l'objectif du « zéro artificialisation nette » pour la maîtrise de l'urbanisation nécessaire et voulue par le territoire, en déclinaison ambitieuse, eu égard à l'occupation actuelle des sols déjà significative, de la compatibilité de la charte avec la règle n°4 du SRADDET Bourgogne-Franche Comté, visant globalement à réduire de 50 % les surfaces à urbaniser d'ici 2035 et de 100 % d'ici 2050.

- Définir le contenu et la portée du terme « Sites patrimoniaux remarquables » avec des indicateurs d'objectifs et de réalisation adaptés, afin de faciliter leur identification et l'opérationnalité de leur protection/valorisation/restauration (il s'agit d'éviter toute confusion avec les « sites patrimoniaux remarquables » qui, sous cette dénomination formelle, ont été créés par la loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine en substitution des secteurs sauvegardés, ZPPAUP et AVAP) ;
- Préciser que la liste des « Sites patrimoniaux remarquables » est fixée en l'état des connaissances et peut être actualisée.

### **Tourisme**

- Réaffirmer la volonté de ne pas avoir recours à la neige de culture sur le territoire ;
- Prévoir la formation et la labellisation des guides naturalistes compétents, polyglottes parmi les accompagnateurs de moyenne montagne et les associations environnementales ;
- Prévoir le développement d'un réseau d'aménagements spécifiques destinés à mettre en scène des spectacles de nature sans les perturber (Cabanes-observatoires, mares pédagogiques, sentiers à thèmes...) et rendus accessibles aux personnes en situation de handicap ;
- Fournir à tous les professionnels du tourisme qui le souhaitent (Gîtes ruraux, hôtels, accueil à la ferme) l'information du PNR sur la biodiversité du territoire avec cartes, livres guides de détermination des espèces, coordonnées des activités de tourisme naturaliste ;
- Encourager le développement de projets de campings écologiques comme élément moteur d'une politique touristique nouvelle adaptée à la transition écologique ;
- Prévoir une gestion rationnelle des déchets des visiteurs dans les sites naturels (ex : limiter, voire enlever les poubelles inutiles ou mal entretenues dans les sites naturels) ;

### **Agriculture**

- Accompagner la protection des milieux et espèces animales et végétales associées contre les projets de défrichement, d'élimination de friches ou d'affleurements rocheux et d'usage du « casse-cailloux » (réalisation d'inventaires, avis du conseil scientifique du PNR) ; en cas de présence d'espèces et d'habitats légalement protégés, leur valorisation est à développer par des mesures de protection ;
- Soutenir l'organisation de formations à destination des agriculteurs sur le thème de la préservation de la biodiversité sur leurs terrains ;
- Conditionner l'attribution d'une aide du PNR ou l'octroi d'un label au suivi d'une telle formation et de sa mise en oeuvre.

### **Forêt**

- Organiser la protection d'un réseau surfacique fonctionnel et connecté d'ilots de senescence sur l'ensemble du territoire du PNR, en articulation avec la SNAP ;
- Avoir des exigences strictes en matière de réalisation des travaux forestiers (défrichement, dessertes...), et notamment sur le site Natura 2000 de Desoudre dont le PNR doit reprendre l'animation, travaux dont le Conseil scientifique du PNR doit

être saisi pour avis, et prioriser la création de nouveaux espaces boisés en compensation ;

- Prévoir la création d'îlots de senescence et de Réserves biologiques intégrales (RBI) avec des indicateurs d'objectifs surfaciques ambitieux.

### **Eau**

- Développer une évaluation des programmes d'actions réalisés pour préserver les ressources en eau et améliorer la qualité des eaux et des milieux aquatiques du Doubs franco-suisse, afin de les actualiser ou de les renforcer suivant le bilan dressé, et exprimer dans les instances dédiées, suivant le résultat de l'évaluation, les attentes actualisées du territoire pour la mise en place des actions et des déclinaisons correspondantes.

### **Maîtrise de la circulation des véhicules à moteur**

- Affirmer le rejet des compétitions motorisées sur le territoire du PNR ;
- Rencontrer les candidats à l'organisation des compétitions motorisées, afin de les sensibiliser à l'incompatibilité des compétitions motorisées avec les enjeux environnementaux du territoire classé en PNR, et de rechercher une alternative, en lien avec la Direction Départementale de la Cohésion Sociale et de la Protection des Population du Doubs ;
- Dresser, en cas d'autorisation, un bilan écologique constaté des compétitions motorisées organisées et demander par voie amiable ou judiciaire réparation des impacts constatés sur la base de la procédure Eviter/Réduire/Compenser-;
- Affirmer la mise en œuvre de la réglementation pour la maîtrise de circulation des véhicules à moteur, afin d'être en adéquation avec les textes juridiques et l'indicateur du nombre de prises d'arrêtés municipaux ;

### **Maîtrise de la publicité**

- Avoir une politique stricte en matière d'affichage publicitaire, notamment en développant des indicateurs d'objectifs quantifiés et de résultats sur la maîtrise de la publicité extérieure (nombre de panneaux en infraction qui ont été déposés, nombre de communes dont les dispositifs sont légaux...).

### **Adaptation au dérèglement climatique**

- Donner au Syndicat mixte un rôle d'animation dans la lutte contre le changement climatique et ses effets, s'agissant notamment de la gestion qualitative et quantitative de la ressource en eau et ses répercussions agronomiques, forestières, piscicoles et urbanistiques.

### **Suivi de la charte et indicateurs**

- Restructurer et alléger le tableau de bord de suivi de la charte, en priorisant les indicateurs de réalisation des mesures pour des items fondamentaux, révélateurs de l'action du PNR, et ceux d'évolution du territoire ;
- De manière générale, prévoir des indicateurs quantifiés d'objectifs à atteindre et de résultats, tout particulièrement pour :

- la maîtrise de l'urbanisation, notamment en croisant le territoire des SCoT avec les catégories de zones de pression d'urbanisme, dont les enveloppes urbaines, et en ayant pour finalité le « zéro artificialisation nette » ;
- la stratégie de protection du patrimoine naturel, en protégeant les habitats d'espèces et les habitats naturels à enjeux de conservation (listes des espèces et des habitats et des zonages potentiels en l'état des connaissances) en prévoyant la création d'aires protégées, notamment dans la perspective de la SNAP. L'objectif de protéger 0,40% du territoire, en 15 ans, demande à être revu à une hausse ambitieuse, eu égard aux enjeux de conservation du patrimoine naturel où le territoire en PNR est en responsabilité.

### **Organisation opérationnelle**

- Privilégier le recrutement de personnels ayant un intérêt, voire des compétences à la conservation de la biodiversité pour tous les postes, dont ceux de conseil architectural ou de mobilité douce, afin d'avoir une démarche commune et cohérente en la matière ;
- Instaurer une transversalité organisationnelle entre les différents postes., ainsi que la prise en compte permanente de la biodiversité et de l'impact énergétique des actions dans tous les domaines du PNR.

### **Gouvernance et statuts du syndicat mixte**

- S'interroger sur la viabilité et l'opérationnalité de conjuguer trois missions dans les statuts du syndicat mixte. Le CNPN préférerait fondamentalement que le syndicat mixte se positionne sur la charte du PNR Doubs Horloger, afin d'être dans la simplification et la lisibilité. A cet égard ;
  - Clarifier les modalités de coexistence du PNR et du Pays et de cogestion du (ou des) contrats de Pays, en matière opérationnelle (gouvernance, équipe dédiée) ;
  - Clarifier la possibilité donnée d'étendre cette compétence (celle du Pays ?) aux EPCI du PNR (cf projet de statuts) ;
  - Justifier du maintien du Pays (jusqu'à l'issue du présent contrat de Pays ?) au sein du territoire en PNR ;
  - Clarifier la nature des contrats portés par le Pays et vérifier leur adéquation avec les missions d'un PNR.
- Veiller à des transferts collectifs de compétences, afin d'éviter des disparités de gestion des compétences par le SM, comme, par exemple, le transfert partiel de la compétence pour un SCOT sur une partie du périmètre ;
- Préciser le nombre de mandats dont un délégué peut être porteur pour substituer les délégués absents ;
- Prévoir l'invitation systématique du président du Conseil de Développement, ou son représentant, aux réunions du Comité Syndical ;
- Prévoir l'invitation systématique du président du Conseil Scientifique, ou de son représentant, aux réunions du Comité Syndical, et donner au Conseil Scientifique une capacité d'auto-saisine ;

- Elargir le comité syndical à un collège d'auditeurs, avec expression et vote consultatif, notamment composé de représentants de la communauté associative de culture et de nature.

\*\*\*\*\*

Le CNPN a émis un avis favorable au classement du projet de parc naturel régional Doubs Horloger et au projet de charte qui constitue son projet de territoire.

Le CNPN considère que la charte constitue un socle qui doit permettre de franchir une marche environnementale nécessaire lors de sa mise en œuvre pour répondre aux missions des PNR et aux enjeux environnementaux du territoire. Le CNPN formule des recommandations en ce sens pour la réussite du PNR Doubs Horloger.

Le CNPN demande au syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc, avec l'appui de ses partenaires institutionnels, la reprise de ses recommandations dans ses actions et ses plans triennaux, en cohérence avec le plan d'action 2021-2023 de la SNAP.

Le CNPN demande la présentation sous trois ans du bilan du suivi des recommandations, en se réservant le droit de recommander au ministre en charge de l'environnement de procéder au retrait du classement en PNR conformément aux dispositions de l'article R. 333-11 du code de l'environnement, en cas d'insuffisance de mise en œuvre des recommandations environnementales.

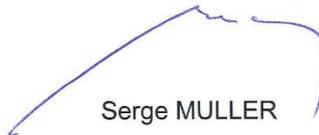
Enfin, le CNPN tient à souligner l'importance des engagements des signataires de la charte d'un PNR (l'Etat et les collectivités, comprenant les Régions, les Départements, les intercommunalités et les communes concernés) qui doivent être respectés pendant toute la durée du classement.

Le président de la Commission  
espaces protégés du CNPN



Roger ESTEVE

Le président du Conseil national de la  
protection de la nature,



Serge MULLER