

GRAND CONSEIL NEUCHÂTELOIS – QUESTION

À compléter par le secrétariat général du Grand Conseil lors de la réception du document déposé	Date	Heure	Numéro	Département(s)
	07.12.2022	14h03	23.301	DDTE
Annule et remplace				

Auteur-e(-s) : Diane Skartsounis

Titre : Biodiversité et qualité paysagère en zone bâtie

Contenu :

La Confédération a récemment publié des recommandations fort pertinentes pour favoriser la biodiversité et le paysage en zone bâtie ([lien](#)).

Quelle est l'appréciation du Conseil d'État sur ce document ?

De quelle manière entend-il :

1. promouvoir ce document auprès des communes et des bureaux spécialisés ?
2. intégrer ces recommandations dans sa pratique pour ses projets ?

Quels sont les leviers à sa disposition pour renforcer les politiques communales favorables à la biodiversité en milieu bâti ?

Souhait d'une réponse écrite : NON

Auteur-e ou premier-ère signataire : prénom, nom (obligatoire) :

Diane Skartsounis

Autres signataires (prénom, nom) :

Manon Roux

Autres signataires suite (prénom, nom) :

Fanny Gretillat

Autres signataires suite (prénom, nom) :

Richard Gigon

Réponse écrite du Conseil d'État, transmise aux membres du Grand Conseil le 25 janvier 2023

1. De manière générale

Le document fédéral intitulé « Biodiversité et qualité paysagère en zone bâtie – Recommandations de dispositions de référence à l'intention des cantons et des communes », du 9 août 2022, découle de la mesure 4.2.7 du plan d'action de la Stratégie Biodiversité Suisse sur la période 2017 à 2023. Il comprend pour l'essentiel des recommandations de mise en œuvre de la compensation écologique selon l'article 18b, alinéa 2, LPN, mais aussi des recommandations complémentaires pour favoriser un développement qualitatif des milieux naturels et la mise en réseau de ces derniers dans les zones bâties.

L'établissement de ce document a été accompagné par divers cantons, communes et villes, enrichi d'exemples tirés de la pratique, toutefois rarement mis en contexte et/ou directement applicables. Le document n'a pas valeur de directive, mais fournit des pistes de réflexion intéressantes aux communes et aux mandataires.

Si le Conseil d'État salue la démarche et la richesse et la diversité des exemples, il est nettement plus réservé sur la nécessité de faire remonter toute cette matière dans la législation cantonale, respectivement dans les plans et règlement communaux d'affectation des zones. Il est d'avis que bien des mesures proposées peuvent d'ores et déjà être mises en œuvre à travers les projets d'aménagement des communes et des particuliers. La législation supérieure reste applicable, et de nombreuses ordonnances sont directement opposables aux tiers, et se vérifient directement au stade des permis de construire.

2. Situation dans le canton

Dans le domaine de la biodiversité

Votre Autorité a adopté le 26 janvier 2005 (rapport 05.007) la conception directrice cantonale de la protection de la nature.

Cette conception précisait, pour ce qui est de la biodiversité dans les localités, que « les localités abritent des valeurs naturelles souvent méconnues. Des actions menées dans diverses communes du canton l'ont montré. Des mesures

bénéfiques à la nature (exploitation extensive des espaces verts, plantation d'espèces autochtones adaptées à la station, conversion des gazons en prairies fleuries) peuvent y être entreprises. L'État entend promouvoir de telles initiatives dont la volonté devra venir des collectivités elles-mêmes et y contribuer sur les terrains dont il est le propriétaire. »

Ce principe de séparation des tâches entre canton et communes a guidé le travail de notre administration ces 15 dernières années. Pour le canton, la priorité a donc clairement été mise sur la préservation de la biodiversité hors de la zone à bâtir. Ce travail occupe l'essentiel des ressources humaines et financières dévolues à ce domaine de l'activité de notre administration.

Rappelons que notre canton abrite une biodiversité encore préservée. Dans le cadre de l'élaboration de l'infrastructure écologique (IE), qui constitue l'ossature du réseau écologique cantonal, l'état initial montre que nous disposons déjà de 12,7% du territoire cantonal, sous forme d'aires centrales (AC, réservoir de biodiversité, tels que les marais d'importance nationale, les réserves naturelles, les prairies et pâturages secs d'importance nationale, les zones de protection communales), et 13,4% d'aires de mise en réseau (AMR, telles que les surfaces de promotion de la biodiversité dans la zone agricole, les sites marécageux et les objets de l'inventaire cantonal des objets que l'État entend mettre sous protection), soit 26,1% en tout.

Selon diverses études, la conservation et la promotion de la biodiversité requerraient au moins 30% de la superficie totale de la Suisse, sous la forme d'AC et d'AMR.

Les pistes pour renforcer l'infrastructure écologique dans notre canton vont s'ancrer dans la deuxième phase de l'élaboration de l'IE, qui consistera à mettre en évidence les lacunes et les mesures à mettre en œuvre pour les combler.

Nous renvoyons par ailleurs votre Autorité au rapport 20.006, Nature et paysage 2020-2024, à l'appui des crédits d'engagement au titre des conventions-programmes « Paysages dignes et protection » et « Protection de la nature », qui traite de la mise en œuvre de la Stratégie Biodiversité Suisse et de la conception Paysage Suisse.

Cette stratégie cantonale biodiversité, dont l'élément fort sera l'infrastructure écologique et le concept paysage cantonal, sont en préparation. Ils seront à disposition de la société civile et des communes et poseront le cadre d'action de la collectivité neuchâteloise pour ces prochaines années, que ce soit dans la zone à bâtir ou en dehors. En zone à bâtir, nous mettrons à disposition des communes une synthèse des bonnes pratiques qui ont fait leurs preuves dans d'autres cantons ou qui sont promues par la Confédération dans le cadre de la Stratégie Biodiversité Suisse.

Même si l'État a concentré son action en dehors du secteur bâti, il n'est toutefois pas resté inactif dans la promotion de la biodiversité en zone urbaine.

Le service de la faune, des forêts et de la nature a par exemple accompagné la Ville de Neuchâtel lors de ses premières réflexions sur la promotion de la nature en ville. Il a également fourni des informations utiles sur la nature en ville, plus particulièrement les mesures que peuvent prendre les propriétaires pour apporter plus de biodiversité dans leurs jardins ([jardin naturel](#) et [exemple de jardin au naturel](#)). Enfin, l'État apporte son soutien à la charte des jardins, qui donne également accès à des informations sur ce qui peut être réalisé dans l'espace urbain ([charte des jardins](#)).

Dans le domaine de l'aménagement du territoire

En matière d'aménagement du territoire, nous n'avons pas attendu le document de l'OFEV pour nous occuper de la nature, que ce soit en ville ou hors des villes :

- La fiche U_23 du plan directeur cantonal traite de ce sujet et fixe des mandats au canton et aux communes. La fiche S_31, quant à elle, est dédiée au thème du paysage. Enfin, la préoccupation de la biodiversité se retrouve dans plusieurs autres fiches du PDC, en particulier sous la ligne d'action « S3. Valoriser le patrimoine naturel et le paysage ».
- Une aide thématique pour la révision des PAL porte sur la protection de la nature.
- Le règlement-type oriente les communes sur la manière d'intégrer ce type de contenu dans le règlement d'aménagement local (RAL). Ce dernier offre également une marge de manœuvre complémentaire, dans le respect du cadre légal fixé.
- Le plan directeur sectoriel de l'espace réservé aux eaux existe depuis 2019.
- Les planifications de détail abordent ces problématiques et propose des mesures concrètes lorsque les enjeux ont été identifiés au stade des cahiers des charges, établis d'entente entre les autorités et les requérants. Le canton encourage les communes à prévoir de tels quartiers dans leur PAL. La biodiversité figure en bonne place parmi les critères permettant d'obtenir des points dans la plupart des labels quartier durable.

Quelques mots encore sur la possibilité de « reprendre directement » des dispositions de référence proposées dans le guide de recommandations :

- Chaque canton dispose d'un cadre législatif spécifique. Dans notre canton, c'est la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT) qui indique ce que peuvent contenir les plans d'affectation des zones et leur règlement, ainsi que quelques lois spécifiques, pour éviter que les PCAZ ne deviennent des « fourre-tout » de

règles. Pour mémoire, cet instrument opposable aux tiers règle en premier lieu les droits à bâtir sur terrains privés.

- Le canton a fait le choix, dans son règlement-type proposé aux communes, de ne pas faire figurer des dispositions de droit supérieur qui peuvent évoluer et de mentionner des règles et non des principes/objectifs/recommandations. Nous souhaitons en effet éviter que chaque commune ou chaque mandataire n'introduise des contenus de portée variable dans les règlements d'aménagement, au risque de les rendre difficilement applicables.
- Le guide de recommandations (cf. chapitre « 3.1 Dispositions de référence proposées à l'échelon communal ») propose d'ailleurs une palette variée d'instruments de mise en œuvre hormis les PAL et les règlements de construction, parmi lesquels les planifications de détail ainsi que d'autres règlements de police et des directives.

Le canton compte ainsi poursuivre les discussions avec les communes ces prochaines années concernant la compensation écologique dans le cadre de la stratégie cantonale biodiversité, tout en préservant leur marge de manœuvre au sein de la zone bâtie, dans l'esprit de la conception directrice de la nature, comme il a été dit en préambule.