



**Rapport de la commission Qualité paysagère
au Grand Conseil**
concernant
**le projet de loi Cloé Dutoit 23.172, du 6 mars 2023,
instituant une loi sur la qualité paysagère (LQP)**

(Du 13 février 2024)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

1. INTRODUCTION ET PROJET DE LOI

En date du 6 mars 2023, le projet de loi suivant a été déposé :

23.172

6 mars 2023

Projet de loi instituant une loi sur la qualité paysagère (LQP)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition de la commission ...,

décrète :

Mandat et but	<p>Article premier ¹Le canton et les communes veillent au respect de la compensation écologique dans les régions où l'exploitation du sol est intensive à l'intérieur et à l'extérieur de la zone bâtie.</p> <p>²La compensation écologique a notamment pour but de relier des biotopes isolés entre eux, ce en créant au besoin de nouveaux biotopes, de favoriser la diversité des espèces, de parvenir à une utilisation du sol aussi naturelle et modérée que possible, d'intégrer des éléments naturels dans les zones urbanisées et de diversifier le paysage.</p>
Mesures	<p>Art. 2 Tous les éléments qui favorisent la biodiversité vont dans le sens de la compensation écologique, comme les aires forestières, les bosquets champêtres, les haies, les rives boisées, les allées, les arbres isolés, les cours d'eau, les prairies, les surfaces rudérales, les accotements végétalisés, les bâtiments végétalisés, les murs en pierre sèche ainsi que d'autres petites structures et milieux naturels et adaptés à la station.</p>
Déclenchement des mesures de compensation écologique	<p>Art. 3 ¹Des mesures de compensation écologique doivent être prises lors de la construction, de l'agrandissement et de l'assainissement complet de bâtiments et d'installations devant faire l'objet d'une autorisation, ainsi que lors de transformations importantes d'espaces extérieurs.</p> <p>²Les autorités cantonales compétentes ordonnent les mesures relatives aux projets de construction hors zones à bâtir et aux projets soumis à une évaluation de l'impact sur l'environnement. Pour tous les autres projets, l'autorité communale chargée des permis de construire décide de la compensation écologique.</p>

³La compensation écologique est ordonnée en même temps que le permis de construire est délivré.

Répartition
des coûts

Art. 4 ¹Les coûts de réalisation des mesures de compensation écologique sont en général supportés par les propriétaires fonciers du terrain sur lequel est réalisé un projet devant faire l'objet d'une compensation en vertu de l'article 3.

²Le canton et les communes peuvent participer aux coûts d'investissement si la mesure apporte une contribution à la qualité paysagère supérieure à la moyenne, à la mise en réseau des milieux naturels ou à la conservation des espèces.

³Les propriétaires fonciers sont responsables de l'entretien. Les communes peuvent participer aux coûts d'entretien irréguliers et aux coûts d'entretien de milieux naturels présentant une grande valeur écologique.

⁴Le canton et les communes supportent les coûts d'investissement et d'entretien de compensations écologiques opérées sur des terrains leur appartenant.

Mise en œuvre
à l'échelon
communal

Art. 5 ¹Les communes mettent en œuvre la compensation écologique à l'échelon communal, notamment :

- a) en délimitant des axes et des corridors de mise en réseau, des biotopes relais ou d'autres surfaces destinées à la compensation écologique dans le plan de zones ou dans les plans d'affectation spéciaux ;
- b) en prévoyant des prescriptions de classification spécifiques relatives à l'aménagement semi-naturel des espaces extérieurs et des franges urbaines ;
- c) en établissant des prescriptions relatives à l'étendue, à l'imputabilité, à l'entretien et à la garantie des mesures de compensation écologique en ce qui concerne les constructions et les installations, ainsi que des prescriptions relatives à la taxe de compensation ;
- d) en établissant des prescriptions spécifiques en matière de construction afin de favoriser la biodiversité et l'aménagement semi-naturel des espaces extérieurs, dont les prescriptions relatives à la végétalisation des façades et des toits, aux émissions lumineuses et à la protection des oiseaux et d'autres petits animaux dans les constructions ;
- e) en rendant des décisions en matière de compensation écologique (type, étendue, entretien et garantie).

²L'autorité communale compétente est habilitée à conclure des contrats de droit public relatifs à la compensation écologique.

Étendue

Art. 6 ¹La taille de la surface faisant l'objet de mesures de compensation écologique correspond au moins à 30% de la surface imperméabilisée du terrain.

²L'autorité communale compétente exempte proportionnellement les propriétaires fonciers de l'obligation de prendre des mesures de compensation écologique si le coût de ces mesures est supérieur à n% des coûts d'investissement du projet, pourcentage n à fixer par les communes.

Taxe
de compensation

Art. 7 ¹Si les conditions locales rendent impossible la prise de toute mesure de compensation écologique ou d'une partie de ces mesures, les propriétaires fonciers s'acquittent d'une taxe de compensation.

²Le Conseil d'État fixe un montant maximal de la taxe de compensation. L'autorité communale compétente détermine le montant effectif de la taxe de compensation.

Référendum **Art. 8** La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Entrée en vigueur **Art. 9** Le Conseil d'État pourvoit, s'il y a lieu, à la promulgation de la présente loi, qui entre en vigueur dès sa promulgation.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

La présidente, Le secrétaire général,

Première signataire : Cloé Dutoit.

Autres signataires : Emile Blant, Richard Gigon, François Perret, Christine Ammann Tschopp, Céline Barrelet, Patrick Erard, Diane Skartsounis, Manon Roux, Marie-France Vaucher, Barbara Blanc, Monique Erard, Marc Fatton, Emma Combremont, Niel Smith, Jasmine Herrera.

Ce projet a été transmis à la commission temporaire Qualité paysagère.

2. COMPOSITION DE LA COMMISSION

La commission l'a examiné dans la composition suivante :

Présidente : M^{me} Jasmine Herrera
Vice-président : M. Damien Humbert-Droz
Rapporteuse : M^{me} Marinette Matthey
Membres : M^{me} Cloé Dutoit
M. Marc Fatton
M^{me} Aurélie Gressot
M. Stéphane Rosselet
M^{me} Sophie Rohrer
M^{me} Claudine Geiser
M^{me} Fabienne Robert-Nicoud
M^{me} Katia Della Pietra
M. Grégoire Cario
M^{me} Sarah Pearson Perret

La commission a été soutenue dans ses travaux par M. Matthieu Lavoyer-Boulianne, secrétaire général.

3. TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a examiné le projet de loi en date des 30 mai, 29 août et 17 octobre 2023 et 16 janvier 2024.

Le chef du Département du développement territorial et de l'environnement, le chef du service de l'aménagement du territoire, le conservateur cantonal de la nature et adjoint au chef du service de la faune, des forêts et de la nature et une juriste du service juridique ont participé aux travaux de la commission.

M^{me} Dutoit a défendu le projet de loi.

En outre, la commission a auditionné des représentant-e-s de la conférence des directeurs communaux de l'aménagement du territoire (CDC-AT), de Pro Natura et de WWF Neuchâtel ainsi que de la Chambre immobilière neuchâteloise.

4. EXAMEN DU PROJET DE LOI

4.1. Position de l'auteur du projet

M^{me} Dutoit présente son projet en soulignant que la contribution des espaces verts dans le milieu bâti est essentielle pour la biodiversité, la lutte contre le réchauffement climatique et le bien-être humain. L'état actuel de la préservation de ces espaces est préoccupant et la tendance doit être inversée, en cohérence avec la stratégie fédérale sur la biodiversité et la [Loi fédérale sur l'aménagement du territoire](#) (LAT). Pour rappel, selon l'Office fédéral de l'environnement, l'état de la biodiversité en Suisse n'est pas satisfaisant : un tiers des espèces et près de la moitié des milieux sont en danger. Ce projet reprend ainsi directement les [recommandations de l'Office fédéral de l'environnement](#) qui ont pour but de soutenir les cantons et les communes dans la mise en œuvre de l'article 18b al. 2 de la Loi fédérale sur la protection de la nature (LPN). Il s'agit dès lors d'aller plus loin en inscrivant ces ambitions dans la loi cantonale – telles quelles ou en les inscrivant dans des lois existantes – et en ouvrant une réflexion globale, particulièrement sur la compensation écologique et la place de la préservation de la biodiversité dans la législation cantonale.

4.2. Position du Conseil d'État

Le Conseil d'État souligne que le projet de loi est problématique car trop ambitieux et requiert d'analyser la législation déjà en vigueur, sans oublier d'associer les acteurs possiblement impactés. Il émet de fortes réserves quant aux effets potentiellement contreproductifs par rapport aux efforts d'assainissement énergétique et de densification qui sont encouragés, ainsi qu'à la mise en œuvre actuelle du plan directeur cantonal et des plans d'aménagement locaux. À travers différentes autres politiques menées, il estime qu'un effort conséquent est déjà consenti dans le sens visé et mentionne différents exemples. Pour ces raisons, le Conseil d'État est défavorable au projet de loi, mais reconnaît que les objectifs sont louables au niveau de la zone urbaine notamment et consent à intégrer ces réflexions à la prochaine révision de la loi cantonale sur la protection de la nature (LCPN) qu'il entend présenter d'ici à la fin de l'année 2024 si possible.

4.3. Débat général

Si les membres de la commission reconnaissent l'opportunité de renforcer, au niveau législatif, la mise en œuvre de la compensation écologique en zone à bâtir, ils relèvent que le projet de loi poserait des problèmes d'application, le périmètre concerné étant notamment sujet à débat. Des réserves sont également émises quant à la différence de réalité entre les zones urbaines et les zones rurales, ainsi que concernant de possibles contradictions avec les objectifs de densification en milieu bâti. Sur la forme, plusieurs membres jugeraient plus opportun de modifier la législation existante, notamment la loi sur la protection de la nature, qui a été promulguée en juin 1994 (avec une conception de la protection de la nature des années 1970 et en s'appuyant sur la LPN de 1966), plutôt que d'élaborer une nouvelle loi *ad hoc*. Une mise à jour de cette loi tenant compte des enjeux actuels de la préservation de la biodiversité serait par ailleurs bienvenue.

Comme élément de contexte important, il est rappelé que les communes révisent actuellement leur plan d'aménagement local. Or, de nouvelles attentes devraient se traduire dans ces plans. Si, sur le fond, la problématique est reconnue, son intégration à court terme semble délicate au vu de ce calendrier et de la nécessité d'offrir une sécurité juridique et des mesures compréhensibles pour être acceptées dans ce domaine. Par ailleurs, dans le cadre de la politique menée sur les quartiers durables, des exigences concernant le maintien des trames verte et bleue figurent déjà comme critère pour l'obtention d'un label. Il est néanmoins relevé qu'un tel dispositif légal renforcerait l'action des communes et leur possibilité d'imposer des compensations dans le cadre de grands projets immobiliers. En outre, malgré la difficulté à mettre en œuvre à court terme les recommandations de l'OFEV en raison de la révision des PAL qui arrive prochainement à

son terme, il est relevé par l'auteur du projet de loi qu'une modification de la législation cantonale serait néanmoins un signal fort vis-à-vis des communes.

Les échanges constructifs et approfondis au sein de la commission ont mis en lumière des lacunes et des adaptations souhaitables du dispositif légal actuel, mais également des risques dans la mise en œuvre du projet de loi tel que proposé. Les membres de la commission et le Conseil d'État, reconnaissant la pertinence du projet de loi pour la zone urbaine et périurbaine, s'entendent pour proposer une réponse pragmatique pour la mise en œuvre de ses objectifs. En bonne coordination avec le département, la commission élabore une motion reprenant les tenants et aboutissants dudit projet, tout en laissant le champ d'action libre au Conseil d'État pour réfléchir à la meilleure intégration possible des éventuelles nouvelles dispositions dans la législation, ainsi qu'à leur mise en œuvre. Le point fort du projet de loi était de prévoir une compensation écologique consistant à réserver 30% de la superficie des nouvelles zones bâties à la préservation de la biodiversité et à la qualité paysagère. La motion proposée prévoit un objectif de 15% de compensation pour les zones urbaines et périurbaines, considérant que les villages subissent aussi une forte urbanisation. La motion précise également que les objectifs visés sont à la fois quantitatifs et qualitatifs.

5. CONCLUSIONS

Par 11 voix pour et une opposition, la commission recommande au Grand Conseil de ne pas entrer en matière sur le projet de loi ci-avant.

Motion déposée par la commission (cf. annexe)

À l'unanimité des membres présents, la commission propose au Grand Conseil d'accepter la motion 24.120, du 13 février 2024, Pour une meilleure qualité paysagère et plus d'espace en faveur de la biodiversité dans les zones urbanisées.

Préavis sur le traitement du projet (art. 272ss OGC)

À l'unanimité des membres présents, la commission propose que le projet soit traité par le Grand Conseil en débat libre.

Veillez agréer, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre considération distinguée.

Neuchâtel, le 13 février 2024

Au nom de la commission :

La présidente,
J. HERRERA

La rapporteure,
M. MATTHEY

13 février 2024

24.120
ad 23.172

Motion de la commission Qualité paysagère

Pour une meilleure qualité paysagère et plus d'espace en faveur de la biodiversité dans les zones urbanisées

La mise en œuvre de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), révisée en 2014, contraint les cantons à développer l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti. La densification du territoire demande des actions déterminées pour préserver et accroître la biodiversité en zone bâtie. Un instrument efficace pour la préservation et le développement de la biodiversité en zone urbanisée est la compensation écologique proposée par la Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN), pour laquelle l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) a fait des recommandations à l'usage des cantons et des communes dans le rapport « Biodiversité et qualité paysagère en zone bâtie » (OFEV 2022), visant également un développement qualitatif des milieux naturels et de la mise en réseau de ces derniers dans les zones bâties.

Afin de mettre en œuvre la compensation écologique au sens de l'article 18b, alinéa 2, LPN et les recommandations de l'OFEV précitées, le Conseil d'État est prié d'adapter la législation cantonale sur la protection de la nature, ainsi que, le cas échéant, la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et/ou la loi sur les constructions, de même que le règlement-type élaboré par le SAT et tout autre instrument d'aménagement qui s'avérera opportun.

Le projet visera à proposer un dispositif :

- portant sur la zone urbanisée de l'espace urbain et celle de l'espace périurbain au sens du plan directeur cantonal (Fiche U_11) ;
- visant un objectif de 15% de la superficie de la zone urbanisée de l'espace urbain et de l'espace périurbain dédiés à la biodiversité ;
- reposant sur une régulation combinant incitation et obligation ;
- définissant les compétences du canton et celles des communes ;
- identifiant les synergies avec la lutte contre les îlots de chaleur ;
- incluant une évaluation des coûts et des modalités de financement.

Développement

La Loi fédérale sur la protection de la nature (LPN) précise (art. 18b, al. 2) que, « dans les régions où l'exploitation du sol est intensive à l'intérieur et à l'extérieur des localités, les cantons veillent à une compensation écologique sous forme de bosquets champêtres, de haies, de rives ou de tout autre type de végétation naturelle adaptée à la station. Ce faisant, ils tiennent compte des besoins de l'agriculture. » Il s'agit dans les faits de garantir un espace pour la biodiversité, en particulier lors de nouvelles constructions ainsi que lors de l'imperméabilisation supplémentaire des sols indépendamment d'une atteinte à un biotope. La compensation écologique en milieu bâti contribuera au maintien d'un réseau écologique fonctionnel, ainsi qu'à l'adaptation aux changements climatiques et à la qualité de vie dans les espaces urbanisés.

La question de la biodiversité dans les espaces ruraux et dans la zone agricole et forestière étant prise en charge par ailleurs, il est proposé de se concentrer sur l'espace urbain (agglomération) et périurbain. Un rapport du Forum Biodiversité Suisse datant de 2013 conclut que les espaces verts aménagés devraient représenter une part de 18% de la zone bâtie. La ville de Berne a retenu cet objectif et la ville de Zurich a fixé un objectif de 15% en 2017. Le rapport de l'OFEV susmentionné propose de retenir un objectif de 15%. Il est proposé pour le canton de Neuchâtel de se tenir à ce chiffre de 15% dans les zones densément urbanisées comme dans les zones urbanisées de l'espace périurbain.

Première signataire : Jasmine Herrera, présidente de la commission Qualité paysagère.