

Un exemple impressionnant : le décret neuchâtelois sur la protection des sites naturels du canton

Autor(en): **Bodinier, C.-P.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Heimatschutz = Patrimoine**

Band (Jahr): **61 (1966)**

Heft 3-fr

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-173993>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

à l'incohérence; c'est ainsi que certains très beaux paysages de notre pays ont été proprement saccagés.

Une catastrophe plus sinistre encore menace là où des gens, flairant la toute brillante affaire, se mettent, jusque dans nos montagnes, à bâtir des blocs pareils à ceux des grandes cités. Si nous ne réussissons pas à contrer ces projets barbares, si nous les laissons s'accomplir, les péchés qui ont été commis au tournant du siècle seront véniels comparés à ceux de notre temps.

Max Kopp (trad. Ld G.)

Un exemple impressionnant: le décret neuchâtelois sur la protection des sites naturels du canton

«Décision mémorable dans l'histoire de notre mouvement!» écrivait E. Laur dans son rapport annuel pour 1963, à propos de l'acceptation par le peuple zuricois d'une loi financière autorisant ses autorités à alimenter régulièrement et très substantiellement un fonds pour la protection des sites.

On en peut dire autant du décret sur la protection des sites naturels que le peuple neuchâtelois a ratifié, les 19 et 20 mars 1966, par 18647 voix contre 2284, et qui intéresse près de 60 % de la surface du canton!

Décision mémorable non seulement par l'ampleur de son objet, mais aussi par sa valeur d'exemple, et par le fait que le Tribunal fédéral, comme nous le verrons plus loin, sera inévitablement appelé à trancher des recours et prononcer des arrêts qui feront jurisprudence pour l'ensemble du pays: c'est l'aménagement du territoire national tout entier qui est en jeu.

Genèse mouvementée

Ce texte légal (appelé décret et non loi parce qu'il concerne un seul objet) s'est présenté sous la forme d'un contre-projet opposé au texte d'une initiative populaire: en mai 1964, une demande d'initiative «pour la protection des crêtes du Jura neuchâtelois» était déposée avec 24018 signatures valables (la population du canton compte environ 133000 Neuchâtelois et Confédérés). Elle visait deux buts: maintenir intacts les sites caractéristiques de notre haut Jura; protester contre l'acquisition par la Confédération du domaine des Pradières pour les besoins de l'armée.

Si cette initiative a pu contribuer à hâter les choses, elle n'a cependant pas pris les autorités au dépourvu. La protection des sites les préoccupait depuis des années. En 1957, une nouvelle loi sur les constructions introduisit dans la législation cantonale la notion de plan d'aménagement qui, sauf dans certaines communes à l'esprit progressiste, était inconnue de notre ancien droit. Selon cette loi, chaque commune était tenue d'adopter un plan d'aménagement dans les deux ans, et des directives furent préparées à leur intention avec la collaboration de l'inspection cantonale des forêts. Mais nombre d'entre elles restèrent inactives.

En 1961, la section neuchâteloise du «Heimatschutz» et la Commission neuchâteloise pour la protection de la nature, appuyées par 32 autres sociétés, adressèrent au Conseil d'Etat une requête tendant à ce qu'un certain nombre de sites fussent placés sous la protection de l'Etat (Doubs, Mont-Racine, rocher de Tablettes, Soliat, lac des Taillières, rives de Cortaillod à Bevaix, etc.).

*Les zones que le peuple
neuchâtois a protégées
par décret,
le 19 et 20 mars 1966.*



Au printemps 1963, c'était l'Inventaire des sites d'importance nationale à protéger, qui retenait pour notre canton, rappelons-le, la vallée de la Brévine, le bois des Lattes, la région du Creux-du-Van et des gorges de l'Areuse, la Combe-Biosse, les roches de Châtoillon et le Loclat, les Râpes sur Haute-rive.

En décembre 1963, vu la carence de la moitié des communes, la Commission cantonale des monuments et sites décida, avec l'approbation du Conseil d'Etat, d'étudier l'aménagement de l'ensemble du territoire cantonal. Elle commença par préparer un projet de loi destiné à remplacer celle de 1950 sur la protection des monuments et sites, qui présentait de sérieuses lacunes. Ce projet est devenu la loi du 26 octobre 1964. S'étant ainsi assuré une solide base légale, la Commission attaqua les problèmes de l'aménagement, en divisant son travail en trois parties: a) plan de protection des sites naturels; b) plan concernant les sites construits et leurs alentours immédiats; c) réglementation de la zone agricole.

La sous-commission chargée du premier de ces problèmes allait terminer ses travaux quand furent déposées les signatures de l'initiative. La documentation était toute prête pour l'élaboration d'un contre-projet.

Si le Conseil d'Etat était disposé à adopter le principe préconisé par les auteurs de l'initiative, soit le système du zonage, « le seul à offrir une garantie quasi absolue », il n'était pas d'accord, en revanche, quant à la détermination de la zone à protéger. Pourquoi seulement les crêtes du Jura, au-dessus de 1100 mètres? Il y avait bien d'autres sites à sauvegarder! Un plan fut dressé, comprenant toutes les régions du canton dont la sauvegarde avait été envisagée ou requise sur le plan privé, cantonal ou national, à l'exception des endroits construits, ainsi que les sites faisant déjà l'objet d'une protection plus ou moins efficace sur le plan communal: on a considéré que les sites naturels formaient un tout, nécessitant une réglementation uniforme.

Le contre-projet allant donc beaucoup plus loin que l'initiative, celle-ci fut retirée par ses auteurs, avec tous les honneurs de la guerre – et quand bien même la législation cantonale ne peut rien contre les projets de l'armée (tenue toutefois à certains égards).

Importance et contenu du décret

Le canton de Neuchâtel a une superficie totale de 800 km², y compris les eaux. Sa superficie terrestre est de 716 km². *L'aire visée par le décret est de 416,5 km²*. Si l'on soustrait de ce chiffre les 243 km² de forêts qui bénéficient de la protection fédérale, il reste 164,5 km², soit près du quart de la superficie terrestre du canton.

Pour apprécier l'opération neuchâteloise, il faut considérer que les mesures prohibitives adoptées par les autres cantons s'appliquent rarement à une surface supérieure à quelques dizaines d'hectares, et que les plus amples d'entre elles – notamment celles qui sont prises pour protéger les rives de certains lacs – touchent à peine quelques kilomètres carrés.

Voyons maintenant le contenu du décret. Les sites naturels sont divisés en trois catégories: crêtes et forêts; vignes et grèves; zones dites de constructions basses.

Dans les deux premières (407,5 km²), il est interdit d'édifier des bâtiments étrangers à l'économie agricole, viticole ou forestière, ainsi que d'aménager des emplacements destinés aux véhicules habitables (« caravanes ») ou aux habitations mobiles (« mobilhomes »). Pour l'installation individuelle de tels



Le versant sud du Jura, près d'Hauterive, est caractérisé par une flore xérophile. Vue, à l'arrière-plan, sur la partie orientale du lac de Neuchâtel.



Exemple d'une prolifération qu'il fallait éviter (maison de week-end près de la Tourne).



Partie de la vallée de la Brévine, avec la végétation caractéristique d'une tourbière.

véhicules, ou pour aménager un emplacement destiné aux tentes, il faut une autorisation du Conseil d'Etat. L'installation individuelle de tentes est libre; mais le Conseil d'Etat peut l'interdire pour protéger un site.

Dans la troisième zone, le régime est un peu plus libéral. L'édification de bâtiments étrangers à l'économie agricole, viticole ou forestière est soumise à des conditions (hauteur, surface, taux d'occupation du sol). Le Conseil d'Etat peut exceptionnellement autoriser la construction de bâtiments de sport ou de tourisme. L'aménagement d'emplacements destinés aux véhicules habitables et aux tentes est soumis à autorisation du Conseil d'Etat. L'installation individuelle de tentes et de véhicules habitables est libre, sauf interdiction pour protéger un site.

Parmi les dispositions applicables à l'ensemble des zones, mentionnons l'article qui, sur le modèle de la loi bernoise, interdit d'édifier un bâtiment quelconque à moins de 30 mètres d'une forêt – la construction de bâtiments agricoles étant réservée. Il s'agit de sauvegarder le paysage et d'éviter les risques d'incendie.

Sauf autorisation, et les besoins de l'économie agricole ou forestière étant réservés, aucun bien-fonds ne peut être entouré d'une clôture de plus d'un mètre de haut, ce qui est également important pour la protection du paysage.

Lorsque des raisons esthétiques, économiques ou financières le justifient, ou que les nécessités d'un aménagement rationnel du territoire l'exigent, le Conseil d'Etat peut en tout temps et de sa propre initiative reviser le périmètre des zones, après avoir pris l'avis des communes intéressées. Cependant, de telles décisions ne peuvent avoir pour effet de réduire la surface totale des zones de crêtes, de forêts et de constructions basses à moins de 370 km²,



et la surface des zones de vignes et de grèves à moins de 4 km²; ni d'étendre la surface totale des zones de constructions basses à plus de 30 km².

Ces dernières dispositions, introduites par la commission parlementaire, ont pour but de donner une certaine souplesse aux mesures de protection. Certains ajustements seront sans doute nécessaires; d'autre part, les 9 km² prévus pour la zone des constructions basses ont paru trop exigus: il faut penser « au développement raisonnable du tourisme, et aux exigences légitimes de la population elle-même ».

*Paysage typique du Jura
neuchâtelois
(près du Cernil).*

Droits des propriétaires

Un article introduit par la commission donne le droit à tout propriétaire foncier touché par le décret de demander au Conseil d'Etat, dans le délai d'un an, de reconsidérer le classement de son immeuble. Si ses arguments ne convainquent pas l'autorité et que sa demande est rejetée, il pourra former un recours de droit public au Tribunal fédéral.

Quant aux demandes d'indemnité (question indépendante de celle du reclassement), elles seront examinées en première instance par la Commission d'estimation en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique. Le propriétaire pourra recourir au Tribunal cantonal, et éventuellement au Tribunal fédéral. Il est question que le second échelon soit sauté après entente entre les parties, pour éviter de trop longues procédures.

Et le reste du territoire?

Pour les quelque 300 km² qui ne sont pas visés par le décret, c'est évidemment la loi sur les constructions de 1957, déjà mentionnée, qui est appli-

*Emposieu du Bied, près
des Ponts-de-Martel.
L'eau s'en écoule, par voie
souterraine, jusqu'à la
source de la Noiraigue,
dans le Val-de-Travers.*



*Tourbière en voie
d'assèchement, près des
Ponts-de-Martel.*



Le lac des Brenets, vu de la route qui mène au Saut-du-Doubs.



En aval du Saut, le Doubs a formé un lac artificiel, celui du Châtelot, dû à un barrage et qui a fourni de nouveaux accents au beau paysage jurassien.

Vendanges dans le vignoble de Cortailod, au bord du lac de Neuchâtel.



cable. Mais, cette fois, et fort d'un massif appui populaire, le gouvernement est fermement décidé à la faire appliquer! Ainsi que nous le disions plus haut, les communes sont tenues d'adopter chacune un plan d'aménagement. Une fois voté par le Conseil général, le plan est soumis au Conseil d'Etat. Si ce dernier demande des retouches, le plan retourne à la commune; après quoi le gouvernement lui donne sa sanction définitive.

Il prévoit par exemple une zone de constructions, soumises à diverses conditions, et une zone rurale. Dans celle-ci, certaines surfaces sont réservées aux cultures; pour les autres, la construction ne peut être qu'agricole, ou soumise à certains gabarits.

La plus grande surface non soumise au décret est la partie centrale du Val-de-Ruz. Il faut noter que là, en bordure, la zone de forêt soumise au décret est plus étendue que la forêt proprement dite que protège la législation fédérale.

Les plans d'aménagement communaux doivent se conformer aux directives émises à l'époque par l'Etat. On cherche actuellement, pour simplifier et faciliter les choses, à élaborer un règlement-type.

Premières réactions et nouveau décret

Quatre mois après l'entrée en vigueur du décret sur la protection des sites naturels, une cinquantaine d'exploits de demandes en indemnisation avaient été déposées auprès de la Commission d'estimation. Ils concernaient tous la région des coteaux de vignes près de Bevaix (où la vente de terrains pour « chalets de week-end » peut être fructueuse)! Les conclusions tendent au versement d'indemnités pour un montant total de plus de 8 millions de

francs. D'autres litiges sont à prévoir, mais des pourparlers sont engagés. De toute façon, il faut s'attendre à un certain nombre de procès.

La situation a incité le gouvernement à demander au Grand Conseil, à la fin de juillet, tous pouvoirs pour acquérir ou échanger des droits immobiliers, transiger ou indemniser, procéder aux études nécessaires, lorsque ces actes s'inscrivent dans le cadre des mesures prises par l'Etat en vue de l'aménagement du territoire. Cette délégation de pouvoirs, indispensable pour que le gouvernement puisse résoudre au mieux les problèmes financiers de l'aménagement, lui a été octroyée sans difficulté.

L'aménagement: réalité ou abstraction

« Il apparaît d'ores et déjà, écrivait le Conseil d'Etat dans son rapport à l'appui du décret de juillet, que certaines demandes sont téméraires, d'autres inexactes. Enfin, un grand nombre d'entre elles sont, pour le moins, mal fondées dans leurs excessives prétentions. Aussi le Conseil d'Etat se livre-t-il, en qualité de défendeur au procès, à des études approfondies pour déterminer la valeur de chaque propriété faisant l'objet d'une demande d'indemnisation. (...) Le Conseil d'Etat est prêt à verser les indemnités prévues par notre loi et la jurisprudence du Tribunal fédéral, mais il ne sera jamais le jouet d'une spéculation. Si le principe de l'indemnisation ne saurait être discuté, il n'en est pas de même des montants réclamés et des modes de calcul dont font usage certains demandeurs. C'est sur ces questions que portent les litiges. »

Et voici le passage qui donne toute son importance à la nouvelle législation neuchâteloise: « Que l'on ne s'y trompe point: les autorités judiciaires qui devront trancher ont, dans leurs mains, le sort de l'aménagement du territoire. Et non seulement du canton de Neuchâtel, mais de tout notre pays. Il est certain que les causes neuchâteloises qui vont être jugées feront jurisprudence en ce qui concerne la manière de calculer les indemnisations. A l'étranger, certains plans d'aménagement sont restés lettre morte par suite de leur coût exorbitant pour l'Etat. Selon les décisions prises en dernière instance, l'aménagement du territoire relèvera de la réalité ou de l'abstraction. »

En attendant les décisions de notre Cour suprême, il y a lieu de remercier et de féliciter ici le gouvernement neuchâtelois de la hardiesse et de la fermeté avec lesquelles il a su donner suite aux vœux quasi unanimes de la population.

C.-P. Bodinier

Photographes: E. Schwabe, Muri BE (p. 65); Swissair-Photo AG, Zurich (p. 66); W. Zeller, Zurich (p. 67, 73, 74, 75, 79, 82, 83); C. Bodinier, Neuchâtel (p. 80, 81); Office national suisse du tourisme, Zurich (p. 84).

Les clichés des pages 69, 70 et 71 nous ont été mis à disposition de la rédaction du «Werk», celui de la page 88 de la revue «Il nostro paese».