



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion 2024-GC-189

Modifications légales afin que les jardins de pierre et de gravier ne puissent plus être comptabilisés en tant que surface verte

Auteurs :	Schroeter Alexander / Moussa Elias
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	13.08.2024
Développement :	13.08.2024
Transmission au Conseil d'Etat :	13.08.2024
Réponse du Conseil d'Etat :	15.04.2025

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 13 août 2024, Alexander Schroeter et Elias Moussa ont demandé que les modifications légales nécessaires soient effectuées afin que les jardins de pierres, dans lesquels le gravier, les dalles, les pierres et les roches remplacent la pelouse, ne puissent plus être considérés comme des espaces verts. Les bâtiments et jardins existants ne doivent pas être affectés par ces modifications. Se référant notamment au rapport adopté par le Conseil fédéral en 2022, « Halte à l'empierrement des espaces verts », les députés estiment que les jardins de pierres étouffent le sol, la faune et la flore, rendent impossible la vie d'organismes divers, renforcent les îlots de chaleur et accélèrent le ruissellement des surfaces. Les bases légales cantonales doivent donc être adaptées pour limiter ce phénomène et favoriser la biodiversité dans la zone à bâtir.

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Notion et conséquences pour la biodiversité et le paysage

Les jardins de pierres sont des surfaces où la couche d'humus est enlevée et remplacée par une matière minérale comme des pierres, graviers, etc. sous laquelle un géotextile ou autre matériel de ce type empêche la croissance de la végétation. En cas de présence d'une séparation imperméable, l'eau et l'air ne s'infiltrent plus dans le sol.

Du point de vue de la biodiversité, les jardins de pierres limitent de façon conséquente les différents rôles que jouent les sols : habitats pour la faune et la flore, sources de nourriture et biotopes relais permettant une connexion entre les milieux naturels. L'imperméabilisation des sols accentue le ruissellement qui est problématique notamment lors de fortes précipitations. Ces surfaces de pierres absorbent également la chaleur, favorisant ainsi le réchauffement climatique et offrent des conditions de vie avec de fortes amplitudes thermiques qui ne sont pas typiques de nos régions. D'un point de vue écologique, il s'agit de surfaces « stériles ».

Les jardins de pierres ont par ailleurs un impact non négligeable sur le plan paysager. Premièrement, ils sont pour la plupart constitués de pierres qui ne sont pas issues de la région biogéographique concernée. Deuxièmement, ils ne sont pas des éléments caractéristiques du paysage fribourgeois (contrairement aux murs en pierres sèches par exemple). Ainsi, les jardins de pierres vont à l'encontre de la Stratégie biodiversité Suisse, dont l'un des dix objectifs stratégiques est de « développer la biodiversité dans l'espace urbain » et concrétiser ainsi la compensation écologique au sens de la législation sur la protection de la nature et du paysage (art. 18b al. 2 de la loi du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN, RS 451) et art. 15 de son ordonnance du 16 janvier 1991 (OPN, RS 451.1).

Dans ce sens, le rapport « Halte à l'empierrement des espaces verts » adopté par le Conseil fédéral en date du 16 décembre 2022¹ formule trois recommandations pour la gestion des jardins de pierres et l'aménagement des espaces verts. Il souligne tout d'abord que les communes ont la possibilité d'adopter des dispositions sur les jardins de pierres dans les règlements d'affectation et de construction. Concrètement, elles peuvent édicter des prescriptions spécifiques en matière d'aménagement naturel des espaces extérieurs. Elles peuvent obliger les requérants à inclure les aménagements des espaces extérieurs et de l'environnement dans les projets de construction et, partant, à les soumettre à l'autorisation de construire. Elles peuvent également décider que les jardins de pierres ne sont plus comptabilisés dans les espaces verts. Le Conseil fédéral explique ensuite qu'il entend contribuer, au moyen d'incitations financières, à ce que les villes et les communes encouragent l'aménagement naturel de zones bâties, par exemple avec la création d'espaces verts et aquatiques ainsi que de toits et façades végétalisés. Enfin, le rapport recommande de sensibiliser les autorités et la population aux avantages des espaces verts et des jardins proches de l'état naturel.

2. Cadre légal

En vertu de l'article 23 de la loi du 12 septembre 2012 sur la protection de la nature et du paysage (LPNat, RSF 721.0.1), l'Etat et les communes veillent, dans les régions où l'exploitation du sol est intensive, à une compensation écologique appropriée, permettant d'assurer la mise en réseau des différents milieux vitaux, de favoriser la diversité des espèces, de parvenir à une utilisation du sol aussi naturelle et modérée que possible, de promouvoir l'intégration d'éléments naturels dans les zones urbanisées et d'animer le paysage (al. 1). Les mesures prises au titre de la compensation écologique doivent correspondre pour autant que possible aux priorités d'action fixées dans le plan directeur cantonal (al. 2). Les mesures de protection sont prises par la voie du plan d'affectation et de la réglementation y afférente, par voie d'accord avec les propriétaires et exploitants ou exploitantes des biens-fonds concernés ou par voie de décision (art. 15 al. 2 LPNat).

Le canton de Fribourg a ancré la notion de compensation écologique dans l'article 23 ainsi que dans l'article 20 de son règlement (RPNat, RSF 721.0.11). Les fiches du Plan directeur cantonal « T103 Densification et requalification » et « T308 Réseaux écologiques » se réfèrent également indirectement à cette thématique.

L'article 119 al. 2 de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC, RSF 710.1), les notions et méthodes de mesure faisant l'objet de l'accord intercantonal harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions (AIHC) sont applicables lorsque des prescriptions cantonales ou communales portent sur des notions régies par cet accord. Le Conseil

¹ Communiqués aux médias « [Le Conseil fédéral adopte le rapport sur l'empierrement des espaces verts](#) »

d'Etat peut définir d'autres notions ne faisant pas l'objet de l'AIHC, mais il ne peut pas définir autrement des notions définies par celui-ci. L'utilisation admissible des surfaces désignées dans le plan d'affectation des zones est définie par la fixation des indices bruts d'utilisation du sol, de masse, d'occupation du sol et de surface verte (art. 130 al. 1 LATeC). Dans les zones à bâtir de l'ordre non contigu, la réglementation communale peut ne pas fixer de valeur d'indice d'occupation du sol (IOS), à condition que les autres prescriptions soient suffisantes. Les communes peuvent fixer un Iver en alternative à l'IOS. Les communes peuvent fixer dans leur réglementation communale d'urbanisme (RCU) ou dans les règlements des plans d'aménagement de détail (PAD) les possibilités, les restrictions et les interdictions de construire, ainsi que les autres limitations du droit de la propriété (art. 26 al. 1 let. c du règlement d'exécution du 1^{er} décembre 2009 de la LATeC, RSF 710.11).

Le chiffre 8.5 de l'annexe de l'AIHC définit l'indice de surface verte comme étant le rapport entre la surface verte déterminante (Sver) et la surface de terrain déterminante. La surface verte comprend les surfaces naturelles et/ou végétalisées qui sont perméables et ne servent ni au dépôt ni au stationnement. Le commentaire de l'AIHC édicté par l'autorité intercantonale constituée par le concordat précise que cet indice remplit une fonction urbanistique et, dans une moindre mesure, écologique. La définition laisse une importante marge d'interprétation. Elle se base avant tout sur la perception visuelle des choses. Ainsi les surfaces perméables au sens de l'accord ne sont-elles pas forcément proches de l'état naturel, puisqu'elles peuvent aussi se trouver sur des constructions souterraines ou partiellement souterraines. Il se peut donc qu'une construction partiellement souterraine doive être prise en compte dans la surface déterminante de la construction telle qu'elle intervient dans le calcul de l'indice d'occupation du sol, et que cette même construction doive être considérée, du fait de sa couverture végétalisée, comme une surface au sens de l'indice de surface verte. Pour qu'une surface soit réputée naturelle ou du moins végétalisée, il faut qu'elle présente soit un sol naturel permettant une gestion normale des flux de matière et l'infiltration des eaux météoriques, soit une couche de terre végétale suffisamment épaisse pour être plantée sans menacer en permanence de se dessécher. Est réputé naturel, selon ce même commentaire, un jardin de pierre comportant très peu de végétation².

3. Conclusion

Dans le contexte de l'ensemble des mesures qui doivent être déployées pour favoriser la biodiversité dans la zone à bâtir et plus généralement pour mettre en œuvre les objectifs du plan climat adopté en mai 2021, le Conseil d'Etat est sensible aux effets indésirables liés aux jardins de pierres et donc favorable à ce que des mesures concrètes, de nature réglementaire ou incitatives, soient prises pour limiter ces aménagements et privilégier la création d'espaces verts et de jardins proches de l'état naturel.

Selon le cadre légal en vigueur, la fixation d'un Iver dans la réglementation communale ne permet pas d'empêcher la réalisation d'un jardin de pierres, de même que le canton, compte tenu de son adhésion à l'AIHC, ne peut pas modifier dans la LATeC la définition de ce même indice pour exclure de tels jardins de son champ d'application. En revanche, rien n'empêche les communes de prendre des mesures pour en empêcher la réalisation, dans la mesure où une telle mesure repose sur une base légale au sens formel, répond à un intérêt public manifeste et respecte le principe de proportionnalité. Il est d'ailleurs à relever que certaines communes ont déjà intégré dans leur

² [Commentaire AIHC](#)

règlement communal d'urbanisme ou le règlement d'un plan d'aménagement de détail (PAD), respectivement ont prévu de le faire, une disposition interdisant les jardins de pierres ou des revêtements similaires (p.ex. les communes de Neyruz, Bas-Intyamon, La Roche, Estavayer, secteur Vuissens). La DIME va publier sous peu, sur le site du SECA, quelques exemples d'articles pouvant servir de référence aux communes intéressées pour aller dans ce sens.

Pour cette problématique particulière, le Conseil d'Etat estime qu'il est préférable de ne pas prévoir une interdiction générale par le biais d'une modification légale mais de laisser toute la marge d'appréciation nécessaire aux communes, autorités responsables de l'aménagement local et jouissant d'une large autonomie pour définir les prescriptions applicables en milieu bâti, pour qu'elles puissent prendre des mesures favorisant la biodiversité en tenant compte des spécificités de leur territoire et des sites bâtis. Il constate à cet égard que les réflexions pour favoriser les espaces verts en milieu bâti dans le contexte de la densification imposée par la LAT prennent une place de plus en plus significative dans la planification, en particulier dans le cadre des mandats d'études parallèles et des concours menés par les communes ainsi que dans les plans d'aménagement de détail, l'importance de l'enjeu que représente cette action étant aussi largement reconnu par les mandataires spécialisés en matière d'aménagement du territoire et de constructions. Parallèlement, l'Etat continue de mener des démarches pour limiter les jardins de pierres, voire remplacer les jardins existants, par le biais de mesures incitatives et de sensibilisation dans le cadre de la Stratégie cantonale biodiversité (p.ex. le portefeuille d'actions pour promouvoir la biodiversité en milieu bâti³).

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat propose le rejet de la motion.

³ [Portefeuille d'actions pour promouvoir la biodiversité en milieu bâti | Etat de Fribourg](#)