



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	118-2024
Type d'intervention :	Motion
Motion ayant valeur de directive :	☒
N° d'affaire :	2024.RRGR.174
Déposée le :	03.06.2024
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Günthör (Erlach, UDC) (porte-parole) Freudiger (Langenthal, UDC) Reinhard (Thun, PLR) Schwarz (Adelboden, UDF) Gerber (Schüpfen, Le Centre) Bösiger (Niederbipp, UDC)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Oui
Urgence accordée :	Oui 06.06.2024
N° d'ACE :	822/2024 du 14 août 2024
Direction :	Direction de l'intérieur et de la justice
Classification :	Non classifié
Proposition du Conseil-exécutif :	Vote point par point Chiffre 1 : Adoption et classement Chiffre 2 : Adoption et classement Chiffre 3 : Rejet Chiffre 4 : Rejet Chiffre 5 : Adoption

La nature doit rester accessible aux gens

Le Conseil-exécutif est chargé :

- d'accorder de nouveau une priorité haute au principe des droits acquis consacré par la loi et par la Constitution lors de l'édiction des plans directeurs, des plans sectoriels ou des plans d'affectation cantonaux liés à la navigation de plaisance. Sont concernés notamment le maintien des droits d'utilisation légaux tels que la navigation publique ou la navigation privée, et l'accès à d'autres types de loisirs et de détente (p. ex. la baignade) ;
- de veiller à ce que l'équilibre entre la protection de la nature et le droit d'accès de la population aux lacs ne soit pas remis en question au moment d'élaborer de nouvelles mesures de protection de la nature dans les plans directeurs, les plans sectoriels ou les plans d'affectation cantonaux liés à la navigation de plaisance. La population doit pouvoir accéder aux lacs sans être tenue à l'écart de la nature. Les usagères et usagers des lacs ne doivent pas être tenus à l'écart des zones aquatiques protégées qui ont été planifiées, ni être empêchés de pratiquer des activités de loisirs ;
- de veiller à ce que des zones supplémentaires ne puissent pas être interdites à la navigation ;

4. de veiller à ce que les accès aux lacs et les places d'amarrage existants ne puissent être supprimés que si une solution de remplacement équivalente est mise en place préalablement et garantie d'un point de vue juridique ;
5. de faire en sorte qu'un plan global soit élaboré pour les lacs de Bienne, de Thoune et de Brienz, en accord avec tous les acteurs concernés (communes, organisations environnementales, consommatrices et consommateurs de loisirs), afin de garantir la prise en compte des intérêts de l'ensemble des parties et d'éviter de privilégier un aspect plutôt qu'un autre (p. ex. la protection de la nature).

Développement :

Les habitantes et habitants du canton de Berne n'ont plus d'accès direct au lac de Neuchâtel depuis leur territoire. Le camping de Champion (Gampelen), intégré dans le paysage naturel, et les 115 places d'amarrage réservées aux petites embarcations devraient disparaître à la fin de 2024. Les gens devront déguerpir au nom de la protection de l'environnement. Or, les places de remplacement promises pour le camping et les bateaux n'ont pas été aménagées.

Par modification du plan sectoriel de la navigation de plaisance et du fait de l'extension des réserves naturelles existantes, le canton envisage des interdictions et des restrictions supplémentaires. La population sera tenue à l'écart de nombreuses parties naturelles autour du lac de Bienne et de certaines parties du lac de Thoune. Or, la région du Seeland a entretenu les rives du lac de Bienne pendant des générations, elle les a aussi renaturées. En guise de remerciement, sa population va être privée des accès aux lacs. C'est inacceptable.

Les mesures prévues pour protéger la nature ne trouvent un écho favorable ni dans les communes, ni dans la population locale. Le droit de libre accès aux lacs est bafoué. La Confédération fait pression sur les cantons pour qu'ils étoffent leur dispositif de protection, avec pour résultat dans bien des cas des interdictions et un poids trop important accordé à la protection de la nature et de l'environnement. Il serait préférable d'avoir une vision globale qui tienne compte de tous les intérêts en jeu et qui respecte les principes juridiques et constitutionnels de la garantie des droits acquis. Cette approche n'est pas suffisamment prise en compte aujourd'hui.

La population d'oiseaux dans le Aaredelta Hagneck, au bord du lac de Bienne, est passée de **1000** individus environ en 2015 à **plus de 6000** en 2021. Les mesures de renaturation en cours sont donc efficaces et des restrictions supplémentaires n'ont pas lieu d'être pour les habitantes et habitants.

Les réserves naturelles autour du lac de Bienne, et l'Aaredelta Hagneck en particulier, sont l'œuvre de l'homme. Il est donc évident que celui-ci influence un développement respectueux de la nature.

Les zones où il est déjà interdit de naviguer ainsi que l'ordonnance fédérale sur la navigation intérieure offrent une protection suffisante. Les accès aux lacs et les places d'amarrage existants ne devraient être supprimés que si une solution de remplacement équivalente est mise en place préalablement et garantie d'un point de vue juridique. Dans le cas contraire, les personnes concernées verront leurs droits limités à terme, ce qui est intolérable. Il convient, pour la même raison, d'exclure que des zones supplémentaires puissent être interdites à la navigation.

Motivation de l'urgence : le dépôt de la présente intervention est urgent, car la procédure de consultation relative au plan sectoriel de la navigation de plaisance et la procédure de consultation publique sur l'extension des réserves naturelles sont closes. Faute d'action immédiate, les droits d'accès de la population aux lacs risquent d'être durablement restreints, sans compensation adéquate. Les habitantes et habitants du canton de Berne n'ont plus d'accès direct au lac de Neuchâtel depuis leur territoire et des restrictions du même ordre pourraient être prises autour des lacs de Bienne, de Thoune et de Brienz. La prise en compte des intérêts de l'ensemble des parties doit donc être garantie de toute urgence.

Réponse du Conseil-exécutif

La présente motion porte sur un domaine ressortissant exclusivement au Conseil-exécutif (motion ayant valeur de directive), puisque sa réalisation relève de la compétence qu'a ce dernier d'exécuter la législation, de statuer et de remplir d'autres tâches (art. 90, al. 1, lit. d, f et h ConstC)¹. Le Conseil-exécutif dispose ainsi d'une latitude relativement grande en ce qui concerne le degré de réalisation des objectifs, les moyens à mettre en œuvre et les autres modalités. Il décide en dernier ressort.

Les intérêts des êtres humains et de la nature sont multiples autour des lacs bernois et sur ceux-ci. L'objectif déclaré du Conseil-exécutif est d'assurer une cohabitation pacifique entre, d'une part, toutes les utilisatrices et utilisateurs et leurs différentes exigences et, d'autre part, la nature et la protection de la faune et de la flore. Cet objectif est assuré grâce à la combinaison équilibrée et coordonnée de différents instruments. La motion fait référence à deux d'entre eux, le plan sectoriel de la navigation de plaisance et les réserves naturelles cantonales.

Conformément à l'article 11, alinéa 4 de la loi sur les constructions (LC), peuvent être autorisés, sur les eaux réservées à cet effet ou sur la rive ferme, les installations portuaires, les débarcadères, les places d'amarrage de bateaux, les places à sec pour les bateaux, les bouées d'amarrage ainsi que les installations destinées à la natation, aux sports nautiques et à la pêche, dans la mesure où aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose. Le canton désigne les « eaux réservées » à ces fins dans le plan sectoriel de la navigation de plaisance qui a force obligatoire pour les autorités (art. 99 en relation avec l'art. 57 LC).

Le plan sectoriel cantonal, qui se compose du plan sectoriel de la navigation de plaisance pour les lacs de Thoune et de Brienz et du plan sectoriel de la navigation de plaisance pour la partie bernoise des lacs de Bienne et de Neuchâtel, édicté par arrêté du Conseil-exécutif du 28 août 2013, est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014 (ACE 1161/2013). Le long des tronçons de rive désignés, les communes peuvent étendre leur plan d'affectation aux eaux soumises à la souveraineté du canton et, dans le cadre des prescriptions du plan sectoriel, fixer des dispositions en matière de plans d'affectation pour les utilisations susmentionnées (voir art. 16 de l'ordonnance sur les constructions [OC]). Les actions nécessaires, spécifiques à certains lieux, et les conditions générales pour un plan d'affectation communal sont établies dans des fiches d'objet. Étant donné que le plan sectoriel de la navigation de plaisance porte sur une durée de planification de 15 à 20 ans et qu'il doit être actualisé après huit ans, sa mise à jour a commencé en 2022. La procédure de participation a eu lieu en 2023. L'actualisation consiste à adapter le plan sectoriel aux nouvelles bases et aux changements de situation intervenus dans l'intervalle (plans et projets communaux mis en œuvre). Les grandes lignes du plan sectoriel en vigueur depuis 2014 restent inchangées. Les instruments et les compétences ne sont pas modifiés. La révision fondamentale du plan sectoriel est prévue à la fin de la durée de planification indiquée, c'est-à-dire au plus tard en 2034.

Chiffre 1

L'actualisation en cours du plan sectoriel ne modifie en rien les conditions générales du plan d'affectation communal subséquent. En outre, le plan sectoriel cantonal à caractère obligatoire pour les autorités ne fixe pas de mesures contraignantes pour les propriétaires fonciers. Il ne réglemente donc aucun contenu en relation avec la garantie des droits acquis. Les mesures contraignantes pour les propriétaires fonciers, portant sur les places d'amarrage ainsi que les

¹ Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC, RSB 101.1)

accès pour la baignade, évoquées par les motionnaires, sont prises en compte dans le plan d'affectation édicté par la suite.

D'éventuelles restrictions relatives à la navigation publique et privée ne relèvent pas du plan sectoriel cantonal, mais sont de la compétence de l'Office de la circulation routière et de la navigation (OCRN), qui décide de celles-ci sur la base de la législation sur la navigation.

Lors de l'actualisation du plan sectoriel, il est tenu compte dans la même mesure des intérêts relevant de la protection et de ceux concernant l'utilisation. Une nouvelle fiche d'objet intitulée « Mesures à prendre concernant l'établissement de nouvelles zones interdites à la navigation » avait été proposée pour la procédure de participation. Dans celle-ci, il convenait d'envisager pour des tronçons de rive désignés à titre indicatif, du fait de prescriptions légales existantes, des interdictions de naviguer supplémentaires ou d'autres mesures appropriées pour protéger des habitats précieux. Ces tronçons de rive étaient en outre présentés sous forme de schéma dans la carte du plan sectoriel. Une partie des participantes et participants craignait que cette nouvelle fiche d'objet n'implique des restrictions supplémentaires pour la navigation lacustre privée, alors qu'elle indiquait clairement que l'examen et l'édiction de nouvelles zones interdites à la navigation et d'autres restrictions n'étaient pas réglées dans le plan sectoriel, mais dans la législation sur la navigation. Même si ces craintes sont infondées, la fiche d'objet en question a été supprimée après la procédure de participation. Les cartes du plan sectoriel ne contiennent donc plus que les zones interdites à la circulation existantes et en vigueur à titre indicatif. Par contre, il est renoncé à mentionner les tronçons de rives devant être examinés.

Par conséquent, le Conseil-exécutif propose d'adopter et de classer le point 1.

Chiffre 2

Les motionnaires ainsi qu'une partie des personnes et organismes consultés lors de la procédure de participation concernant le plan sectoriel de navigation de plaisance expriment leur crainte que l'actualisation du plan ne restreigne l'accès au lac. Ces inquiétudes portent notamment sur l'examen et la modification en cours de dispositions régissant les réserves naturelles, notamment dans la zone de Lüscherz-Hagneck-Täuffelen, qui n'ont pas lieu dans le cadre de la mise à jour du plan sectoriel. Une telle procédure relative à des réserves naturelles cantonales est régie par les articles 36 à 40 de la loi cantonale sur la protection de la nature (LCPN). C'est durant l'hiver 2023/24 que la procédure de participation publique au sujet de l'examen en cours des dispositions concernant les réserves naturelles a été menée.

Le Service de la promotion de la nature du canton de Berne (SPN) prévoit d'examiner et de modifier les prescriptions relatives aux réserves naturelles « Aaredelta Hagneck » et « Seestrand Lüscherz » dans le but de protéger leurs valeurs naturelles de manière adéquate et d'accomplir le mandat légal consistant à appliquer l'ordonnance sur les zones alluviales, l'ordonnance sur les bas-marais, l'ordonnance sur les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs et à protéger les espèces, en particulier les espèces prioritaires au niveau national. Chaque fois que cela s'avère possible dans le cadre de prescriptions légales d'ordre supérieur, des solutions équilibrées pour l'être humain et la nature sont recherchées et les préoccupations de la population sont prises en compte. Ainsi, par exemple, la superficie de la réserve naturelle « Seestrand Lüscherz » doit être réduite. Quant à celle d'Aaredelta Hagneck, il y a lieu de renoncer à la délimitation complète de la zone-tampon suffisante du point de vue écologique exigée par le droit fédéral. Lors d'une future révision de la réglementation de la réserve naturelle de Mörigenbucht, il s'agira également d'examiner la possibilité de retirer du périmètre de la zone protégée la surface libre (Badiwiese) au sens de la loi sur les rives des lacs et des rivières (LRLR) et celle du port.

Il est ainsi tenu compte, dans le cadre de l'examen et des modifications apportées aux dispositions sur les réserves naturelles, des demandes des motionnaires, pour qui les mesures de protection de la nature doivent veiller à ce que l'équilibre entre la protection de la nature et le droit d'accès de la population aux lacs ne soit pas remis en question et pour qui la population doit pouvoir accéder aux lacs sans être tenue à l'écart de la nature et sans être empêchée de pratiquer des activités de loisirs. L'actualisation du plan sectoriel de la navigation de plaisance n'entraîne aucune restriction supplémentaire de l'accès aux rives des lacs et ne porte nullement préjudice au remaniement des prescriptions portant sur les réserves naturelles cantonales.

Le Conseil-exécutif propose donc d'adopter et de classer le point 2.

Chiffre 3

Le plan sectoriel règlemente pour l'essentiel les places d'amarrage et ne fixe pas de zones d'interdiction pour la navigation. Ce sont la loi du 19 février 1990 sur la navigation et l'imposition des bateaux (loi sur la navigation ; RSB 776.1) et le décret du 18 décembre 1991 sur les restrictions de la navigation (décret sur la navigation ; RSB 767.11), dont l'application relève de l'OCRN, qui contiennent les dispositions limitatives à ce sujet. Aucune procédure d'édiction de plans d'aménagement du territoire ni décision de mise sous protection au sens de la loi cantonale sur la protection de la nature n'est nécessaire pour édicter des zones d'interdiction pour la navigation.

Des restrictions posées, le cas échéant, à la navigation, comme la délimitation de zones d'interdiction, sont donc indépendantes de l'édiction du plan sectoriel cantonal à ce sujet ainsi que des plans d'affectation communaux. Il est indispensable, à l'avenir également, que l'OCRN puisse procéder à des adaptations et, si nécessaire, à la création de nouvelles zones d'interdiction (visant p. ex. à assurer la sécurité des personnes pratiquant la baignade).

Par conséquent, le Conseil-exécutif rejette le chiffre 3.

Chiffre 4

Les accès aux lacs ne sont pas réglementés par le plan sectoriel cantonal contraignant pour les autorités, mais sont fixés, sur la base de la LRLR, dans les plans de protection des rives communaux qui ont un caractère obligatoire pour les propriétaires fonciers. Cela concerne aussi d'éventuelles suppressions d'accès au lac ainsi que le remplacement de ces accès.

En ce qui concerne les places d'amarrage existantes devant le cas échéant être supprimées, le plan sectoriel fixe les bases d'aménagement pour des sites de remplacement. La garantie de ces places de remplacement, contraignante pour les propriétaires fonciers, relève du plan d'affectation communal subséquent et non d'instruments d'aménagement cantonaux.

Par conséquent, le Conseil-exécutif rejette le chiffre 4.

Chiffre 5

Dans le cadre de l'actualisation en cours, le plan sectoriel cantonal de la navigation de plaisance en vigueur est simplement mis à jour. Il est adapté aux conditions qui se sont modifiées depuis la date de son édicton, mais ne donne pas lieu à une révision fondamentale. Les travaux à cet égard sont largement achevés. Comme mentionné, un remaniement global de ce

plan sectoriel est prévu au plus tard en 2034. En vue de cette étape et dans l'idée de répondre à la présente demande, le Conseil-exécutif est disposé à élaborer une base conceptuelle territoriale globale. Selon lui, il conviendrait, en plus des communes, organisations environnementales et consommatrices et consommateurs de loisirs nommés par les motionnaires, d'intégrer également à cette démarche les régions d'aménagement ou les conférences régionales ainsi que les entreprises (de navigation). Le Conseil-exécutif est donc prêt à adopter le chiffre 5 de la présente motion ayant valeur de directive.

Destinataire

– Grand Conseil