

## Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 122-2019  
Type d'intervention: Motion  
Motion ayant valeur de directive: ☒  
N° d'affaire: 2019.RRGR.151  
  
Déposée le: 30.04.2019  
  
Motion de groupe: Non  
Motion de commission: Non  
Déposée par: Amstutz (Sigriswil, UDC) (porte-parole)



Cosignataires: 0

Urgence demandée: Non  
Urgence accordée:

N° d'ACE: 1315/2019 du 27 novembre 2019  
Direction: Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques  
Classification: —  
Proposition du Conseil-exécutif: **Rejet**

### Poursuite de l'exploitation du terrain de camping de Champion

Le Conseil-exécutif est chargé de s'assurer que le terrain de camping de Champion reste en activité après 2024, éventuellement par une prolongation/adaptation du contrat actuel, l'établissement d'un plan d'affectation spécial ou quelque autre moyen approprié.

#### Développement :

La pétition pour le maintien du terrain de camping de Champion, situé dans la réserve naturelle du Fanel, a récolté plus de 19 000 signatures, preuve qu'il répond à une importante demande. Ce terrain de camping a été créé dans le respect de la loi en 1955 et, même si les dispositions juridiques ont changé depuis, il est difficile de comprendre pourquoi, soixante ans plus tard, les campeurs et les campeuses ne devraient plus avoir leur place sur le territoire du Fanel. La diversité des espèces, qui est notable, est même la preuve manifeste que ce terrain de camping ne va pas à l'encontre des intérêts de la protection de la nature et des espèces. Dans son jugement du

18 décembre 2017, le Tribunal administratif a en outre indiqué expressément qu'il fallait procéder à des vérifications supplémentaires afin de déterminer dans quelle mesure l'exploitation du camping constitue vraiment une nuisance pour les zones protégées. Enfin, le Tribunal administratif a établi qu'il n'y a pas lieu d'interdire la conclusion d'un accord et a écrit : « Si le canton de Berne souhaite permettre à l'exploitation du terrain de camping Fanel de se poursuivre, il doit décider de la suite à donner conformément aux considérations qui précèdent (...) ; l'avenir du terrain de camping est donc encore ouvert ». Par ces mots, le Tribunal administratif n'exclut pas, à juste titre, la poursuite de l'exploitation du camping.

## Réponse du Conseil-exécutif

*La présente motion relève de la compétence exclusive du Conseil-exécutif (motion ayant valeur de directive). Ce dernier dispose ainsi d'une latitude relativement grande en ce qui concerne le degré de réalisation des objectifs fixés, les moyens à mettre en œuvre et les modalités pratiques. Il lui appartient de décider en dernier ressort.*

Le Touring Club Suisse (TCS) exploite depuis 1955, sur une rive du lac de Neuchâtel, un terrain de camping d'une capacité de 860 places, s'étendant partiellement dans la forêt, qui est situé dans la réserve naturelle du Fanel. Le camping est exploité d'avril (Pâques) à fin septembre et ferme l'hiver. Il comporte en outre une zone de baignade accessible au public, que la commune de Champion a classée en 1993 en tant que surface libre, conformément à la loi sur les rives des lacs et des rivières.

Le canton est propriétaire des immeubles. L'Office des immeubles et des constructions (OIC) a conclu avec le TCS un contrat de droit de superficie et cinq contrats de bail pour l'exploitation du camping, qui ont tous été prolongés une dernière fois en 2018, jusqu'à fin 2024. Les bâtiments érigés sur le terrain de camping disposent de permis de construire, mais il manque une base en matière d'aménagement du territoire : une zone communale réservée au camping ou une zone affectée à des besoins publics serait nécessaire à cet égard. (Le terrain de camping « Die neue Zeit » situé à proximité de celui de Champion mais hors de la réserve naturelle du Fanel bénéficie, lui, d'un plan d'affectation valable). Une autorisation de défrichement fait en outre défaut pour la partie située dans la forêt. Comme le montrent les arguments suivants, l'adoption d'un plan d'affectation a posteriori serait aujourd'hui dépourvue de toute chance de succès.

Le terrain de camping se situe à l'intérieur d'un périmètre caractérisé par la superposition de nombreuses zones protégées :

- la réserve naturelle cantonale du Fanel (créée le 14 mars 1967) ;
- l'objet n° 1208 « Rive Sud du Lac de Neuchâtel » de l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (inscrit en tant qu'objet de l'IFP en 1983) ;
- l'objet n° 4 « Fanel – Chablais de Cudrefin, Pointe de Marin » de l'inventaire fédéral des réserves d'oiseaux d'eau et de migrants d'importance internationale et nationale (inscrit en 1991) ;

- l'objet n° 209 « Seewald – Fanel » de l'inventaire fédéral des zones alluviales d'importance nationale (inscrit en 1992) ;
- l'objet n° 2294 « Le Fanel » de l'inventaire fédéral des bas-marais d'importance nationale (inscrit en 1994) ;
- l'objet n° 416 « Grande Cariçaie » de l'inventaire fédéral des sites marécageux d'une beauté particulière d'importance nationale (inscrit en 1996).

La concentration sur le même territoire d'un nombre aussi important de zones à protéger est probablement unique en Suisse. Les objets de la Grande Cariçaie et du Fanel, qui regroupent vraisemblablement un quart des espèces animales indigènes et un tiers des espèces végétales, font partie des plus vastes zones humides du pays et comptent à ce titre parmi les territoires les mieux protégés. Selon l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), il s'agit là de l'un des hauts-lieux de la biodiversité en Suisse.

A l'occasion de la prolongation des contrats de bail, en 2003, le canton s'était demandé si, sous l'angle du droit de l'aménagement, le périmètre du terrain de camping pouvait être affecté à une zone ad hoc. Le TCS avait réalisé, le 2 mai 2002, une étude de faisabilité à ce sujet. La Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP) avait été entendue dans le cadre des démarches requises. Dans son expertise du 17 avril 2003, rédigée à l'intention des autorités cantonales, la CFNP, après une inspection sur place, indiquait que « l'ensemble du terrain de camping Fanel-Seewald du TCS [portait] gravement atteinte à l'objet n° 1208 inscrit à l'IFP ainsi qu'aux autres zones protégées d'importance nationale concernées » (*traduction*). La CFNP demandait aux autorités cantonales de ne pas octroyer d'autorisation de défrichement pour la partie de l'installation située dans la forêt et de ne délimiter aucune zone au sens du droit sur l'aménagement du territoire. Elle précisait que la superficie devait être immédiatement rétablie dans son état légal d'origine. La commission fédérale rejetait aussi la délimitation d'une zone relevant du droit de l'aménagement du territoire pour la partie située hors de la forêt. Elle recommandait aux autorités cantonales de chercher, dans un délai transitoire raisonnable mais d'ici 2010 au plus tard, une solution avec les exploitants, les représentants de la commune et les services spécialisés impliqués, en vue de déplacer définitivement le camping sur un autre terrain.

En 2003, en raison de l'existence des diverses zones protégées et du résultat très clair de l'expertise de la CFNP, le Conseil-exécutif n'avait pu proposer aucune solution juridique permettant de créer une zone au sens du droit de l'aménagement du territoire à l'emplacement occupé par le camping. Pour permettre de trouver un nouveau site, le Conseil-exécutif a prolongé en 2003 les cinq contrats de bail jusqu'à fin 2018 dans un premier temps et limité contractuellement le droit de superficie pour la fin de la même année. Les contrats comportaient en outre une obligation de démontage et de revitalisation à la charge du TCS. Malgré la collaboration de la région d'aménagement et de la commune d'implantation, la recherche d'un site pouvant accueillir le camping s'est révélée très difficile.

Le 24 août 2016 (ACE 914/2016), le Conseil-exécutif a habilité l'OIC à conclure des contrats de bail d'une durée indéterminée ainsi qu'un contrat de droit de superficie pour une durée de 35 ans – soit jusqu'au 31 décembre 2053 – en justifiant cette décision par le fait que les immeubles en question constituaient un patrimoine financier auquel les législations sur la protection du paysage et de l'environnement n'était pas applicable. Le gouvernement a précisé que le droit en la matière concernait uniquement les immeubles et les biens-fonds relevant du patrimoine administra-

tif. Tant l'OFEV que diverses associations de protection de l'environnement ont formé recours contre cet arrêté auprès du Tribunal administratif du canton de Berne en invoquant en particulier la violation de dispositions relevant du droit de la protection de l'environnement. Selon les recourants, le terrain de camping situé dans une réserve naturelle n'est pas conciliable avec les objectifs de protection et doit être supprimé puisqu'il constitue un élément gênant à l'échelle nationale.

Dans son jugement du 8 décembre 2017<sup>1</sup>, le Tribunal administratif a admis les recours formés par l'OFEV et les associations de défense de l'environnement contre l'arrêté du Conseil-exécutif et a annulé ce dernier. Selon le jugement, la législation sur la protection de la nature et du paysage ne fait pas de distinction entre le patrimoine financier et le patrimoine administratif, raison pour laquelle le canton est de toute façon tenu d'appliquer les dispositions de droit fédéral et d'examiner la compatibilité du terrain de camping avec les dispositions en vigueur de la législation sur la protection de la nature et du paysage. L'annulation par le Tribunal administratif de l'ACE 914/2016 a retiré la base nécessaire à une prolongation des contrats concernant le terrain de camping du Fanel. Le Tribunal administratif ne s'est pas prononcé sur la possibilité de prolonger les contrats pour l'exploitation du camping mais a précisé que son éventuel maintien exigerait une nouvelle procédure.

L'examen juridique portant sur la législation sur la protection de la nature et du paysage mentionnée ainsi que la position adoptée tant par la CFNP que par l'OFEV ont permis au Conseil-exécutif de conclure que, de toute évidence, le contrat de droit de superficie pour le terrain de camping situé dans la réserve naturelle ne pourrait pas être prolongé à son échéance en 2024. Les dispositions de droit fédéral relatives à la protection (art. 8 de l'ordonnance sur la protection des zones alluviales d'importance nationale [RS 451.31], art. 8 de l'ordonnance sur la protection des bas-marais d'importance nationale [RS 451.33]) contiennent une obligation de réparation. Le canton est en effet légalement tenu de réparer les dommages causés aux zones protégées, chaque fois que l'occasion se présente.

Vu ces circonstances, le Conseil-exécutif, en mars 2018, a chargé la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques, en collaboration avec le TCS et les associations de protection de l'environnement, de rechercher une solution pour l'avenir du camping qui convienne aux trois parties. Celles-ci ont évalué le contexte juridique de la même façon et considéré que le terrain de camping n'avait aucune chance de se maintenir à son emplacement actuel. Elles ont par conséquent conclu une convention qui régleme l'exploitation du camping pour la dernière fois jusqu'à l'échéance du droit de superficie, fin 2024.

Le Conseil-exécutif est ainsi parvenu à trouver une solution acceptable pour les trois parties et à éviter une fermeture rapide du camping. Les associations de défense de l'environnement auraient pu attaquer en justice une prolongation du contrat au-delà de 2018, ce qui aurait entraîné la suppression de la base légale nécessaire à l'exploitation du camping et donc comporté le risque d'une fermeture immédiate. Dans la convention, ces associations ont renoncé à agir de la sorte. Le TCS peut ainsi poursuivre l'exploitation du camping jusqu'à la fin de la saison 2024 puis démonter l'infrastructure selon les règles prévues. Les habitués de longue date de ce camping peuvent conserver leur place jusqu'en 2024 et n'ont pas à craindre une fermeture rapide qui aurait été due à une absence de contrat.

---

<sup>1</sup> 100.2016.271/277U publié dans la JAB 2018, cahier n° 3, p. 99 à 118 et commentaire du professeur Markus Müller

Le canton prête son concours au TCS dans la recherche d'un site de remplacement adéquat à l'extérieur de la réserve naturelle du Fanel, qui a débuté en été 2019 avec l'accord de la commune de Champion. Actuellement, cette dernière, le TCS et le canton examinent sous l'angle de l'aménagement du territoire un immeuble appartenant au canton, situé sur le territoire de la commune et jouxtant la réserve naturelle. La parcelle en question se trouve en partie dans un espace d'utilité publique et en zone agricole.

La zone de baignade et le ponton aujourd'hui accessibles au public, au bord du lac de Neuchâtel, vont demeurer dans la réserve naturelle du Fanel. Cette zone a en effet le statut de surface libre située dans le plan d'affectation communal selon la loi sur les rives des lacs et des rivières. Les installations sanitaires mises à la disposition des utilisateurs pourront elles aussi subsister. Par ailleurs, il sera possible de disposer d'une offre de restauration mobile pendant la saison de la baignade.

Le canton s'est enfin engagé dans la convention à revitaliser le reste du périmètre de l'actuel terrain de camping et à valoriser la réserve naturelle. Un programme conçu à cet effet sous la houlette des services cantonaux compétents doit permettre de procéder à cette revitalisation par étapes à partir de 2026. Les parties concernées sont en train de préparer la planification du démontage et de l'aménagement final, surface libre incluse.

La motionnaire demande une prolongation ou une adaptation des contrats qui sont actuellement valables jusqu'en 2024, l'édiction d'un plan d'affectation spécial ou d'autres mesures adéquates, ce qui contreviendrait à la convention tripartite du 30 août 2018. Si le canton ne respectait pas cette dernière, les associations de protection de l'environnement pourraient ouvrir une action auprès du Tribunal administratif bernois pour violation du contrat. Les baux et le contrat de droit de superficie actuels conclus avec le TCS et prolongés jusqu'en 2024, ainsi que l'examen de la faisabilité d'un site de remplacement, sous l'angle de l'aménagement du territoire, seraient menacés. Le risque serait grand qu'en pareil cas, le camping doive fermer plus tôt. Les conditions juridiques nécessaires à l'édiction d'un plan d'affectation spécial font défaut et aucune autre mesure n'entre en ligne de compte. Par conséquent, le Conseil-exécutif rejette la motion.

#### Destinataire

- Grand Conseil