



**Plans sectoriels de la
navigation de plaisance**

**Manuel destiné
aux communes**

Navigation de plaisance

Impressum

- Edition: Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques du canton de Berne (JCE)
- Direction du projet: Katharina Dobler (cheffe de projet), Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT)
Emanuel Buchs, Espace de développement de Thoune (auparavant région de Thoune-Innertport)
Andreas Fiechter, association seeland.biel/bienne
Kaspar Reinhard, association seeland.biel/bienne
Stefan Schweizer, Conférence régionale de l'Oberland oriental
Elisabeth Bernard, OACOT
Adrian Friedrich, Office de la circulation routière et de la navigation (OCRN)
Willy Müller, Inspection de la pêche (OAN/IP)
Tamara Schneider, Office des immeubles et des constructions (OIC)
Renate Schöni, OACOT
Ueli Stalder, OACOT
Jean-Michel Vetter, OACOT
- Coordination: Ueli Stalder, OACOT
- Elaboration: Ueli Haag, haag hähnle Sàrl, 2502 Biel/Bienne
Rolf Hähnle, haag hähnle Sàrl, 2502 Biel/Bienne
Karl Ludwig Fahrländer, ad!vocate, 3000 Berne 6
Michael Pflüger, ad!vocate, 3000 Berne 6
- Distribution: Office des affaires communales et de l'organisation du territoire
Nydegasse 11/13
3011 Berne
Téléphone 031 633 77 30
Courriel: info.agr@jgk.be.ch
- Site Internet Page principale: <http://www.jgk.be.ch>

Table des matières

1	Introduction	2
2	Compétences du canton et des communes	3
2.1	Compétences des communes	3
2.2	Approbation de plans d'affectation concernant la surface des eaux	3
3	Tâches d'aménagement relatives aux places d'amarrage	4
3.1	Trois secteurs de rive différents	4
3.2	Tâches d'aménagement dans les secteurs d'exclusion	4
3.3	Tâches d'aménagement dans les secteurs de consolidation	4
3.4	Tâches d'aménagement dans les secteurs à examiner	7
	Annexe 1: Procédure type idéale	10
	Annexe 2: Suppression de places d'amarrage	12
	Annexe 3: Modèle de prescriptions	14
	Annexe 4: Recensement des places d'amarrage existantes	16

1 Introduction

Le 28.08.2013, le Conseil-exécutif du canton de Berne a approuvé le «Sachplan Seeverkehr Thuner- und Brienzensee» (plan sectoriel de la navigation de plaisance sur les lacs de Thoune et de Brienz) et le plan sectoriel de la navigation de plaisance pour la partie bernoise des lacs de Biemme et de Neuchâtel (ci-dessous plans sectoriels). Ces derniers remplacent le plan directeur concernant les places d'amarrage pour les lacs de Thoune et de Brienz et celui concernant la partie bernoise des lacs de Biemme et de Neuchâtel, datant respectivement de 1996 et de 1993.

L'étape suivante consiste en la reprise par les communes des contenus contraignants pour les autorités dans leurs plans d'affectation. Les plans sectoriels prévoient notamment que les communes édictent des plans d'affectation prévoyant l'emplacement d'installations destinées à l'amarrage de bateaux (places d'amarrage) contraignants pour les propriétaires fonciers. De tels plans d'affectation sont indispensables pour pouvoir autoriser de nouvelles places d'amarrage ou déplacer des places existantes.

Le plan sectoriel porte avant tout sur les places d'amarrage situées sur l'eau et offrant une possibilité d'amarrage de longue durée, c'est-à-dire celles situées dans des ports, le long de passerelles ou de rampes de mise à l'eau, et celles reliées à des bouées d'amarrage. Il ne tient pas compte des places à sec situées sur le rivage. D'autres installations situées sur le lac, comme les pontons ou les radeaux destinés à la baignade, ne font pas non plus l'objet du plan sectoriel ni du manuel. Toutefois, pour autant qu'il s'agisse d'installations privées, ces dernières ne peuvent pas non plus être autorisées avant qu'un plan d'affectation contraignant pour les propriétaires fonciers n'ait autorisé l'utilisation de la surface du lac à cet effet. Les tâches d'exécution incombant au canton, comme les mises à jour des plans sectoriels ou l'édition de restrictions de la navigation ou d'autres dispositions concernant la surface des lacs, ne sont pas évoquées dans le présent manuel.

Le présent manuel destiné aux communes doit les aider à mettre les plans sectoriels en œuvre de manière correcte et efficace. A cet effet, il explique les dispositions du droit supérieur et les consignes relatives à l'aménagement énoncées dans les plans sectoriels à prendre en compte, se prononce sur les compétences des communes et du canton et donne des indications sur la procédure d'aménagement ainsi que sur les thèmes et les contenus de la pesée des intérêts. Il contient des recommandations et des outils de travail, mais il n'est pas juridiquement contraignant.

2 Compétences du canton et des communes

2.1 Compétences des communes

Selon les articles 55, alinéa 1 et 64 LC¹, l'édiction de plans d'affectation contraignants pour les propriétaires fonciers (réglementation fondamentale en matière de construction ou plans de quartier [PQ]) est la tâche des communes. L'article 65 LC prévoit que les communes ont toute liberté pour adopter leurs plans d'affectation dans les limites de la législation et des plans supérieurs. L'édiction des plans de protection des rives au sens de la LRLR² est également une tâche communale (cf. art. 2 et 5, al. 2 LRLR).

Pour respecter cette attribution des compétences, les plans d'affectation ou les plans de protection des rives nécessaires à la mise en œuvre des plans sectoriels, ou leur modification, doivent en principe être arrêtés par les communes. Les conférences régionales ou le canton ne peuvent quant à eux édicter des plans d'affectation que dans des cas particuliers, lorsque c'est nécessaire pour garantir des intérêts régionaux ou cantonaux (plans de quartier régionaux selon l'art. 98b LC ou plan de quartier cantonal selon l'art. 102 LC), ou lorsqu'une commune n'entreprend rien alors quelle devrait adapter ses prescriptions et ses plans (exécution par substitution, art. 65, al. 2, lit. c LC). En dehors de ces cas, il appartient donc aux communes de mettre les plans sectoriels en œuvre en ce qui concerne l'édiction de plans d'affectation.

2.2 Approbation de plans d'affectation concernant la surface des eaux

Conformément aux articles 11, alinéa 2 LC et 16, alinéa 2 OC³, la souveraineté des communes riveraines des lacs de Brienz et de Thoune ainsi que des parties bernoises du lac de Biemme en matière d'édiction de plans d'affectation destinés à des projets de construction privés ne s'étend à l'origine qu'à la rive ferme ou aux parties du lac encore incluses dans des immeubles de particuliers. Pour les autres parties du lac, la souveraineté appartient en principe au canton⁴, qui doit réserver les surfaces permettant d'élaborer des plans comme condition préalable à la réalisation de projets privés comme les installations portuaires, les débarcadères, les places d'amarrage de bateaux, les bouées d'amarrage. Par «réserver», on ne veut toutefois pas dire que le canton doit édicter une réglementation détaillée de la construction et de l'affectation, mais simplement approuver la zone couverte par cette dernière. En conséquence, avec l'approbation du canton, les communes peuvent également prévoir l'aménagement de parties des lacs pour lesquelles elles ne disposent à l'origine pas de la souveraineté. Cette approbation étend en quelque sorte leur souveraineté à la surface du lac.

Pour les zones classées dans les plans sectoriels comme *secteurs de consolidation* (en jaune) ou comme *secteurs à examiner* (en rouge) (cf. ch. 3.1), l'approbation cantonale est directement conférée par les plans sectoriels. Une approbation spécifique supplémentaire n'est pas nécessaire. Il va de soi que les communes sont liées par les dispositions des plans sectoriels et du droit supérieur lors de l'édiction de leurs plans. L'approbation susmentionnée ne fait qu'étendre leur souveraineté en matière d'aménagement. Elle ne remplace ni l'examen préalable ni l'approbation des plans d'affectation par l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) qui, comme pour tout plan d'affectation, vérifie la compatibilité des plans communaux avec la loi et les plans supérieurs, notamment les plans sectoriels, dans le cadre de ces procédures. Il est vivement recommandé aux communes qui prévoient des travaux d'aménagement de profiter de la possibilité de faire une demande préalable au sens de l'article 109a OC et de prendre contact avec l'OACOT à temps afin d'éviter des charges inutiles liées à l'examen de plans qui ne remplissent pas les conditions d'approbation.

Dans les *secteurs d'exclusion* (en vert) la réalisation de nouvelles places d'amarrage et la modification de places existantes sont exclues. Les plans sectoriels n'octroient donc aucune autorisation pour ces secteurs, qui ne peuvent être aménagés par les communes.

¹ Loi du 9 juin 1985 sur les constructions (LC; RSB 721.0)

² Loi du 6 juin 1982 sur les rives des lacs et des rivières (LRLR, RSB 704.1)

³ Ordonnance du 6 mars 1985 sur les constructions (OC; RSB 721.1)

⁴ Voir Zaugg/Ludwig 2007: Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern (Vol. I; art. 33 n. 1)

Lorsqu'il s'agit de projets d'intérêt public, comme les ports des bateaux de ligne, les pontons de baignade publics ou les radeaux destinés à la baignade (cf. art. 16, al. 1 OC), c'est l'alinéa 1, et non pas l'alinéa 2 de l'article 11 LC qui est applicable. Pour de tels projets, la LC et l'OC n'exigent pas explicitement que les eaux soient réservées ou qu'il y ait un plan d'affectation. De même, l'article 16 OC ne se prononce pas sur la question de savoir qui a le droit d'aménager les lacs pour de tels projets. Pourtant, une planification est dans la plupart des cas nécessaire pour les installations publiques situées sur les lacs, que ce soit parce que les répercussions sur l'espace et l'environnement la requiert en vertu du droit fédéral, parce qu'il convient d'accorder un droit d'expropriation, ou parce que l'installation se prolonge sur la terre ferme. La surface du lac étant en général sous la souveraineté du canton et non des communes riveraines, ces dernières ne sont pas non plus souveraines en matière d'aménagement des installations publiques. Un tel aménagement requiert donc également l'approbation du canton, qui est octroyée par le plan sectoriel pour les surfaces classées comme secteurs de consolidation (en jaune) ou comme secteurs à examiner (en rouge).

3 Tâches d'aménagement relatives aux places d'amarrage

3.1 Trois secteurs de rive différents

Les plans sectoriels fixent d'importantes conditions relatives à la navigation, notamment les principes spatiaux relatifs aux places d'amarrage. Ils tiennent à cet égard compte des intérêts en matière d'utilisation et des exigences de la protection sur les lacs et le long de leurs rives et donnent des lignes directrices ainsi que des consignes obligatoires en vue de la pesée des intérêts.

En ce qui concerne les places d'amarrage, les plans sectoriels classent les rives en trois types de secteurs:

- *les secteurs d'exclusion (en vert)*, dans lesquels la réalisation de nouvelles places d'amarrage et la modification de places existantes sont exclues;
- *les secteurs de consolidation (en jaune)*, dans lesquels il existe une certaine marge de manœuvre en vue du déplacement de places d'amarrage sur le territoire communal, de l'adaptation d'installations existantes afin d'optimiser l'exploitation ou de procéder à des améliorations techniques et, exceptionnellement, en vue de la réalisation d'un petit nombre de places d'amarrage supplémentaires en des sites adaptés;
- *les secteurs à examiner (en rouge)*, dans lesquels il convient de procéder à des modifications plus importantes et où une certaine marge de manœuvre permet de le faire.

3.2 Tâches d'aménagement dans les secteurs d'exclusion

Aucune nouvelle place d'amarrage ne peut être réalisée dans les secteurs d'exclusion, signalés en vert. Certes, la garantie des droits acquis est valable pour les places d'amarrage existantes, mais elles ne peuvent être modifiées. Dans ces secteurs, les intérêts de la protection prédominent (conservation et valorisation de rives proches de l'état naturel ou de rives d'un seul tenant d'une grande valeur paysagère, protection des sites et des monuments, protection de frayères, garantie de l'accès à l'eau pour les installations publiques riveraines), ou de nouvelles installations ne sont pas souhaitables en raison des conditions locales (conflit avec certaines infrastructures, topographie, accès). Ce qui précède montre clairement que le statu quo peut être garanti dans les secteurs d'exclusion. C'est pourquoi l'édiction d'un plan d'affectation ou l'adaptation de plans d'affectation ou de plans de protection des rives n'est, vu sous l'angle des places d'amarrage, ni nécessaire ni admissible.

3.3 Tâches d'aménagement dans les secteurs de consolidation

3.3.1 Consignes contenues dans les plans sectoriels

Sont inclus dans les secteurs de consolidation les périmètres dans lesquels la réalisation de nouvelles places d'amarrage et d'autres mesures de construction ne sont pas totalement exclues mais ne sont possibles qu'exceptionnellement en raison d'intérêts supérieurs relatifs à la protection ou à l'utilisation. Une pesée des intérêts exhaustive effectuée dans le cadre de la procédure d'édiction du plan d'affectation est requise dans tous les cas.

Les communes ne sont tenues d'édicter un plan dans ces secteurs que si elles entendent modifier le statu quo, c'est-à-dire procéder à des changements soumis à autorisation (réalisation de nouvelles places d'amarrage ou adaptation d'installations existantes). De telles modifications requièrent impérativement l'exécution d'une procédure ordinaire d'édiction des plans. La voie de la modification mineure au sens de l'article 122 OC est en règle générale exclue, car dans la plupart des cas de nombreux intérêts publics risquent d'être touchés et les répercussions, notamment spatiales et environnementales, peuvent être considérables. L'élaboration des plans répond donc à un intérêt général et doit faire l'objet d'une procédure ordinaire.

3.3.2 Nécessité de procéder à une pesée des intérêts exhaustive

La construction de nouvelles places d'amarrage et la modification de places existantes (comme de toute autre installation à la surface du lac) n'est admissible qu'après une pesée des intérêts exhaustive. Une telle pesée des intérêts présuppose que la commune effectue, ou fait effectuer, les analyses nécessaires. Il convient notamment de faire l'inventaire des places d'amarrage disponibles (cf. annexes 1 et 4). La commune doit ensuite, lors de la planification, mettre en balance les différents intérêts en jeu, ce qui implique qu'elle

1. détermine les intérêts concernés,
2. apprécie ces intérêts, notamment en fonction du développement spatial souhaité et des implications potentielles, et
3. veille dans la mesure du possible à prendre en considération l'ensemble des intérêts concernés (cf. art. 3 OAT⁵).

La pesée des intérêts doit être rendue publique. La commune doit pouvoir démontrer que la solution retenue est conforme au droit et opportune.

3.3.3 Contenus de la pesée des intérêts

Lors de la pesée des intérêts, il convient de prendre en considération tous les éléments, notamment en veillant à

- protéger l'eau et le paysage (art. 1, al. 2, lit. a et 3, al. 2, lit. d LAT⁶; 54, al. 2, lit. a et d LC; et 1 LRLR);
- ménager l'aspect caractéristique du paysage et des localités, les sites évocateurs du passé, les curiosités naturelles et les monuments historiques (art. 3 LPN⁷ et art. 54, al. 2, lit. f LC);
- tenir libres les rives des lacs et faciliter au public l'accès aux rives et le passage le long de celles-ci (art. 3, al. 2, lit. c LAT; 54, lit. c LC; 1 et 4 LRLR; et 36a LEaux⁸);
- intégrer les constructions dans le paysage (art. 3, al. 2, lit. c LAT);
- maintenir les eaux dans un état naturel ou les aménager dans un état proche du naturel et éliminer les dangers sérieux qu'elles représentent (art. 2 LAE⁹);
- prendre en compte le besoin de nouvelles places d'amarrage ainsi que les autres intérêts privés et publics, surtout lorsqu'ils sont indiqués dans des plans directeurs ou sectoriels régionaux.

Les plans communaux destinés aux places d'amarrage (comme à toute autre installation à la surface du lac) doivent en outre respecter le droit supérieur. Il convient notamment d'observer les prescriptions suivantes:

- Si le projet porte atteinte à des biotopes dignes de protection, l'auteur de l'atteinte doit veiller à prendre des mesures particulières pour en assurer la meilleure protection possible, la reconstitution ou, à défaut, le remplacement adéquat (art. 18, al. 1^{er} LPN¹⁰).
- Dans les zones alluviales d'importance nationale, on n'admettra de dérogation au but visé par la protection que pour des projets dont l'emplacement s'impose directement par leur destination et qui servent un

⁵ Ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1)

⁶ Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700)

⁷ Loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451).

⁸ Loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux; RS 814.20)

⁹ Loi du 14 février 1989 sur l'entretien et sur l'aménagement des eaux (loi sur l'aménagement des eaux, LAE; RSB 751.11, en cours de révision).

¹⁰ Loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451)

autre intérêt public prépondérant d'importance nationale (art. 4, al. 2 de l'ordonnance sur les zones alluviales¹¹).

- Dans les bas-marais d'importance nationale, toute construction ou installation est interdite (art. 5, al. 2, lit. b de l'ordonnance sur les bas-marais¹²). Dans les bas-marais d'importance régionale, les constructions et les installations ne sont admissibles que dans des cas exceptionnels (art. 22 en relation avec l'art. 19 de la loi sur la protection de la nature¹³).
- Dans les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale et nationale, il convient de tenir compte des objectifs de protection (art. 6, al. 1 OROEM¹⁴).
- La végétation des rives (roselières et jonchées, végétation alluviale et autres formations végétales naturelles riveraines) ne doit pas être essartée ni recouverte ou détruite d'une autre manière (art. 21, al. 1 LPN). La suppression de la végétation existant sur des rives ne peut avoir lieu que sur la base d'une dérogation accordée uniquement à des projets qui ne peuvent être réalisés ailleurs et qui ne contreviennent pas à la législation en matière de police des eaux et de protection des eaux (art. 22, al. 2 LPN).
- Les bâtiments et installations dans les eaux, au bord, au-dessus ou sous celles-ci et dans les zones riveraines protégées [...], nécessitent une autorisation de police des eaux (art. 48 LAE).
- Dans l'espace réservé aux eaux selon l'article 36a LEaux et les articles 41a et 41b OEaux¹⁵, il convient de respecter les restrictions prévues à l'article 41c OEaux.
- Les cours d'eau ne doivent ni être couverts ni mis sous terre (art. 38 LEaux).
- Il est interdit d'introduire des substances solides dans les lacs; le remblayage ne peut être autorisé que dans des cas particuliers (art. 39 LEaux).
- La préservation des rives naturelles et de la végétation aquatique servant de frayères aux poissons ou d'habitat à leur progéniture doit être assurée (art. 7, al. 1 LFSP¹⁶). Toute intervention sur les eaux, leur régime ou leur cours, ou encore sur les rives ou le fond des eaux est soumise à une autorisation relevant du droit de la pêche si elle est de nature à compromettre la pêche (art. 8, al. 1 LFSP). Les mesures requises doivent être imposées en tenant compte des conditions naturelles et, le cas échéant, d'autres intérêts (art. 9, al. 1 LFSP). Si on ne peut trouver aucune mesure permettant d'empêcher que la pêche soit gravement compromise, la décision doit tenir compte de tous les intérêts en présence (art. 9, al. 2 LFSP).
- Dans la mesure où la navigation est possible sur une voie d'eau et où elle n'est ni interdite, ni restreinte, la navigabilité doit être maintenue (art. 5, al. 1 LNI¹⁷).

3.3.4 Instruments envisageables

Un plan destiné aux places d'amarrage (comme à toute autre installation à la surface du lac) ne peut ni ne doit être élaboré hors de son contexte spatial. Au contraire, il doit être coordonné avec les autres plans de la commune, notamment avec le plan de protection des rives selon la LRLR. Si le projet ne touche pas uniquement la surface des eaux, mais également la rive, le plan destiné à la nouvelle installation ou à la modification de celle qui existe doit donc être coordonné avec le plan de protection des rives. Il convient dans tous les cas d'éviter d'avoir, pour un même secteur, à la fois un plan de protection des rives et un plan ad hoc pour les places d'amarrage. Un tel recoupement non seulement rend plus difficiles les recherches visant à déterminer le droit applicable, mais en plus on risque de voir apparaître des contradictions matérielles entre les différents plans. Il convient donc de retenir une des deux solutions ci-dessous:

¹¹ Ordonnance du 28 octobre 1992 sur la protection des zones alluviales d'importance nationale (ordonnance sur les zones alluviales; RS 451.31)

¹² Ordonnance du 7 septembre 1994 sur la protection des bas-marais d'importance nationale (ordonnance sur les bas-marais; RS 451.33)

¹³ Loi du 15 septembre 1992 sur la protection de la nature (RSB 426.11)

¹⁴ Ordonnance fédérale du 21 janvier 1991 sur les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale et nationale (OROEM; RS 922.32)

¹⁵ Ordonnance du 28 octobre 1998 sur la protection des eaux (OEaux; RS 814.201).

¹⁶ Loi fédérale du 21 juin 1991 sur la pêche (LFSP; RS 923.0)

¹⁷ Loi fédérale sur la navigation intérieure (LNI; RS 747.201)

- a) En général, les contenus concernant les places d'amarrage sont intégrés directement dans le plan de protection des rives selon la LRLR. Avec cette procédure, seul le plan de protection des rives est modifié.
- b) Lorsque les circonstances l'exigent, un plan spécifique peut être édicté pour les installations concernant les places d'amarrage, en général un plan de quartier (PQ) au sens de l'article 88 LC. Le secteur couvert par ce plan est dans le même temps retiré du périmètre du plan de protection des rives selon la LRLR, et le nouveau PQ doit également mettre en œuvre les dispositions de la LRLR dans la zone riveraine. Il convient notamment de transférer dans le PQ les contenus du plan de protection des rives qui resteront valables sur son périmètre. Selon cette procédure, il faut édicter un nouveau PQ et modifier le plan de protection des rives, c'est-à-dire l'abroger pour le secteur couvert par le PQ.

Si une installation destinée à des places d'amarrage est étroitement liée à d'autres projets (de construction) proches de la rive, il est également imaginable de désigner dans un premier temps une zone à planification obligatoire (ZPO) au sens des articles 73, al. 2 et 92 ss LC et d'inclure les dispositions relatives aux places d'amarrage contraignantes pour les propriétaires fonciers dans les prescriptions de la ZPO.

3.3.5 Autres exigences posées aux plans communaux

Lors de la procédure d'édition des plans, il convient de déterminer le nombre ainsi que la superficie (sur l'eau) de toutes les places d'amarrage à créer ou à conserver (voir annexe 3). Il n'est pas admissible de reporter la détermination de ces paramètres à la procédure d'octroi du permis de construire (à venir), car il est impossible de procéder à la pesée des intérêts requise s'ils ne sont pas connus.

Le périmètre couvert par le plan communal doit être délimité sur la base de critères objectivement justifiés. Si plusieurs installations devaient être modifiées ou créées dans une zone d'un seul tenant, il s'agit d'élaborer un seul plan global et d'éviter de créer un « mini-plan » pour chaque modification mineure. De même, lors du choix du périmètre, il faut tenir compte de la desserte terrestre des nouvelles places d'amarrage et des éventuelles infrastructures supplémentaires nécessaires (places de stationnement, sanitaires, rampes de mise à l'eau, etc.).

Les plans d'affectation ne peuvent remplir leur fonction que s'ils jouissent d'une certaine stabilité. Ils ne doivent donc être revus, et le cas échéant adaptés, que lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées depuis leur édition (art. 21, al. 2 LAT). Le principe de la stabilité des plans doit bien entendu également être pris en compte lors de la mise en œuvre des plans sectoriels.

Selon le chiffre 13.3 de l'annexe 1 OEIE¹⁸, les ports de plaisance comptant plus de 100 places d'amarrage dans les lacs ou plus de 50 places d'amarrage dans les cours d'eau doivent faire l'objet d'une étude d'impact sur l'environnement (EIE). Pour les plus petites installations, une EIE n'est certes pas requise, mais la commune doit fournir à l'OACOT un rapport au sens de l'article 47 OAT, dans lequel elle démontre la conformité du plan aux buts et aux principes de l'aménagement du territoire, prend en considération les observations émanant de la population, les conceptions, les plans sectoriels et le plan directeur, ainsi que les exigences du droit supérieur, notamment de la législation sur la protection de l'environnement.

3.4 Tâches d'aménagement dans les secteurs à examiner

3.4.1 Consignes contenues dans les plans sectoriels

Les plans sectoriels contiennent des consignes de deux natures pour les secteurs à examiner. D'une part ils désignent les zones dans lesquelles des modifications sont nécessaires dans le domaine des places d'amarrage, montrant en général dans le même temps le potentiel de création de places supplémentaires. D'autre part ils indiquent les conditions (restrictives) à remplir dans chaque cas pour augmenter le nombre de places. Ces consignes sont présentées et décrites de manière plus détaillée dans les fiches d'objet.

Il faut notamment relever que le développement des secteurs à examiner dépend en partie d'autres projets (p. ex le tunnel CFF à Gléresse, le plan d'affectation *AGGLO/ac* à Nidau, l'édition de nouvelles prescriptions rela-

¹⁸ Ordonnance du 19 octobre 1988 relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE; RS 814.011)

tives à l'affectation de la zone *Gwattlischemoos – Kanderkies* à Spiez). En outre, dans ces secteurs, il est la plupart du temps nécessaire d'examiner en profondeur certaines questions techniques ou juridiques afin de disposer des bases requises pour la pesée des intérêts à venir, comme lorsqu'il s'agit de déterminer la valeur en termes de protection de la nature, du paysage ou des sites d'une zone prévue pour de nouvelles places d'amarrage.

Si des places d'amarrage doivent être supprimées, il ne faut pas oublier que la garantie des droits acquis s'applique aux places qui sont au bénéfice d'un permis de construire, et que des concessions octroyées peuvent aussi le cas échéant en entraver la suppression (cf. annexe 2).

3.4.2 Contenus de la pesée des intérêts exhaustive

Une particularité des secteurs à examiner est que les fiches d'objet déterminent à l'avance dans les plans sectoriels les questions à traiter ainsi que le résultat de la pesée des intérêts (p. ex. en indiquant le nombre maximum de places d'amarrage supplémentaires possibles, ou le nombre de celles à supprimer, le long d'un secteur de rive).

La présence d'une fiche d'objet ne délie toutefois pas la commune de la responsabilité de procéder à sa propre pesée des intérêts sur la base des conditions locales. En ce qui concerne les contenus de la pesée des intérêts et la procédure applicable, voir les indications relatives aux secteurs de consolidation (3.3.2 et 3.3.3).

Suivant les circonstances, la suppression de places d'amarrage peut entraîner le paiement d'indemnités (cf. annexe 2). De telles conséquences financières doivent également être prises en compte dans la pesée des intérêts. Se pose alors notamment la question de la proportionnalité de l'indemnité prévue dans la législation. Autrement dit, il faut examiner si l'on peut offrir aux personnes concernées un dédommagement équitable en nature, et si l'éventuel versement d'une indemnité est proportionnel au résultat escompté.

3.4.3 Instruments envisageables

Dans les secteurs à examiner, les instruments disponibles pour l'édiction de nouvelles prescriptions en matière d'affectation sont en principe les mêmes que dans les secteurs de consolidation (3.3.4).

Dans certains secteurs à examiner, le remaniement des places d'amarrage dépend de l'édiction de nouvelles prescriptions en matière d'affectation (*AGGLOlac* à Nidau, *Gwattlischemoos – Kanderkies* à Spiez) ou de l'édiction d'autres plans (tunnel CFF de Gléresse). Dans de tels cas, l'édiction de nouvelles prescriptions relatives aux places d'amarrage doit être coordonnée (temporellement) avec celle des autres prescriptions. Dans la mesure où de nouveaux plans d'affectation communaux destinés au logement et aux services doivent être édictés (Spiez et Nidau), il est concevable, voire requis, d'y intégrer les prescriptions relatives aux places d'amarrage et à la régénération de secteurs comportant actuellement des installations. A cet égard, on peut d'une part imaginer l'édiction de zones à planification obligatoire au sens des articles 73, al. 2 et 92 ss LC prévoyant également des dispositions – contraignantes pour les propriétaires fonciers – relatives à de nouvelles places d'amarrage ou à la suppression d'installations, dispositions qui devraient par la suite être mises en œuvre dans le plan de quartier édicté par le conseil communal. Et d'autre part on peut pour une telle zone prévoir d'édicter directement un plan de quartier au sens des articles 88 ss LC (élément constitutif de la réglementation fondamentale en matière de construction).

Il convient dans les deux cas de prêter attention au fait que les secteurs à examiner prévus dans les fiches d'objet des plans sectoriels recouvrent sans exception d'assez grandes zones ou surfaces. Il ne sera donc en principe guère possible de maintenir inchangés les plans de protection des rives en vigueur, en en abrogeant simplement de petits secteurs partiels pour les remplacer par de nouveaux plans concernant les places d'amarrage, sans qu'il y ait d'autres répercussions sur les plans actuels.

3.4.4 Autres exigences posées aux plans communaux

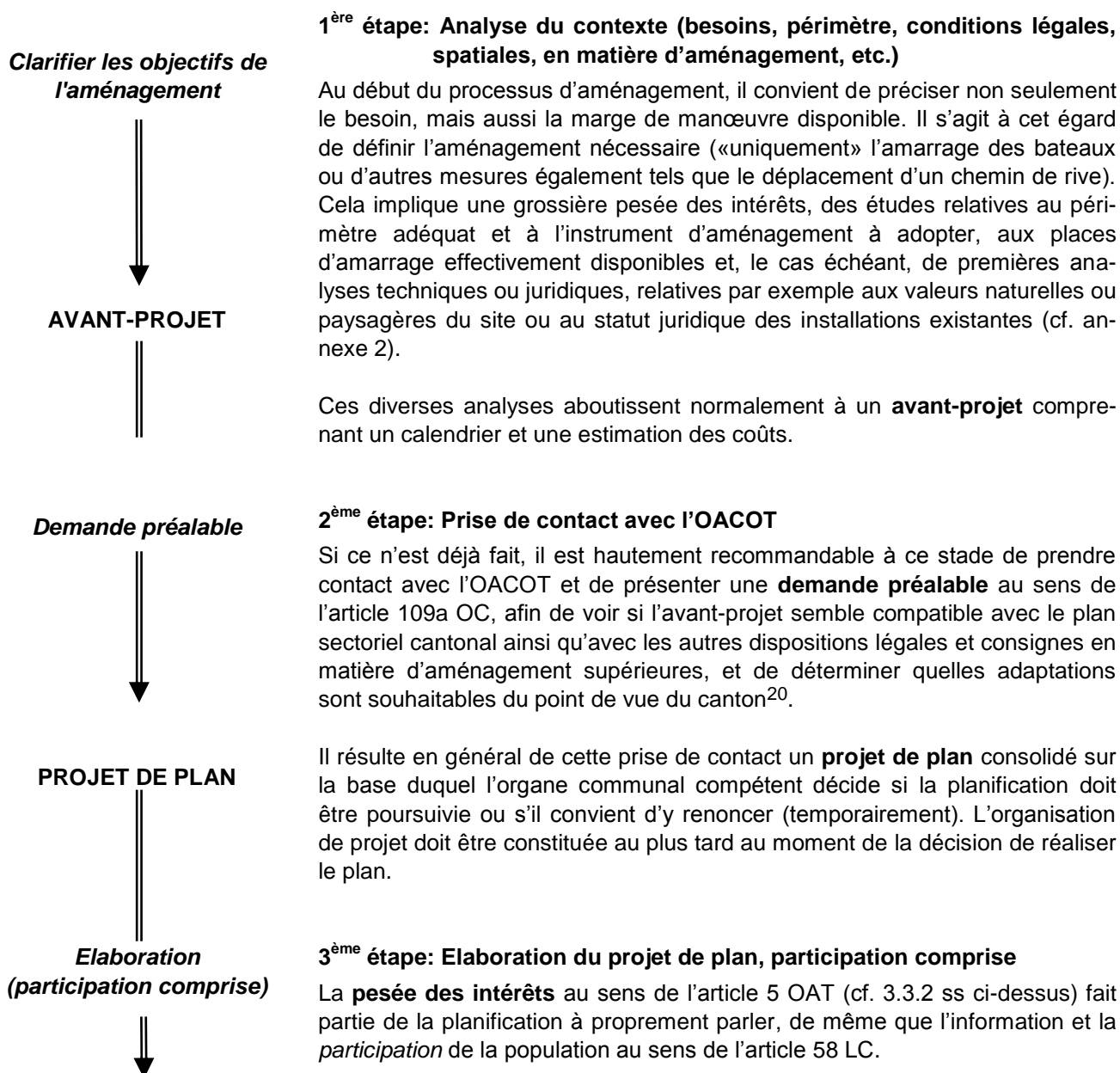
Les explications présentées au chiffre 3.3.5 concernant la détermination de l'emplacement et du nombre des places d'amarrage dans la procédure d'aménagement, la délimitation du périmètre couvert par le plan, la stabilité des plans et l'obligation de procéder à une EIE dans les secteurs de consolidation s'appliquent aussi aux secteurs à examiner.

3.4.5 Calendrier

Les fiches d'objet des plans sectoriels donnent également des indications sur le délai de réalisation. Dans la mesure où cette réalisation dépend de la mise en œuvre d'autres projets (Gléresse, *AGGLOlac* Nidau, Spiez), ces derniers déterminent le calendrier. Si ces autres projets échouent et ne sont pas réalisés, il conviendra d'adapter les fiches d'objet en conséquence.

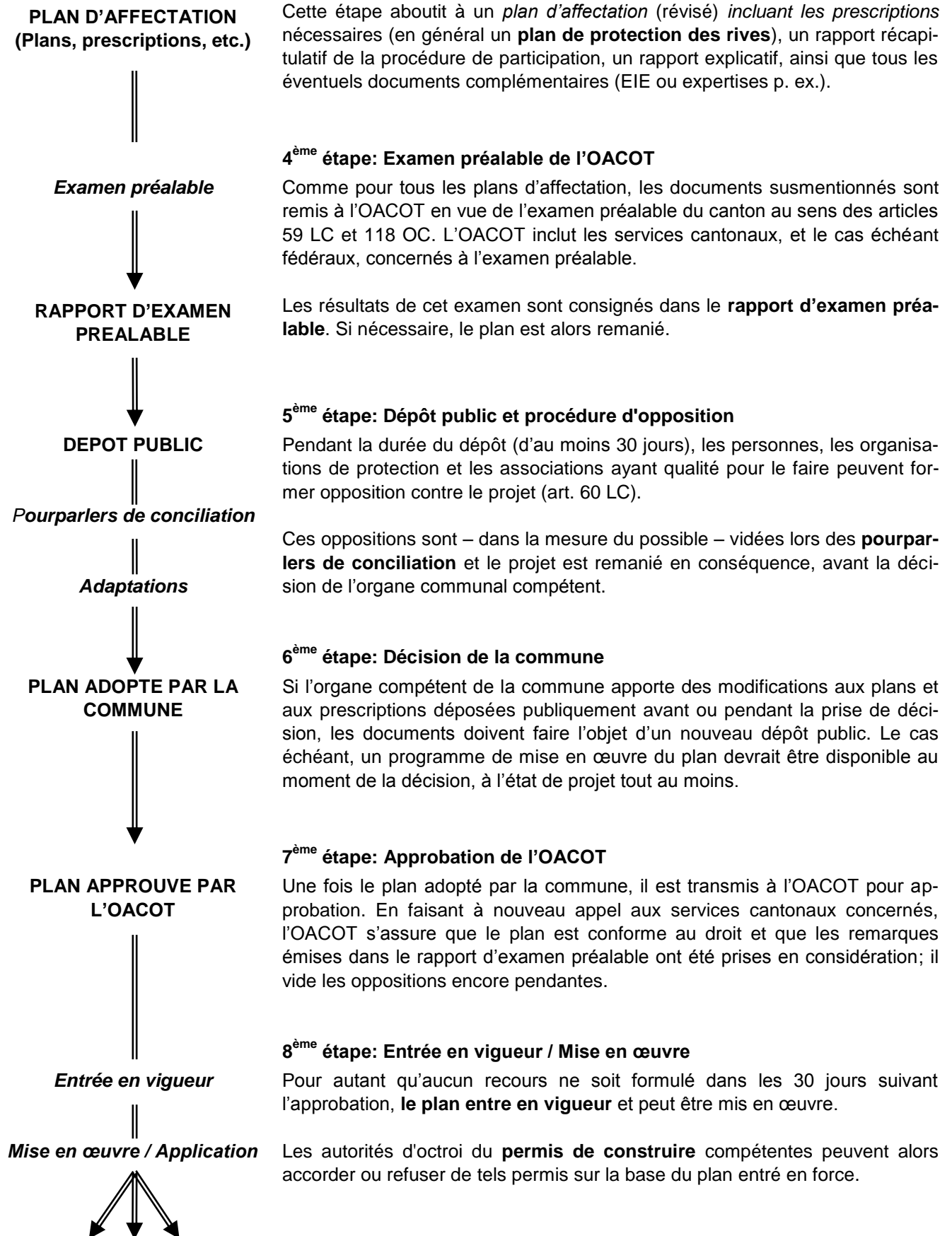
Annexe 1: Procédure type idéale

La possibilité, ou la responsabilité, d'édicter des plans d'affectation concernant la surface du lac est certes nouvelle pour les communes riveraines, comme pour les services cantonaux, mais elle peut en principe être abordée comme les autres procédures d'édiction des plans. Ci-dessous les huit principales étapes d'une procédure type idéale sont présentées sous forme de schéma commenté¹⁹. Ce schéma s'applique aussi bien à l'aménagement des secteurs de consolidation (en jaune) qu'aux secteurs à examiner (en rouge), des divergences étant bien entendu possibles, sinon indispensables, en fonction du contexte et de l'objectif de l'aménagement.



¹⁹ Voir à cet égard le Guide de l'aménagement détaillé publié par l'OACOT en 2002, téléchargeable à l'adresse www.be.ch/oacot

²⁰ Il se peut également qu'une adaptation du plan sectoriel cantonal de la navigation de plaisance soit requise avant qu'un plan d'affectation communal puisse être élaboré (p. ex. la modification des dispositions d'une fiche d'objet, ou la transformation d'un secteur de consolidation (en jaune) en secteur à examiner (en rouge). Pour des questions de lisibilité, ces cas particuliers ne sont pas abordés ici.



Annexe 2: Suppression de places d'amarrage

La nécessité de supprimer des places d'amarrage pose des questions juridiques délicates. Dans de tels cas, une analyse méticuleuse de la situation juridique et des mesures requises est indispensable. La procédure décrite ci-après est recommandée.

Première étape: Analyse du statut juridique de chaque place d'amarrage à supprimer

La question de savoir si une place d'amarrage peut être supprimée, ou quelle indemnisation sa suppression impliquerait, dépend de son statut juridique. Dans le passé, les places d'amarrage ont été «autorisées» au moyen de divers instruments²¹. Les bases légales doivent donc être analysées de cas en cas. Il convient notamment d'examiner les points suivants:

Un permis de construire a-t-il été octroyé pour la place d'amarrage? Si oui, par qui? Le permis a-t-il été octroyé pour une durée déterminée ou indéterminée?

Une concession a-t-elle été octroyée pour l'utilisation de la surface du lac, ou une autorisation d'usage commun accru a-t-elle été accordée (cf. art. 8 de la loi sur la navigation²²)? Si oui, quand? La concession ou l'autorisation a-t-elle été octroyée pour une durée déterminée ou indéterminée? Est-elle le cas échéant résiliable?

Deuxième étape: Recherche d'une solution consensuelle

La suppression d'une place d'amarrage est grandement facilitée lorsque son utilisateur ou son utilisatrice est d'accord avec cette suppression. Tel sera probablement le cas lorsque la place d'amarrage doit uniquement être déplacée, c'est-à-dire lorsqu'une place de substitution peut être proposée.

Troisième étape: Examen de la suppression d'une place contre la volonté de son utilisateur ou de son utilisatrice et éventuelle création d'un titre d'expropriation

Si l'utilisateur ou l'utilisatrice n'accepte pas la suppression, la commune doit examiner si, et par quels moyens, elle peut l'imposer. Un tel examen soulève des questions juridiques complexes, raison pour laquelle il est recommandé de faire appel à un spécialiste en temps voulu. Les possibilités varient en fonction du statut juridique de la place d'amarrage.

- Dans certains cas, une suppression forcée suite à une *déclaration unilatérale* de la collectivité publique est possible, par exemple pour des places d'amarrage ne disposant pas d'un permis de construire, ou uniquement d'un permis à validité déterminée, ou pour lesquelles le titre juridique autorisant l'utilisation du domaine public (concession ou autorisation d'usage commun accru) a une validité déterminée ou est révocable. Il en est de même des places détenues par le canton ou la commune et qui sont simplement louées à des tiers. Dans tous ces cas, les démarches requises pour la suppression doivent être entreprises à temps (p. ex. résiliation du bail ou dénonciation de l'autorisation d'usage commun accru).
- Si la place d'amarrage est au bénéfice d'un permis de construire à validité indéterminée et/ou d'une concession toujours valable, la commune doit prévoir dans le plan les *restrictions du droit de propriété* nécessaires pour pouvoir imposer une suppression. Il convient à cet égard de tenir compte du fait que les constructions et installations disposant d'un permis de construire jouissent de la garantie des droits acquis et que les concessions valables ne peuvent être révoquées ou restreintes qu'à de strictes conditions. Dans de nombreux cas, une suppression forcée requiert une *expropriation formelle* en plus des restrictions nécessaires du droit de propriété prévues dans le plan. Lors de l'élaboration du plan, la commune doit donc veiller à ce qu'il inclue un droit d'expropriation.
Si des installations servant aux places d'amarrage doivent effectivement être détruites (des champs de bouées p. ex.) la commune doit en principe délimiter une zone affectée à des besoins publics (ZBP; espaces d'utilité publique) au sens de l'article 77 LC et inclure dans les prescriptions accompagnant le plan les restrictions nécessaires du droit de propriété ainsi que la destination de la ZBP (p. ex. régénération, espace destiné à la baignade). L'affectation de la zone confère à la collectivité publique le droit

²¹ Concernant la distinction entre la concession et l'autorisation d'usage commun accru, voir la jurisprudence administrative bernoise in JAB 1988 p. 74 c. 3

²² Loi du 19 février 1990 sur la navigation et l'imposition des bateaux (loi sur la navigation; RSB 767.1). De par son contenu, «l'autorisation» mentionnée à l'article 8 peut être aussi bien une autorisation d'usage commun accru qu'une concession (cf. JAB 1996 p. 528 c. 2b, et 1998 p. 308 c. 5)

d'expropriation si une telle action devient nécessaire (cf. art. 128, al. 1, lit. a LC). La délimitation d'une telle zone n'est possible que lorsqu'un intérêt public suffisant justifie le dégagement du secteur, et donc la suppression de places d'amarrage.

Dans certains cas, la destruction d'installations n'est pas nécessaire et il suffit d'en interdire l'usage comme place d'amarrage (p. ex. dans le cas de hangars à bateaux dont l'accès aux eaux libres traverse une roselière digne de protection). Dans de tels cas, la commune peut délimiter (à l'intérieur d'une zone) un périmètre destiné au maintien et au rétablissement des rives dans un état proche de l'état naturel (cf. art. 3, al. 1, lit. d LRLR) et inclure dans les prescriptions y relatives les restrictions nécessaires du droit de propriété, notamment l'interdiction d'utiliser l'installation comme place d'amarrage. Si la mise en œuvre de l'interdiction d'utilisation devait requérir une expropriation formelle, la présence d'un tel secteur confère également le droit d'expropriation à la collectivité publique (cf. art. 128, al. 1, lit. a et d LC). Une telle mesure n'est également possible que lorsqu'il existe un intérêt public prépondérant, qui doit être établi lors du processus d'aménagement.

Si la suppression de places d'amarrage requiert une expropriation, elle entraînera en général le versement d'une indemnisation car, de par la Constitution, une pleine indemnité est due en cas d'expropriation (cf. art. 26, al. 2 Cst²³ et 5, al. 2 LAT²⁴). Ces coûts potentiels doivent être déterminés lors de l'élaboration du plan et pris en compte dans la pesée des intérêts.

Si un plan d'affectation permet la construction de places d'amarrage de substitution, il convient de garantir en droit que les nouvelles places ne pourront être exploitées que lorsque la destruction des places à supprimer sera entamée. Cette exigence doit être expressément précisée dans les prescriptions concernant les nouvelles places.

²³ Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst; RS 101).

²⁴ Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (Loi sur l'aménagement du territoire, LAT; RS 700).

Annexe 3: Modèle de prescriptions

A Réglementation

Territoire concerné

Côté lac ou rivière, l'adaptation du plan d'affectation communal inclut toutes les surfaces pour lesquels une adaptation est nécessaire. Côté terre ferme, des adaptations ne sont requises que là où les mesures prévues sur l'eau ont des implications sur le terrain (p. ex. nouvel accès, places de stationnement, sanitaires, places de stationnement pour youyous).

Contenus de la réglementation

Dans les prescriptions du plan d'affectation, d'une part il faut déterminer l'emplacement, le type et le nombre des places d'amarrage prévues, et d'autre part il s'agit de délimiter des zones ad hoc si des éléments de constructions ou d'installations situés sur l'eau doivent être interdits à l'amarrage. Lorsque des places d'amarrage disposant d'un permis de construire ou d'une concession doivent être supprimées, il convient de procéder à l'affectation à une zone qui confère le droit d'expropriation à la commune (cf. annexe 2).

B Contenus du plan d'affectation

Un plan d'affectation doit en principe inclure les contenus suivants (cf. légende dans le modèle de plan):

- Le périmètre du plan (élargissement par rapport au plan de protection des rives en vigueur).
- Les surfaces destinées aux places d'amarrage, c'est-à-dire celles sur lesquelles la construction et l'exploitation de places d'amarrage sont possibles (présentation distincte des surfaces destinées à des places rattachées au sol et de celles destinées à des bouées). Il s'agit pour de telles surfaces de toujours indiquer le nombre de places d'amarrage maximum, et de préciser s'il s'agit de places destinées à une utilisation durable ou de places pour bateaux de passage, c'est-à-dire destinées à un amarrage momentané. Il convient aussi de spécifier si les nouvelles places d'amarrage ne doivent disposer d'un permis de construire ou d'une concession que pour une durée limitée (p. ex. parce qu'il est prévu qu'à moyen ou à long terme, la surface du lac soit utilisée différemment).
- Les zones affectées à des besoins publics (ZBP; espaces d'utilité publique) au sens de l'article 77 LC, c'est-à-dire les surfaces sur lesquelles la réalisation d'un but d'utilité publique (réservation d'un espace destiné à la baignade, garantie de la circulation des bateaux de ligne, motifs écologiques...) ne permet pas la présence de constructions ou d'installations s'opposant au but visé, comme les places d'amarrage, et où les installations existantes doivent être détruites.
- Les secteurs destinés au maintien et au rétablissement des rives dans un état proche de l'état naturel (cf. art. 3, al. 1, lit. d LRLR), c'est-à-dire les surfaces sur lesquelles, en raison de l'intérêt public, aucune nouvelle installation destinée à des places d'amarrage ne peut être construite, et sur lesquelles les actuelles constructions et installations ne doivent certes pas être détruites, mais ne peuvent plus servir de places d'amarrage.

C Contenus des prescriptions du plan de quartier (modèles de formulation)

Surfaces destinées aux places d'amarrage

Les surfaces destinées aux places d'amarrage permettent la construction et l'exploitation

- de places destinées à une utilisation durable installées sur la rive ou rattachées à des bouées,
- de places pour bateaux de passage, destinées à un amarrage momentané.

Nombre de places d'amarrage admises:

- Secteur A1: 64 places de longue durée et 5 pour bateaux de passage rattachées au rivage
- Secteur A2: 4 places de longue durée rattachées à des bouées
- Secteur A3: 15 places de longue durée rattachées au rivage

Espace d'utilité publique (G; surface des eaux):

L'espace d'utilité publique (G) doit être maintenu libre de toute construction ou installation en vue de ... (*but*). Sont notamment interdites la construction et l'exploitation d'installations destinées aux places d'amarrage. Les installations existantes doivent être détruites. Le droit d'expropriation au sens de l'article 128 de la loi cantonale sur les constructions est valable pour l'espace d'utilité publique (G).






Secteur destiné au maintien et au rétablissement des rives dans un état proche de l'état naturel (B)

Ce secteur vise au maintien et au rétablissement des rives dans un état proche de l'état naturel et sert essentiellement à la protection de la roselière et d'autres valeurs naturelles. Les nouvelles installations destinées à des places d'amarrage n'y sont pas admises. Les actuelles constructions et installations peuvent y être maintenues, mais ne doivent plus servir de places d'amarrage. Le droit d'expropriation au sens de l'article 128 de la loi cantonale sur les constructions est valable pour l'espace d'utilité publique (B).

Modèle de plan



Légende:

-  Surfaces destinées à des places d'amarrage A
-  Espace d'utilité publique G
-  Secteurs destinés au maintien et au rétablissement des rives dans un état proche de l'état naturel B
-  Surface des eaux
-  Périmètre du plan

Échelle 1 : 2'000
Plan type

Annexe 4: Recensement des places d'amarrage existantes

Si les communes envisagent de remanier leur plan d'affectation en vue de la construction de nouvelles places d'amarrage, elles doivent en principe aussi faire l'inventaire des places d'amarrage disponibles dans le secteur de rive concerné (cf. ch. 3.3.2 et annexe 1). Cet inventaire doit inclure une représentation précise et explicite de toutes les places d'amarrage, y compris de leur type d'utilisation (longue durée ou bateaux de passage), et il est recommandé de déterminer en même temps le type de permis ou de concession dont disposent les places lorsque la suppression de certaines d'entre elles pourrait être envisagée (cf. annexe 2).

Les indications suivantes peuvent servir de base aux analyses:

- données géoréférencées de l'Office des immeubles et des constructions (OIC) (banque de données SIG en préparation);
- petites cartes contenues dans les plans directeurs concernant les places d'amarrage des années 90 (normalement à l'échelle de 1:1000 ou de 1:2000);
- photos ou données satellitaires actuelles (obtenues p. ex. sur le géoportail cantonal).

Le résultat de cet inventaire doit être annexé au dossier d'examen préalable avec des cartes à une échelle adéquate, par exemple comme élément du rapport explicatif.