République et Canton de Neuchâtel

COMMUNE DE LA TENE

Rapport du Conseil communal au Conseil général
relatif à
la motion interpartis du 7 septembre 2009 de plusieurs conseillers généraux, déposée par Nathalie Fellrath, et intitulée :
« Cheminement piétonnier au bord du lac »

Monsieur le président,
Mesdames, Messieurs,

1 Introduction

Au travers du présent rapport, le Conseil communal soumet à votre Autorité son rapport relatif à la motion du 7 septembre 2009 de plusieurs conseillers généraux, déposée par Nathalie Fellrath, intitulée : « Cheminement piétonnier au bord du lac », qui avait été acceptée par le Conseil général lors de sa séance du 1er octobre 2009.

2 Texte de la motion et développement

Depuis le 1er janvier 2009 la clinique psychiatrique de Préfargier a été reprise par le Centre Neuchâtelois de Psychiatrique (CNP) établissement cantonal de droit public.

Si, jusqu'alors le Conseil de Fondation de Préfargier s'opposait à l'ouverture du cheminement piétonnier au bord du lac (entre le Chalvaire et La Tène Plage) pour diverses raisons, cette motion ambitionne de permettre enfin l'application des dispositions légales cantonales et fédérales relatives au cheminement des piétons au bord du lac.

Le Conseil Communal est donc invité à négocier, notamment avec le Conseil d'administration du CNP, l'ouverture de ce cheminement, à l'instar de ce qui existe entre la Ramée et le Chalvaire.

La Tène, le 07 septembre 2009 – Nathalie Fellrath,

<u>Développement par les auteurs</u>

(extrait du procès-verbal de la séance du Conseil général du 1er octobre 2009)

Le règlement de l'accès aux piétons le long des rives du lac par l'intermédiaire d'une motion peut paraître surprenant tant l'évidence d'un tel accès semble aujourd'hui acquise. La dimension interpartis de la motion démontre, si besoin l'est encore, l'envie de chacune et de chacun de profiter de l'entier des rives de la commune. De très nombreux habitants de la commune ou de la région lui ont d'ailleurs témoigné leur impatience et leurs attentes pour l'ouverture de ce cheminement. Vieilles de plusieurs décennies, ces attentes seront-elles enfin concrétisées ? Il n'est plus exclu de rêver car plusieurs paramètres déterminants ont changé.

La paix des patients soignés dans la clinique psychiatrique de Préfargier était l'argument, avec un grand A, opposé à cette ouverture. Or, depuis quelques années, la prise en charge des patients souffrant de problèmes psychiatriques a fortement évolué. Ces derniers sont accueillis en clinique pour des séjours dont la durée moyenne est passée, en une décennie, de plusieurs mois à moins de trois semaines. La philosophie de prise en charge prévalant a également vécu ses petites révolutions. En même temps que la réduction de la durée des hospitalisations, les soins se sont orientés vers l'insertion, vers l'intégration des patients dans la société et leur maintien dans leur environnement familial. Après la mise à l'écart du patient, la psychiatrie s'est ouverte vers l'extérieur, vers l'environnement du patient. Aujourd'hui, vous avez donc plus de chance de croiser un patient de Préfargier dans les rues, les bus, les établissements publics ou encore dans les grandes surfaces de la commune que sur les rives de Préfargier.

Depuis le 1er janvier 2009, la clinique psychiatrique de Préfargier n'existe plus. Il faut parler du site de Préfargier du Centre Neuchâtelois de Psychiatrie, ou plus rapidement du CNP. Quel rapport me direz-vous? Et bien le CNP est une fondation de droit public, donc en d'autres termes, une presque propriété de l'Etat. Une parcelle, sise à l'Ouest du site de Préfargier du CNP et jouxtant la rive est restée propriété de la fondation qui gérait jusqu'au 31 décembre dernier la clinique. Mais cette fondation n'accueillera pas de patient sur des terres par ailleurs non-bâties. Vous l'admettrez, la donne est aujourd'hui bien différente et il serait dommage de ne pas profiter de l'opportunité qui nous est offerte de rendre ce cheminement possible.

Alors rendons à César ce qui appartient à César, rendons les rives du lac aux citoyens !

Cette motion a pour seule ambition de permettre l'application du bon sens, de répondre aux vœux des habitants de la commune, des nombreux promeneurs fréquentant ces magnifiques rives et des amoureux de la nature. Au diable l'argumentation juridique, au placard les lois fédérales et cantonales, même non-respectées en l'occurrence, et place au pragmatisme politique, au bon sens, aux bonnes volontés et réalisons ensemble ce projet ni révolutionnaire, ni onéreux.

Le Conseil communal est donc invité à négocier avec les partenaires impliqués l'ouverture de ce cheminement à l'instar de ce qui existe entre La Ramée et le Chalvaire.

[Le Conseil général est invité] à accepter cette motion et exprimer ainsi une forte volonté politique du Législatif de la commune de La Tène pour l'aboutissement des négociations que le CC ne manquera pas de conduire… et de réussir.

3 Contexte

Qui n’a jamais souhaité pouvoir longer librement les berges d’un lac ? Poser la question, c’est presque y répondre. Car qui n’apprécie pas de flâner, se promener, admirer le paysage et se détendre au bord d’un lac ?

Or, la réalité vécue par les nombreux promeneurs ou sportifs est toute autre ! Telle barrière, tel muret ou autre obstacle obligent immanquablement à devoir abandonner temporairement les berges, pour contourner une propriété privée ou publique avant de pouvoir à nouveau les rejoindre.

Ce constat est bien entendu valable à La Tène, où deux endroits sont inaccessibles, à savoir les berges incluses dans le périmètre de l'établissement de soins de Préfargier (entre le Chalvaire et le site touristique de La Tène) et celles du canal de La Thielle qui sont occupées par l'entreprise Eugène Bühler et Fils SA.

Aussi, en période de démocratisation et de développement des activités de loisirs en plein air, par exemple les randonnées, les balades à vélo, les activités nautiques, la pratique de la pêche, la natation, etc., il est légitime de s'interroger si ces verrous d'accès au lac peuvent être maintenus ou non.

Répondre à cette question implique d'analyser et de peser les intérêts en présence, d'une part du public à accéder au lac pour des activités essentiellement de détente et, d'autre part, d'un établissement hospitalier à mener une certaine « politique » psychiatrique ou d'une entreprise privée à exercer son activité dans le cadre d'une concession étatique.

Alors même que le Conseil communal partage l'objectif visé par la motion, objet du présent rapport, à savoir négocier avec les acteurs concernés, notamment le Centre neuchâtelois de psychiatrie (ci-après : le CNP) pour que les berges du lac soient complètement accessibles au public, il n'en reste toutefois pas moins lié par le cadre légal en vigueur, le régime d'affectation des parcelles sous examen ainsi que par le partage des compétences entre l'Etat, les communes et les autres acteurs concernés.

Le développement ci-dessous est limité à la problématique de l'accès du public aux berges de Préfargier, qui est concernée par la motion, et non pas à celles du canal de La Thielle.

4 Cadre légal

Le principe du libre accès aux berges des lacs (et aux cours d'eau) est un droit figurant dans diverses lois fédérales et cantonales. Ce droit, comme tout droit, n'est toutefois pas absolu et il est l'objet de limitations.

Ainsi, la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT ; RO 1979 1573), du 22 juin 1979, prévoit à son article 3 alinéa 2 lettre c qu'il convient de tenir libres les bords des lacs et des cours d'eau et de faciliter au public l'accès aux rives et le passage le long de celles-ci.

Ce principe est repris par la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT ; RSN 701.0), du 2 octobre 1991, qui stipule à son article 18 alinéa 3 que l'accès des rives au public et le passage de celles-ci sont préservés ou rétablis dans le respect de l'intérêt général. L'alinéa 4 de cette disposition prévoit cependant une première limitation, à savoir qu'il réserve certaines autres dispositions légales, dont celles sur les forêts, la protection des monuments et des sites, mais également sur les eaux.

Or, la loi cantonale sur les eaux (LEaux ; RSN 731.101), du 24 mars 1953, mentionne à l'article 11 alinéa premier que chacun a le droit de passer sur les rives des lacs de Neuchâtel et de Bienne … sauf si elles dépendent d'établissements hospitaliers reconnus d'intérêt public par le Conseil d'Etat.

Agée de près de 60 ans, cette seconde limitation légale du libre accès aux berges avait à l'époque explicitement été motivée par la présence au bord du lac de la Maison de santé de Préfargier.

L'intérêt public à la conduite d'un établissement de soins et à la préservation des intérêts des patients a donc historiquement été reconnu comme supérieur au libre accès du public aux berges du lac.

5 Acteurs en présence, négociations et prises de positions

La motion demandant d'entamer des négociations, il convient de donner quelques éléments d'information sur les acteurs en présence, les démarches effectuées par le Conseil communal et les prises de positions respectives.

Acteurs en présence

Le CNP, qui est un établissement de droit public autonome, est entré en fonction le 1er janvier 2009, avec pour mission de conduire la politique de soins en santé mentale dans le canton de Neuchâtel.

Comme le stipule la loi sur le CNP, adoptée par le Grand Conseil le 29 janvier 2008, le conseil d'administration en est le pouvoir supérieur, et donc l'interlocuteur des autorités communales.

Fort de 860 collaborateurs, le CNP regroupe aujourd'hui la Maison de santé de Préfargier, la clinique de La Rochelle, l'Hôpital psychiatrique cantonal de Perreux, le Centre psycho-social à La Chaux-de-Fonds et à Neuchâtel, le Service médico-psychologique pour enfants et adolescents.

Le Conseil communal a eu des contacts avec la direction du CNP, qui a fait l'intermédiaire auprès du conseil d'administration.

Créée le 18 août 1848 sous l'ancien droit civil neuchâtelois, la Fondation de la Maison de santé de Préfargier (ci-après : la Fondation) a géré le site de Préfargier[1] jusqu'à fin 2008, date à laquelle elle a transféré à l'Etat de Neuchâtel les bâtiments hospitaliers et le jardin qui s'étend jusqu'au lac, en octroyant simultanément un droit de superficie qui inclut grosso modo le nouvel article 4015 du cadastre de Marin-Epagnier.

Elle a modifié ses statuts le 18 décembre 2008 et elle s'appelle dorénavant la Fondation de Préfargier. Elle est aujourd'hui toujours reconnue d'utilité publique.

Le Conseil communal a des contacts avec Me François Knoepfler, représentant du conseil de fondation.

[1] L'implantation d'un hôpital psychiatrique sur le site de Préfargier remonte au milieu du 19e siècle.

Alors que la science psychiatrique pose ses fondements à la fin du 18e siècle et que son application demande des bâtiments adaptés, le premier asile de Suisse prévu spécifiquement pour les aliénés est construit à Genève, aux Vernets, en 1838. Cinq années plus tard, le 20 septembre 1843, un règlement neuchâtelois relatif « au placement des aliénés dans les établissements destinés à leur traitement » est promulgué. La Maison de Santé de Préfargier voit le jour 6 ans plus tard, le 1er janvier 1849. Elle est due à l'initiative privée d'Auguste-Frédéric de Meuron (1798-1852).

L'architecte Pierre-François-Philippon (1798-1858), guidé par les théories médicales des aliénistes, conçoit les plans qui sont exécutés par Louis Châtelain (1805-1885). A l'époque, la Maison de Santé de Préfargier est construite à la campagne, non loin du lac, pour bénéficier du calme et de la tranquillité nécessaires au traitement des malades. Cette situation permet des promenades dans la nature et dans le vaste parc qui entoure l'édifice. Elle facilite aussi l'isolement sans coupure totale de la population, étant donné la proximité de Neuchâtel et de certains bourgs de l'époque, dont Marin. Selon les théories de l'époque, la beauté du paysage exerce une influence positive sur l'état d'esprit des malades.

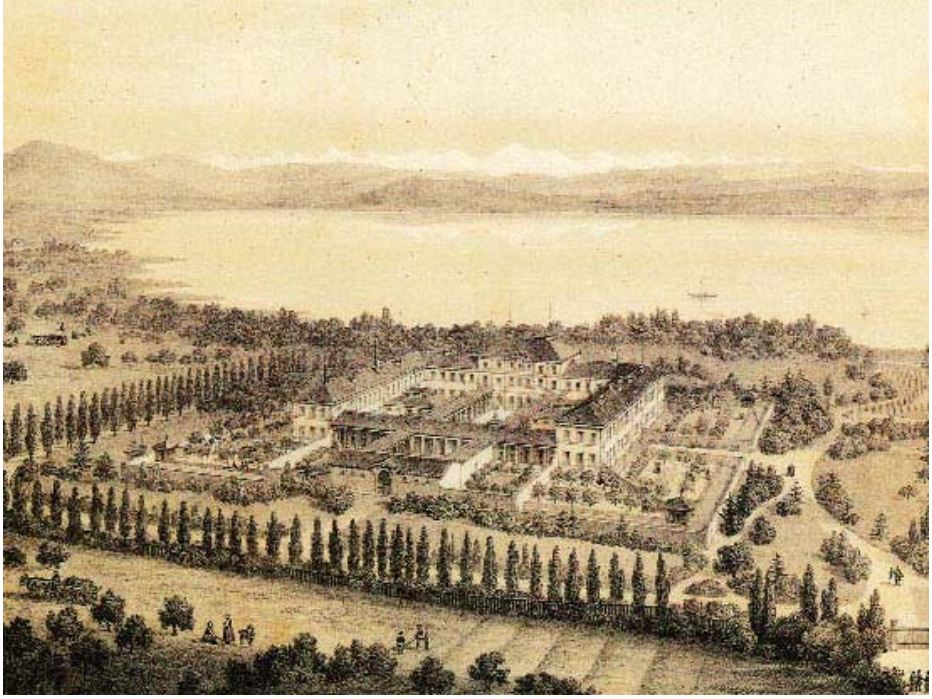

Figure 1 : lithographie « Maison de santé de Préfargier »,
Charles-Claude Bachelier, 1849,
conservée aux archives de l'Etat, Neuchâtel

Démarches du Conseil communal

En préambule sur ce point, le Conseil communal remarque qu'il n'a jamais cessé d'aborder la problématique de l'accès public aux berges du lac lors de ses échanges et rencontres avec les représentants de la Fondation, puis avec la direction du CNP. Cette problématique a toujours été l'objet de discussions franches, bien avant l'acceptation le 1er octobre 2009 de la motion objet du présent rapport.

Toutefois, la force de ladite motion a bien évidemment été d'obliger le conseil d'administration du CNP – nouveau « propriétaire » des lieux depuis le 1er janvier 2009 – à rapidement se positionner sur le droit d'accès public aux berges. L'expression de sa prise de position a toutefois pris quelque temps en raison d'autres priorités liées à la mise sur pied de la nouvelle organisation psychiatrique cantonale.

Par ailleurs, avant d'adresser sa réponse au Conseil général, le Conseil communal a également tenu à connaître les intentions de la Fondation concernant certains terrains qu'elle a conservé en pleine propriété à Marin, à proximité du CNP.

Voici quelques repères chronologiques, hors échanges téléphoniques, où la question de l'accès public aux berges a été abordée, à titre principal ou secondaire, tant avec la direction du CNP qu'avec les représentants de la Fondation de Préfargier :

19 juin 2008	correspondance du Conseil communal à la Fondation
30 juin	rencontre Conseil communal – Fondation
4 juillet	correspondance du Conseil communal à la Fondation
18 janvier 2009	rencontre Conseil communal – direction du CNP
15 septembre	correspondance du Conseil communal à la Fondation

20 septembre 2009	correspondance de la Fondation au Conseil communal
6 octobre	correspondance du Conseil communal à la Fondation
10 octobre	correspondance de la Fondation au Conseil communal
5 novembre	correspondance de la Fondation au Conseil communal
13 novembre	correspondance du Conseil communal à la direction du CNP
18 janvier 2010	rencontre Conseil communal – direction du CNP
29 janvier	correspondance du Conseil communal à la direction du CNP
9 juillet	correspondance du Conseil communal à la direction du CNP
10 septembre	correspondance de la Fondation au Conseil communal
29 octobre	correspondance du Conseil communal à la Fondation
15 décembre	correspondance de la direction du CNP au Conseil communal
23 décembre	correspondance du Conseil communal à la direction du CNP
7 février 2011	rencontre Conseil communal – direction du CNP

Prises de position

Comme l'on peut s'en douter, le conseil d'administration du CNP a intégralement repris pour son compte l'argumentation de la Fondation pour justifier son refus d'ouverture des berges au public.

Ainsi, il a été exposé que les patients traités dans le cadre du CNP doivent continuer à pouvoir disposer d'un cadre particulier marqué par une absence de contact avec l'extérieur.

En effet, selon son appréciation, le CNP regroupera dès l'automne 2011 l'ensemble de l'activité hospitalière psychiatrique du canton pour les adolescents et les adultes, un programme reposant sur le remodelage de la psychiatrie neuchâteloise décrit dans le plan d'actions 2010-2012 et qui a été approuvé par le Grand Conseil lors de sa session des 28 et 29 septembre 2010 (Cf. rapports 10.039 du Conseil d'Etat et de la commission « Centre neuchâtelois de psychiatrie » à l'appui d'un projet de décret approuvant les options stratégiques du CNP pour la période 2010-2012).

Le respect du patient et le besoin de confidentialité voire d'anonymat sont pour le CNP évidents, en particulier pour des patients adolescents. Une ouverture du sentier pédestre au bord du lac obligerait à clôturer le parc en amont de ce chemin et le CNP ne pourrait que regretter cet « enfermement ».

L'interdiction de passage du public sur cette portion des berges trouve également sa justification dans la différence entre hôpital somatique et hôpital psychiatrique. En particulier, la notion de respect du patient ne s'applique pas de la même façon selon qu'il souffre d'une appendicite ou d'une affection mentale. Dans le second cas, le contact avec le public peut être absolument contre-indiqué. Or, le parc de l'hôpital jusqu'au bord du lac entre dans les thérapies pratiquées à Préfargier, notamment à travers les réunions et groupes qui s'y déroulent.

Pour sa part, la Fondation, qui est devenue une interlocutrice ordinaire non protégée par la législation cantonale sur les eaux, a logiquement et implicitement exprimé une certaine réticence à ouvrir l'accès aux berges concernant les parcelles qu'elle gère en propre, motivée essentiellement par le fait que la création d'un chemin public, dans une zone fréquemment inondable, ne résoudra que partiellement la problématique.

S'agissant des parcelles affectées à l'établissement de soins, la Fondation a laissé le soin au CNP de prendre position, tout en citant la limitation prévue par la loi sur les eaux.

6 Affectation et état foncier actuel

Auparavant entièrement affectées aux activités psychiatriques de la Maison de Santé de Préfargier, les parcelles appartenant à la Fondation sur le site de Marin peuvent depuis la création du CNP, au 1er janvier 2009, être réparties en deux catégories :

- les parcelles qui font l'objet d'un droit de superficie en faveur de l'Etat et qui sont affectées à l'exploitation du site marinois du CNP, Préfargier
- les parcelles que la Fondation a conservé en pleine propriété, qu'elle gère selon ses nouveaux statuts, qui ne sont pas affectées au CNP et qui sont pour ainsi dire « indépendantes ».

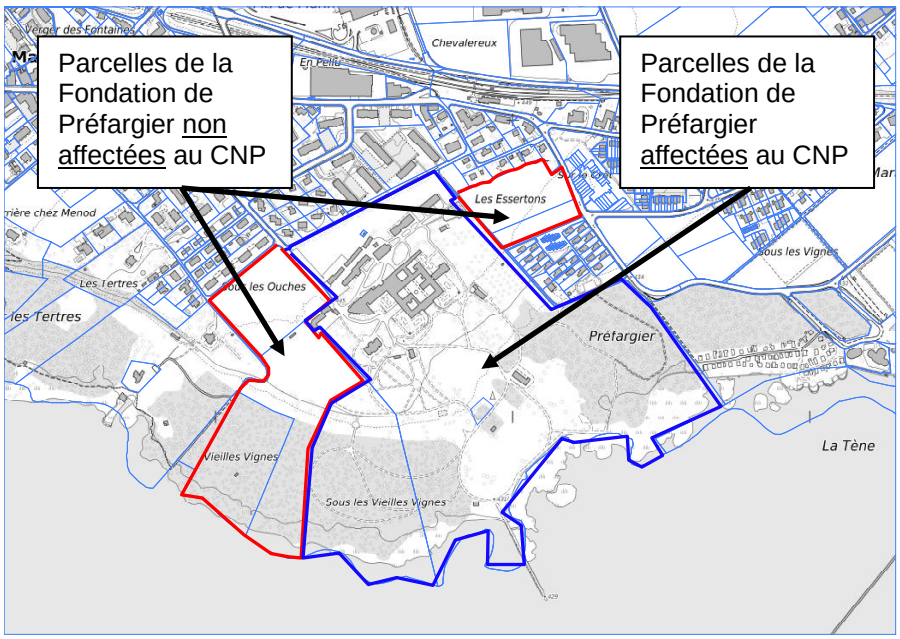

Figure 2 : Parcelles de la Fondation

En effet, la Fondation est toujours la propriétaire des immeubles formant le domaine de Préfargier, bien qu'elle ait octroyé au CNP un droit de superficie portant sur le nouvel article 4015 du cadastre de Marin-Epagnier qui comprend, grosso modo, les bâtiments hospitaliers et le jardin qui s'étend jusqu'au lac.

Elle a toutefois conservé en pleine propriété la majeure partie de l'article 4016 du cadastre de Marin-Epagnier, qui prolonge, dans sa partie Ouest le jardin attribué au CNP et elle possède également la surface située au Nord de cette parcelle, soit l'article 1583 du cadastre de Marin-Epagnier qui est constructible à l'heure actuelle.

Ces parcelles non affectées à l'établissement soins de Préfargier ne bénéficient donc aujourd'hui plus de la limitation prévue à l'article 11 de la loi sur la protection des eaux.

Lors des échanges de correspondance avec la Fondation, le Conseil communal a invariablement demandé que les plans de développement des parcelles sur lesquels travaille la Fondation incluent l'accès public aux berges.

7 Sentier lacustre neuchâtelois

La concrétisation de ce projet reflète la volonté de l'Etat de ne pas remettre en question la pesée des intérêts en faveur de l'établissement de soins de Préfargier au détriment de ceux du public à accéder aux berges du lac, raison pour laquelle il est ici cité.

Pour mémoire, en 2004, après 8 ans de travaux, le sentier lacustre, allant du Landeron à Vaumarcus, a été ouvert au public. Reposant sur un crédit accordé par le Grand Conseil au Conseil d'Etat en 1996, le passage le long des rives du lac de Neuchâtel a reposé sur la volonté cantonale d'enfin concrétiser le droit de passer librement prévu dans les lois fédérale et cantonale sur l'aménagement du territoire.

Réservé aux piétons, le sentier s'étend aujourd'hui sur 44 km, dont 34.5 km à proximité immédiate du lac. Il s'en éloigne quelque peu sur 9.5 km, soit au Landeron, à Monruz, à Chez-le-Bart et entre le pont de Sauges et Vaumarcus, notamment pour des raisons de protection de la nature, de topographie et à Préfargier … « compte tenu du statut d'établissement de soins reconnu d'utilité publique ».

La majorité du sentier fait partie du domaine public (33.5 km), mais il passe aussi sur les terrains de propriétés privées (5 km), sur des propriétés communes (3.6. km) et sur des terrains propriété de l'Etat de Neuchâtel (1.9 km)[2].

Clairement lors de la réalisation, la limitation d'accès aux berges sur le site de Préfargier n'a pas été remise en question par l'Etat, le respect de la tranquillité des malades figurant d'ailleurs dans les motifs invoqués par le Conseil d'Etat en 1996 pour expliquer au Grand Conseil pourquoi son projet de sentier lacustre – du Landeron à Vaumarcus – passerait, à Préfargier, derrière la clinique, et non à proximité immédiate du lac.

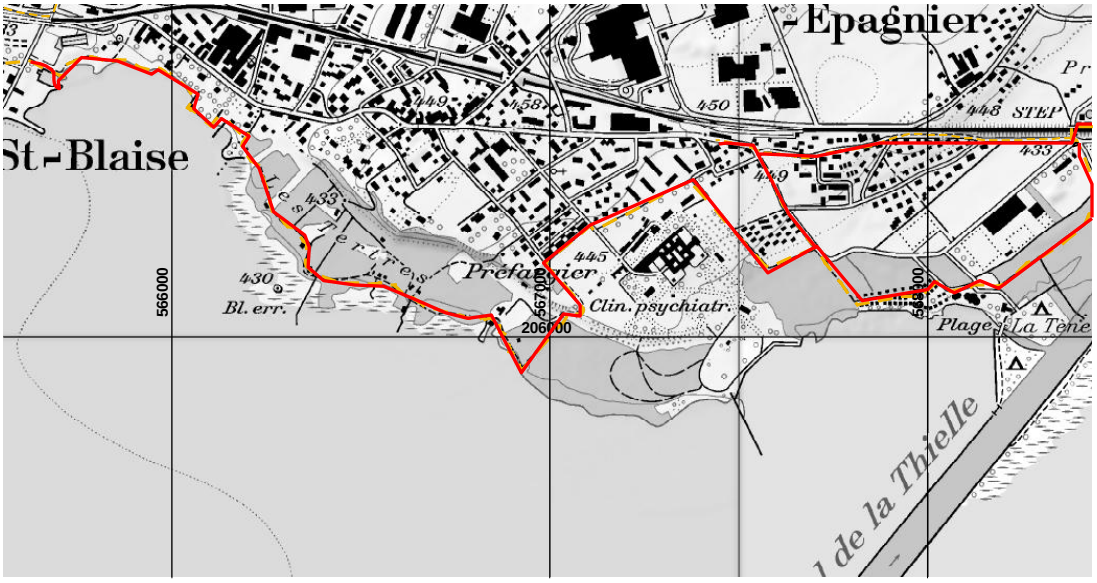

Figure 3 : Sentiers pédestres à Marin

[2] En comparaison, le canton de Vaud offre aux marcheurs un sentier de 44 km accessibles sur 87 km de rives de lacs et le canton de Genève offre 11 km accessibles sur 32.5 km de rives

8 Comparaison de la situation laténienne avec l'exemple vaudois de La Tour-de-Peilz

L'accès du public aux berges est une question récurrente en Suisse et telle ou telle autre situation fait parfois l'objet d'un compte rendu médiatique permettant de la comparer avec le cas laténien.

Ainsi, pour rappel, une initiative communale pour la création d'un sentier lacustre a été acceptée en votation populaire (54.8% de oui) le 28 novembre 2010 – il y a environ 7 mois – dans la commune vaudoise de La Tour-de-Peilz, ceci après avoir divisé ses habitants. Il appartient désormais aux autorités communales de plancher sur un projet de concrétisation.

Toutefois, il convient de relever que ce cas vaudois s'inscrit dans un cadre législatif différent et qu'il oppose des intérêts autres que ceux en concurrence à La Tène.

Alors que le récent « Plan directeur cantonal des rives vaudoises du Lac Léman », adopté par le Grand Conseil vaudois en 2000, prévoit le principe d'un chemin public continu le long des rives, directement en bord du lac, en déléguant aux communes la responsabilité de sa réalisation et en mettant à leur disposition de nouveaux moyens (p.ex. des crédits cantonaux pouvant aller jusqu'à 50% du coût total des aménagements), la législation neuchâteloise ne prévoit aucune mesure de délégation de compétences ni moyens financiers directs.

Par ailleurs, cet exemple vaudois a opposé des intérêts privés, soit celui des propriétaires riverains du lac à voir le périmètre de leurs propriétés et leur quiétude respectés, à celui du public à accéder aux berges. La situation laténienne est différente en ce sens que le droit d'accès du public aux berges est en conflit avec ceux d'un établissement de soins reconnu d'utilité publique, faisant partie du plan hospitalier cantonal, et des patients.

9 Prise de position du Conseil communal

Une motion est l'invitation du Conseil général au Conseil communal à étudier une question déterminée et à présenter un rapport sur le sujet dans un délai de 6 mois (article 73 du Règlement général de commune, du 19 février 2009). En l'espèce, la motion acceptée le 1er octobre 2009 a invité le Conseil communal à négocier, notamment avec le CNP, l'ouverture d'un cheminement piétonnier le long du lac.

Tout en expliquant le retard apporté à la communication du présent rapport par la nécessité de laisser le temps nécessaire à la direction du CNP de se déterminer sur la question de l'accès public aux berges et à la Fondation de présenter ses projets de développement des parcelles qui n'ont pas été transférées au CNP, le Conseil communal tient tout d'abord à rappeler qu'il est favorable à l'extension de l'accès public aux berges du lac, notamment sur le site de Préfargier.

Toutefois, le verrou constitué par l'article 11 de la loi sur la protection des eaux est une limitation légale que le Conseil communal ne peut pas contourner faute d'accord du CNP. En outre, il est remarqué qu'à l'heure actuelle, aucun indice ne semble indiquer une volonté du Législateur cantonal en vue de modifier voire d'abroger cette base légale et que, conséquemment, cette situation insatisfaisante est susceptible de durer de nombreuses années. Une amélioration sensible nécessitera encore de nombreuses démarches auprès des acteurs concernés !

Toutefois, le Conseil communal constate qu'une amélioration partielle interviendra lorsque la Fondation développera certains projets d'habitation sur les terrains jouxtant le CNP, proches du Chalvaire, et qu'elle a conservé en pleine propriété.

Même si la Fondation y voit pour l'instant quelques obstacles, le Conseil communal entend prolonger l'exercice du droit public d'accès aux berges vers l'Est en provenant du Chalvaire. Les conséquents travaux d'aménagement dans cette zone souvent inondée seront à charge de la collectivité publique, et il sied de garder à l'esprit qu'ils ne permettront pour autant pas d'ouvrir l'accès au domaine de Préfargier et que les promeneurs devront remonter rejoindre le Chemin du Chenevier, pour ensuite redescendre à La Tène.

10 Conclusion

Pour toutes les raisons développées ci-dessus, nous vous prions de bien vouloir prendre acte du présent rapport.

Veuillez agréer, Monsieur le président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre considération distinguée.

La Tène, le 14 juin 2011 CONSEIL COMMUNAL