



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 036-2025
Type d'intervention : Motion
Motion ayant valeur de directive : ☒
N° d'affaire : 2025.GRPARL.100

Déposée le : 06.03.2025

Motion de groupe : Non
Intervention de l'organe du GC : Non
Déposée par : Rashiti (Gerolfingen, UDC) (porte-parole)
Pauli (Nidau, PLR)
Schneider (Biel/Bienne, UDC)
Messerli (Nidau, PEV)
Cattaruzza (Nidau, PVL)
Graber (La Neuveville, UDC)
Gerber (Schüpfen, Le Centre)
Müller (Orvin, UDC)
Spahr (Lengnau BE, UDC)
Schori (Wiler bei Seedorf, UDC)
Martin (Gerolfingen-Täuffelen, UDF)
Schlup (Schüpfen, UDC)
Günthör (Erlach, UDC)
Heyer (Perrefitte, PLR)
Bühler (Romont BE, Le Centre)
Ochsenbein (Bévilard, UDC)
Jeanneret (St-Imier, PLR)

Cosignataires : 0

Urgence demandée : Non
Urgence accordée :

N° d'ACE : 503/2025 du
Direction : Direction des travaux publics et des transports
Classification : Non classifié
Proposition du Conseil-exécutif : **Rejet**

Lever la suspension du projet de contournement A5-Ouest à Bienne

Le Grand Conseil du canton de Berne charge le Conseil-exécutif de :

1. lever la suspension du projet de contournement ouest de l'A5 à Bienne, décision relevant de sa compétence exécutive en tant qu'autorité cantonale responsable de la mise en œuvre des routes nationales, afin de respecter la décision du Conseil fédéral de 2014 et de permettre la poursuite du projet conformément à l'état de droit ;
2. informer l'administration fédérale, notamment l'Office fédéral des routes (OFROU) au sein du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), de cette levée de suspension, afin de coordonner les prochaines

étapes, mobiliser les ressources fédérales disponibles pour le réseau routier national et, si nécessaire, redimensionner le contournement de l'A5-Ouest ;

3. réserver les fonds cantonaux destinés initialement au projet A5-Ouest à des projets d'amélioration de la mobilité dans la région Bienne-Seeland, afin de répondre aux besoins persistants de désengorgement et de connexion de cette région, dans l'intérêt de ses habitantes et habitants, jusqu'en 2035 ;
4. présenter un rapport au Grand Conseil détaillant les mesures prises pour lever la suspension, les avancées prévues pour le projet, et les résultats des échanges avec l'administration fédérale.

Développement :

Le contournement ouest de l'A5 à Bienne ne constitue pas seulement un projet d'infrastructure routière ; il s'inscrit dans une vision plus large du développement régional, tant pour le Seeland que pour le Jura bernois. Bienne, plus grande ville bilingue de Suisse, occupe une position névralgique au carrefour de deux réalités linguistiques et culturelles. La liaison avec la Romandie revêt de ce fait une importance stratégique, culturelle et surtout économique. Ces derniers kilomètres de l'A5 relient en réalité une grande partie du Jura bernois à l'Arc jurassien romand via Bienne, renforçant l'intégration d'un territoire historiquement et géographiquement à cheval entre deux aires linguistiques.

Au-delà de cette dimension interculturelle, l'enjeu économique est déterminant : une meilleure fluidité de la mobilité permet à la fois d'assurer la compétitivité des entreprises régionales et de favoriser la cohésion des marchés du travail. Bienne fait face à une croissance démographique soutenue et à des besoins accrus en matière de déplacements. Sans contournement routier, la seule grande ville de Suisse à ne pas en être dotée voit son développement freiné. Les projections démographiques et les politiques de mobilité cantonales et fédérales démontrent que la cité seelandaise ne pourra pas soutenir sa dynamique actuelle, ni répondre aux futures exigences de transport si elle demeure handicapée par l'absence d'une infrastructure de contournement performante.

Le projet de contournement ouest de l'A5 à Bienne, conçu pour répondre aux défis croissants de congestion routière et d'isolement régional, représente un enjeu majeur pour le canton de Berne et la ville de Bienne. Initié dans les années 1990, ce projet a suivi un processus institutionnel démocratique exemplaire jusqu'à sa suspension en décembre 2020, marquée par une opposition locale intense et des décisions prises hors des cadres législatifs habituels. Après plus de cinq ans de discussions stériles dans le cadre du processus de dialogue, cette suspension prolongée compromet les objectifs de mobilité durable et de développement économique régional. Il est urgent de lever cette suspension et de revenir aux décisions validées par les institutions compétentes, en respectant les prérogatives définies par le droit suisse.

Contexte historique et cadre juridique

Le projet A5-Ouest s'inscrit dans le réseau des routes nationales, dont la responsabilité incombe à la Confédération conformément à l'article 83 de la Constitution fédérale suisse. Cet article stipule que la Confédération et les cantons veillent à garantir l'existence d'une infrastructure routière suffisante dans toutes les régions du pays et peut déléguer certaines tâches aux cantons, sous réserve de son approbation finale. La loi fédérale sur la circulation routière du 19 décembre 1958 (LCR, RS 741.01) précise ce partage des compétences : la Confédération élabore les plans généraux et assure le financement, tandis que les cantons, comme le canton de Berne, exécutent les travaux et coordonnent les aspects opérationnels. La

ville de Bienne, en tant que commune concernée, intervient dans la planification locale, les enquêtes publiques et la délivrance des permis, conformément à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT, RS 700) et à ses compétences municipales.

Une première mise à l'enquête publique a eu lieu en 1994, suivie d'un rejet par le Conseil fédéral en 1997 en raison d'insuffisances techniques et environnementales. Après des ajustements, le projet fut approuvé par la Confédération en 1999, sous réserve de nouvelles directives en 2004, intégrant les exigences de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE, RS 814.01). Cette loi inscrit, à son article 10a, alinéa 2, que les installations susceptibles d'affecter sensiblement l'environnement, au point que le respect des dispositions en matière d'environnement ne pourra probablement être garanti que par des mesures spécifiques au projet ou au site, doivent faire l'objet d'une étude de l'impact sur l'environnement (étude d'impact). En 2013, le gouvernement bernois soumit un projet révisé, fruit d'une collaboration entre le canton et la Confédération, qui fut approuvé par le Conseil fédéral en 2014. Cette décision marqua l'aboutissement d'un processus respectueux des étapes légales et du respect des institutions, avec des enquêtes publiques menées à Bienne et des délibérations aux niveaux cantonal et fédéral.

Malgré cette progression, l'opposition d'un groupe local s'est intensifiée à partir de 2015, portée par le comité « Axe Ouest : pas comme ça ! » et des citoyennes et citoyens préoccupés par les impacts environnementaux et sociaux. Cette mobilisation culmina en 2018 avec une manifestation réunissant environ 3500 personnes. En 2019, le canton suspendit le projet pour lancer un processus de dialogue, confié à Espace Biel/Bienne.Nidau (EBBN), dans l'espoir de trouver un consensus. En décembre 2020, sur recommandation du groupe de dialogue, la suspension fut officialisée, sans qu'aucun vote formel n'ait lieu au Grand Conseil ni qu'un référendum cantonal ou national ne soit organisé, comme le prévoient pourtant l'article 62 de la Constitution bernoise (ConstC ; RSB 101.1) et l'article 141 de la Constitution fédérale (Cst., RS 101).

Cette décision, motivée par la pression de la rue plutôt que par le recours aux instruments législatifs à disposition de la population tels qu'un référendum, constitue une entorse aux principes démocratiques qui régissent les projets d'infrastructure en Suisse. La Constitution bernoise garantit aux citoyennes et citoyens le droit d'initiative et de référendum (art. 62 et 63 ConstC), des outils qui auraient pu être mobilisés par les opposantes et opposants pour contester le projet de manière institutionnelle. Au lieu de cela, leur veto s'est imposé par des actions extra-institutionnelles, court-circuitant les mécanismes prévus pour trancher les différends. Juridiquement, la suspension peut être interprétée comme une mesure temporaire, autorisée dans le cadre de la LPE pour réévaluer des impacts environnementaux ou sociaux nouveaux. Cependant, après cinq ans sans avancée significative, cette parenthèse devient une paralysie injustifiable, éloignée des intentions initiales des décisions de 2014.

Depuis 2020, le processus de dialogue conduit par EBBN n'a pas abouti à une solution satisfaisante, comme le soulignent les rapports de la ville de Bienne et du canton. Les problèmes de congestion routière persistent, avec des temps de trajet allongés sur l'axe est-ouest et une saturation croissante du centre-ville de Bienne. Toutes les utilisatrices et tous les utilisateurs de ces axes se voient pénalisés aussi bien les automobilistes que les cyclistes, les utilisatrices et utilisateurs des transports publics, sans oublier les piétonnes et piétons. Selon des études de trafic antérieures au projet, le contournement devait réduire de 20 à 30 % le volume de circulation dans les quartiers résidentiels, améliorant la qualité de vie et la sécurité. En outre, l'isolement régional de Bienne, située à l'intersection des cantons de Berne et de Neuchâtel, freine son développement économique, notamment pour les entreprises dépendantes d'une logistique fluide.

Les opposantes et opposants arguent des risques pour les zones naturelles et des nuisances potentielles, préoccupations légitimes mais déjà prises en compte dans l'EIE de 2013-2014. La LPE (art. 10b) permet d'ajuster les projets en fonction de nouvelles données, mais rien n'indique que des éléments scientifiques majeurs aient émergé depuis pour justifier un abandon définitif. Au contraire, le statu quo prolongé nuit à la population biennoise et des régions alentours, au développement de cette même région et par conséquent à l'économie régionale, sans offrir d'alternative crédible.

Le canton de Berne, en tant qu'exécutant du projet sous la supervision de la Confédération, a un devoir de diligence envers ses citoyennes et citoyens et ses partenaires fédéraux. La loi fédérale sur les routes nationales (LRN, art. 5) impose aux cantons de collaborer à la réalisation des infrastructures nationales, tandis que la Confédération, via l'Office fédéral des routes (OFROU), garantit leur cohérence stratégique. La ville de Bienne, quant à elle, doit concilier ses intérêts locaux avec les besoins régionaux, une mission entravée par l'absence de décision claire.

La suspension prolongée fragilise également la crédibilité des institutions démocratiques. En 2014, le Conseil fédéral, le gouvernement bernois et les représentantes et représentants de Bienne avaient validé un projet équilibré, fruit de décennies de planification. Laisser ce consensus être renversé par une opposition non formalisée revient à céder à une forme de gouvernance par la rue, incompatible avec l'État de droit helvétique. Après cinq ans, l'absence de progrès via EBBN démontre l'échec du dialogue comme solution unique et renforce la nécessité de revenir aux mécanismes institutionnels.

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). Le gouvernement dispose 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 Conseil-exécutif procède tout d'abord à un rappel historique du contournement ouest en précisant les mesures entreprises par le canton avant que la Confédération ne classe définitivement le projet en 2021 à l'issue d'un processus de dialogue solidement étayé.

Selon l'arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales de 1960, le réseau comporte une lacune à Bienne. La branche est de l'A5 (en service depuis 2017) et le contournement ouest de l'A5 à Bienne avaient été planifiés afin de combler cette lacune. Le contournement ouest est le résultat d'un processus participatif qui s'est étendu sur plusieurs années, effectué en étroite collaboration avec les communes, organisations, entreprises et associations alentours, et au cours duquel différentes variantes ont été développées, évaluées et finalement rejetées. L'objectif poursuivi a toujours été de délester efficacement le trafic dans la région de Bienne. De nouvelles prescriptions de sécurité pour les tunnels routiers et des optimisations demandées par la région ont nécessité un remaniement complet du premier projet général (PG). Le Conseil fédéral a approuvé en 2014 le nouveau projet général, qui prévoyait une jonction complète « Bienne Centre » et une demi-jonction au Faubourg du Lac. Le PG correspondait à la solution souhaitée par le groupe de travail régional représentatif que le canton avait institué à l'époque, sous la direction de Hans Stöckli, qui était alors maire de Bienne.

Le canton a ensuite élaboré le projet définitif en collaboration avec les communes et organisations concernées. Le projet comprenait le raccordement à la rive droite du lac de Bienne (tunnel de Port), le contournement de Vigneules, ainsi que la branche ouest proprement dite avec les nouveaux tunnels City et Weidteile et les nouvelles jonctions Faubourg du Lac et Bienne Centre. Le projet définitif a été soumis à la Confédération pour approbation en mars 2017. Pendant la mise à l'enquête publique des plans, environ 600 oppositions (émanant aussi des villes de Bienne et de Nidau) ont été déposées contre le projet définitif. Par ailleurs, des comités d'opposants, parfois très actifs, se sont formés. Les interventions parlementaires déposées auprès du canton et de la Ville de Bienne demandaient l'examen d'autres solutions. En raison de la controverse suscitée par le projet, la délégation des autorités en charge de la branche ouest du contournement de Bienne par l'A5 a mis sur pied fin 2018 un groupe de dialogue constitué d'organisations favorables et d'organisations opposées au projet afin de trouver une solution susceptible de débloquer la situation. Sur demande du canton, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a suspendu la procédure d'approbation des plans pendant la durée du processus de dialogue. En décembre 2020, le groupe de dialogue a remis à la délégation des autorités son rapport final avec diverses recommandations, qui ont été largement soutenues par les organisations impliquées dans le processus de dialogue.

Dans ses recommandations, le groupe de dialogue misait sur une solution durable en matière de trafic à l'ouest de Bienne, basée sur une stratégie de mobilité globale orientée vers l'avenir. Il proposait de ne pas poursuivre le projet définitif du contournement ouest (à l'exception du tunnel de Port) et de le classer. À la place, diverses mesures à court et moyen terme dans les domaines des routes, des transports publics et de la mobilité douce devaient être développées et mises en œuvre. L'élimination de la lacune du réseau de routes nationales à Bienne demeurerait une option stratégique importante pour le groupe de dialogue afin de délester sur le long terme la ville et la région du trafic de transit et du trafic local. Le groupe de dialogue recommandait la mise en place d'un monitoring et d'un controlling de l'évolution du trafic afin de mesurer le succès des mesures mises en œuvre. Il recommandait par ailleurs la mise sur pied d'une organisation faîtière de projet composée de représentantes et représentants de la Confédération, du canton et des villes de Bienne et Nidau, qui devait se charger de coordonner et contrôler la mise en œuvre participative des différentes mesures.

La délégation des autorités et l'ensemble du Conseil-exécutif ont décidé de mettre en œuvre les recommandations du groupe de dialogue. En janvier 2021, la Confédération a classé le projet sur demande du canton. Cette décision est entrée en force. Étant donné que les procédures fédérales d'approbation des plans de projets destinés à l'achèvement du réseau de routes nationales décidé en 1960 ne prévoient pas de décisions soumises au référendum, la procédure de classement du projet de l'axe ouest était conforme au droit, contrairement aux affirmations des motionnaires. Le Conseil-exécutif renvoie en outre à sa réponse à l'interpellation 012-2022.

Le classement du projet ne signifie toutefois pas que le canton et les communes concernées ne prennent pas au sérieux les problèmes de trafic dans la région de Bienne. L'organisation faîtière de projet « Espace Biel/Bienne.Nidau » (EBBN) » a été instituée en janvier 2021 dans le but d'assurer la mise en œuvre des recommandations du groupe de dialogue et de garantir la participation nécessaire. EBBN regroupe des partenaires du projet, à savoir le canton, les villes de Bienne et de Nidau, les communes de Brugg, Port et Ipsach et l'association seeland.Biel/Bienne. En outre, un forum EBBN composé de représentantes et représentants d'organisations impliquées dans le processus de dialogue est consulté par les autorités pour certaines questions.

EBBN a maintenant traité de nombreuses recommandations du groupe de dialogue. Dans le cadre d'une étude de mobilité globale « Biel/Bienne Ouest », EBBN examine comment combler durablement la lacune du réseau des routes nationales à Bienne. L'étude vise à évaluer quelle contribution un tunnel du Jura ou la solution de remplacement « Axe ouest : mieux comme ça » (avec le tunnel de Port) proposée par le comité « Axe ouest : pas comme ça » pourraient apporter à un système de transport performant et durable dans la région de Bienne, et examiner les solutions alternatives (sans infrastructures importantes) qui permettraient d'atteindre les objectifs. L'étude de mobilité globale parvient à la conclusion que des mesures au niveau du trafic sont nécessaires pour améliorer les infrastructures destinées à la mobilité douce, aux transports publics et, ponctuellement, au trafic individuel motorisé. En revanche, la construction de tunnels n'apporterait aucune contribution positive à la réalisation de l'objectif en raison des coûts élevés, du faible effet de désengorgement (la part du trafic de transit dans l'agglomération de Bienne étant de 10 %) et des répercussions considérables sur l'environnement. La participation publique relative à l'étude a débuté fin février et se déroule jusqu'à fin avril 2025. Après l'examen des résultats de la procédure de participation, la délégation des autorités formulera en septembre 2025 des recommandations d'action.

Points 1 et 2 :

Contrairement aux affirmations des motionnaires, le projet de contournement ouest n'a pas été suspendu, mais classé par le DETEC sur demande du canton. La procédure d'approbation des plans et le ban d'expropriation ont été annulés, l'ensemble des contrats de planification et de prestations ont été résiliés et le projet a été archivé. Il n'est donc pas possible de lever la suspension du projet comme le demandent les motionnaires. Une telle décision ne relèverait en outre pas de la compétence du canton, mais de celle de la Confédération (DETEC). Toutefois, le Conseil-exécutif estime, s'appuyant également sur les recommandations du groupe de dialogue, que l'élimination de la lacune du réseau de routes nationales reste une option stratégique à long terme si le monitoring et le controlling du trafic montrent à l'avenir qu'une telle nouvelle infrastructure routière est nécessaire.

Point 3 :

La réserve cantonale d'environ 300 millions de francs destinée à l'achèvement du réseau de routes nationales dans le canton de Berne est une réserve à affectation liée. Le Conseil-exécutif estime qu'elle doit être conservée tant que l'achèvement du réseau constitue une option stratégique. Un changement d'affectation n'est pas possible. En cas de dissolution de la réserve, celle-ci serait versée comme recette extraordinaire unique dans le budget général du canton.

Point 4 :

La suspension du projet de l'axe ouest ne pouvant pas être levée étant donné que celui-ci a déjà été classé, il n'est plus possible de présenter un rapport sur le sujet. Le Conseil-exécutif est toutefois disposé à présenter périodiquement un rapport à la Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire sur les résultats du monitoring et du controlling du trafic dans la région de Bienne. Ceux-ci serviront de base pour éventuellement décider ultérieurement si un projet visant à combler les lacunes du réseau à Bienne doit être relancé.

Destinataire
– Grand Conseil