



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 017-2023
Type d'intervention : Motion
Motion ayant valeur de directive : ☒
N° d'affaire : 2023.RRGR.39

Déposée le : 06.03.2023

Motion de groupe : Non
Motion de commission : Non
Déposée par : Matti (Zweisimmen, Le Centre) (porte-parole)
Schwarz (Adelboden, UDF)
Schär (Schönried, PLR)
Speiser-Niess (Zweisimmen, UDC)

Cosignataires : 0

Urgence demandée : Oui
Urgence accordée : Non 09.03.2023

N° d'ACE : 963/2023 du 30 août 2023
Direction : Direction de l'intérieur et de la justice
Classification : Non classifié
Proposition du Conseil-exécutif : **Adoption**

Ne pas restreindre inutilement le développement touristique dans les zones destinées à la pratique intensive d'activités de détente

Le Conseil-exécutif est chargé :

1. de permettre et d'encourager l'exploitation touristique dans les 22 zones destinées à la pratique intensive d'activités de détente ;
2. de ne poser des restrictions aux projets touristiques dans les zones destinées à la pratique intensive d'activités de détente que dans des cas exceptionnels qui auraient un impact négatif irréparable et avéré sur la nature et l'environnement.

Développement :

Le canton de Berne prévoit la possibilité de créer des zones destinées à la pratique intensive d'activités de détente lorsqu'il existe un potentiel touristique suffisant et à condition de prendre des mesures de compensation appropriées. À noter que les réserves naturelles et les zones de protection ainsi que les unités paysagères peu ou non desservies doivent rester intactes à long terme.

Aujourd'hui, on compte 22 zones destinées à la pratique intensive d'activités de détente dans le plan d'aménagement du territoire. Il arrive cependant régulièrement que les services spécialisés compétents imposent des restrictions aux projets touristiques dans ces zones. Ainsi, au Betelberg, par exemple, il est impossible de mettre en place une offre touristique respectueuse de la nature autour du lac artificiel.

Les projets touristiques sont bloqués pour des raisons parfois discutables, alors que c'est précisément dans ces zones qu'un développement touristique est souhaité. Comme leur nom l'indique, les programmes de développement touristique sont conçus pour développer et non pour empêcher les activités touristiques.

Les mesures de protection de la nature et de l'environnement sont très importantes, mais il ne faut pas les imposer au milieu des remontées mécaniques, des chemins de fer de montagne, des pistes de luge et des espaces de découverte. Les principes d'aménagement du territoire ont été élaborés dans ce but, et les zones destinées à la pratique intensive d'activités de détente, conformément aux directives, n'ont été autorisées et intégrées dans le plan directeur du canton de Berne que moyennant des mesures de compensation.

Motivation de l'urgence : de nombreux projets touristiques sont en suspens dans le canton et il est impossible de les poursuivre comme il le faudrait en raison de l'interprétation qui en est faite actuellement. Cela a des répercussions négatives sur le développement économique des régions touristiques.

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 (art. 90, al. 1, lit. d Const). C'est en particulier le cas des adaptations du plan directeur cantonal (art. 104 LC). S'agissant des motions ayant valeur de directive, la latitude du Conseil-exécutif est relativement grande dans l'appréciation du degré de réalisation des objectifs, des moyens à mettre en œuvre et des autres modalités de l'exécution du mandat.

Le développement touristique tient une place importante dans le canton de Berne et doit être promu du point de vue du Conseil-exécutif. Ce principe est également inscrit dans le plan directeur cantonal. Dans la stratégie C3 qui lui est consacrée, le tourisme est désigné comme l'un des piliers de l'économie bernoise et l'objectif C31 mentionne la création de zones destinées à la pratique intensive d'activités de détente.

Il est expliqué ci-après pourquoi ces zones constituent de l'avis du Conseil-exécutif un instrument efficace pour évaluer des projets touristiques et en permettre si possible la réalisation. Les constructions hors de la zone à bâtir ne peuvent être autorisées que de manière très restrictive, étant donné que, d'après la loi sur l'aménagement du territoire (LAT), le principe de séparation entre parties constructibles et parties non constructibles du territoire s'applique. Les zones destinées à la pratique intensive d'activités de détente permettent une planification de projets touristiques également en dehors de la zone à bâtir.

La fiche de mesure C_23 « Piloter le développement touristique du point de vue spatial » énonce les principes d'aménagement applicables à la délimitation, au titre d'élément de coordination réglée, des zones destinées à la pratique intensive d'activités de détente et désigne celles d'entre elles qui sont déjà définies. Celles-ci se trouvent exclusivement dans l'Oberland bernois et il s'agit de destinations touristiques existant de longue date, comme les domaines skiables traditionnels. La délimitation de ces zones se base sur les infrastructures touristiques existantes telles que les lignes de chemin de fer, les téléskis et les pistes de ski, y compris les infrastructures d'enneigement. Les périmètres en question comportent également des bâtiments comme les stations inférieures et supérieures ou d'autres constructions et installations touristiques. Du fait de l'utilisation des infrastructures sur les versants et les sommets des montagnes, ces espaces se trouvent à l'écart du tissu urbanisé, hors de la zone à bâtir.

En raison du principe de séparation entre territoires constructibles et territoires non constructibles selon la LAT, l'érection de bâtiments et d'installations hors de la zone à bâtir est soumise à d'autres règles que celles qui s'appliquent à l'intérieur de cette zone. En principe, à l'extérieur de la zone à bâtir, seuls sont admis les projets conformes à l'affectation de la zone, c'est-à-dire

les bâtiments et les installations destinés à l'agriculture. Pour les projets non conformes à l'affectation de la zone, il convient de déterminer si l'implantation est imposée par la destination ou, en d'autres termes, si la réalisation n'est possible qu'en dehors de la zone à bâtir. Dans le cas d'une piste de ski sur le versant d'une montagne, l'implantation est clairement imposée par la destination.

Pour certains projets, l'évaluation peut être effectuée en procédure d'octroi du permis de construire. Une dérogation est nécessaire également pour les projets dont l'implantation, hors de la zone à bâtir, est imposée par la destination. Si les répercussions sur le territoire et l'environnement ainsi que le besoin de coordination sont importants, la procédure d'octroi du permis de construire n'est plus suffisante et la question de l'obligation d'aménager le territoire se pose. Au sein des zones destinées à la pratique intensive d'activités de détente fixées dans le plan directeur cantonal, cette question est déjà résolue. Tous les projets peuvent donc être évalués de manière relativement efficace dans le cadre d'un plan d'affectation et la plupart également approuvés.

Pour les installations touristiques situées dans les régions de montagne, il existe un besoin considérable de coordination et d'harmonisation en raison des nombreuses valeurs naturelles et paysagères existantes et du trafic supplémentaire souvent généré. En outre, certaines parties d'installations sont soumises à l'obligation de réaliser une étude d'impact sur l'environnement (p. ex. modifications de terrain pour des installations de sports d'hiver de plus de 5000 m² ou surface d'enneigement artificiel de plus de 50 000 m²), et, dans le cas d'atteintes portées à des objets visés par la protection de la nature et du paysage, des mesures de remplacement et de compensation doivent être prises conformément à la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN). Dans un tel contexte, on peut partir du principe qu'il existe une obligation d'aménager le territoire, mais cette question doit toujours être examinée au cas par cas. Afin d'y répondre de manière définitive et de simplifier les procédures d'autorisation dans les secteurs déjà fortement exploités sur le plan touristique, les autorités compétentes ont, sur la base des programmes régionaux de développement touristique, délimité en tant qu'élément de coordination réglée les périmètres des zones destinées à la pratique intensive d'activités de détente là où il existe un fort potentiel touristique. Au sein de ces périmètres, la construction de bâtiments et d'installations touristiques peut être mise en œuvre avec un plan d'affectation. Les communes concernées optent en général pour l'édiction d'un plan de quartier communal. Un tel plan définit l'emplacement des différents projets ainsi que le degré et la nature de l'affectation tout en permettant la coordination et l'harmonisation requises. Un permis de construire peut ensuite être délivré sur la base du plan de quartier approuvé.

Les zones destinées à la pratique intensive d'activités de détente sont donc un instrument qui permet un développement touristique en dehors de la zone à bâtir. Il faut cependant tenir compte, comme dans les zones à bâtir à l'intérieur du milieu urbanisé, de certaines prescriptions et restrictions. Les périmètres des zones destinées à la pratique intensive d'activités de détente qui sont inscrits dans le plan directeur fournissent un cadre dans lequel une planification est possible compte tenu des prescriptions légales en vigueur, par exemple concernant la protection de la nature et du paysage. Mais il s'agit de zones potentielles et non pas d'une zone à bâtir couvrant l'ensemble du territoire concerné. Dans le cadre du plan d'affectation, l'emplacement ainsi que le degré et la nature de l'affectation sont définis de manière ciblée sur la base de la preuve du besoin et de celle que l'implantation est imposée par la destination. Si, par exemple, certaines infrastructures telles qu'une place de jeux, des possibilités de restauration ou des toilettes sont déjà disponibles à proximité immédiate, il n'y a pas de besoin supplémentaire en dehors de la zone à bâtir. Si un projet (p. ex. une salle d'escalade) ne requiert pas un emplacement en montagne, il ne pourra pas être autorisé même s'il présente un certain potentiel touristique. En outre, il convient de respecter les prescriptions de la législation sur l'environnement. Même au sein d'une zone destinée à la pratique intensive d'activités de détente, tous les projets ne sont donc pas susceptibles d'approbation.

Par ailleurs, le Conseil-exécutif estime qu'il est très important d'harmoniser l'utilisation touristique et la protection des biens existants. La nature et le paysage constituent un capital central du tourisme. Il doit donc être dans l'intérêt du tourisme de le préserver à long terme. Le type et l'intensité de l'utilisation touristique doivent être soigneusement adaptés à la capacité des valeurs naturelles et paysagères à supporter une telle charge. Ces ressources représentent un potentiel de différenciation particulier pour la Suisse et le canton de Berne dans le cadre de la concurrence touristique mondiale, qu'il convient d'exploiter. Le point de vue « tourisme versus protection de la nature et du paysage » est également insuffisant dans l'optique d'un développement durable et orienté vers l'avenir. Par ailleurs, une utilisation touristique dans les réserves naturelles n'est pas exclue en soi. Dans l'Oberland bernois, il y a justement de nombreuses infrastructures touristiques (p. ex. chemins de randonnée, cabanes du CAS, itinéraires de ski de randonnée). Il existe même des zones où les biotopes protégés par le droit fédéral (surtout les marais) et les infrastructures touristiques (surtout les pistes de ski et les installations d'enneigement) sont étroitement imbriqués.

Sur la base de ces réflexions, le Conseil-exécutif est d'avis que le canton de Berne dispose, avec la procédure prévue (plan d'affectation au sein des zones destinées à la pratique intensive d'activités de détente) dans le plan directeur cantonal (fiche de mesure C_23), d'un instrument efficace permettant la mise en œuvre des projets touristiques de manière concentrée en dehors de la zone à bâtir tout en préservant au mieux le territoire et l'environnement. Dans le cadre des procédures d'octroi du permis de construire, les constructions et installations touristiques qui respectent les exigences législatives supérieures sont autorisées et un développement touristique orienté vers l'avenir est ainsi encouragé au bon endroit.

La deuxième étape de la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT 2) doit permettre de réviser au niveau national la réglementation concernant la construction en dehors de la zone à bâtir. Il est prévu d'augmenter la marge de manœuvre des cantons, sans toutefois affaiblir le principe fondamental de séparation entre parties constructibles et parties non constructibles du territoire. Il est donc déjà clair pour le Conseil-exécutif que le nouveau « concept d'aménagement » prévu sera rapidement repris dans les bases cantonales juridiques et d'aménagement du territoire. Il pourrait également être pertinent pour le développement touristique en dehors de la zone à bâtir et faciliter la mise en place de solutions encore mieux adaptées à la situation locale. C'est pourquoi, une fois l'étape LAT 2 achevée, il faudra également envisager des adaptations concernant les zones destinées à la pratique intensive d'activités de détente.

Au vu des éléments exposés ci-avant, le Conseil-exécutif propose d'adopter la motion.

Destinataire

– Grand Conseil