



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	026-2024
Type d'intervention :	Motion
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2024.RRGR.46
Déposée le :	04.03.2024
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Rothenbühler (Rüderswil, Le Centre) (porte-parole) Freudiger (Langenthal, UDC) Hess (Nidau, PLR) Stotzer-Wyss (Büren an der Aare, PEV) Ryser (Seftigen, PVL) Schwarz (Adelboden, UDF)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Oui
Urgence accordée :	Non 07.03.2024
N° d'ACE :	921/2024 du 4 septembre 2024
Direction :	Direction de l'intérieur et de la justice
Classification :	Non classifié
Proposition du Conseil-exécutif :	Vote point par point Point 1 : adoption sous forme de postulat Point 2 : adoption Point 3 : rejet Point 4 : adoption sous forme de postulat

Plan directeur cantonal : la voix du Parlement devrait peser davantage

Le Conseil-exécutif est chargé de ce qui suit :

1. élaborer une modification de la loi sur les constructions habilitant à l'avenir le Grand Conseil à délibérer et à approuver les mises à jour et modifications du plan directeur, en incluant la possibilité de formuler des amendements ;
2. cette nouvelle compétence du Grand Conseil lui permettant de délibérer et de statuer devra être applicable aux chapitres « Projet de territoire » et « Stratégies » du plan directeur cantonal qui devront être modifiés ;
3. cette nouvelle compétence du Grand Conseil lui permettant de délibérer et de statuer devra en outre être applicable aux fiches de mesures du plan directeur qui devront être modifiées ;
4. le Conseil-exécutif est en outre chargé de réexaminer les chapitres « Projet de territoire » et « Stratégies » et de les soumettre au Grand Conseil pour délibération et approbation avant écoulement d'un délai d'un an, en incluant la possibilité de formuler des amendements.

Développement :

À la suite de la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) en 2012 (LAT 1) et de la révision en cours (LAT 2), le plan directeur cantonal revêt une importance encore plus grande en tant qu'instrument de gestion. Le plan directeur définit des lignes directrices contraignantes pour le développement territorial et économique futur du canton de Berne.

Outre les fiches de mesures, le plan directeur contient un projet de territoire et une stratégie de développement territorial globale. Aujourd'hui, dans le canton de Berne, on se contente d'informer le Grand Conseil des révisions du plan directeur. Or, la ligne stratégique des thématiques susmentionnées est d'une importance politique considérable, comme le débat entre les communes du canton de Berne et l'administration cantonale a pu le montrer au cours des dernières années. C'est la raison pour laquelle des décisions qui ont une telle portée doivent recevoir l'approbation du Grand Conseil.

Les cantons dans lesquels le gouvernement (comme dans le canton de Berne) est seul compétent pour établir le plan directeur ne sont pas très nombreux (à peine un quart d'entre eux). Dans près de la moitié des cantons, le gouvernement édicte le plan directeur avec la participation du Parlement ; dans plusieurs cantons, c'est le Parlement qui statue sur la définition des bases et des stratégies (p. ex. dans le canton de Lucerne) ou qui approuve même le plan directeur dans son ensemble (p. ex. dans le canton de Thurgovie). Dans plusieurs cantons, le Parlement adopte le plan directeur sur proposition du gouvernement (p. ex. dans le canton d'Argovie et celui de Zurich).

La modification prévue de la réglementation des compétences confère au plan directeur cantonal le poids qu'il mérite et est censée donner la possibilité au Grand Conseil d'exercer une influence stratégique sur l'aménagement du territoire là où il existe une marge de manœuvre cantonale. Cela est d'autant plus vrai au regard des nouveaux instruments de la révision de la LAT 2. L'idée est que le canton puisse également formuler des amendements détaillés concernant le projet de territoire, les stratégies et les fiches de mesures, dès lors qu'une modification se profile. L'acte législatif de mise en œuvre devra s'appuyer sur une procédure coordonnée tenant compte des prescriptions du droit fédéral en matière d'aménagement du territoire en vue de l'élaboration et de l'approbation des plans directeurs. L'idée est en outre d'instaurer pour le Grand Conseil la possibilité d'examiner et d'approuver les titres existants du projet de territoire et des stratégies (fiches de mesures existantes exceptées) dans le but d'établir une vue d'ensemble (point 2 de la motion).

Motivation de l'urgence : maintenant qu'il est certain qu'aucun référendum n'a été lancé contre la LAT 2 et que la révision entrera en vigueur, il s'agit de procéder à la modification de la LC le plus rapidement possible afin que le Grand Conseil puisse d'ores et déjà se prononcer sur les modifications du plan directeur auxquelles il faut procéder en application de la LAT 2.

Réponse du Conseil-exécutif

Le plan directeur du canton de Berne, conformément à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700), est l'un des principaux instruments de gestion du Conseil-exécutif, avec le plan intégré « mission-financement », le programme gouvernemental de législature et les différents plans sectoriels qui relèvent de sa compétence. En tant qu'instrument stratégique en matière d'aménagement du territoire, le plan directeur cantonal définit le cadre du développement territorial et contribue ainsi au développement économique, sociétal et écologique du canton dans le respect des principes de durabilité. S'il assure, dans le projet de territoire et les stratégies, une certaine continuité, il est loin d'être un instrument rigide : il peut et doit, lorsque cela est nécessaire, être actualisé pour s'adapter à l'évolution de la situation globale. C'est en parti-

culier le cas pour les fiches de mesure dans lesquelles sont inscrits des sites EDT ou des mesures relatives à la circulation, par exemple. Un réexamen intégral du plan directeur, suivi d'un remaniement complet, a en principe lieu tous les dix à douze ans. À plus courte échéance, un controlling des prestations, portant sur les fiches de mesure, est effectué tous les deux ans et un controlling des effets, portant sur les stratégies, tous les quatre ans.

La gestion du plan directeur cantonal est une tâche permanente. Cela étant et compte tenu du fait que les adaptations peuvent aller de simples mises à jour de nature technique au remaniement complet d'une fiche et doivent, dans certaines circonstances, être effectuées rapidement, des procédures et des compétences agiles et flexibles sont indispensables. À cela s'ajoute que les adaptations du plan directeur qui ne sont pas de simples mises à jour sont soumises à l'approbation de la Confédération (art. 11 LAT), ce qui nécessite une bonne coordination entre les processus internes au canton et ceux de la Confédération.

En vertu du droit en vigueur, le Conseil-exécutif adopte le plan directeur cantonal et ses adaptations (devant être approuvées par la Confédération)¹. La Direction de l'intérieur et de la justice (DIJ) est compétente pour la préparation des affaires du Conseil-exécutif ayant trait à l'aménagement du territoire et la gestion du plan directeur ainsi que pour les mises à jour du plan directeur qui ne requièrent pas l'approbation de la Confédération².

À l'heure actuelle, le Grand Conseil peut se prononcer sur le plan directeur à deux occasions. D'une part, le rapport sur l'aménagement du territoire lui est présenté une fois au cours de chaque législature (art. 100, al. 1 LC). D'autre part, le plan directeur est porté à la connaissance du Grand Conseil lorsqu'il a subi un remaniement total (art. 104, al. 5 LC). Dans les deux cas, le Grand Conseil peut formuler des déclarations de planification. Enfin, l'adoption de motions ayant valeur de directives permet au Grand Conseil d'exercer une influence sur les contenus du plan directeur, bien que le Conseil-exécutif dispose d'une latitude relativement grande en ce qui concerne le degré de réalisation des objectifs fixés, les moyens de mise en œuvre et les modalités pratiques.

Alors que la compétence d'édicter des plans directeurs au niveau communal relève aussi de l'exécutif dans le canton de Berne (conseil communal), la pratique à cet égard n'est pas homogène dans les autres cantons. Il y a cinq autres cantons (BS, GR, SG, NE et TI) dans lesquels c'est, comme dans le canton de Berne, le gouvernement qui adopte le plan directeur. Dans les cantons restants, le plan directeur est adopté avec la participation du parlement, mais la forme que prend cette participation et le caractère contraignant des remarques formulées sont très variables et il existe de nombreuses formes mixtes. En revanche, dans tous les cantons, les mises à jour du plan directeur relèvent de la compétence du gouvernement ou même parfois de l'administration.

Une particularité du plan directeur du canton de Berne, par rapport à la plupart des autres cantons, réside dans le fait que ses contenus sont élaborés d'entente avec les organes régionaux chargés de l'aménagement. En outre, les conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU) constituent une base importante pour certains éléments centraux inscrits dans le plan directeur, notamment les pôles d'activités, les projets de transport importants ainsi que les projets d'agglomération et par conséquent pour le cofinancement de mesures d'infrastructure de transport importantes par la Confédération.

La présente motion vise la modification de la réglementation en vigueur des compétences relatives au plan directeur cantonal et l'élaboration de la modification de la LC nécessaire à cet

¹ Cf. article 104, alinéa 3 de la loi sur les constructions (LC; RSB 721.0).

² Cf. articles 104, alinéas 1 et 2 et 58 LC; article 117, alinéa 3 de l'ordonnance sur les constructions (OC; RSB 721.1).

égard. Le Conseil-exécutif est ouvert à la discussion ; il souligne toutefois qu'un transfert de compétences requiert, le cas échéant, un examen différencié et ne doit en aucun cas bloquer le processus d'élaboration du plan directeur – et, partant, certains projets importants pour le développement économique du canton de Berne. À cela s'ajoute qu'un transfert de compétences nécessite une procédure législative et que, jusqu'à l'entrée en vigueur de la révision de la LC y relative, les compétences en matière d'édiction du plan directeur cantonal sont régies par les dispositions actuellement en vigueur.

Point 1

La motion demande que la LC soit modifiée pour permettre au Grand Conseil de délibérer sur les actualisations, les adaptations et les mises à jour du plan directeur et de les approuver ainsi que de formuler des amendements.

Du point de vue du Conseil-exécutif, la réglementation en vigueur des compétences relatives au plan directeur, en tant qu'instrument de gestion stratégique et de planification et en tant qu'instrument d'aménagement contraignant pour les autorités, a fait ses preuves. Elle est le pendant des compétences d'édicter un plan directeur aux niveaux communal et régional et est ainsi conforme au système des niveaux hiérarchiques de planification. Elle permet de coordonner l'actualisation du plan directeur avec la procédure d'approbation de la Confédération et les processus de planification et d'aménagement en aval ainsi que de réagir avec souplesse et selon la méthode agile aux modifications nécessaires à court terme le cas échéant. Enfin, le Grand Conseil est, déjà à l'heure actuelle, impliqué dans le processus d'élaboration du plan directeur, puisqu'un rapport sur l'aménagement du territoire lui est présenté tous les quatre ans et qu'il est consulté lors de chaque remaniement intégral.

Le Conseil-exécutif comprend néanmoins la demande selon laquelle le Parlement devrait être plus impliqué dans le processus d'élaboration et d'actualisation du plan directeur. Il est disposé à examiner les compétences relatives au plan directeur telles qu'elles sont actuellement attribuées ; il souligne toutefois qu'une distinction doit être faite entre les contenus : de son point de vue, s'il semble judicieux que la compétence décisionnelle relative aux contenus du plan directeur à visée stratégique et concernant un horizon de planification éloigné ainsi qu'au projet de territoire soit transférée au Grand Conseil, les actualisations et mises à jour périodiques qui concernent les fiches de mesure et qui doivent intervenir relativement rapidement, sans quoi il existe un risque que des projets de développement importants ou urgents connaissent des retards, doivent rester de son ressort.

Au vu de ce qui précède, le Conseil-exécutif est disposé à adopter le point 1 sous forme de postulat.

Point 2

Selon la motion, la nouvelle compétence du Grand Conseil lui permettant de délibérer et de statuer devra être applicable aux chapitres « Projet de territoire » et « Stratégies » du plan directeur cantonal qui devront être modifiés.

Comme expliqué précédemment, le Conseil-exécutif est ouvert à la discussion en ce qui concerne le transfert au Grand Conseil des compétences relatives aux contenus stratégiques du plan directeur ainsi qu'au projet de territoire. En ce sens, il est disposé à élaborer la modification de la LC nécessaire à cet égard et à la présenter au Grand Conseil dès que possible.

Il propose par conséquent d'adopter le point 2.

Point 3

La motion demande en outre que la nouvelle compétence du Grand Conseil lui permettant de délibérer et de statuer soit applicable aux fiches de mesures du plan directeur qui devront être modifiées.

Comme expliqué au point 1, le Conseil-exécutif rejette l'idée d'un transfert au Grand Conseil de la compétence décisionnelle relative aux mesures du plan directeur cantonal. Il estime que, au vu du nombre des fiches de mesure et de leur caractère principalement technique, un tel transfert ne serait ni réalisable ni adapté au niveau de planification. La gestion des fiches de mesure constitue une tâche permanente, qui requiert des connaissances spécialisées dans le domaine de l'aménagement et une bonne coordination avec les stratégies sectorielles dans de nombreux autres domaines et donc aussi avec les services cantonaux compétents et l'aménagement régional. Vu le temps nécessaire aux délibérations et à la prise de décision au sein du Grand Conseil, lui transférer une telle compétence présenterait le risque que des projets importants pour le développement économique du canton de Berne (et devant être inscrits dans le plan directeur) connaissent des retards importants voire des blocages. Dans le domaine des transports, il existerait en outre le risque que certains projets fédéraux, notamment des projets ferroviaires ou d'agglomération, subissent des retards considérables pour ce qui concerne leur approbation. Conformément aux prescriptions fédérales actuelles, l'approbation de projets ferroviaires ayant des incidences sur le territoire et l'environnement requiert une inscription au titre de la coordination réglée dans le plan directeur cantonal. S'agissant des projets d'agglomération, une telle inscription est une condition préalable à un cofinancement par la Confédération.

Les compétences telles qu'elles sont réglées actuellement permettent le recours à des méthodes agiles et toute la flexibilité nécessaire à la gestion et à l'adaptation régulière des fiches de mesure dans le respect des prescriptions, dès lors que les projets concernés sont suffisamment aboutis et ont fait l'objet d'une harmonisation appropriée en matière d'aménagement. L'inscription dans le plan directeur du projet de la centrale à accumulation de Trift en tant qu'élément de coordination réglée, qui a été rapide et a eu lieu à titre exceptionnel, en dehors du rythme prévu pour les mises à jour, constitue un bon exemple à cet égard.

Le Conseil-exécutif propose par conséquent de rejeter le point 3.

Point 4

La motion charge enfin le Conseil-exécutif de réexaminer les chapitres « Projet de territoire » et « Stratégies » et de les soumettre au Grand Conseil pour délibération et approbation avant écoulement d'un délai d'un an, en incluant la possibilité de formuler des amendements.

Une adaptation des compétences relatives au plan directeur requiert une modification de la LC (et de l'OC). L'expérience montre qu'une procédure législative dure entre une année et demi et deux ans. La prochaine modification de la LC, qui vise à mettre en œuvre la révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT 2), est déjà en cours de préparation. Elle sera probablement soumise au Grand Conseil en 2027 et devrait entrer en vigueur au début de 2028. Si le Grand Conseil adopte la présente motion, une adaptation des compétences relatives au plan directeur cantonal pourrait être discutée dans ce cadre et inscrite dans ce projet. La révision de la LC donnerait ainsi l'occasion au Grand Conseil d'intégrer les prescriptions de la LAT 2, d'une part, et d'adapter les compétences relatives au plan directeur, d'autre part.

Les compétences telles qu'elles sont établies actuellement restent valables pour le rapport sur l'aménagement de 2026 et les adaptations ordinaires de cette même année, qui incluront probablement les éléments nécessaires dans le domaine des énergies renouvelables et dans d'autres domaines. Le prochain remaniement total du plan directeur cantonal (prévu pour 2028,

avec prise de décision en 2029), qui tiendra notamment compte de la mise en œuvre de la LAT 2, devra, conformément au droit en vigueur, être porté à la connaissance du Grand Conseil. En cas d'adoption de la présente motion, les compétences adaptées entreraient en vigueur et seraient applicables en même temps que la prochaine révision de la LC.

Le Conseil-exécutif propose d'adopter le point 4 sous forme de postulat.

Destinataire

– Grand Conseil