



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 012-2022
Type d'intervention : Interpellation
Motion ayant valeur de directive : ☐
N° d'affaire : 2022.RRGR.23

Déposée le : 01.03.2022

Motion de groupe : Non
Motion de commission : Non
Déposée par : Graber (La Neuveville, UDC) (porte-parole)

Cosignataires : 0

Urgence demandée : Non
Urgence accordée :

N° d'ACE : 623/2022 du 8 juin 2022
Direction : Direction des travaux publics et des transports
Classification : -

Abandon de l'axe ouest de l'A5 à Bienne, État de droit et fonctionnement des institutions

Au mois de janvier 2021, le DETEC (Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication) a définitivement classé le projet du contournement ouest de Bienne par l'autoroute A5. Cette décision a été prise en réponse à la demande formelle que lui a adressée le Conseil-exécutif d'abandonner la réalisation de ce tronçon pourtant essentiel de l'autoroute A5 entre Yverdon-Sud et Luterbach près de Soleure (jonction avec l'autoroute A1). Le renoncement pour très longtemps au contournement autoroutier de Bienne est profondément regrettable à plusieurs titres. L'abandon de ce projet pourtant abouti reportera l'évitement de Bienne par l'autoroute A5 jusqu'en 2050 au moins. De plus, l'abandon de ce contournement ouest signifie que Bienne continuera à être la seule agglomération de Suisse de près de 100 000 habitantes et habitants à ne pas être traversée par une autoroute !

Si l'abandon de ce projet entraîne de graves inconvénients en termes de développement économique, de fluidité du trafic routier et de qualité de vie des riveraines et riverains de plusieurs des principaux axes de circulation dans l'agglomération biennoise, il suscite de nombreuses questions s'agissant du fonctionnement de nos institutions et du respect de l'État de droit.

La loi fédérale sur les routes nationales définit le partage des compétences entre la Confédération et les cantons. Son article 21 a la teneur suivante :

1 Les projets définitifs renseignent sur le genre, l'ampleur et l'emplacement de l'ouvrage et de ses installations annexes, sur les détails de sa structure technique et sur les alignements.

² Sont compétents pour l'établissement des projets définitifs :

a) en ce qui concerne l'achèvement du réseau des routes nationales tel qu'il a été décidé : les cantons, en collaboration avec l'office et les services fédéraux intéressés ;

b) en ce qui concerne la construction de nouvelles routes nationales ou l'aménagement de routes nationales existantes : l'office.

³ Le Conseil fédéral fixe les exigences relatives aux projets définitifs et aux plans.

En référence à cette base légale, le Conseil fédéral a approuvé en 2014 le projet de la branche ouest tel que souhaité par les autorités cantonales bernoises. Ce projet définitif remplaçait un premier projet de 1999 abandonné en 2004 parce qu'il n'était plus conforme aux normes édictées par la Confédération elle-même.

En 2018, plus de 3000 manifestantes et manifestants ont bruyamment réclamé l'abandon du projet officiel de la branche ouest de l'A5 à Bienne. Ce projet avait pourtant franchi les phases terminales et définitives de la procédure d'adoption. Il était clairement soutenu par la Confédération et par le canton de Berne.

Pour sortir de l'impasse provoquée par ces contestations, les autorités politiques concernées ont institué, en février 2019, un groupe de dialogue présidé par Hans Werder, ancien secrétaire général du DETEC. Le 7 décembre 2020, ce groupe de travail a rendu publiques ses réflexions. Le 17 décembre 2020, la délégation des autorités a pris connaissance de ces réflexions avant d'accepter les recommandations qui les accompagnaient. Parmi ces dernières figurent un certain nombre de mesures dont la plus importante consiste en l'abandon du contournement ouest de Bienne par l'autoroute A5.

Le processus politique qui a conduit à l'abandon du contournement ouest de Bienne est choquant. Le groupe de dialogue présidé par Hans Werder n'a dû son existence qu'à la pression de la rue. Il a surgi d'un pur rapport de forces. Même indirectement, il n'est pas né d'une initiative acceptée en votation populaire. Cela signifie – et ce point est fondamental – qu'il n'est même pas certain que la majorité des 100 000 habitantes et habitants de l'agglomération biennoise étaient opposés au contournement ouest de Bienne. De plus, le groupe de dialogue était censé proposer une solution alternative au tracé du projet définitivement approuvé par la Confédération. Finalement, la proposition principale du groupe de travail a résidé dans l'abandon pur et simple du projet. Les mesures négligeables qui accompagnaient la proposition de renoncement étaient de nature purement cosmétique.

Le Conseil-exécutif a fait siennes les conclusions du groupe de travail. Sa proposition d'abandon du projet a été acceptée par le DETEC en janvier 2021. À nos yeux, il n'est pas certain que le processus politique qui a conduit à l'abandon du contournement ouest de Bienne ait, en tous points, respecté l'État de droit et ses principes. Cet abandon nous semble également discutable au regard du fonctionnement de nos institutions.

Le Conseil-exécutif est prié de donner des renseignements sur l'affaire suivante relative au canton :

1. Comment évalue-t-il l'abandon du projet de contournement ouest de Bienne par l'autoroute A5 d'un point de vue institutionnel et juridique ?
2. Peut-il, à titre d'information et sans aucune intention polémique de notre part, nous indiquer les bases légales auxquelles il s'est référé pour instituer le groupe de dialogue et pour, finalement, requérir de la Confédération l'abandon du contournement ouest de Bienne ?
3. Estime-t-il légitime et acceptable qu'une minorité agissante et déterminée, puisse, sans même se référer à aucun vote populaire, obtenir l'abandon d'un tronçon autoroutier pourtant indispensable au développement de l'agglomération biennoise et au désengorgement du trafic routier dans la ville principale du Seeland ?

4. Suffira-t-il, à ses yeux, que le comité « N5, Lac de Bienne – pas comme ça » soit suffisamment déterminé et endurant pour que le projet de contournement de Douanne par le prolongement opportun du tunnel existant de Gléresse soit, lui aussi, enterré même en l'absence d'une décision judiciaire ?

Réponse du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif accorde une grande importance au respect de l'État de droit et des processus démocratiques. Le principe de la souveraineté du peuple, qui caractérise la politique suisse et le fonctionnement de nos institutions, est inscrit à l'article 1 de la Constitution cantonale. En ce qui concerne les craintes de l'auteur de l'interpellation, à savoir que l'abandon du projet de contournement ouest de Bienne par l'A5 constituerait une infraction aux principes de l'État de droit, le Conseil-exécutif prend position comme suit :

1. Les autorités doivent constamment respecter le principe général de l'État de droit, selon lequel les projets doivent répondre à un intérêt public et être proportionnés au but visé. Par conséquent, il est également possible de rechercher des solutions pour des projets qui se trouvent déjà au stade de la procédure d'approbation des plans et contre lesquels des oppositions ont déjà été formées. Dans le cas de gros projets d'infrastructure impliquant de nombreux acteurs et passant par un long processus de planification et de votation, le principe démocratique veut que les autorités fassent preuve au fil du temps d'une certaine capacité d'adaptation et qu'elles prennent en compte, le cas échéant, l'évolution des besoins de la population. Le projet définitif du contournement ouest de Bienne par l'A5 ne bénéficiait pas d'un soutien suffisant pour être mis en œuvre avec succès. Durant la mise à l'enquête publique des plans, quelque 600 oppositions ont été déposées. Un très grand nombre d'entre elles – dont au moins une demi-douzaine émanant d'associations importantes habilitées à recourir – remettaient en question le projet dans son principe. Plusieurs comités de la région de Bienne se sont farouchement opposés au projet. Des manifestations contre le projet ont rassemblé plusieurs milliers de personnes. Plusieurs interventions parlementaires auprès du canton et de la Ville de Bienne demandaient en outre d'examiner d'autres variantes. Dans ce contexte, la délégation des autorités compétente a estimé qu'il était justifié de suspendre le projet et de mettre en place un groupe de dialogue composé de partisans et partisans ainsi que d'opposantes et d'opposants afin d'élaborer des solutions face à la controverse suscitée par le contournement ouest. Le rapport final, largement soutenu par les organisations impliquées dans le processus de dialogue, était une raison suffisante pour que les autorités suivent les recommandations qui y étaient formulées, ce qui a finalement conduit à l'abandon du projet définitif.

Le Conseil-exécutif considère par conséquent que la décision d'annuler le projet définitif du contournement ouest de Bienne par l'A5 est justifiée tant d'un point de vue institutionnel que juridique.

2. En vertu de l'article 21, alinéa 2, lettre a de la loi fédérale sur les routes nationales (LRN), le canton de Berne était compétent pour l'élaboration du projet définitif du contournement ouest de Bienne et a soumis au DETEC la demande d'approbation des plans correspondante conformément à l'article 27 LRN. Il était ainsi également habilité à constituer un groupe de dialogue à des fins participatives et à retirer sa demande d'approbation des plans avant que le DETEC n'approuve ces derniers.

3. Ni le droit fédéral ni le droit cantonal ne prévoient de vote populaire dans le cadre de la construction de routes nationales. Compte tenu du nombre extrêmement élevé d'oppositions et des résultats du processus de dialogue (voir également les explications dans la réponse à la question 1), le Conseil-exécutif estime qu'il était pertinent d'abandonner le processus d'approbation des plans relatif au projet du contournement ouest de Bienne par l'autoroute A5.
4. Contrairement au contournement ouest de Bienne, le projet « Tunnel de Douanne » relève de la compétence de l'Office fédéral des routes (OFROU). Le tunnel est déjà autorisé par décision entrée en force. La tâche du canton ne consiste plus qu'à terminer, sur mandat de l'OFROU, la procédure d'approbation des plans relative au portail est du tunnel et à la demi-jonction de Douanne. Le DETEC a approuvé les plans en juillet 2021. Des recours ont été déposés devant le Tribunal administratif fédéral. La procédure de recours est toujours en cours. Il est à noter que le processus de réalisation relatif au tunnel de Douanne est déjà plus avancé que ne l'était celui de la branche ouest. Le Conseil-exécutif continue de s'investir pour une réalisation rapide de ce tunnel.

Destinataire

– Grand Conseil