

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 002-2015
Type d'intervention: Motion
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2015.RRGR.9

Déposée le: 06.01.2015

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Knutti (Weissenburg, UDC) (porte-parole)
von Känel (Lenk i.S., UDC)
Speiser-Niess (Zweisimmen, UDC)
Cosignataires: 2

Urgence demandée: Oui
Urgence accordée: Oui 22.01.2015

N° d'ACE: 211/2015 25 février 2015
Direction: Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
Classification: –
Proposition du Conseil-exécutif: **Rejet**



Plan directeur 2030: limiter les dégâts pour les communes rurales et les communes de montagne

Le Conseil-exécutif est chargé des mandats suivants :

1. Soumettre le plan directeur cantonal 2030 à l'examen et à l'approbation du Grand Conseil.
2. Veiller à ce que les communes aient toutes les mêmes possibilités de croissance démographique dans le plan directeur 2030.
3. Soumettre le plan directeur 2030 au référendum.

Développement

Le plan directeur 2030 n'offre quasiment aucune possibilité de développement aux communes rurales et aux communes de montagne. Cette évolution préoccupante doit être contrée par tous les moyens. Les mesures d'envergure du plan directeur 2030, qui auront des conséquences radicales pour les communes et les propriétaires fonciers, ne doivent pas relever de la seule compétence du Conseil-exécutif.

Le plan directeur 2030 tel qu'imaginé par le Conseil-exécutif aura des conséquences néfastes pour l'Oberland bernois. Sur une période de 15 ans, les terrains à bâtir que le Conseil-exécutif est disposé à concéder aux communes rurales et aux communes de montagne leur permettront une croissance démographique ne dépassant pas quatre pour cent. Ce qui équivaut dans bien des communes de l'Oberland à un gel du zonage pour les 20 prochaines années.

La croissance démographique atteindra par contre jusqu'à douze pour cent dans les villes, les agglomérations et dans certains pôles du 4^e niveau choisis arbitrairement. Il s'agit là d'une grave inégalité de traitement qui va creuser encore l'écart entre les communes riches et les communes pauvres. Le développement économique et démographique se concentrera manifestement dans les zones urbaines et dans certaines communes.

Le Grand Conseil, qui représente le peuple, doit dès lors pouvoir amender et améliorer le plan directeur 2030.

Motivation de l'urgence :

La procédure de consultation s'est achevée le 18 décembre 2014.

Réponse du Conseil-exécutif

Le plan directeur du canton de Berne dans sa forme actuelle est un instrument de pilotage du Conseil-exécutif. Il intègre la dimension spatiale dans la pesée des intérêts politiques et est lié à la planification politique ainsi qu'au plan intégré «mission-financement». Sa durée de validité n'est pas limitée, mais il est mis à jour tous les deux ans dans le cadre d'un controlling. Le Conseil-exécutif considère que ces caractéristiques, ainsi que la répartition des compétences, ont fait leurs preuves. Il a montré, dans les trois derniers rapports sur l'aménagement du territoire, que cet instrument est reconnu et qu'il déploie des effets.

La motion demande à ce que le partage des compétences soit modifié. Une révision de la loi sur les constructions (LC) serait nécessaire à cet effet: selon l'article 104, alinéa 3 LC, le Conseil-exécutif adopte le plan directeur et ses modifications. Par ailleurs, le plan directeur est porté à la connaissance du Grand Conseil lorsqu'il a subi un remaniement total (art. 104, al. 5 LC). En vertu de la LC en vigueur actuellement, le Conseil-exécutif ne peut donc pas soumettre le plan directeur au Grand Conseil pour approbation (point 1 de la motion) ni le soumettre au référendum (point 3).

En vertu de l'article 10, alinéa 1 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), les cantons règlent la compétence et la procédure concernant le plan directeur. Ils sont libres de décider si ce dernier ressortit au pouvoir exécutif ou au pouvoir législatif. Comme l'a montré un relevé réalisé par l'Association suisse pour l'aménagement national (ASPAN) en 2011 sur mandat du canton de Berne, la compétence pour le plan directeur cantonal est détenue dans sept cantons par le parlement, dans six cantons par l'exécutif exclusivement et dans treize cantons (dont celui de Berne) par l'exécutif, le parlement ayant un rôle consultatif. Le plan directeur n'est soumis au référendum dans aucun canton.

Depuis son introduction dans le canton de Berne, le plan directeur relève de la compétence du Conseil-exécutif. La disposition prévoyant qu'il est porté à la connaissance du Grand Conseil

après avoir subi un remaniement total a été ajoutée dans la LC en 2004. Grâce au rapport sur l'aménagement du territoire au sens de l'article 100 LC, le Grand Conseil est informé tous les quatre ans de l'état de l'aménagement du territoire et en particulier de la mise en œuvre du plan directeur; il peut exercer une influence dans ce domaine au moyen de déclarations de planification. Le rapport sur l'aménagement du territoire de 2014 a été traité au Grand Conseil à la session de novembre 2014.

Dans le cadre des procédures de participation publique et de consultation concernant le plan directeur 2030, qui se sont terminées récemment, seule une prise de position sur 300 environ réclamait le transfert au Grand Conseil de la compétence pour le plan directeur.

Une redistribution des compétences impliquerait une révision complète de la forme et du contenu du plan directeur. Dans sa forme actuelle, le plan directeur énonce dans de nombreux domaines des conditions générales fondées sur des prescriptions de rang supérieur ou sur les objectifs de développement spatial du canton de Berne. Ces conditions générales doivent être concrétisées au cours d'étapes d'aménagement ultérieures. La plus grande marge de manœuvre possible est ainsi ménagée aux entités chargées de l'aménagement situées à un niveau inférieur, notamment les communes, dont l'autonomie est ainsi respectée. Les cantons dans lesquels le plan directeur relève exclusivement de la compétence du pouvoir législatif (p. ex. Zurich, Argovie ou Zoug) inscrivent des prescriptions d'ordre spatial souvent très concrètes dans le plan directeur, limitant ainsi la liberté d'action des communes.

L'exemple du canton de Zurich montre en outre que l'élaboration du plan directeur présente un certain nombre de problèmes du point de vue temporel lorsqu'il s'agit d'un instrument du pouvoir législatif: le processus de remaniement total du plan directeur a duré huit ans, et les débats ont occupé une semaine entière d'une session parlementaire.

Le projet de plan directeur 2030 met en œuvre les exigences de la LAT révisée. Selon les dispositions transitoires (art. 38a, al. 2), la surface totale des zones à bâtir ne doit pas augmenter dans le canton jusqu'à l'approbation de l'adaptation du plan directeur et de la partie concernant le milieu bâti par le Conseil fédéral, ce qui équivaut de fait à un moratoire sur le classement en zone à bâtir. Si l'approbation du plan directeur par le Conseil fédéral n'a pas lieu dans les cinq ans, un gel absolu des classements entre en vigueur (art. 38a, al. 3 LAT). Le délai expire au 30 avril 2019.

En raison de ces dispositions transitoires, le Conseil-exécutif a lancé l'élaboration du plan directeur 2030 immédiatement après l'adoption de la révision de la LAT par le peuple et soumis le projet aux procédures de participation publique et de consultation l'automne dernier. Si la loi sur les constructions était modifiée selon les vœux des auteurs de la motion et que le projet de plan directeur 2030 doive être entièrement remanié dans la foulée, le délai imparti par la législation fédérale ne pourrait selon toute vraisemblance pas être respecté. Le moratoire sur le classement en zone à bâtir se prolongerait puis serait remplacé par un gel des classements dont les conséquences pour le canton et l'économie peuvent difficilement être estimées.

Pour ces raisons, le Conseil-exécutif propose le rejet des points 1 et 3 de la motion.

Au point 2, les motionnaires demandent une modification du contenu du projet de plan directeur 2030. Ce point revêt les caractéristiques d'une motion ayant valeur de directive, dans la mesure où les compétences ne subissent pas de modifications au sens des points 1 et 3.

Le plan directeur 2030 met en œuvre les nouvelles exigences du premier volet de la révision de la LAT, qui a été accepté par une large majorité – deux tiers – des votants dans le canton de Berne. La population a ainsi confié un mandat clair aux autorités. Les instruments employés par la Confédération pour mettre en œuvre cette révision partielle, qui sont la révision de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT), le complément au guide de la planification directrice et les directives techniques sur les zones à bâtir, ne laissent aux cantons que peu de marge de manœuvre. Ils exigent notamment un développement différencié en fonction de la catégorie d'espace.

Le projet de plan directeur 2030 se fonde sur le scénario «haut» de l'évolution démographique dans le canton de Berne (selon l'Office fédéral de la statistique). Les valeurs projetées constituent la limite supérieure permise par l'OAT pour le calcul de la dimension des zones d'habitation, des zones mixtes et des zones centrales. Le canton exploite par conséquent pleinement la marge de manœuvre accordée par la Confédération.

La répartition de la population découle du projet de territoire du canton de Berne et des types d'espace qui y sont définis. Le développement démographique attendu est plus élevé dans les espaces centraux. Des centres des niveaux 3 et 4 se trouvent dans tout le canton et dans chaque région. Les centres du niveau 4 ont été définis par les régions dans les conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU) selon des critères uniformes et des processus légitimés démocratiquement. Si ces centres régionaux sont renforcés, les communes alentour en profiteront. Des centres touristiques, dans lesquels un développement démographique plus élevé est possible, sont en outre définis dans le plan directeur (sur la base des CRTU).

Le gel des classements en zone à bâtir, critiqué dans le développement de la motion, ne dépend pas de l'emplacement d'une commune ou de son affectation à un certain type d'espace, mais bien plutôt de la taille de ses réserves de terrain à bâtir, donc de la densité existante. Le gel des classements ne touchera pas seulement les communes de l'Oberland bernois, mais aussi de nombreuses communes et villes bernoises disposant de grandes réserves de terrain à bâtir et dont le tissu bâti n'est donc pas très dense.

L'égalité de traitement des communes en ce qui concerne le développement démographique tel que la réclament les motionnaires serait contraire aux exigences du droit fédéral et ne serait pas souhaitable du point de vue pratique. Pour cette raison, le Conseil-exécutif propose également le rejet du point 2 de la motion.

Au Grand Conseil