



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 081-2025
Type d'intervention : Interpellation
Motion ayant valeur de directive : ☐
N° d'affaire : 2025.GRPARL.252

Déposée le : 22.05.2025

Motion de groupe : Non
Intervention de l'organe du GC : Non
Déposée par : Widmer (Bern, Les VERT-E-S) (porte-parole)
Vanoni (Zollikofen, Les VERT-E-S)

Cosignataires : 0

Urgence demandée : Non
Urgence accordée :

N° d'ACE : 991/2025 du 17 septembre 2025
Direction : Direction des travaux publics et des transports
Classification : Non classifié

Colonne publicitaire de Burger King – construction, autorisation et bénéfice sur les périmètres de routes nationales : transparence, conflits d'intérêts et protection du paysage

Sur l'aire de repos de l'autoroute Grauholz, un restaurant rapide a ouvert ses portes durant l'hiver 2024/2025. Depuis, il est visible de loin grâce à une enseigne lumineuse de 30 mètres de hauteur. Cette enseigne, communément appelée « Burger King-Spargel », domine le paysage le long de l'autoroute A1 à des kilomètres à la ronde. Sa hauteur, son éclairage et sa présence visuelle qui tapent à l'œil ont soulevé moult questions légitimes au sein de la population en rapport avec la légitimité juridique, la souveraineté en matière d'aménagement des sites traversés par des routes nationales et le rôle dévolu aux autorités concernées.

Protection du paysage et gestion de la planification

L'entreprise en question a réalisé son enseigne publicitaire visible de loin, en s'appuyant apparemment sur les réglementations nationales en vigueur telles que la loi sur les routes nationales (LRN) et l'ordonnance sur la signalisation routière (OSR). Ces réglementations autorisent en effet, sous certaines conditions, la présence d'enseignes lumineuses d'entreprises sur les aires de repos des autoroutes. Toutefois, compte tenu du dimensionnement de l'enseigne lumineuse en question, il est permis de se demander si les bases légales existantes sont suffisantes pour influencer de tels projets de construction, voire empêcher qu'ils n'aboutissent à une telle saillie dans le paysage. Il convient de tirer au clair si le canton de Berne dispose de moyens de planification et juridiques appropriés pour exiger une mise en œuvre qui soit plus respectueuse du paysage quand de tels projets se profilent, par exemple au moyen de prescriptions relatives à la hauteur maximale, aux émissions lumineuses, à la manière dont une telle enseigne s'insère dans le paysage ou à sa configuration. Si de tels instruments font défaut ou ne sont pas suffisamment contraignants, il serait souhaitable de légiférer en faveur de la protection des paysages.

Transparence et participation démocratique

Le fait que la construction de cette enseigne n'ait apparemment pas été soumise à une enquête publique est particulièrement problématique. Selon les informations fournies par les services compétents au quotidien bernois « Der Bund », l'enseigne en question était une mesure de construction destinée à compléter les constructions existantes et soumise à aucune obligation de publication. Il ressort de ce modus operandi que le public – dont les riveraines et riverains, les organisations de protection du paysage et la population intéressée – n'a pas eu la possibilité de faire opposition ou de donner son avis. Or, c'est justement en cas de projet ayant un impact considérable sur le paysage qu'une enquête publique et une participation démocratique devraient être garanties. Ce cas soulève donc des questions fondamentales sur la transparence et la légitimité démocratique du processus d'autorisation. Aussi convient-il d'examiner si des modifications législatives ou procédurales s'avèrent nécessaires pour que de tels projets de construction soient à l'avenir rendus publics et soumis à un débat public.

Bénéficiaires conjoints et conflits d'intérêts potentiels

Nommons un autre aspect critique, à savoir le rôle dévolu au canton de Berne. D'une part, le canton est compétent en matière d'octroi des autorisations concernant les modifications de construction installées sur l'aire d'autoroute de Grauholz. D'autre part, il profite directement de son exploitation sur le plan économique, notamment par le biais de participations au chiffre d'affaires généré par les offres gastronomiques et touristiques. Ce double rôle de régulateur et de cobénéficiaire à titre économique comporte un risque de conflit d'intérêts, en particulier lorsque des mesures de construction ou de publicité contribuent à augmenter la visibilité et la fréquentation d'un tel lieu.

Questions :

1. Quels sont les instruments légaux ou de planification dont dispose le canton de Berne pour bannir les enseignes surdimensionnées ou déparant le paysage sur les aires d'autoroute ou pour en réglementer la conception de manière contraignante et compatible avec la physionomie des sites et des paysages ?
2. Par quels moyens démocratiques pourrait-on faire en sorte que le canton puisse à l'avenir empêcher ou influencer la présence d'enseignes d'entreprises de grande taille sur les aires d'autoroute (modifications de la législation, nouvelles directives cantonales ou procédures participatives, etc.) ?
3. Dans quelle mesure un processus d'autorisation sans publication ni participation du public concerné répond-il aux exigences actuelles de transparence et de participation ?
4. Dans le cas présent, le guide de travail nommé « Réclames dans l'espace routier » de l'Office des ponts et chaussées du canton de Berne a-t-il été respecté et la Commission cantonale pour la protection des sites et des paysages (CPS) a-t-elle été consultée, comme cela est requis dès lors que des doutes se font jour ?
5. Quid des modifications législatives ou procédurales nécessaires pour garantir à l'avenir la participation en cas de chantier sur des aires jalonnant les routes nationales susceptible d'avoir une incidence sur le paysage ?
6. Dans quelle mesure le canton de Berne profite-t-il financièrement de la visibilité accrue de l'aire de repos de Grauholz grâce à la nouvelle enseigne de l'entreprise en question, haute de 30 mètres, notamment en ce qui concerne la participation au chiffre d'affaires des entreprises de restauration et d'hôtellerie qui s'y trouvent ?
7. Comment le canton s'assure-t-il que son rôle de cobénéficiaire à titre économique ne génère pas de conflits d'intérêts, sachant qu'il est investi des missions d'autorisation et de

surveillance, notamment quand il est appelé à prendre des décisions concernant la construction et la signalisation sur les sites jalonnant les routes nationales ?

8. En vertu de l'article 98 de l'OSR, les réclames routières sont en principe interdites. Les enseignes des entreprises peuvent être apposées sur les bâtiments des aires de repos. En revanche, rien n'est mentionné dès lors qu'il s'agit d'une enseigne d'entreprise installée sur une colonne d'une hauteur de 30 mètres non attenante au reste du bâti. Le Conseil-exécutif est-il prêt à mettre fin à cette pratique illégale en matière d'autorisation ?
9. Comment se fait-il que la pose d'une petite vitrine sur un bâtiment nécessite un permis de construire, alors qu'une colonne de 30 mètres de haut n'est pas soumise à l'octroi d'un permis de construire et que les personnes concernées n'ont aucun droit d'opposition ou de recours ?

Réponse du Conseil-exécutif

Depuis la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) en 2008, les aires de repos sur les autoroutes sont considérées comme des installations annexes des cantons dans lesquels elles se trouvent (art. 7 en relation avec art. 8, al. 2 de la loi fédérale sur les routes nationales, LRN). Sous réserve de la législation fédérale et de l'approbation des projets par les autorités fédérales, il appartient aux cantons d'accorder le droit de construire, d'agrandir et d'exploiter des installations annexes (art. 7, al. 3 LRN). Sous réserve de dispositions cantonales plus rigoureuses, les travaux de construction doivent être autorisés à l'intérieur des alignements lorsqu'ils ne portent pas atteinte à des intérêts publics au sens de l'article 22, en particulier la sécurité du trafic, l'hygiène des habitations, ainsi que la nécessité d'un élargissement éventuel de la route dans l'avenir.

Après la construction des aires de repos de Grauholz, Münsingen et Perles, seules des adaptations isolées ont été effectuées. L'ordonnance d'exécution relative à la LRN de 1960 est donc longtemps restée la même. Elle n'a été remplacée qu'au 1^{er} février 2024 avec la révision de la loi cantonale sur les routes (LR) et de l'ordonnance sur les routes (OR). Depuis lors, le droit cantonal révisé régit ce domaine. La LR et l'OR livrent une définition claire et actuelle des exigences en matière de procédures d'autorisation, notamment en ce qui concerne la transparence, la publication et l'audition.

La procédure d'autorisation de la colonne publicitaire a été lancée avant la révision de la LR, raison pour laquelle les nouvelles dispositions ne s'appliquaient pas encore. Les autorisations pour la colonne sont valables depuis avril 2024. Le Conseil-exécutif reconnaît que la procédure choisie n'a pas été optimale et le déplore. Ce genre de cas ne se reproduira pas à l'avenir grâce aux exigences plus poussées prévues dans les prescriptions actuelles.

Le Conseil-exécutif prend position comme suit sur les différentes questions :

1. *Quels sont les instruments légaux ou de planification dont dispose le canton de Berne pour bannir les enseignes surdimensionnées ou déparant le paysage sur les aires d'autoroute ou pour en réglementer la conception de manière contraignante et compatible avec la physionomie des sites et des paysages ?*
2. *Par quels moyens démocratiques pourrait-on faire en sorte que le canton puisse à l'avenir empêcher ou influencer la présence d'enseignes d'entreprises de grande taille sur les aires d'autoroute (modifications de la législation, nouvelles directives cantonales ou procédures participatives, etc.) ?*

Depuis le 1^{er} février 2024, l'article 60b de l'ordonnance sur les routes précise que la législation cantonale sur les routes s'applique aux installations annexes des routes nationales. Les travaux sur des aires de repos sont donc désormais soumis à la procédure de plan de route

telle que prévue dans la loi cantonale sur les routes – une procédure connue et ayant fait ses preuves. De la même manière que pour les bien plus nombreux projets de construction de route sur des routes cantonales, la LR prévoit ainsi des prescriptions détaillées en matière de transparence, de publication et d'audition.

Les demandes formulées dans l'interpellation en matière de planification et de droit sont donc déjà satisfaites concernant les projets sur des aires de repos pour lesquels la demande a été soumise après le 1^{er} février 2024. Le Conseil-exécutif n'estime pas que d'autres mesures soient nécessaire.

3. *Dans quelle mesure un processus d'autorisation sans publication ni participation du public concerné répond-il aux exigences actuelles de transparence et de participation ?*

Le Conseil-exécutif reconnaît toutefois qu'une publication officielle et l'intégration de la CPS auraient donné plus de légitimité au projet et regrette que cela n'ait pas été fait. La colonne publicitaire a néanmoins fait l'objet d'une procédure tenant compte des aspects du droit de la publicité et du droit des constructions. La sécurité du trafic a été confirmée par la Police cantonale. Les charges imposées dans les décisions d'autorisation ont permis de garantir différents aspects liés à la sécurité de l'exploitation de la colonne et à éviter toute émission lumineuse gênante. Ainsi, l'éclairage doit pouvoir être baissé, en particulier la nuit, et adapté à la luminosité ambiante. Il doit en outre émettre de la lumière uniquement de manière horizontale. Le Conseil-exécutif rappelle également qu'avec la création de l'article 60 LR, la DTT a déjà mis à jour les bases légales et qu'à l'avenir, les prescriptions de la loi sur les routes s'appliqueront pour les projets prévus sur des aires de repos, y compris ceux qui prévoient la construction d'une colonne publicitaire de 30 mètres.

4. *Dans le cas présent, le guide de travail nommé « Réclames dans l'espace routier » de l'Office des ponts et chaussées du canton de Berne a-t-il été respecté et la Commission cantonale pour la protection des sites et des paysages (CPS) a-t-elle été consultée, comme cela est requis dès lors que des doutes se font jour ?*

Dans le cas présent, il a été renoncé à impliquer la CPS. L'aide de travail « Réclames dans l'espace routier » sert en premier lieu à promouvoir une pratique uniforme des autorités en ce qui concerne les enseignes publicitaires. Elle n'a pas de valeur juridiquement contraignante et concerne principalement les routes cantonales et communales, qui constituent la vaste majorité des cas rencontrés dans la pratique. La disposition prévoyant la consultation de la CPS se réfère ainsi au Décret cantonal concernant la procédure d'octroi du permis de construire et non pas à la LRN ni à l'ordonnance fédérale sur la signalisation routière (OSR). La situation particulière dans le domaine des routes nationales n'est d'ailleurs que survolée dans l'aide de travail.

5. *Quid des modifications législatives ou procédurales nécessaires pour garantir à l'avenir la participation en cas de chantier sur des aires jalonnant les routes nationales susceptible d'avoir une incidence sur le paysage ?*

Comme indiqué précédemment, le Conseil-exécutif estime que les bases légales désormais en vigueur sont suffisantes. Les dispositions fédérales de l'OSR pour les réclames dans l'espace routier ainsi que les adaptations structurelles d'installations annexes des routes nationales désormais soumises à autorisation dans le cadre de la procédure de plan de route définissent les prescriptions nécessaires en ce qui concerne la transparence, la publication pour information des parties concernées ainsi que l'implication des services spécialisés compétents.

6. *Dans quelle mesure le canton de Berne profite-t-il financièrement de la visibilité accrue de l'aire de repos de Grauholz grâce à la nouvelle enseigne de l'entreprise en question, haute*

de 30 mètres, notamment en ce qui concerne la participation au chiffre d'affaires des entreprises de restauration et d'hôtellerie qui s'y trouvent ?

En tant que superficiant, le canton de Berne touche un pourcentage du chiffre d'affaires de tous les bénéficiaires de droit de superficie implantés sur l'aire de repos de Grauholz. L'évolution du chiffre d'affaires sur des aires de repos dépend de différents facteurs comme la diversité et la qualité de l'offre, les horaires, la propreté des installations ou les prix. La colonne publicitaire informe les usagères et usagers (trafic de transit) de l'offre de l'aire de repos de Grauholz. Avec le changement d'exploitant, tous les éléments importants de l'offre ont toutefois été modifiés (en particulier en étendant les horaires) ; il n'est donc pas possible de déterminer l'impact de la colonne seule.

7. *Comment le canton s'assure-t-il que son rôle de cobénéficiaire à titre économique ne génère pas de conflits d'intérêts, sachant qu'il est investi des missions d'autorisation et de surveillance, notamment quand il est appelé à prendre des décisions concernant la construction et la signalisation sur les sites jalonnant les routes nationales ?*

Dans le cadre d'un grand nombre de ses procédures, les intérêts du canton sont souvent concernés. C'est pourquoi il est toujours lié par les procédures d'autorisation correspondantes et les intérêts matériels et juridiques protégés par ces procédures. Les publications et auditions des services compétents prescrites par les bases légales correspondantes servent notamment ce but. Le droit d'opposition et de recours se base sur les prescriptions légales concernées. Les différentes instances au sein du canton sont séparées du point de vue organisationnel.

8. *En vertu de l'article 98 de l'OSR, les réclames routières sont en principe interdites. Les enseignes des entreprises peuvent être apposées sur les bâtiments des aires de repos. En revanche, rien n'est mentionné dès lors qu'il s'agit d'une enseigne d'entreprise installée sur une colonne d'une hauteur de 30 mètres non attenante au reste du bâti. Le Conseil-exécutif est-il prêt à mettre fin à cette pratique illégale en matière d'autorisation ?*

L'autorisation accordée pour la demande de réclame sur l'aire de repos respecte les directives de l'ordonnance sur la signalisation routière (OSR). Celles-ci sont réglées aux articles 95 ss OSR. Les enseignes d'entreprise sont des réclames routières composées de noms d'entreprises, d'indications sur la branche d'activité et éventuellement d'un logo (publicitaire). Selon l'article 95, alinéa 2 OSR, elles sont placées directement sur le bâtiment de l'entreprise ou à ses abords immédiats, p. ex. sur une place ou sur le site de l'entreprise. Le placement de l'enseigne d'entreprise sur une colonne publicitaire avec un lien direct et à proximité immédiate des entreprises concernées, comme c'est le cas ici, est donc autorisé.

9. *Comment se fait-il que la pose d'une petite vitrine sur un bâtiment nécessite un permis de construire, alors qu'une colonne de 30 mètres de haut n'est pas soumise à l'octroi d'un permis de construire et que les personnes concernées n'ont aucun droit d'opposition ou de recours ?*

Concernant la vitrine, le Conseil-exécutif part du principe que les auteurs de l'interpellation se réfèrent aux prescriptions de la procédure d'octroi du permis de construire selon la loi sur les constructions. Ces prescriptions ne s'appliquent pas aux aires de repos ni aux procédures d'autorisation de réclame régies par le droit fédéral. Ces cas ne sont donc pas comparables. En outre, comme mentionné précédemment, la situation est désormais différente.

Depuis l'entrée en vigueur le 1^{er} février 2024 de l'article 60b OR, les projets de construction sur les aires de repos sont autorisés et réalisés dans le cadre de la procédure de plan de

route, qui est connue et a fait ses preuves. Les prescriptions de droit fédéral de l'OSR en matière de réclame routière restent valables.

Destinataire

– Grand Conseil