Zeitschrift: Les intérêts du Jura : bulletin de l'Association pour la défense des intérêts du Jura

Herausgeber: Association pour la défense des intérêts du Jura

Band: 44 (1973)

Heft: 5

Artikel: Le plan cantonal des zones protégées à titre provisoire

Autor: Schneider, Erwin

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-825039

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 14.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Le plan cantonal des zones protégées à titre provisoire

par Erwin SCHNEIDER, conseiller d'Etat,
directeur des Travaux publics du canton de Berne

La mise à l'enquête publique du plan cantonal des zones protégées à titre provisoire a entraîné des réactions parfois violentes dans l'opinion publique et de vives discussions dans la presse. La gamme des déclarations s'étend de l'approbation reconnaissante à la demande de l'annulation pure et simple du plan déposé, en passant par des réserves qu'il convient de prendre au sérieux. Il n'a pas été possible au Département cantonal des Travaux publics, en tant que direction responsable du gouvernement, de répondre en particulier aux articles et informations des journaux. La procédure d'opposition étant maintenant close et un premier bilan de la situation ayant été établi, il importe de faire au plus tôt, pour l'information du public et des autorités, un bref exposé officiel qui explique une fois de plus le but et l'importance du plan des zones protégées à titre provisoire, ainsi que la procédure suivie pour son élaboration. Les explications ci-dessous ne sont nullement conçues comme un mémoire de défense. Elles visent au contraire à éliminer des erreurs et des malentendus qui ont surgi ici ou là, à empêcher qu'on en abuse pour sauvegarder des intérêts privés ou servir des objectifs de politique partisane et à préparer le terrain en vue de la poursuite des travaux engagés pour réaliser un aménagement du territoire adapté au bien de la communauté.

L'exposé qui suit est divisé en trois parties : les aspects juridiques, l'élaboration du plan de mise à l'enquête publique et la procédure de conciliation.

Les aspects juridiques

Les bases juridiques sont les suivantes :

— Article 23 quater de la Constitution fédérale.
— Arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire, du 17 mars 1972 (abr. : AF).
— Ordonnance d'exécution de l'arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire, du 29 mars 1972 (Ordonnance du Conseil fédéral ; abr. : OEx).
— Ordonnance d'exécution de l'arrêté fédéral instituant des mesures urgentes dans le domaine de l'aménagement du territoire dans le canton de Berne, du 24 mai 1972 (Ordonnance du Conseil d'Etat du canton de Berne).

En guise de commentaire des prescriptions fédérales citées ci-dessus, et sur l'ordre des autorités fédérales compétentes, l'Association suisse pour le plan d'aménagement national a publié, en février 1972, un « Guide pour l'arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire » (en abrégé : Guide).

But et importance de l'arrêté fédéral urgent

Conformément au mandat législatif conféré par l'article 22 quater cst, une loi fédérale sur l'aménagement du territoire est en préparation (en abrégé : LAT ; Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 31 mai 1972). Cette loi doit permettre de délimiter le territoire destiné à être occupé en tenant compte du développement futur du pays dans une mesure convenable, de conserver le caractère et la beauté du paysage et d'assurer la création de zones de détente (art. 1er, al. 2 LAT).

L'arrêté fédéral urgent veut empêcher la réalisation, avant l'entrée en vigueur de la loi sur l'aménagement du territoire, de constructions et autres aménagements qui pourraient compromettre le travail du législateur. Ainsi que le constate le message du Conseil fédéral du 26 janvier 1972 concernant l'arrêté fédéral urgent, le nouveau droit sur la protection des eaux n'offre pas une protection suffisante contre les constructions indésirables. C'est pourquoi l'arrêté fédéral oblige les cantons, aux fins de satisfaire aux exigences de la protection des sites, de maintenir des zones suffisantes de détente ou d'assurer la protection contre les forces naturelles, à désigner sans retard les territoires dont il importe de limiter ou d'empêcher provisoirement l'occupation et l'utilisation pour la construction (zones protégées à titre provisoire ; art. 1er AF). Il enjoint aux cantons de porter à la connaissance du Département fédéral de justice et police, jusqu'à la fin novembre 1972 au plus tard, les mesures envisagées par eux et, une fois celles-ci contrôlées par cette instance fédérale, de les mettre à l'enquête publique jusqu'à la fin de février 1973 au plus tard (art. 10 AF). Dans des cas particulièrement urgents, les gouvernements cantonaux peuvent prendre des décisions provisionnelles pour devancer les mesures provisoires de protection (art. 12, al. 2 AF).

L'arrêté fédéral urgent a donc pour but de veiller à ce qu'on ne puisse préjuger défavorablement du futur aménagement du territoire, peu de temps encore avant son entrée en vigueur, et qu'il soit exécuté selon les mêmes principes pour toute la Suisse. C'est précisément pour cela qu'il établit des délais fermes, des critères uniformes pour la délimitation des zones protégées à titre provisoire, qu'il exige que les mesures envisagées par les cantons soient connues et qu'il prévoit, avant de continuer la procédure par le dépôt des plans, de faire examiner ces mesures par l'organe fédéral compétent.

Selon les dispositions de l'arrêté fédéral urgent (art. 2 AF) et de l'ordonnance d'exécution du Conseil fédéral, sont déclarées zones protégées à titre provisoire :

— des rives de rivières et des lacs ;
— des sites remarquables par leur beauté et leur caractère ;
— des localités, des lieux historiques, ainsi que des monuments naturels et culturels d'importance nationale ou régionale ;
— des zones de détente à proximité des agglomérations ou dans les régions voisines ;
— des régions connues comme étant menacées par les forces naturelles.

L'importance de l'arrêté fédéral pour les différents cantons dépend de l'état des plans cantonaux en question. Les cantons sont tenus de

désigner des zones protégées à titre provisoire dans la mesure seulement où cela est nécessaire pour garantir un aménagement du territoire qui réponde aux exigences de l'arrêté fédéral. Du reste, il appartient aux autorités communales, régionales et cantonales, qui sont compétentes selon le droit cantonal, d'édicter dans les régions provisoirement protégées les prescriptions de jouissance concrètement nécessaires.

Les répercussions de l'arrêté fédéral sur le droit bernois

Le canton de Berne possède, avec la loi sur les constructions du 7 juin 1970 et la législation d'exécution y relative, un droit en matière d'aménagement qui correspond largement aux exigences de l'arrêté fédéral urgent et de la future loi sur l'aménagement du territoire ; l'arrêté fédéral n'était donc pas indispensable pour le canton de Berne. Cependant, il faut bien dire que l'aménagement du territoire prévu par la loi sur les constructions est encore en grande partie à réaliser. L'établissement des plans directeurs cantonaux demandera encore passablement de temps. Aucune association régionale d'aménagement ne s'est encore constituée officiellement ; par conséquent, les prescriptions régionales obligatoires en la matière font encore complètement défaut. Quelques communes seulement jusqu'ici ont adapté leur réglementation des zones aux dispositions de la loi sur les constructions ; la plupart des anciens plans locaux ne sont qu'en révision et, d'après la loi sur les constructions, les communes doivent terminer cette tâche pour la fin de 1973. Plus de deux cents communes se sont mises pour la première fois à organiser leur aménagement régional et elles s'y occupent actuellement. Il en est de même de l'état des projets généraux de canalisation, de sorte que même la nouvelle législation sur la protection des eaux ne suffit pas, dans bien des cas, à assurer les objectifs de l'arrêté fédéral.

L'arrêté fédéral urgent a donc une importance considérable pour le canton de Berne, dans la mesure où il permet de réaliser dans les années à venir l'aménagement du territoire, qui en est encore à l'état de projet, de façon beaucoup plus efficace que ne pourrait le faire le droit bernois. La loi sur les constructions du canton de Berne ne connaît pas, notamment, l'interdiction générale de construire aux fins d'aménagement. A ce point de vue, l'arrêté fédéral se révèle une aide précieuse, même pour les urbanistes cantonaux, et nullement comme un obstacle à l'aménagement ou une atteinte à l'autonomie communale.

D'après ce qui a été dit, il incombait aux autorités cantonales de faire figurer, sur le plan cantonal des zones protégées à titre provisoire, les secteurs et les objets particuliers qui ne jouissent pas, selon les prescriptions actuellement en vigueur dans les communes et le canton en matière de construction, de la protection exigée par l'arrêté fédéral. On y a distingué quatre catégories, désignées par les termes : zones protégées I à IV. On peut les décrire de la manière suivante :

Zone protégée I

Il s'agit de secteurs de terrain à bâtir dont la construction, conforme au règlement, irait à l'encontre des buts de l'arrêté fédéral. On y trouve en particulier des rives de lacs et de rivières inclues dans la zone, des

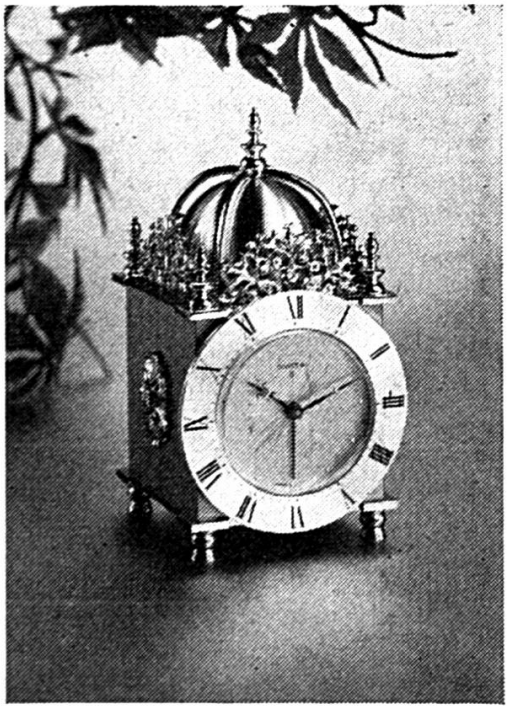
REIFLER & GUGGISBERG, ing. S. A.

Entreprise de construction
BIENNE
Téléphone 032 42 44 22
24, rue Gottstatt

R&G

Ponts et chaussées
Voies ferrées
Revêtements de routes
Bâtiments industriels

1681



Une création signée

SWIZA

Pendulettes
Réveils
Réveils de voyage

Manufacture d'horlogerie
LOUIS SCHWAB S.A.
2800 Delémont

1647

Nos bons hôtels du Jura

Vous pouvez vous adresser en toute confiance aux établissements ci-dessous et les recommander à vos amis

BONCOURT	HOTEL-RESTAURANT LA LOCOMOTIVE Salles pour sociétés - Confort	(L. Gatherat) **(066) 75 56 63**
MOUTIER	HOTEL SUISSE Rénové, grandes salles	(Famille M. Brioschi-Bassi) **(032) 93 10 37**
MOUTIER	HOTEL OASIS Chambres et restauration de 1re classe Salles pour banquets de 30 à 120 pers.	(Famille Tony Lœtscher) **(032) 93 41 61**
LA NEUVEVILLE	HOSTELLERIE J.-J. ROUSSEAU Relais gastronomique au bord du lac Mariage, salles pour banquets	(Jean Marty) **(038) 51 36 51**
PORRENTRUY	HOTEL TERMINUS Hôtel de 80 lits, avec douches - bains - lift Rest. français - Bar - Salle de conférence	(R. Rey) **(066) 66 33 71**
SAIGNELÉGIER	HOTEL BELLEVUE Membre de la Chaîne des rôtisseurs et des cordons bleus de France	(Hugo Marini) **(039) 51 16 20**
SAIGNELÉGIER	HOTEL DE LA GARE ET DU PARC Salles pour banquets et mariages Chambres tout confort, très tranquilles	(M. Jolidon-Geering) **(039) 51 11 21 / 22**
SAINT-IMIER	HOTEL DES XIII CANTONS Relais gastronomique du Jura	(C. et M. Zandonella) **(039) 41 25 46**
UNDERVELIER	HOTEL DES GALERIES DU PICHOUX Ses spécialités culinaires Salles pour banquets	(M. Juillerat-Humair) **(066) 56 77 77**

1650

zones de détente comprenant de trop grands secteurs affectés à la construction ; mais aussi des parties de la zone à bâtir avec des prescriptions inopportunes, c'est-à-dire par trop dépassées au point de vue de la protection du site et de la localité.

Les terrains inclus dans la zone protégée I sont frappés d'une interdiction de construire pour les constructions nouvelles et les agrandissements, qui tombe dès que la commune a publié une ordonnance d'utilisation appropriée du point de vue de l'arrêté fédéral et du droit cantonal. Auparavant déjà, dans certains cas particuliers, des autorisations exceptionnelles peuvent être accordées, s'il s'avère que le projet de construction ne compromet pas la protection que veut assurer le plan.

La critique de principe formulée dans le public à propos de l'inclusion de terrains à bâtir dans le plan provisoire des zones protégées repose manifestement sur une méconnaissance des faits. Elle oublie que les plans de zones établis par les communes sur la base d'un droit antérieur ne répondent souvent pas aux exigences plus strictes, mais nécessaires, de l'arrêté fédéral. Toute aussi erronée est l'idée que le plan cantonal, pour ce qui est des secteurs inclus dans la zone protégée I, contrecarre les plans communaux de construction en cours. C'est le contraire qui est vrai : le plan cantonal favorise justement ces plans de construction et ne les touche pas, pour autant qu'ils répondent aux conditions posées par l'arrêté fédéral.

Zone protégée II

Il s'agit ici de secteurs du périmètre à bâtir, notamment dans le domaine des rives de lacs et de rivières, pour lesquels il y a suffisamment de prescriptions communales et qui peuvent donc être construits conformément au règlement. Mais l'interdiction de bâtir aux fins d'aménagement doit empêcher que le bon ordre qui règne actuellement ne puisse être compromis par des autorisations exceptionnelles, des prescriptions extraordinaires ou des modifications de règlements, ce qui équivaudrait à une infraction à l'arrêté fédéral. En soi, ce but aurait pu être atteint par un refus général de l'approbation cantonale, nécessaire dans de tels cas. Mais les propriétaires et les communes ont le droit de savoir dans quels domaines cette pratique administrative est appliquée, pour ne pas engager des frais considérables et inutiles dans la préparation de plans et de projets.

Zone protégée III

Les dispositions de la loi sur les constructions concernant les possibilités de construire en dehors des zones à bâtir (ce qu'on appelle le reste du territoire communal) vont notablement plus loin que les autorisations de bâtir accordées par l'arrêté fédéral pour les secteurs à protéger. Celui-ci n'autorise que les constructions agricoles et sylvicoles et celles dont l'emplacement est imposé par leur destination ; de plus — et cela vaut pour toutes les constructions — elles ne doivent pas porter préjudice au site (art. 4 AF, art. 7 OEx). C'est pourquoi, pour les secteurs appartenant au reste du territoire communal qui devaient être protégés selon les critères de l'arrêté fédéral, il a fallu adapter le droit cantonal aux prescriptions fédérales.

Zone protégée IV

L'arrêté fédéral exige la protection de localités, de lieux historiques ainsi que de monuments naturels et culturels importants. On trouve dans de nombreuses communes, à l'intérieur et à l'extérieur du périmètre à bâtir, des localités et des objets particuliers dignes d'être protégés ; mais souvent aucune prescription n'assure l'objet particulier, à part quelques décrets de portée générale. C'est pourquoi, selon l'arrêté fédéral, ces objets doivent être indiqués dans le plan cantonal des zones protégées à titre provisoire. Ce qui doit amener les communes et les autorités chargées de délivrer les autorisations de bâtir à accorder une attention toute particulière à la protection des objets désignés.

Il faut dire en résumé que le plan cantonal des zones protégées à titre provisoire applique les mesures de sécurité édictées par le droit fédéral, comme l'exige l'état actuel de l'aménagement du territoire dans le canton de Berne.

Contrairement aux affirmations d'une certaine critique, le plan ne va pas au-delà de ce qu'exige l'arrêté fédéral. Il veut avant tout jouer un rôle de sécurité et laisser aux communes le soin d'édicter les prescriptions concrètes nécessaires pour compléter l'aménagement du territoire. Dès que les communes auront terminé cette tâche, le plan cantonal deviendra sans objet. Cette disposition correspond ainsi à la réglementation de la loi sur les constructions pour les plans cantonaux de construction (art. 93 de la loi sur les constructions).

La procédure

L'arrêté fédéral urgent ne contient lui-même que peu de principes de procédure ; il laisse au droit cantonal le soin de régler le détail de la procédure. Voici les dispositions de droit fédéral en matière de procédure :

— Les cantons devaient porter à la connaissance du Département de justice et police, jusqu'à la fin de novembre 1972 au plus tard, le plan envisagé par eux des zones protégées à titre provisoire.

— Les cantons devaient mettre à l'enquête publique, jusqu'à la fin de février 1973 au plus tard, le plan avec les modifications éventuellement décidées par le Conseil fédéral et prévoir la possibilité d'opposition ou de recours auprès d'une autorité cantonale. Les décisions de la dernière instance cantonale ou des offices fédéraux peuvent être attaquées selon les dispositions de la justice fédérale.

— Le plan prend effet juridique à partir de la mise à l'enquête publique. Les modifications décidées par les cantons au cours d'une procédure de recours ou d'opposition, ou indépendamment d'une telle procédure, doivent être communiquées au délégué à l'aménagement du territoire (art. 12 OEx).

— A l'encontre de cantons qui ne désignent pas à temps les zones protégées à titre provisoire ou ne s'y emploient pas de manière suffisamment efficace, le Conseil fédéral doit prendre des mesures de contrôle.

Du point de vue du droit cantonal, le Conseil d'Etat a déclaré applicables (art. 8 de l'ordonnance du Conseil d'Etat bernois) à quelques exceptions près, les dispositions de procédure valables pour les plans cantonaux de construction (art. 94 de la loi sur les constructions, art. 33 et 34 de la loi sur la construction des routes). Ces dispositions sont les suivantes :

Le Département cantonal des travaux publics (au sein du département, le Service de l'aménagement) était chargé de préparer, à l'intention du Conseil d'Etat, le plan cantonal des zones protégées à titre provisoire, destiné à être mis à l'enquête publique. Le plan de mise à l'enquête devait être approuvé par le Conseil d'Etat, puis soumis au département fédéral pour examen. Une fois l'examen subi avec succès, le plan devait être mis à l'enquête par la Direction des travaux publics dans toutes les communes bernoises. La mise à l'enquête devait être annoncée dans les feuilles officielles cantonales et dans les indicateurs officiels, avec mention d'une possibilité de faire opposition au plan dans un délai de trente jours. La Direction cantonale des travaux publics aura à juger des oppositions qui se seront manifestées. Contre ces décisions, il y a possibilité de recours auprès du Conseil d'Etat. Lorsque la procédure de droit cantonal sera close, le Conseil d'Etat mettra formellement en vigueur le plan corrigé. Après cela, les modifications des plans, les décisions sur recours réservées au droit fédéral ne seront possibles que dans une nouvelle procédure, pour autant qu'il ne s'agisse pas de corrections insignifiantes.

La réglementation de procédure décrite ci-dessus a été suivie jusqu'ici exactement. Le Conseil d'Etat, dans sa séance du 22 novembre 1972, a donné son accord au plan de mise à l'enquête publique. Celui-ci fut soumis au Département fédéral de justice et police le 30 novembre 1972, qui le renvoya, vers la fin de février 1973, pour être publié sans modification. La mise à l'enquête publique a eu lieu dans la période du 5 mars au 4 avril 1973. Les publications prescrites ont paru en temps voulu. La procédure introduite peut se poursuivre régulièrement.

Dans le public, on a critiqué notamment le fait que les communes n'ont pas été consultées avant la mise à l'enquête du plan. Elles auraient ainsi été, de même d'ailleurs que les propriétaires, mises devant le fait accompli. De cette façon, le canton aurait manqué à ses propres principes. A ces déclarations, on peut rétorquer ce qui suit :

Le Conseil d'Etat et la Direction cantonale des travaux publics ont toujours considéré comme nécessaire la collaboration des communes pour l'établissement du plan cantonal des zones protégées à titre provisoire. Mais pour cela, le Service cantonal de l'aménagement devait d'abord étudié une conception de plan correspondant aux prescriptions fédérales et établi selon les mêmes critères pour l'ensemble du territoire cantonal. Ce travail, du fait de l'étendue et de la diversité de notre canton, a pu être mené à bien de justesse dans le délai fixé par le droit fédéral. Par contre, la consultation des 491 communes bernoises dans ce même délai était absolument exclue. Un prolongement du délai par les autorités fédérales n'entrait pas en ligne de compte pour des motifs juridiques. Dans ces conditions, il ne restait plus au canton de Berne, s'il voulait respecter le délai de mise à l'enquête publique et assurer à temps la pro-

tection voulue, qu'à **renvoyer la consultation des communes à la procédure d'opposition et de conciliation.** Pour juger cette décision, il faut considérer que la consultation de 491 communes, si elle ne veut pas être une simple formalité, demande un temps considérable.

La condition mise à cette procédure était que les droits des communes ne devaient pas être réduits. Or, cette condition a été pleinement respectée. Contrairement à certaines affirmations, il est hors de doute que le plan déposé peut et doit être modifié au cours de la procédure d'opposition, pour tenir compte d'objections justifiées de la part de communes ou de particuliers ; aucune autorisation fédérale n'est prévue pour cela. Le bureau du délégué à l'aménagement du territoire sait bien que le plan déposé sera encore discuté avec les communes et qu'il faut par conséquent s'attendre à des modifications relativement nombreuses dans les divers plans. La procédure choisie a finalement l'avantage de permettre l'épuration avec les communes en connaissant les oppositions des propriétaires et des organisations privées de la protection de la nature et du patrimoine national, ainsi que d'autres milieux. Il sera donc possible de mesurer exactement les intérêts ; en cas de consultation anticipée des communes, on n'y serait guère parvenu.

L'élaboration du plan de mise à l'enquête publique

Tâche

Nous venons d'exposer ci-dessus l'importance et le but du plan cantonal des zones protégées à titre provisoire. Il s'agit donc d'un plan cantonal, exigé par le droit fédéral, qui entend, à la manière d'un règlement d'utilisation, protéger contre l'envahissement par la construction des sites, des parties de sites, des localités et des objets particuliers dignes d'être protégés. Il y avait là en principe deux éléments : d'une part le site au sens le plus large du terme ; d'autre part les possibilités de construire selon le droit cantonal et communal et les plans de zones ; il s'agissait de comparer ces deux éléments et d'en mesurer l'importance. Pour cela, il fallait faire pour tout le canton un inventaire des zones à bâtir et un inventaire des sites : deux dossiers qui manquaient encore au canton.

L'inventaire des zones à bâtir doit comprendre, en plus des terrains juridiquement désignés dans les plans de zones, les zones de maisons de vacances, les délimitations provisoires de la zone à bâtir et les extensions de cette zone établies avec les plans de construction. Mais ce travail, exécuté pour les 491 communes bernoises sur la base des archives de la Direction cantonale des travaux publics signifiait une dépense considérable de travail.

Pour dresser l'inventaire des sites, il fallait d'abord établir un catalogue des critères, afin d'obtenir une désignation uniforme des sites, localités et objets particuliers dignes d'être protégés au sens de l'arrêté fédéral. Ces parties de sites devaient ensuite être calculés pour l'ensemble du territoire cantonal, ce qui a nécessité beaucoup d'inspections sur place. Puis, les résultats obtenus ont dû être travaillés au point de vue cartographique.

Il fallait ensuite, à l'aide des deux inventaires, rechercher les sites et objets particuliers dignes d'être protégés, dont on pouvait craindre la détérioration du fait des possibilités de construire actuellement accordées. Dans ces cas, il fallait comparer l'intérêt économique du développement de la construction avec l'intérêt de la protection des sites, et prendre des décisions suivant l'importance des deux points de vue divergents. Lorsque l'intérêt de la protection des sites l'emportait manifestement, le terrain ou l'objet en question devait être, selon les dispositions de l'arrêté fédéral, inclus dans la zone protégée à titre provisoire. C'est ainsi que la situation particulière du canton de Berne a provoqué la division en quatre catégories de protection, telles que décrites au début. Enfin, les résultats obtenus devaient être reportés, conformément aux prescriptions fédérales, sur des cartes à l'échelle 1 : 25 000, ce qui donna, pour le canton de Berne, 52 cartes.

Organisation du travail

Tous ces travaux n'auraient pu être exécutés en un semestre avec le seul personnel disponible au Service de l'aménagement. C'est pourquoi il a fallu engager du personnel supplémentaire, ce qui, dans la situation actuelle du marché du travail et pour un engagement temporaire, présentait bien des difficultés. Sous la direction du chef de la subdivision des plans cantonaux auprès du Service cantonal de l'aménagement, l'architecte Renato Wyss, on forma un groupe de travail formé de spécialistes qualifiés, tous ressortissants suisses élevés dans le canton de Berne, à l'exception de M. Trillitzsch, qui fonctionne depuis des années comme horticulteur spécialiste à la ville de Berne et qui fut mis généreusement à notre disposition. Pour certains travaux lors de l'établissement de l'inventaire des sites, on a cherché, à l'Université de Berne et à l'EPF de Zurich, des étudiants qualifiés. Ces efforts n'ont malheureusement pas eu beaucoup de succès ; ce qui fait que l'offre du Polytechnicum de Berlin, de mettre à notre disposition des étudiants de la division de l'aménagement, fut la bienvenue.

Les membres du groupe de travail furent instruits à fond dans un cours d'introduction de deux semaines. Lorsque des étudiants étaient engagés à la suite pour des prises sur le terrain, ils travaillaient sous la conduite et la surveillance d'un spécialiste. Le chef du groupe de travail vérifiait finalement les résultats obtenus.

Il convient de relever que les étudiants et les collaborateurs étrangers ont eu une part importante dans l'exécution soignée et le respect des délais. La critique contenue dans certaines déclarations polémiques contre l'engagement de travailleurs étrangers est absolument injustifiée.

Il est évident que le groupe de travail, pour établir l'inventaire des sites, a utilisé des documents existants, comme ceux des organisations d'aménagement régional. Extrêmement précieuse fut la collaboration de l'Association pour la protection de la nature du canton de Berne, du Heimatschutz bernois et du Tourisme pédestre bernois, qui se sont constitués en communauté de travail et ont établi leur propre dossier en accord avec le Service de l'aménagement. En outre, les associations de protection des rives, l'ADIJ et le CAS ont fait d'intéressantes propositions.

Grâce à l'organisation mise sur pied et à la collaboration des associations susmentionnées, un travail extrêmement important et précieux a été fourni malgré les difficultés rencontrées dans le recrutement du personnel. Les quelques erreurs qui ont pu être commises sont dues à des circonstances difficiles et ne diminuent en rien la qualité du travail fourni. Aussi celui-ci a-t-il été apprécié à sa juste valeur par les organes fédéraux.

Information

Le message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale contient une première information sur l'arrêté fédéral urgent ; ce message a fait d'ailleurs l'objet de communiqués dans la presse. Les communiqués de presse parus au sujet des débats parlementaires étaient également utiles pour l'information du public.

Lors d'une conférence de presse, organisée à la fin du mois de novembre 1972 en collaboration avec les organes fédéraux compétents, le directeur des Travaux publics du canton de Berne a présenté, en qualité de président de la Conférence suisse des directeurs des Travaux publics, l'état des travaux cantonaux sur la délimitation des zones protégées à titre provisoire. Il a organisé une deuxième conférence de presse avec ses collaborateurs à la fin du mois de février 1973, à l'occasion de la mise à l'enquête publique du plan des zones protégées à titre provisoire du canton de Berne. Cette conférence de presse a trouvé un large écho dans la presse bernoise.

De plus, fin février - début mars 1973, l'Office cantonal de l'aménagement du territoire a organisé huit séances d'information dans les différentes régions du canton, avec les représentants des autorités communales et les préfets. Lors de ces séances, on commenta de façon approfondie le plan bernois ainsi que les moyens de droit mis à disposition.

Lors de l'envoi des plans aux communes en vue de leur mise à l'enquête publique, la Direction cantonale des travaux publics a indiqué de façon précise, à l'intention de chaque commune, les raisons pour lesquelles les communes n'avaient pas été consultées jusqu'à la mise à l'enquête, et lui a donné la garantie que ses oppositions et requêtes seront pleinement prises en considération dans le cadre de la procédure d'instruction des oppositions.

Nous pouvons donc constater qu'en dehors de la mise à l'enquête publique des plans et de la publication des prescriptions légales, un travail considérable d'information des autorités et du public a été fourni. On se rend de plus en plus compte que de telles informations n'atteignent malheureusement plus les larges couches de la population, si elles ne sont pas diffusées par la télévision. On comprend dès lors que de nombreuses critiques sont émises par le public, notamment au sujet du manque d'information.

L'instruction des oppositions

Situation initiale

Le délai d'opposition a expiré le 4 avril 1973. Les communes sont tenues de recueillir les oppositions présentées et de les transmettre à la

Direction cantonale des travaux publics, par l'intermédiaire de la préfecture compétente. Cette procédure vise en fait à informer le préfet, en tant qu'autorité compétente pour l'octroi des autorisations de construire, de l'état des oppositions faites dans son district. Cette façon de procéder entraîne naturellement un certain retard dans la transmission des dossiers, et c'est ainsi qu'au moment de la rédaction du présent rapport une partie seulement des oppositions se trouve en main de la Direction des travaux publics. L'état actuel de ces oppositions est le suivant :

Oppositions d'organisations cantonales et régionales	10
Oppositions de communes	331
Oppositions de particuliers	2954
Total des oppositions	3295

Il faut s'attendre à un nombre considérable d'oppositions ultérieures. Pour le moment, une vue d'ensemble précise n'est donc pas possible ; on peut toutefois constater, dès maintenant, que les prévisions et les rumeurs, laissant entendre un chiffre global d'oppositions de 20 000 à 40 000, sont nettement exagérées. Le total des oppositions ne s'élèvera qu'à une fraction de ce chiffre. Il est évident, néanmoins, que l'instruction scrupuleuse des oppositions entraîne pour l'Office cantonal de l'aménagement un travail supplémentaire considérable.

Procédure

En vertu des dispositions légales, les communes, les organisations privées et régionales, les organes cantonaux ainsi que les propriétaires fonciers et d'autres titulaires de droits réels, qui font opposition parce que lésés dans leurs intérêts protégés juridiquement, doivent être convoqués à une procédure de conciliation. Les procédures de conciliation sont dirigées par la Direction cantonale des travaux publics (Office de l'aménagement) et ont lieu en présence des représentants des communes qui devront consigner le déroulement et le résultat de la conciliation dans un procès-verbal, signé par tous les participants au terme de la séance. Le Conseil municipal doit transmettre à l'issue de la conciliation, dans un délai de trente jours, tous les dossiers, y compris son rapport et son préavis, à la Direction des travaux publics ; cette dernière tranchera les oppositions qui n'ont pu être réglées. L'opposant peut recourir contre la décision sur l'opposition auprès du Conseil d'Etat. Dès que la procédure d'opposition et d'instruction est achevée dans une commune, le Conseil d'Etat peut donner force de loi au plan des zones protégées à titre provisoire dans la commune intéressée et mettre ainsi un terme à la procédure cantonale ; demeurent réservés les moyens de droit prévus au niveau fédéral.

La procédure d'instruction se déroulera selon les prescriptions indiquées, mais sans excès de formalités. Il faudra en particulier entendre les communes, même si l'opposition a été faite à l'exclusion de ces dernières, par des organisations ou des particuliers. L'examen de la légitimation des particuliers et des conditions de recevabilité des oppositions ne doit pas être trop strict.

L'autorisation de construire doit être immédiatement délivrée, ainsi qu'il en a d'ailleurs été dans plusieurs cas — sous réserve évidemment des autres prescriptions de droit public — pour les projets de construction prêts à être exécutés et ne portant absolument pas préjudice aux objectifs du plan.

La procédure de conciliation a pour but d'examiner le plan mis à l'enquête publique sous le point de vue des intérêts antinomiques manifestés par les opposants. Cet examen doit se faire sans idée préconçue. Pour autant que le contenu fondamental du plan, c'est-à-dire la protection de certaines zones fixée par le droit fédéral, n'est pas compromis, les requêtes justifiées des communes ainsi que les oppositions des particuliers doivent être prises en considération. Afin de parvenir à une appréciation des intérêts aussi objective que possible, on invitera, lors de la procédure de conciliation, outre les communes, les organisations régionales de l'aménagement, l'urbaniste du district et l'urbaniste local et on favorisera la collaboration entre ces derniers et le préfet et la communauté de travail pour la protection de la nature et du patrimoine national du canton de Berne. Les expériences faites jusqu'à présent montrent que de nombreuses oppositions peuvent être réglées au moyen de la procédure de conciliation, parce qu'elles sont souvent dues à une fausse appréciation du plan ou parce qu'il est possible de tenir compte des intérêts en présence en apportant au plan une légère modification.

Il arrive assez souvent que des communes exigent dans leurs oppositions l'extension de la zone protégée à titre provisoire. Il est possible en principe de satisfaire de telles demandes, à condition qu'elles soient objectivement fondées. Avant de prendre une décision à ce sujet, il faut toutefois accorder la voie légale de l'opposition aux propriétaires fonciers concernés. Ils seront informés personnellement ou, s'il s'agit de modifications importantes du plan, seront avisés par publication officielle avec mise à l'enquête publique.

Priorités

La majorité des oppositions exige, pour leur examen, un certain ordre de priorité. C'est le principe de l'opportunité qui s'impose pour la procédure à suivre dans l'examen des oppositions. Il s'agit en premier lieu d'examiner les cas où un projet prêt à être exécuté est stoppé par le plan mis à l'enquête publique. Pour autant que cela soit possible, il faut éviter de causer des préjudices économiques aux intéressés.

L'ordre de priorité doit respecter en outre la hiérarchie de l'aménagement. On procédera en premier lieu à l'examen des oppositions émanant d'organisations régionales, puis des communes et en dernier lieu — sous réserve de ce qui précède — des particuliers. Au cas où des oppositions d'origine différente ont trait à un même objet, une conciliation commune peut s'avérer utile : dans un tel cas, une décision ne pourra être prise qu'à la condition qu'elle ne porte pas préjudice aux oppositions qui n'ont pas encore été examinées.

Organisation

Les oppositions doivent être examinées aussitôt que possible et de façon appropriée. Il faut surtout maintenir la continuité des travaux.

L'urbaniste cantonal et ses plus étroits collaborateurs établiront un dialogue avec les communes. En outre, il faudra créer un groupe de travail spécial pour l'examen des oppositions présidé par le directeur du Groupe de l'aménagement du canton de Berne.

Un plan indiquant les délais et respectant l'ordre de priorité sera établi pour l'instruction des oppositions. Ce plan pourra être consulté par tous les intéressés.

Il n'est pas possible de faire des prévisions sur le temps nécessaire pour mettre un terme à la procédure d'instruction. Il s'agit tout d'abord de voir si l'organisation prévue est suffisante pour une exécution rapide et efficace des travaux. Le cas échéant, il faudra faire appel à des collaborateurs supplémentaires. Soulignons à cet effet que les dépenses du canton de Berne pour l'élaboration du plan des zones protégées à titre provisoire ont été jusqu'à présent très modestes en comparaison avec celles d'autres cantons.

Conclusions

Le présent rapport démontre que le plan cantonal des zones protégées à titre provisoire correspond aux exigences de l'arrêté fédéral urgent, sans aller toutefois au-delà de celui-ci. La protection à titre provisoire de paysages et d'objets dignes de protection accorde aux communes et aux organisations régionales chargées de tâches d'aménagement un délai précieux pour appliquer leurs propres mesures. La collaboration des communes et des organisations régionales ainsi que le droit des particuliers d'être entendus dans la procédure d'opposition et d'instruction sont garantis. Certains défauts du plan, dus au manque de temps, peuvent être immédiatement éliminés.

Qui apprécie ce travail fourni sans idée préconçue, devra admettre que le plan des zones protégées à titre provisoire constitue un instrument précieux pour l'aménagement du territoire. La suppression totale de ce plan, telle qu'elle a été réclamée par certains, constituerait une erreur, étant donné qu'elle réduirait à néant la protection actuelle, sans pour autant renforcer les droits des organisations régionales, des communes ou des particuliers. Même en cas de retrait du plan, la seule solution possible serait d'entendre l'opinion des milieux susmentionnés au sujet de la conception de l'aménagement du territoire cantonal et de tenir compte des oppositions justifiées. C'est précisément cette procédure qui est suivie actuellement.

Nous exprimons en guise de conclusion l'espoir de voir tous les milieux, conscients de la nécessité de ce travail, collaborer en vue de le parachever dans l'intérêt bien compris de notre population.

Opposition de trois commissions de l'ADIJ

La lettre suivante a été adressée le 30 mars 1973 par trois commissions de l'ADIJ :

Porrentruy et Delémont, 30 mars 1973.

Monsieur le conseiller d'Etat
Erwin Schneider, directeur des Travaux publics
3000 Berne

Concerne : **plan des zones protégées à titre provisoire pour l'ensemble des sept districts jurassiens**

Monsieur le Directeur,

La Commission pour la protection de la nature, la Commission de l'aménagement du territoire et la Commission agricole de l'ADIJ, représentées chacune par leur président et les membres de leur bureau, ont siégé ce jour.

Elles ont pris connaissance du plan des zones protégées à titre provisoire mis à l'enquête le 5 mars 1973 et transmis, après plusieurs interventions, à la Commission pour la protection de la nature de l'ADIJ, en date du 21 mars 1973. En outre, c'est par l'intervention de cette même commission qu'elles sont en possession, depuis le 27 mars 1973, de la lettre aux communes et de la légende et commentaires.

Elles constatent que :

1. la Commission pour la protection de la nature, ainsi que les deux autres commissions, ont fourni un important travail en livrant, le 1er novembre 1972, 16 cartes en 6 couleurs ;
2. des différences fondamentales existent entre le plan officiel mis à l'enquête publique et les propositions élaborées par elles.

En conséquence, nous formons opposition au plan des zones protégées à titre provisoire, suivant l'article 7 de l'arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire du 17 mars 1972.

Veuillez agréer, Monsieur le Directeur, l'expression de nos sentiments respectueux.

Commission pour la protection
de la nature de l'ADIJ :
le président : J.-Cl. BOUVIER

Commission de l'aménagement
du territoire de l'ADIJ :
le président : M. FAIVRE

Commission agricole de l'ADIJ :
le président : H. CUTTAT