

Rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil

concernant

**les modifications de la Constitution cantonale (ConstC)
et de la loi sur les communes (LCo)**

**nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie en faveur
des agglomérations et de la coopération régionale**



Table des matières

1	Vue d'ensemble et synthèse	3
2	Point de départ	5
2.1	Des problèmes dans les agglomérations – et ailleurs	5
2.2	Politique des agglomérations de la Confédération	6
2.3	Stratégie concernant les agglomérations du canton de Berne	7
2.4	Efforts consentis dans d'autres cantons et régions métropolitaines	8
2.5	Projets régionaux	10
2.6	Interventions parlementaires et déclarations de planification du Grand Conseil	11
3	Le modèle de la conférence régionale	16
3.1	Principes de la coopération régionale	16
3.2	Périmètres retenus pour la coopération	18
3.3	Tâches des conférences régionales	25
3.4	Nouveaux instruments de planification coordonnée des transports et d'urbanisation	28
3.5	Organes des conférences régionales et processus démocratiques	34
3.6	Financement et gestion de la conférence régionale	38
4	Introduction et mise en œuvre	40
5	Interconnexions avec d'autres projets cantonaux	42
5.1	Réforme de l'administration cantonale décentralisée	42
5.2	Stratégie de croissance	43
5.3	Stratégie de promotion différenciée de l'espace rural	43
5.4	Statut particulier du Jura bernois	44
5.5	Révision totale de la loi sur l'encouragement des activités culturelles	45
6	Répercussions	45
6.1	Conséquences pour le personnel et répercussions financières	45
6.2	Répercussions pour les communes et les régions	46
6.3	Répercussions sur l'économie	47
6.4	Rapports avec le programme gouvernemental de législature	48
6.5	Rapports avec le plan directeur	48
6.6	Avantages et risques des réformes	49
7	Résultats de la procédure de consultation	50
8	Commentaire des modifications constitutionnelles et législatives proposées	52
8.1	Statut de collectivité de droit public	52
8.2	Approche législative	53
8.3	Modification de la Constitution cantonale	54
8.4	Révision partielle de la loi sur les communes	57
8.5	Modifications indirectes d'autres actes législatifs	79
8.6	Dispositions transitoires et dispositions finales	93
9	Proposition	94
10	Abréviations	95
11	Annexe I: Pondération des voix des communes	96

D'autres documents sont disponibles à l'adresse www.be.ch/oacot (rubrique "Politique des agglomérations"):

- Rapport du Conseil-exécutif du 11 mai 2005 à l'attention du Grand Conseil, y compris le document préparatoire (Materialienband), en allemand seulement
- Déclaration de planification du Grand Conseil du 13 septembre 2005
- Projet du 14 novembre 2005 destiné à la procédure de consultation
- Rapport récapitulatif de la procédure de consultation présenté par le comité directeur le 4 avril 2006

1 Vue d'ensemble et synthèse

De quoi s'agit-il?

Lors de sa session de septembre 2005, le Grand Conseil a pris connaissance du rapport du Conseil-exécutif intitulé "Stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale" en exprimant son approbation. En conséquence, le Conseil-exécutif propose les modifications constitutionnelles et législatives qui sont nécessaires à la mise en œuvre de cette stratégie.

Le Conseil-exécutif entend encourager la coopération entre les communes d'une même région et lui conférer des bases contraignantes. A cette fin, il propose un nouveau modèle prévoyant la mise en place d'une conférence régionale. Le gouvernement vise en outre une meilleure harmonisation de la planification des transports et de l'urbanisation. Il s'agit en l'espèce non seulement de promouvoir les agglomérations en tant que moteurs de la croissance, mais aussi de faire bénéficier l'espace rural des avantages d'une meilleure coopération et d'une coordination des plans à l'échelle régionale, raison pour laquelle ce dernier est lui aussi intégré dans le processus de réforme.

Pourquoi des réformes?

A l'heure actuelle, la **coopération intercommunale** à l'échelle régionale est à maints égards trop laborieuse, et ne permet pas de prendre des décisions suffisamment contraignantes. De nombreux organes actifs dans des périmètres qui ne se recoupent pas traitent de questions précises et assument des tâches particulières. Un organe politique qui coordonne globalement les tâches régionales fait défaut, de même qu'un processus de prise de décisions clair. Les lacunes existant en la matière sont particulièrement évidentes dans le cas des conférences culturelles régionales: les processus y sont le plus souvent très longs, et l'on ignore jusqu'au moment où ils arrivent à terme si les communes donneront leur accord aux contrats culturels.

Les agglomérations, en particulier, sont confrontées à des **problèmes** de plus en plus aigus dans le domaine des **transports**. Le volume du trafic est en constante augmentation, et les réseaux tant routiers que ferroviaires sont proches du seuil de saturation. Or, la résolution de tels problèmes implique de veiller à ce que le milieu bâti se développe avant tout en des endroits aussi bien desservis que possible par des transports publics performants. Il est donc nécessaire de coordonner la planification des transports et l'urbanisation, et la mise en œuvre requiert impérativement la participation de toutes les communes et du canton. Il est prévu d'élaborer à cette fin des conceptions régionales des transports et de l'urbanisation qui satisferont également à l'une des conditions dont la Confédération fait dépendre son éventuel soutien financier. En tout état de cause, le principe d'une participation financière de la Confédération aux projets concernant le trafic d'agglomération est désormais ancré dans la Constitution fédérale suite à l'adoption de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT).

Avec le présent projet, enfin, le Conseil-exécutif s'acquiesce d'un **mandat** clair attribué par le Grand Conseil: lors des débats relatifs à la stratégie pour les communes, en novembre 2000, le parlement a en effet demandé, par le biais d'une déclaration de planification, l'élaboration d'une stratégie en faveur des agglomérations. Par ailleurs, lorsqu'il a examiné la stratégie de crois-

sance, il a indiqué sans ambiguïté que les besoins de l'espace rural devaient eux aussi être pris en considération. Le Conseil-exécutif a donc développé une stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale (rapport du 11 mai 2005) dont le Grand Conseil a pris connaissance le 13 septembre 2005 en exprimant son approbation par 95 voix contre 56, tout en définissant l'orientation des réformes à entreprendre au moyen d'une déclaration de planification.

Comment fonctionne la coopération intercommunale en application du modèle de la conférence régionale?

Les communes doivent être en mesure de prendre conjointement, dans les meilleurs délais, des décisions contraignantes au sujet des questions régionales de portée essentielle. C'est à cette fin qu'est offerte aux régions qui le souhaitent la possibilité d'introduire le modèle de la conférence régionale.

Selon ce modèle, les communes sont représentées au sein de la conférence régionale par le président ou la présidente du conseil communal, qui peut se voir imposer des consignes de vote par l'exécutif communal. Au sein de la conférence, les communes disposent d'un nombre de voix pondéré en fonction de leur importance démographique. La population et les autorités communales ont un droit d'initiative et un droit de référendum s'agissant des questions importantes, comme l'adoption d'un plan de quartier régional.

L'introduction du modèle de la conférence régionale repose sur une **base volontaire**. En d'autres termes, elle est le résultat d'une votation initiale organisée à l'échelle régionale qui requiert une double majorité: celle des votants *et* celle des communes concernées.

Les **périmètres** des conférences régionales sont fixés par le Conseil-exécutif. Ils sont harmonisés avec ceux que définit la réforme de l'administration cantonale décentralisée, ce qui signifie que leurs limites extérieures coïncident avec celles des régions administratives ou des arrondissements administratifs. Par ailleurs, le découpage se fonde sur celui des six conférences régionales des transports (CRT) actuelles.

Là où des conférences régionales sont instituées, elles assument obligatoirement les **tâches** que le canton impose aux conférences régionales des transports ainsi qu'aux régions d'aménagement et aux régions de montagne. Elles deviennent donc compétentes pour harmoniser, à leur échelle, le développement des transports et l'urbanisation, et pour édicter les plans directeurs régionaux. Elles se chargent en outre, le cas échéant, des tâches des conférences culturelles régionales; ces dernières peuvent cependant aussi être accomplies dans des sous-régions. Enfin, les communes peuvent décider librement de confier d'autres tâches aux conférences régionales.

Quel est le processus d'adaptation des instruments de planification et d'aménagement?

Dans les domaines des transports et de l'organisation du territoire, la réforme des instruments de planification, d'aménagement et de financement doit avoir lieu progressivement. La première étape, actuellement en cours, voit l'introduction des "conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU)" qui actualisent et développent les tout récents projets d'agglomération "transports et urbanisation" dits "de la première génération". Les mesures prévues par les CRTU bénéficient d'un traitement prioritaire au niveau cantonal et sont intégrées, avec divers plans suprarégionaux, dans les décisions prises par le canton en matière d'investissement et de planification.

Le remodelage des instruments de planification et d'aménagement doit se poursuivre au cours d'une seconde étape, avec la nouvelle loi sur les routes. Le projet de loi destiné à la procédure de consultation (teneur de septembre 2006) prévoit en particulier de remplacer l'actuel programme de construction des routes par un nouvel instrument de planification à long terme, le plan du réseau routier. Le premier document de ce type devrait être disponible en 2010. Les ressources nécessaires à la construction des routes seront alors allouées sous la forme d'un crédit-cadre d'investissement structuré sur le modèle de l'actuel crédit-cadre d'investissement pour les transports publics. Ces deux instruments seront harmonisés s'agissant tant du contenu que du calendrier. Le canton envisage également de poursuivre le développement de ses instruments de planification à long terme dans le domaine des transports publics. Dans ce contexte, l'harmonisation accrue des transports et de l'urbanisation ainsi que l'élaboration du plan du réseau routier impliqueront impérativement que les conférences régionales, dans leurs CRTU, analysent en particulier le réseau routier régional et les extensions éventuellement nécessaires, en veillant à une coordination avec le processus d'urbanisation. A partir des six CRTU, le canton procédera à une synthèse en fonction de ses intérêts, déterminera ses priorités en matière de développement des transports et du milieu bâti, et arrêtera définitivement, chaque fois pour les quatre ans à venir, les instruments applicables dans les domaines de l'aménagement du territoire (plan directeur), des infrastructures destinées aux transports (crédits-cadres d'investissement pour la route et les transports publics) ainsi que de l'offre en matière de transports publics. L'entrée en vigueur de la loi sur les routes, probablement en 2009, marquera le terme de la seconde étape de révision des instruments de planification et d'aménagement, qui sera ensuite progressivement introduite.

Quelles sont les modalités de mise en œuvre des propositions?

Les réformes impliquent une modification de la Constitution cantonale et de la loi sur les communes ainsi que l'adaptation d'autres lois, qui font l'objet du présent projet.

Si les débats parlementaires au sujet des modifications législatives proposées ont lieu en janvier et en mars 2007, le peuple, qui doit obligatoirement se prononcer, sera probablement appelé aux urnes le 25 novembre 2007. De la sorte, les premières conférences régionales pourraient voir le jour dès le printemps 2008, pour autant qu'elles aient été approuvées lors de votations initiales organisées en janvier 2008 ou ultérieurement.

2 Point de départ

2.1 Des problèmes dans les agglomérations – et ailleurs

En Suisse, près de 75 pour cent de la population vivent dans des villes ou des agglomérations, et dans le canton de Berne, cette proportion avoisine 62 pour cent¹. Les centres urbains sont à

¹ Part de la population qui, selon les données du recensement de 2000, vit dans une agglomération ou dans un centre urbain isolé.

l'origine de nombreuses impulsions qui influencent l'économie, la société, la culture et la politique.

Les agglomérations sont toutefois confrontées à des problèmes de taille: nuisances du trafic, atteintes à l'environnement, situations sociales difficiles, précarité des finances publiques. Or, elles ne sont pas en mesure de les résoudre seules et de générer simultanément des ressources garantissant un équilibre régional. Il importe donc que les cantons et la Confédération, mais aussi les communes, prennent des mesures et développent des stratégies ciblées en faveur des agglomérations, afin qu'elles puissent conserver leur rôle de moteurs de l'activité économique.

Il importe toutefois de ne pas considérer les agglomérations isolément, car les problèmes ne disparaissent pas une fois franchies les limites de ces entités telles que les définit l'Office fédéral de la statistique. Il s'agit bien au contraire d'harmoniser le développement des transports et l'urbanisation à l'échelle de tout le territoire cantonal, tant il est vrai qu'une approche globale est nécessaire à la définition de solutions judicieuses du point de vue du canton dans son ensemble. Par conséquent, les propositions formulées en l'espèce constituent une étape en direction d'une telle approche globale des questions de politique structurelle et de politique régionale tenant compte en particulier – mais pas uniquement – des besoins spécifiques des agglomérations. Cette démarche est également conforme à la stratégie de croissance et notamment aux objectifs de la stratégie en faveur de l'espace rural du Conseil-exécutif.

A cet égard, une grande attention est accordée, comme il se doit, aux besoins spécifiques des agglomérations. Les solutions proposées facilitent la coopération dans des domaines qui revêtent pour ces dernières une importance particulière et concernent avant tout des problèmes auxquels elles sont confrontées en matière de transports (également dans la perspective de l'obtention de subventions fédérales, le cas échéant). Il n'en reste pas moins que les réformes doivent s'inscrire de manière optimale dans le contexte de l'ensemble du canton.

2.2 Politique des agglomérations de la Confédération

Avec son rapport intitulé "Politique des agglomérations de la Confédération", de décembre 2001, le Conseil fédéral a donné le coup d'envoi d'une politique des agglomérations plus active au niveau fédéral². La Confédération a en outre introduit l'instrument des "projets d'agglomération" dans la perspective de son éventuel cofinancement du trafic d'agglomération: il s'agit d'un nouvel instrument d'aménagement devant permettre le développement coordonné des transports et du milieu bâti, qui constituera à l'avenir un préalable à l'octroi de subventions fédérales destinées au trafic d'agglomération.

Le montant du soutien financier de la Confédération en faveur du trafic d'agglomération n'est pas encore connu à l'heure actuelle. La loi sur le fonds d'infrastructure³ envisagée à cet égard sera vraisemblablement traitée par les Chambres fédérales en 2006 encore. Des ressources fédérales pourront être consacrées à un nombre limité de projets urgents prêts à être réalisés

² Rapport du Conseil fédéral du 19 décembre 2001;
<http://www.are.admin.ch/imperia/md/content/are/are2/publikationen/franzsisch/1.pdf>.

³ Cf. Message concernant le fonds pour le trafic d'agglomération et le réseau des routes nationales (fonds d'infrastructure), FF 2006 753 ss.

dès 2008 déjà (dans le canton de Berne, les projets entrant en ligne de compte à cet égard sont par exemple les suivants: tram Berne ouest, assainissement de la Wankdorfplatz, dispositifs de séparation des voies à Wylersfeld / Weyermannshaus, Bypass Nord à Thoune).

Dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)⁴, la Confédération a créé une nouvelle base constitutionnelle lui permettant de financer des mesures destinées à améliorer les infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations (art. 86, al. 3, lit. *b^{bis}* Cst.). Selon le message sur la législation d'exécution concernant la RPT⁵, l'allocation de subventions fédérales est soumise à diverses exigences: un organisme responsable doit être désigné en application du droit cantonal; il lui incombe d'indiquer dans un projet d'agglomération comment les projets subventionnés s'inscrivent dans une planification globale des systèmes de transport et comment l'harmonisation avec les réseaux principaux et l'urbanisation (selon le plan directeur cantonal) est garantie. Par ailleurs, la preuve doit être apportée que le financement intégral des investissements est assuré, et que les coûts d'exploitation et d'entretien induits sont supportables. Enfin, le projet d'agglomération doit dégager un effet d'ensemble positif. Afin de respecter de telles consignes fédérales, diverses mesures doivent être prises à l'échelle cantonale, mesures qu'il est en particulier prévu de réaliser avec la mise en œuvre de la stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale.

Une autre mesure d'ores et déjà prise par la Confédération dans le cadre de sa politique des agglomérations consiste à soutenir des projets-modèles novateurs émanant des cantons et des communes. A l'heure actuelle, cinq projets bernois bénéficient d'un tel soutien⁶.

2.3 Stratégie concernant les agglomérations du canton de Berne

Le Conseil-exécutif du canton de Berne a déjà souligné à plusieurs reprises le rôle fondamental des agglomérations et adopté diverses mesures les concernant, par exemple dans le plan directeur cantonal⁷ et dans la stratégie de croissance⁸. De telles mesures sont destinées à renforcer l'attrait du canton de Berne en tant que site d'implantation, avec ses centres situés le long des axes Berne-Berthoud-Langenthal et Thoune-Berne-Bienne; elles doivent en outre fournir

⁴ Arrêté fédéral du 3 octobre 2003 concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT, FF 2003 6035), adopté en votation populaire le 28 novembre 2004 (FF 2005 883).

⁵ Une révision de la loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (LUMin, RS 725.116.2) doit préciser les conditions auxquelles est subordonné le versement de subventions fédérales en faveur du trafic d'agglomération. Cf. p. 139 ss du message du 7 septembre 2005 sur la législation d'exécution concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), FF 2005 5640 ss.

⁶ Mobilitätsstrategie Region Bern (stratégie concernant la mobilité dans la région de Berne), stratégie concernant les agglomérations du canton de Berne, Interlaken und Umgebung auf dem Weg zur Alpen- und Tourismusstadt, Agglomeration Thun - Prozess der Mitwirkung, Städtesechseck Langenthal, Sursee, Willisau, Zofingen, Olten und Solothurn.

⁷ Plan directeur du 28 février 2003, qui peut être consulté à l'adresse www.be.ch/oacot, rubriques "Aménagement du territoire" / "Plan directeur cantonal".

⁸ Développement de la stratégie de croissance pour le canton de Berne, rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil du 11 février 2004; cf. en particulier les pages 10 et 11: infrastructures de transport et aménagement du territoire, ainsi que les pages 60 et 61.

les impulsions nécessaires et dégager les potentiels de croissance. Simultanément, le Conseil-exécutif s'est attelé à l'élaboration d'une stratégie visant à renforcer l'espace rural de manière différenciée en misant sur ses potentiels et ses atouts⁹ (cf. vue d'ensemble des différents projets de réforme dans la partie 5).

Le projet de stratégie concernant les agglomérations du canton de Berne a été lancé fin 2001 dans le but de résoudre les problèmes spécifiques auxquels se heurtent les centres urbains et les agglomérations, en particulier dans la perspective d'une coopération intercommunale fondée sur des bases contraignantes, de l'harmonisation du développement des transports et de l'urbanisation, ainsi que de la promotion de la culture à l'échelle régionale. Une première étape importante a été franchie le 11 mai 2005, avec la publication du rapport du Conseil-exécutif intitulé "Stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale"¹⁰, qui relate la genèse de la stratégie et en expose les particularités de manière détaillée. Avec l'élaboration d'un tel rapport, le gouvernement s'est par ailleurs acquitté du mandat que le Grand Conseil lui avait attribué fin 2000 lors des débats relatifs au projet de réformes communales dans le canton de Berne (REFCOM)^{11,12}. Le 13 septembre 2005, le Grand Conseil a pris connaissance de ce document en exprimant son approbation, par 95 voix contre 56, et précisé dans une déclaration de planification sa position à l'égard de divers points de la stratégie et son appréciation sous l'angle politique (cf. chapitre 2.6 au sujet du contenu de la déclaration de planification et de sa mise en œuvre). Le présent projet de modifications constitutionnelles et législatives tient compte des divers aspects évoqués dans la déclaration de planification.

2.4 Efforts consentis dans d'autres cantons et régions métropolitaines

Divers cantons ont entrepris des démarches afin d'améliorer la coopération régionale. La **Conférence tripartite sur les agglomérations** (CTA) étudie elle aussi les questions liées à la collaboration tant horizontale que verticale au sein des agglomérations. Pour obtenir une vue d'ensemble des projets en cours dans d'autres cantons, il convient de consulter le site Internet de l'Office du développement territorial (ARE)¹³, ainsi que divers documents de la Conférence tripartite¹⁴. Cette dernière a adopté, en juin 2004, des recommandations¹⁵ destinées aux trois niveaux étatiques (Confédération, canton et villes/communes) qui ont notamment trait aux modèles de coopération dans les agglomérations. Le modèle bernois de la conférence régionale les respecte en tout point, et sa mise en œuvre en serait l'une des premières concrétisations.

⁹ Cf. communiqué de presse du 27 juin 2005 intitulé "Dynamiser les régions rurales", avec divers renvois, à l'adresse www.vol.be.ch, rubrique "Actualité".

¹⁰ Le rapport peut être téléchargé à l'adresse www.be.ch/oacot, rubrique "Politique des agglomérations".

¹¹ Réformes communales dans le canton de Berne (REFCOM), rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil du 5 juillet 2000, disponible à l'adresse www.be.ch/oacot, rubriques "Communes" / "Réformes communales".

¹² Déclaration de planification du Grand Conseil du 21 novembre 2000, chiffre 2.5; ce document invitait le Conseil-exécutif à présenter au Grand Conseil un rapport sur la future stratégie concernant les agglomérations bernoises (institutionnalisation, réglementations contraignantes de coopération, etc.) en même temps qu'une évaluation du projet de réformes communales. Le Conseil-exécutif a décidé de se rallier sans réserve à la déclaration de planification et fixé le moment de la remise du rapport à 2005 au plus tard. Cf. ACE 3430 du 24 octobre 2001.

¹³ http://www.are.admin.ch/are/fr/raum/agglo_kantonportaet/index.html.

¹⁴ <http://www.kdk.ch/int/kdk/fr/triagglo.html>.

¹⁵ Recommandations de la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) du 24 juin 2004, qui peuvent être consultées à l'adresse <http://www.kdk.ch/int/kdk/fr/triagglo/taetig/agglomerationspolitik.html>.

Les efforts consentis par quelques cantons voisins en matière de politique des agglomérations sont brièvement évoqués ci-dessous:

Les **cantons d'Argovie et de Soleure** se situent entre les grandes agglomérations de Zurich, de Bâle et de Berne, et sont en compétition avec elles en tant qu'espace économique et résidentiel. C'est en intensifiant fortement leur collaboration que les trois villes d'Aarau, d'Olten et de Zofingue entendent s'affirmer dans cette compétition au titre de "Netzstadt Aarau-Olten-Zofingen". En mars 2004, les trois villes-centres ont signé une déclaration d'intention dans laquelle elles affirment leur volonté de piloter le développement de cet espace et de réaliser des projets en vue d'améliorer sa fonctionnalité et son identité. Le réseau de villes élabore d'ailleurs un projet d'agglomération "transports et urbanisation" commun. Son rôle consiste en outre à favoriser l'échange d'informations et la collaboration entre les deux cantons, entre les associations d'aménagement proches des frontières et entre les communes, afin de regrouper tous les niveaux et d'intégrer les autorités politiques de tous les échelons. La création de la "Plattform Aargau-Solothurn (PASO)" inaugure cette démarche.

Le **canton de Lucerne** comprend une agglomération de grande dimension avec la ville de Lucerne, qui regroupe 17 pour cent de la population et dont l'influence s'étend jusque dans les cantons voisins de Nidwald et de Schwytz. Dans le réseau des villes suisses, Lucerne se distingue par son offre dans les domaines de la culture, des congrès et du tourisme. Le plan directeur cantonal prévoit de mieux relier les différents centres à la fois entre eux et à leur arrière-pays respectif, afin que fonctionnellement, ils se complètent et se déchargent mutuellement. Le développement va désormais se concentrer sur les zones urbanisées qui ont une fonction de centre. Le "Projekt Agglo und Stadt Luzern" (PASL), lancé afin de renforcer et de mieux définir la position de l'agglomération lucernoise dans le contexte régional et à l'échelle nationale, sera clos fin 2005. Une association nommée "Luzern Agglo Contact" prendra alors le relais. Parallèlement, des simplifications seront recherchées dans le cas des syndicats chargés de l'approvisionnement et de l'assainissement, des transports publics et de l'aménagement du territoire.

Le **canton de Fribourg** veut garder, voire renforcer sa place dans le réseau des villes suisses ainsi que sa position "stratégique" de trait d'union entre les deux espaces économiquement plus forts que sont l'Espace Mittelland et l'Arc lémanique. Les nouveaux défis à relever sont donc le renforcement du rôle de Fribourg dans le réseau des villes suisses et, sur le plan cantonal, la mise en valeur des centres régionaux. Un élément très important pour la politique cantonale des agglomérations est sans aucun doute la loi sur les agglomérations (LAgg)¹⁶ en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1997, qui a pour but de promouvoir la collaboration intercommunale dans de telles entités en leur donnant une structure juridique propre. Elle sera appliquée pour la première fois dans l'agglomération de Fribourg, une votation devant toutefois encore avoir lieu, probablement en 2006.

Dans le **canton de Zurich**, la situation est complexe du fait notamment que l'agglomération de Zurich telle qu'elle a été définie par l'Office fédéral de la statistique déborde sur le territoire des cantons d'Argovie et de Schwyz ainsi que sur celui d'une commune allemande, et que l'aire métropolitaine zurichoise, soit l'espace fonctionnel du "grand Zurich" comptant 1,7 million d'habitants, s'étend même sur sept cantons avec 11 agglomérations et 222 communes. D'où la difficulté de mettre en place des mesures concrètes et des réformes visant à améliorer la coo-

¹⁶ Loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations (LAgg; RSF 140.2), qui peut être consultée à l'adresse http://appl.fr.ch/v_ofl_bdlf_pdf/en_vigueur/fra/1402v0003.pdf.

pération régionale. En 2005, le canton de Zurich, les villes de Zurich et de Winterthur ainsi que l'association zurichoise des maires se sont regroupés pour lancer un projet intitulé "Strukturen für eine bessere Zusammenarbeit im Wirtschaftsraum Zürich". La Confédération l'a qualifié de projet-modèle et lui accorde un soutien dans le cadre de sa politique des agglomérations. A partir d'une étude de base¹⁷ qui analyse la situation actuelle, relève certaines lacunes existantes et décrit différentes formes de coopération envisageables, les champs d'intervention pour la suite des travaux ont été définis au printemps 2006 à l'occasion de deux cycles d'entretiens organisés à l'échelle régionale, avec à chaque fois une centaine de représentants des villes, des communes, des districts et des cantons voisins. Le premier champ d'intervention identifié porte sur la coopération stratégique et interdisciplinaire entre les communes zurichoises au sein d'une conférence intercommunale. Le canton va créer les bases légales nécessaires au lancement de projets-pilotes, afin que les communes et les régions d'aménagement puissent tester la mise sur pied d'une telle conférence¹⁸ qui devrait revêtir la forme juridique d'un syndicat de droit public à but particulier. Les deux autres champs d'intervention concernent la création d'une plate-forme de coopération à l'échelle de l'espace économique ou de l'aire métropolitaine (conférence métropolitaine, deuxième champ d'intervention) ainsi que la coopération par-delà les limites communales et cantonales (coopération intercantonale, troisième champ d'intervention) dans la perspective de l'institution d'organismes responsables de projets d'agglomération intercantonaux.

Il ressort d'études récentes¹⁹ que des structures de coopération à l'échelle régionale ont vu le jour dans de nombreuses **aires métropolitaines**, dont celles de Londres, Stuttgart, Lyon, Copenhague ou encore Montréal. Il est frappant de constater que ce sont surtout des régions économiquement fortes, pouvant se targuer de potentiels de croissance considérables et de solides avantages comparatifs, qui mettent sur pied de nouveaux modèles de coopération. Tout comme dans le canton de Berne, les entités régionales se concentrent sur les domaines des transports et de l'aménagement du territoire, en étendant parfois leurs activités à la culture, au tourisme et à la promotion économique régionale. Dans la plupart des cas, les nouvelles collectivités territoriales ne jouissent d'aucune souveraineté fiscale et souvent, c'est l'Etat central ou la province qui a créé les bases juridiques de la coopération.

Les propositions de réformes que formule le canton de Berne s'inscrivent dans le droit fil des exemples précités, toutes proportions gardées, même si les comparaisons ne sont pas toujours possibles en raison de la disparité des contextes.

2.5 Projets régionaux

D'emblée, les travaux ont eu un ancrage régional, et des organisations de projet particulières ont été mises en place dans les agglomérations de Berne, Bienne, Thoune, Langenthal, Berthoud, Interlaken et Lyss/Aarberg. Elles ont traité des divers thèmes imposés par le canton ainsi

¹⁷ Walter Schenkel et Daniel Wehrli ainsi que Daniel Kübler et Urs Scheuss, *Strukturen für eine bessere Zusammenarbeit im Wirtschaftsraum Zürich*, Zurich, novembre 2005, éd.: Gemeindeamt des Kantons Zürich (GAZ) et al.

¹⁸ Cf. site Internet du Gemeindeamt du canton de Zurich www.gaz.zh.ch, rubriques "Gemeinden" – "Agglomerationspolitik".

¹⁹ Hansjörg Blöchliger, *Baustelle Föderalismus*, éd.: Avenir Suisse, Zurich 2005; cf. en particulier les pages 381 ss.

que d'autres domaines en fonction de leurs besoins et élaboré plusieurs propositions de solutions concernant la coopération entre les communes à l'échelle régionale²⁰.

Les modifications législatives proposées ne visent en aucun cas à entraver les projets régionaux: elles améliorent bien au contraire le cadre juridique dans lequel s'inscrivent la coopération, la planification et l'aménagement à l'échelle régionale. Elles permettent en outre aux responsables de projets supracommunaux de transposer dans des structures contraignantes (modèle de la conférence régionale) les initiatives d'ores et déjà prises – pour autant que les régions le souhaitent.

2.6 Interventions parlementaires et déclarations de planification du Grand Conseil

Le présent projet réalise les interventions parlementaires suivantes:

La **motion** urgente **Bernasconi**, Worb (M 151/01)²¹, adoptée le 18 mars 2002 sous forme de postulat, demandait la création de conditions permettant la mise sur pied de structures politiques communes au niveau des agglomérations. Dans sa stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale, le Conseil-exécutif a proposé le modèle de la conférence régionale qui rend possible la prise de décisions contraignantes au sein des régions sans donner naissance pour autant à un quatrième niveau étatique à proprement parler. Le Grand Conseil a pris connaissance de la proposition du gouvernement en exprimant son approbation, de sorte que le mandat d'examen contenu dans l'intervention parlementaire en question est réalisé.

La **motion** urgente **Brand**, Münchenbuchsee (M 310/03)²², adoptée le 23 juin 2004 sous forme de postulat, exigeait pour sa part le développement d'un modèle de coopération à l'intérieur des agglomérations différent de celui que proposait la région bernoise (modèle du conseil régional), ainsi que l'examen de divers aspects caractérisant ce dernier et l'analyse des conséquences financières liées à la mise en œuvre. Dans son rapport du 11 mai 2005 intitulé "Stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale", le Conseil-exécutif a étudié plusieurs solutions envisageables et pris position au sujet des spécificités du modèle. Les coûts induits par l'introduction du modèle de la conférence régionale sont exposés aux chapitres 6.1 et 6.2 du présent rapport, dans la mesure où une estimation est d'ores et déjà possible.

La **motion** **Graber**, Horrenbach-Buchen (M 255/05)²³, adoptée le 28 mars 2006, chargeait le Conseil-exécutif de présenter pour le secteur de Thoun et de l'Oberland occidental "des modèles prometteurs et taillés sur mesure pour la mise en place d'une planification des transports et du milieu bâti qui soit conforme à la Stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale". Dans sa réponse, le Conseil-exécutif proposait l'adoption des deux premiers points de l'intervention (le développement de modèles dans une relation de partenariat avec les régions de montagne et d'autres organisations intéressées ainsi que la prise en compte de la

²⁰ Cf. annexe 1 du document préparatoire, en allemand seulement, qui a servi à l'élaboration du rapport du Conseil-exécutif du 11 mai 2005, et qui peut être consulté à l'adresse www.be.ch/oacot, rubrique "Politique des agglomérations".

²¹ Journal du Grand Conseil 2002, p. 275 ss; Compte rendu des séances du Grand Conseil 2002, p. 182 ss.

²² Journal du Grand Conseil 2004, p. 801 ss; Compte rendu des séances du Grand Conseil 2004, p. 350 ss.

²³ Journal du Grand Conseil 2005, p. 538 ss; Compte rendu des séances du Grand Conseil 2006, p. 339 ss.

géographie des vallées) en tant que motion, et celle du troisième point (au moins un modèle de planification des transports et du milieu bâti comportant l'option de sous-conférences régionales pour la région de l'Oberland ouest) sous forme de postulat. Le Grand Conseil a toutefois également adopté le troisième point en tant que motion, par 83 voix contre 36 et avec 14 abstentions.

La Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques, responsable du dossier, a ensuite organisé des entretiens avec des représentants des trois régions de montagne et d'aménagement concernées ainsi que de l'Espace économique de Thoue (WRT) dans le but de chercher des solutions permettant de concilier les compétences des conférences régionales prévues par la stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale avec le troisième point de la motion Graber.

A l'heure actuelle, la conférence régionale des transports 5 (dans le périmètre de l'Oberland occidental) et les trois régions de montagne et d'aménagement (Thoue – Innertport, Haut-Simmmental – Gessenay et Kandertal) sont individuellement compétentes en matière d'urbanisation et de programmes d'offre régionale de transports. Quant au projet d'agglomération "transports et urbanisation" de la première génération, il a été élaboré dans le périmètre de l'agglomération de Thoue défini par l'Office fédéral de la statistique, auquel est venue s'ajouter la commune de Sigriswil. Les communes en question sont également celles qui composent l'Espace économique de Thoue (WRT).

Le développement territorial durable du canton dans son ensemble avec le peu de ressources financières disponible n'est pas envisageable sans une harmonisation accrue de l'urbanisation et des transports en général. Il est donc indispensable, pour le canton, que les procédures de planification et d'aménagement à l'échelle régionale se déroulent efficacement dans des périmètres correspondant aux différents espaces fonctionnels. Il importe également que les priorités régionales en matière de développement des transports et d'urbanisation puissent être définitivement arrêtées. En conséquence, le canton exige dans sa stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale que le développement coordonné des transports et celui du milieu bâti soient harmonisés sous forme de conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU) dans les périmètres des six conférences régionales, à savoir en principe, pour l'Oberland bernois, celle de Thoue et de l'Oberland occidental dont le centre urbain est Thoue, et celle de l'Oberland oriental qui a Interlaken pour centre urbain.

La réalisation du troisième point de la motion Graber remettrait une telle structure en question. En matière de transports publics, elle signifierait même un retour en arrière par rapport à la réglementation actuelle puisqu'elle aboutirait à ce que les programmes d'offre régionale de transports soient élaborés et adoptés à l'attention du canton au niveau des sous-conférences. De la sorte, l'harmonisation des transports et de l'urbanisation serait le fait de trois organisations au lieu d'une dans l'Oberland occidental, alors que tant la Confédération que le canton exigent des périmètres fonctionnels d'une taille relativement importante; ainsi, les priorités concernant cette région devraient probablement être déterminées au niveau cantonal. De l'avis du Conseil-exécutif, les inconvénients d'une telle solution l'emportent largement sur les avantages. Après avoir réexaminé l'exception que demande la motion dans le cas de l'Oberland occidental, il a donc décidé de ne pas proposer de déroger à la conception de base. En conséquence, le présent projet ne contient pas de réglementation divergente, mais n'en reste pas moins ouvert afin de tenir compte de l'évolution future des transports et du milieu bâti sur la rive sud du lac de Thoue. Il n'est pas exclu, suivant cette évolution, que le périmètre Thoue – Oberland occidental actuellement prévu soit adapté à moyen terme au cas où s'imposerait la nécessité de créer deux conférences régionales (soit une conférence régionale de Thoue, recoupant l'arrondis-

sement administratif du même nom, et une conférence régionale Spiez – Oberland occidental coïncidant avec les arrondissements administratifs du Haut-Simmental et de Gessenay d'une part, et de Frutigen et du Bas-Simmental d'autre part). Au besoin, les périmètres pourraient être adaptés rapidement, puisque c'est le Conseil-exécutif qui fixe les limites des conférences régionales par voie d'ordonnance (cf. art. 139, al. 1 LCo).

Par ailleurs, la principale revendication des organisations régionales qui existent actuellement dans l'Oberland occidental peut être satisfaite dans une large mesure par la proposition du Conseil-exécutif. Ainsi, les communes des trois actuelles régions d'aménagement et de montagne ont tout loisir de s'organiser en sous-conférences de la future conférence régionale de Thoue et de l'Oberland occidental (cf. art. 143 LCo), auxquelles cette dernière peut déléguer des compétences en matière d'aménagement régional (cf. art. 97a, al. 2 LC). Il est également envisageable que les sous-conférences accomplissent certains travaux préparatoires pour la conférence régionale (études d'espaces routiers, analyses de besoins en matière d'offre de transports publics), ou qu'elles préparent et débattent de certains éléments précis des CRTU. Il n'en reste pas moins que la synthèse et l'adoption des CRTU doit impérativement ressortir à la conférence régionale de Thoue et de l'Oberland occidental. Par ailleurs, les sous-conférences sont habilitées à arrêter des décisions définitives dans différents domaines dont elles ont librement décidé de se charger. C'est ainsi qu'elles peuvent par exemple assumer la tâche fondamentale incombant aux régions de montagne, soit l'organisation de la promotion au sens de la LIM (et les adaptations rendues nécessaires par la Nouvelle politique régionale de la Confédération).

Le 22 août 2006, à l'occasion d'une séance d'information sur la mise en œuvre de la motion Graber, la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques a fait part de l'appréciation et de la position du Conseil-exécutif aux représentants de l'Espace économique de Thoue et des trois régions d'aménagement et de montagne concernées, ainsi qu'aux membres du Grand Conseil provenant du périmètre de Thoue et de l'Oberland occidental. Les possibilités offertes par le modèle de la conférence régionale et les conditions applicables à la création de sous-conférences, attribution de compétences comprises, ont fait l'objet d'un exposé détaillé. Il a été possible de montrer aux organisations concernées que dans d'autres domaines – par exemple l'élaboration des programmes régionaux pluriannuels prévus par la Nouvelle politique régionale – la coopération au sein du périmètre de Thoue et de l'Oberland occidental ne cessera de gagner en importance et que cet espace fonctionnel, avec Thoue comme centre urbain, est de plus en plus considéré par la Confédération et par le canton comme un espace d'élaboration et de prise de décisions. Simultanément, il a été clairement expliqué que le présent projet offre une souplesse suffisante pour tenir compte de l'évolution future des transports et du milieu bâti sur la rive sud du lac de Thoue. Comme il a été dit plus haut, le projet n'exclut pas l'adaptation à moyen terme des périmètres des conférences régionales. En tout état de cause, les organisations concernées vont examiner au printemps 2007, au terme de la discussion politique du projet de mise en œuvre de la stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale, s'il convient d'entamer en commun des travaux préparatoires en vue de la mise en place de nouvelles structures et de l'introduction éventuelle, à une date ultérieure, d'une conférence régionale de Thoue et de l'Oberland occidental.

Le présent projet de modifications constitutionnelles et législatives permet de classer les interventions parlementaires Bernasconi (M 151/01), Brand (M 310/03) et Graber (M 255/05) comme étant réalisées.

Dans le cadre du projet de réformes communales, le Grand Conseil s'est en particulier exprimé au sujet de la politique des agglomérations du canton et a invité le Conseil-exécutif, dans sa

déclaration de planification du 21 novembre 2000²⁴, à lui présenter un rapport sur la future stratégie concernant les agglomérations bernoises (institutionnalisation, réglementations contraignantes de coopération, etc.) en même temps qu'une évaluation du projet de réformes communales. Le gouvernement a répondu à cette attente dans son rapport du 11 mai 2005 ("Stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale", ACE 1552/05), de sorte que la déclaration de planification est mise en œuvre.

Le Grand Conseil a pris connaissance en exprimant son approbation du rapport du Conseil-exécutif du 11 mai 2005 et a adopté en date du 13 septembre 2005 une déclaration de planification²⁵ qui complète ou précise les principes directeurs énoncés dans ce document (cf. rapport "Stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale", p. 67 s.).

Au cours de la session de septembre 2005, le Conseil-exécutif a indiqué au Grand Conseil qu'il se ralliait à sa déclaration de planification. Le présent projet en concrétise les différents points, comme le montre l'illustration 1.

²⁴ Journal du Grand Conseil 2000, p. 987 ss; Compte rendu des séances du Grand Conseil 2000, p. 672.

²⁵ Journal du Grand Conseil 2005, p. 829 ss et 852 ss; Compte rendu des séances du Grand Conseil 2005, p. 535 ss et 544 ss.

Illustration 1 Déclaration de planification du Grand Conseil et mise en œuvre dans le projet

Principe directeur	Déclaration de planification du Grand Conseil	Mise en œuvre dans le projet
1	La stratégie doit renforcer non seulement la capacité économique du canton, mais aussi son attrait en tant que lieu de résidence. De plus, le canton de Berne doit apporter une contribution durable à la résolution des problèmes pressants auxquels sont confrontées les agglomérations.	Le complément apporté par le parlement correspond aux principes de la stratégie de croissance du canton de Berne et du projet de PDE "logement" ²⁶ . Il y a lieu de tenir compte de cet aspect dans les projets d'agglomération également. Le modèle de la conférence régionale permet aux régions et aux communes de délimiter plus aisément, dans une démarche concertée, des emplacements offrant des conditions optimales pour un habitat de qualité.
3	La mention "si elles le souhaitent" doit être biffée.	L'article 138 LCo garantit qu'une conférence régionale ne pourra voir le jour qu'avec l'approbation de la double majorité de la population et des communes du périmètre concerné.
5	Il convient de préciser que c'est le président ou la présidente du conseil communal, soit de l'exécutif, qui siège au sein de l'assemblée régionale. A titre exceptionnel, un autre membre précis du conseil communal, désigné de manière permanente, doit pouvoir être chargé de représenter la commune.	Il est tenu compte de ce souhait à l'article 145 LCo.
6	Le délai de collecte des signatures pour l'exercice des droits populaires doit passer de 60 à 90 jours.	L'article 150 LCo prévoit un délai de 90 jours.
8	Le Conseil-exécutif est prié d'indiquer les coûts induits par les secrétariats et les commissions des conférences régionales.	Les coûts induits sont exposés aux chapitres 6.1 et 6.2 du présent rapport.
10a	Selon le nouveau principe directeur 10a, l'administration cantonale doit être adaptée au plan organisationnel de manière à ce que les communes et les conférences régionales aient un nombre d'interlocuteurs aussi restreint que possible en son sein.	Ce souhait sera examiné lors de la seconde étape des réformes (cf. chapitre 3.4) et mis en œuvre dans la mesure du possible.
11	Il est précisé que les périmètres des CRT modifiés conformément au projet de réforme de l'administration cantonale décentralisée sont déterminants pour la délimitation des périmètres des conférences régionales.	Il a été tenu compte de ce souhait (cf. art. 139 LCo et chapitres 3.2 et 5.1).
12	Il est demandé que la mise en œuvre de la réforme dans le Jura bernois soit réexaminée et coordonnée avec les organes de cette région.	La coordination avec les régions d'aménagement Centre-Jura et Jura-Bienne, le Conseil du Jura bernois et la Conférence des maires du Jura bernois et du district bilingue de Bienne, indispensable à la mise en œuvre de la stratégie dans le Jura bernois, est garantie. Lors de la procédure de consultation, les organisations représentant les intérêts du Jura bernois se sont déclarées favorables – moyennant le respect de certaines exigences – à la constitution d'une seule conférence régionale regroupant les communes du Jura bernois et celles de la région de Bienne et du Seeland (cf. également chapitre 3.2).

²⁶ Cf. www.be.ch/oacot, rubriques "Aménagement du territoire" / "Pôles de développement économique (PDE)".

3 Le modèle de la conférence régionale

3.1 Principes de la coopération régionale

Le modèle de la conférence régionale permet, pour les questions de portée régionale, la mise en place de structures de coopération intercommunale plus simples, plus efficaces, plus contraignantes et plus solidement étayées sur le plan démocratique. Il se fonde sur des propositions formulées en février 2004 par la région bernoise²⁷, qui ont ensuite été développées et, au besoin, modifiées et concrétisées. Il est par ailleurs conforme aux recommandations de la Conférence tripartite sur les agglomérations (cf. chapitre 2.4).

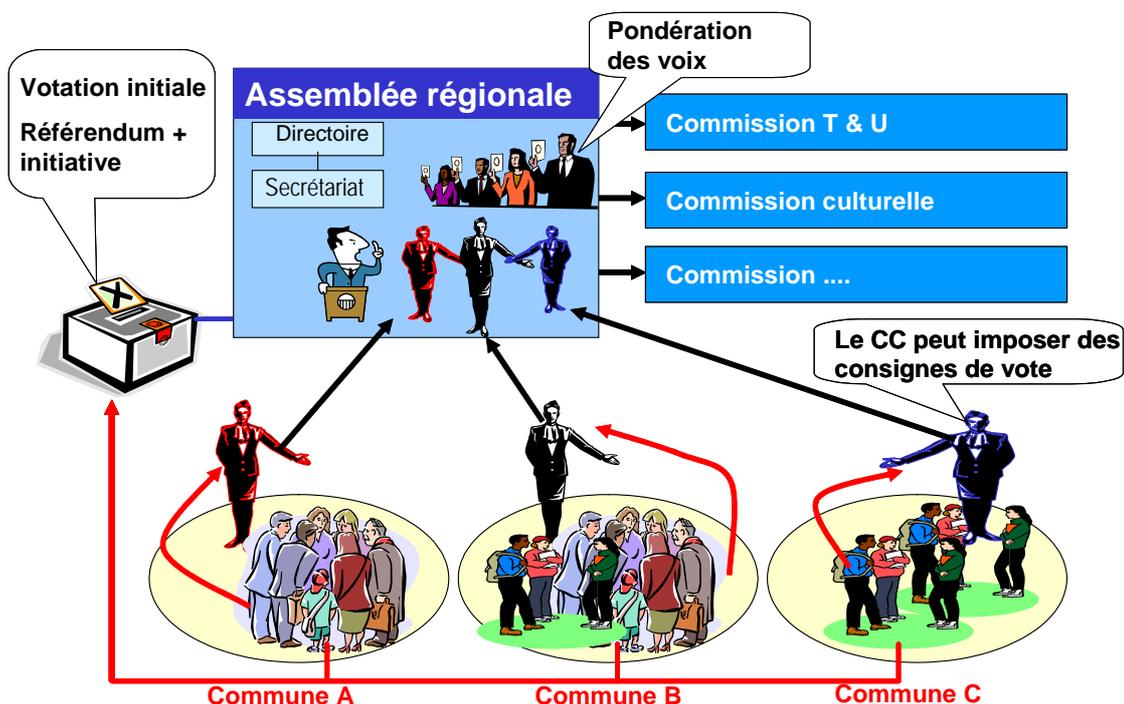
Les grandes lignes du modèle sont les suivantes:

- La conférence régionale est à la fois une collectivité de droit communal offrant des bases contraignantes à la coopération régionale et une plate-forme de décision stratégique.
- Les présidents et présidentes des conseils communaux, élus par le peuple, représentent les communes au sein de la conférence régionale. Les titulaires d'une telle charge cumulent deux avantages: du fait de leur élection populaire, ils peuvent se prévaloir d'une grande légitimité démocratique d'une part, et ils possèdent d'autre part une vue d'ensemble des affaires stratégiques qui concernent leur commune et leur région.
- Les conseils communaux (exécutifs) peuvent décider de donner des consignes de vote à leurs présidents et présidentes dans la perspective de la prise de décisions à l'échelle régionale. Ainsi, la participation verticale des communes est renforcée.
- Au sein de l'assemblée régionale, les communes disposent d'un nombre de voix pondéré en fonction de leur importance démographique.
- Des sous-conférences peuvent être constituées à l'intérieur d'une conférence régionale pour traiter de domaines précis.
- La conférence régionale peut instituer des commissions.
- Les projets essentiels font l'objet de procédures de consultation auprès des communes ainsi que des autres milieux intéressés ou concernés. De plus, la participation et l'information du public sont garanties.
- Le corps électoral et les autorités des communes disposent d'un droit d'initiative et d'un droit de référendum s'agissant des questions importantes.

L'introduction du modèle de la conférence régionale repose sur une base volontaire: le corps électoral et les communes doivent décider, à l'occasion d'une votation initiale organisée à l'échelle régionale, s'ils entendent ou non l'adopter. Ce n'est que si la proposition recueille la **double** majorité des communes et des votants que le modèle de la conférence régionale peut voir le jour.

²⁷ Cf. <http://www.regionbern.ch/d/Agglostrategie/>.

Illustration 2 Modèle de la conférence régionale (expliqué dans les chapitres suivants, et en particulier au chapitre 3.5)



Le modèle proposé n'entraîne **pas la création d'un quatrième niveau étatique** étant donné qu'il ne prévoit ni une compétence étendue à toutes les tâches régionales, ni une administration régionale distincte. A cela s'ajoute que la conférence régionale ne fournit pas de biens ni de prestations et ne perçoit donc pas d'impôts, mais qu'elle offre uniquement une plate-forme en vue de la prise de décisions stratégiques en matière régionale. Du point de vue du droit constitutionnel, la conférence régionale est donc une **forme novatrice de coopération intercommunale**, et non un échelon supplémentaire à part entière qui serait situé entre la commune et le canton au sein de l'Etat fédéral. La conférence régionale ne disposant d'aucune souveraineté fiscale, comme il a été dit plus haut, il n'est pas prévu de représentation parlementaire (parlement régional). En effet, un parlement ne serait indispensable que pour décider de l'utilisation de recettes fiscales par l'adoption d'un budget et répondre de ses choix vis-à-vis du souverain. C'est volontairement que le modèle renonce à l'institution d'un parlement régional, tant il est vrai que les forces en présence dans une région doivent s'unir, les besoins de cette dernière étant exprimés par les présidents et présidentes des conseils communaux réunis en assemblée régionale. Avec un parlement régional, un tel effet serait compromis en raison de sa composition politique et partisane, qui ne manquerait pas de compliquer et de ralentir la prise de décisions. Indépendamment de tels inconvénients, un parlement régional devrait être de grande taille pour tenir compte des (nombreuses) prétentions de tous les partis et groupements à une représentation.

D'autres solutions visant à renforcer la coopération régionale – notamment la création d'entités n'ayant pas le **statut de droit public** des conférences régionales – ont été examinées, avant d'être écartées comme étant peu satisfaisantes (cf. également chapitre 8.1)²⁸.

²⁸ Cf. rapport du Conseil-exécutif du 11 mai 2005 à l'attention du Grand Conseil, intitulé "Stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale", p. 22 s., paragraphe 3.2.2, ainsi que l'expertise succincte de Tobias

Les principaux **avantages** du modèle de la conférence régionale sont les suivants:

- levée des obstacles résultant de la présence de nombreuses structures de petite taille lors du traitement d'affaires de portée régionale;
- prise de décisions contraignantes et consolidées au niveau régional;
- mise en place de structures simples, définition claire des compétences, processus rapides de décision en vue de la résolution de questions régionales;
- accomplissement coordonné de tâches communales, à l'échelle régionale, grâce à un développement ciblé (modèle de la conférence régionale) des modalités éprouvées de coopération intercommunale;
- claire répartition des attributions entre les communes et les acteurs privés de divers domaines (tourisme, promotion économique, etc.) qui relèvent actuellement de plusieurs organes au sein desquels tant les pouvoirs publics que des milieux privés sont représentés et où les différents rôles et intérêts sont susceptibles d'entrer en conflit;
- garantie de la participation démocratique lors de la formation de l'opinion et de la prise de décisions au niveau régional grâce aux instruments de l'initiative et du référendum populaires ainsi que de l'initiative et du référendum des autorités;
- interconnexion et coordination des tâches accomplies selon une approche globale dans différents domaines tels que l'aménagement du territoire, l'urbanisation, les transports et la culture grâce à l'instauration d'une plate-forme régionale commune.

3.2 Périmètres retenus pour la coopération

3.2.1 Vue d'ensemble

La délimitation des périmètres, c'est-à-dire des territoires à l'intérieur desquels des conférences régionales doivent pouvoir être instaurées, constitue un élément clé du modèle.

Les débats politiques qui ont eu lieu à une large échelle au sujet de la stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale ont permis de trouver une solution susceptible d'obtenir un consensus. Il s'agit de prendre comme point de départ les périmètres des conférences régionales des transports (CRT) qui ont déjà fait leurs preuves pour la coordination de la planification des transports. C'est volontairement que l'on a retenu des périmètres plus grands que ceux des agglomérations telles que les définit l'Office fédéral de la statistique; en effet, les problèmes liés au trafic ne cessent pas une fois franchies les limites de ces dernières, mais exigent au contraire des solutions de portée plus générale.

Par ailleurs, les limites extérieures des périmètres des conférences régionales doivent coïncider avec celles des régions administratives ou des arrondissements administratifs que le Conseil-exécutif propose dans le cadre de la réforme de l'administration cantonale décentralisée (cf. chapitre 5.1). Après que le Conseil régional et la Conférence des maires du Jura bernois et du district de Bienne se furent prononcés dans un premier temps en faveur d'un périmètre distinct pour le Jura bernois (identique à celui de la région administrative), en renonçant à l'idée d'une

Jaag/Markus Rüssli du 21 juin 2006 intitulée "Kurzgutachten zur regionalen Zusammenarbeit in Agglomerationsräumen: Alternativen zum Berner Regionalkonferenzen-Modell".

réunion avec la région administrative de Biel/Bienne – Seeland²⁹, le projet destiné à la procédure de consultation prévoyait sept conférences régionales³⁰. Dans leur prise de position commune, les organes du Jura bernois se sont toutefois déclarés favorables à la création d'une (seule) grande conférence régionale de Biel/Bienne – Seeland – Jura bernois pour autant que certaines conditions soient remplies. Ces conditions ont pu être prises en compte lors de la mise au net du projet, d'entente avec les organes concernés. C'est ainsi que désormais, le principe du bilinguisme est expressément ancré dans la loi (cf. art. 144, al. 3 LCo) d'une part, et que la prise de décisions au sein de la conférence régionale de Biel/Bienne – Seeland – Jura bernois peut suivre des modalités particulières (par analogie avec la procédure de "vote séparé" prévue au Grand Conseil) d'autre part (cf. art. 148, al. 4 LCo). De plus, la conférence régionale bilingue a expressément droit à des subventions cantonales majorées dans une mesure appropriée pour les coûts supplémentaires résultant de la traduction (cf. art. 155, al. 3 LCo). Au vu de ce qui précède, la solution de deux conférences régionales distinctes – l'une dans le Jura bernois et l'autre pour Bienne et le Seeland – qui était envisagée dans le projet envoyé en consultation est abandonnée, et les **six conférences régionales** suivantes sont désormais prévues:

- Oberland oriental, identique à l'arrondissement administratif d'Interlaken et de l'Oberhasli;
- Thoue – Oberland occidental, correspondant aux territoires des arrondissements administratifs de Thoue, du Haut-Simmental et de Gessenay ainsi que de Frutigen et du Bas-Simmental;
- Berne – Mittelland, identique à l'arrondissement administratif du même nom;
- Emmental, identique à l'arrondissement administratif du même nom;
- Haute-Argovie, identique à l'arrondissement administratif du même nom;
- Biel/Bienne – Seeland – Jura bernois, correspondant aux territoires des régions administratives du Jura bernois et du Seeland (la seconde étant composée des arrondissements administratifs de Biel/Bienne et du Seeland).

La répartition des communes entre les différents arrondissements administratifs qui est fixée dans une annexe à la loi d'organisation (LOCA)³¹ sert de consigne pour la délimitation des territoires des conférences régionales. Il est renvoyé à cet égard au chapitre 8.4 (commentaire de l'art. 139 LCo) ainsi qu'à l'annexe I du présent rapport intitulée "Pondération des voix des communes".

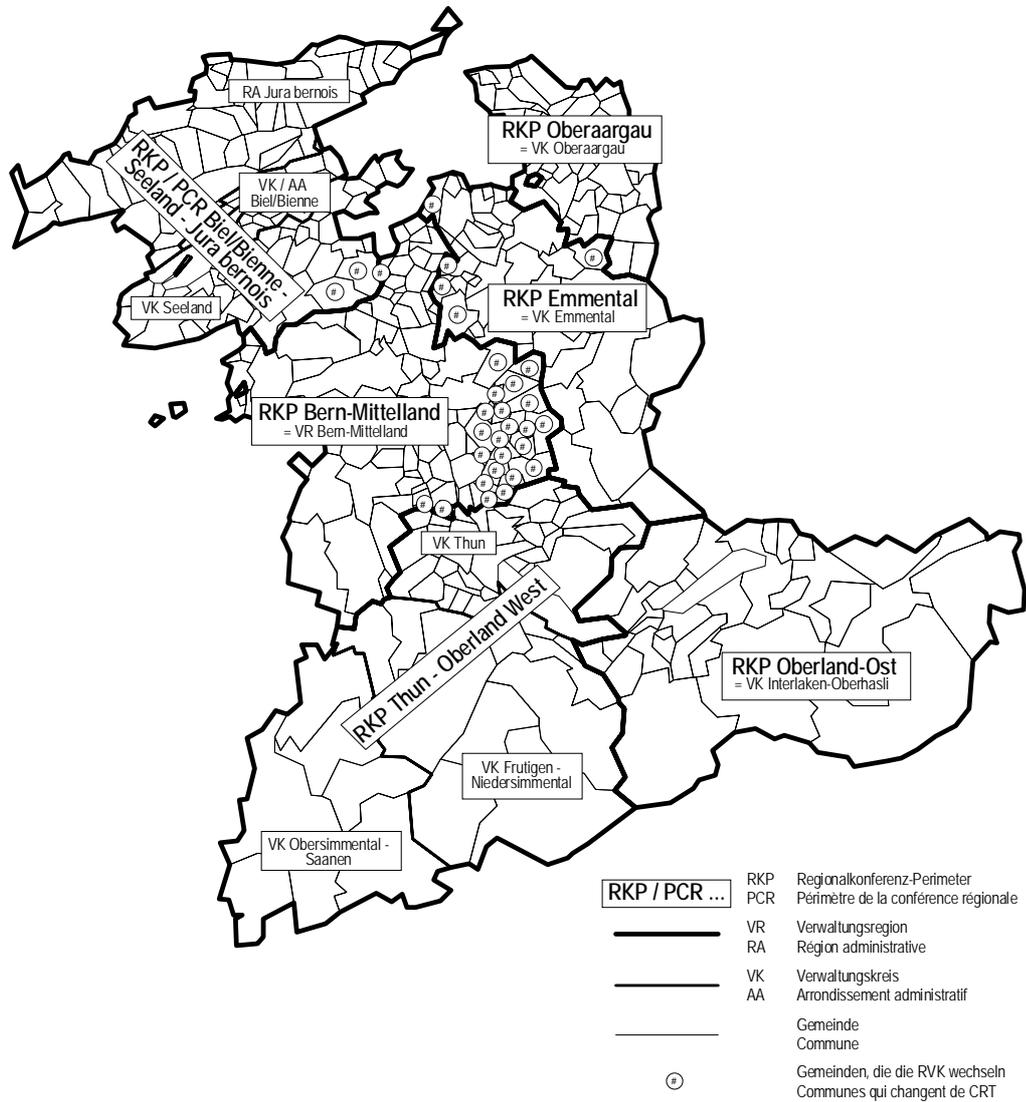
Les périmètres de deux conférences régionales des transports existantes en particulier, soit la CRT 3 (Emmental) et la CRT 4 (Mittelland), doivent partiellement être adaptés à ceux des arrondissements administratifs. Les communes concernées, au nombre de 30, sont indiquées sur l'illustration 3. Il conviendrait de se fonder sur les périmètres des CRT même si, contre toute attente, la réforme de l'administration cantonale décentralisée devait ne pas aboutir sous la forme prévue.

²⁹ Le Conseil régional et la Conférence des maires s'étaient toutefois déclarés favorables à une étroite collaboration avec les régions voisines, et en particulier celle de Biel/Bienne – Seeland, dans certains domaines précis (transports, aménagement régional, etc.). Cette option était tout à fait réalisable, notamment grâce aux possibilités de double affiliation (art. 139 LCo) ainsi que de participation de régions voisines et de coopération transfrontalière (art. 140 LCo).

³⁰ A savoir: Oberland oriental, Thoue – Oberland occidental, Berne – Mittelland, Emmental, Haute-Argovie, Jura bernois et Biel/Bienne-Seeland.

³¹ Loi du 20 juin 1995 sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (loi d'organisation, LOCA, RSB 152.01); cf. annexe 2 à l'article 39a LOCA selon le projet de mise en œuvre de la réforme de l'administration cantonale décentralisée de juin 2005.

Illustration 3 Propositions de découpage



Périmètres des conférences régionales (PCR)	Régions administratives (RA)	Arrondissements administratifs (AA)
Biel/Bienne – Seeland – Jura bernois	- Jura bernois - Seeland	- Jura bernois - Biel/Bienne - Seeland
Haute-Argovie Emmental	Emmental – Haute-Argovie	Haute-Argovie Emmental
Berne – Mittelland	Berne – Mittelland	Berne – Mittelland
Thoune – Oberland occidental	Oberland	Thoune Frutigen – Bas-Simmental
Oberland oriental		Haut-Simmental – Gessenay Oberland oriental

Quant aux périmètres définis pour le traitement des questions culturelles, leurs dimensions ne doivent pas être inférieures à celles des conférences culturelles régionales actuelles, ni supérieures à celles des nouveaux périmètres des conférences régionales (PCR). Il est renoncé à la solution particulière qui était mentionnée pour la CCR de Bienne dans le projet destiné à la procédure de consultation du fait qu'une seule conférence régionale est désormais prévue pour Bienne, le Seeland et le Jura bernois.

L'illustration 4 ci-après renseigne sur la composition et la taille des conférences régionales.

Illustration 4 Nombre de communes, population et taille des conférences régionales

Conférence régionale	Nombre de communes (état au 1.1.2007)	Habitants (état au 1.1.2005)	En pour cent de la population cantonale	Superficie en km ²
Oberland oriental	29	46 002	4,8 %	1228
Thoune – Oberland occidental	55	155 847	16,3 %	1671
Berne – Mittelland	101	379 775	39,7 %	947
Emmental	42	91 647	9,6 %	690
Haute-Argovie	54	75 851	7,9 %	331
Biel/Bienne – Seeland – Jura bernois	115	206 256	21,6 %	972
Total pour le canton de Berne	396	955 378	100%	5839

3.2.2 Sous-conférences au sein des conférences régionales

A l'intérieur du périmètre de la conférence régionale, la création de sous-régions – sous-conférences – est envisageable en vue de l'accomplissement de certaines tâches imposées par la législation spéciale et de tâches facultatives. Ainsi, toutes les communes membres ne sont pas tenues de traiter de telles questions, à plus forte raison si elles ne les concernent pas directement. On peut imaginer, par exemple, que les communes formant l'agglomération d'Interlaken travaillent sur un sujet sans que celles de l'Oberhasli doivent se prononcer à cet égard. De la sorte, les régions de montagne et les régions d'aménagement qui existent à l'intérieur d'un périmètre couvert par une conférence régionale peuvent continuer à se voir attribuer certaines tâches de portée supracommunale, par exemple dans le domaine de la promotion des régions de montagne.

3.2.3 Rôle des régions de montagne et des régions d'aménagement existantes

Le canton de Berne compte dix régions de montagne au sens de la loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne³². L'illustration 5 en montre les périmètres, ainsi que les territoires des huit régions d'aménagement selon la loi sur les constructions. Deux régions sont transfrontalières: la région d'aménagement de Granges-Büren et la région de montagne Centre-Jura. Par ailleurs, deux régions d'aménagement (Bienne-Seeland d'une part et district de Cerlier et Seeland oriental d'autre part) se sont dissoutes fin 2005 pour constituer la nouvelle région d'aménagement seeland.biel/bienne.

³² Loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne (LIM, RS 901.1).

Illustration 5 Les périmètres des régions de montagne selon la LIM et des régions d'aménagement



Selon la conception proposée ici, les conférences régionales se substituent impérativement, dès leur mise sur pied, aux régions de montagne et aux régions d'aménagement pour harmoniser le développement des transports et celui du milieu bâti, ainsi que pour élaborer les conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU). En matière d'aménagement régional, par ailleurs, elles sont compétentes pour édicter les plans directeurs régionaux, dans la mesure où la portée de ces derniers n'est pas limitée à des sous-régions – auquel cas la tâche est déléguée à une sous-conférence (s'agissant de la répartition des tâches, cf. paragraphe 8.5.4, commentaire des art. 97a et 98a LC).

Dans les autres domaines (aide aux investissements dans les régions de montagne, etc.), le rôle des régions de montagne et des régions d'aménagement existantes ainsi que leurs rapports avec les conférences régionales doivent être définis de cas en cas. Des études ont été entreprises à ce sujet en collaboration avec les régions de montagne et les régions d'aménagement.

Les options qui s'offrent aux régions de montagne et aux régions d'aménagement sont donc les suivantes:

- **Option A – Aucune conférence régionale n'est instituée (pour l'instant):** Les structures en place peuvent être maintenues sans changement.
- **Option B – Une conférence régionale est instituée, mais les régions de montagne sont maintenues dans des structures inchangées:** Il est loisible aux communes faisant partie d'une région de montagne de maintenir cette dernière dans sa forme juridique actuelle, soit celle d'une association, mais cela complique quelque peu les structures à l'intérieur de la région. Si cette solution est choisie, la région de montagne doit tenir compte du

fait que la planification directrice régionale ainsi que l'harmonisation du développement des transports et de l'urbanisation incombent désormais à la conférence régionale (art. 97a LC, cf. paragraphe 8.5.4). Elle reste compétente, pour sa part, en matière de planification et de développement des mesures de promotion (programmes de développement, programmes d'action pluriannuels, projets d'aide aux investissements) pour le périmètre défini par la LIM. Son secrétariat continue par ailleurs de recevoir des subventions fédérales et cantonales pour ses coûts de fonctionnement.

Les régions dans lesquelles le besoin de simplification des structures prédomine et qui souhaitent supprimer les associations existantes en faveur de la conférence régionale ont le choix entre les deux options suivantes:

- **Option C – Une conférence régionale est instituée, tandis que les régions de montagne et les régions d'aménagement subsistent sous forme de sous-conférences:** Les communes des régions de montagne et des régions d'aménagement peuvent s'organiser, à l'intérieur de la conférence régionale, en tant que sous-conférences qui continuent d'assumer des fonctions importantes en matière de planification et d'aménagement dans certains secteurs ou se chargent de la promotion des territoires pris en compte par la LIM (p. ex. communes des régions LIM de la Schwarzwasser et du Kiesental à l'intérieur de la conférence régionale Berne-Mittelland selon le projet *Bernplus Stadt und Land gemeinsam*, ou encore au sein de la région seeland.biel/bienne).
- **Option D – Une conférence régionale est instituée et reprend les tâches de la région de montagne ou région d'aménagement ayant le même périmètre:** La région de montagne ou d'aménagement peut entièrement transférer ses tâches à la conférence régionale, ce qui entraîne sa propre disparition. Une telle solution serait par exemple envisageable dans la région de montagne et d'aménagement de l'Oberland oriental, ou encore dans la région d'aménagement de la Haute-Argovie.

Il appartient en premier lieu aux communes et aux régions d'aménagement de se prononcer sur les structures à mettre en place et de les introduire, le cas échéant par étapes.

L'article 3 LIM permet, au besoin, **d'adapter les périmètres actuels des régions de montagne** en fonction de ceux des six conférences régionales bernoises. En tout état de cause, les limites extérieures se recoupent le plus souvent, comme le montre l'illustration 6 ci-après.

Illustration 6 Les périmètres des conférences régionales et des régions de montagne selon la LIM



Il existe des **écarts** entre les périmètres des régions de montagne existantes et ceux des conférences régionales prévues. Tel est le cas pour la région de montagne de Trachselwald, qui présente la particularité d'être à cheval sur les actuelles régions d'aménagement de la Haute-Argovie et de Berthoud. A cela s'ajoute que quatre communes de la région d'aménagement du Gürbetal (Burgistein, Seftigen, Wattenwil et Gurzelen) devraient appartenir désormais à la région de montagne de Thoune-Innertport, leur intégration à la région administrative de l'Oberland étant prévue dans le cadre de la réforme de l'administration cantonale décentralisée. Il en va de même de la commune de Landiswil qui passera sans doute de la région de montagne du Haut-Emmental à celle du Kiesental du fait que la réforme de l'administration cantonale décentralisée prévoit son rattachement à l'arrondissement administratif de Berne et du Mittelland.

Des **subventions de transition** sont prévues afin de faciliter l'adoption de nouvelles structures: lorsque des conférences régionales sont instituées sur le périmètre de régions de montagne et qu'elles – ou des sous-conférences – reprennent les tâches de ces dernières (options C ou D), elles bénéficient d'une aide pendant une période transitoire, aide qui doit faciliter la dissolution des anciennes structures. Ainsi, le canton verse aux secrétariats des régions de montagne concernées pendant trois ans au plus à compter de la mise en place de la nouvelle organisation (conférence ou sous-conférence régionale) les mêmes prestations que précédemment (cf. art. 5a, al. 2 LCIM). Dans le cas où les tâches des régions de montagne continuent de relever des mêmes structures que par le passé, les subventions restent inchangées.

3.2.4 Coopération de part et d'autre des frontières cantonales

Dans certaines régions (région d'aménagement de Granges-Büren, région de montagne Centre-Jura), l'accomplissement des tâches, la planification et l'aménagement sont d'ores et déjà transfrontaliers. Cette coopération doit se poursuivre, voire être renforcée si cela s'avère opportun. Des possibilités sont notamment à l'examen dans le cadre de projets d'agglomération (p. ex. dans la région de Langenthal). La Conférence tripartite sur les agglomérations procède sur ce point à des recherches que le canton de Berne soutient activement. Dans ce contexte, le Groupe de travail tripartite technique sur les agglomérations (GTT) a élaboré six modèles de coopération intercantonale dans les agglomérations et les a évalués en fonction de différents critères à la lumière de deux objectifs: la démocratie et l'efficacité. Le GTT parvient à la conclusion qu'il n'est guère possible de développer et de mettre en œuvre en temps utile un modèle à la fois démocratique et efficace. Les modèles examinés sont pour certains soit simples et dès lors rapidement réalisables, mais peu efficaces, ou alors efficaces, mais pas démocratiques; quant à ceux qui satisfont aux exigences en matière de démocratie et d'efficacité, ils ne sont pas réalisables à court terme. En conséquence, le GTT ne recommande aucun modèle de coopération en particulier. Il estime qu'il appartient à chaque agglomération de développer un modèle à sa mesure en vue de renforcer la coopération intercantonale, en se fondant au besoin sur les réflexions et les méthodes d'évaluation exposées. Enfin, le GTT montre quelles pourraient être les caractéristiques d'un renforcement de la coopération dans les petites et les grandes agglomérations. Il suggère en particulier, pour les deux catégories, une étape pragmatique intermédiaire susceptible d'être réalisée à court terme qui constitue un jalon important vers l'objectif visé à long terme³³. La CTA a pris connaissance et discuté du rapport du GTT le 9 juin 2006. Dans le présent projet législatif, le Conseil-exécutif doit se voir attribuer la compétence de conclure avec des cantons voisins des traités sur la participation de communes sises hors du canton aux travaux de conférences régionales bernoises, et inversement (cf. chiffre 8.4, commentaire de l'art. 140 LCo).

3.3 Tâches des conférences régionales

3.3.1 Vue d'ensemble

La conférence régionale doit être chargée de la planification des transports et de l'urbanisation, de la planification directrice régionale et de la promotion des activités culturelles. Les tâches relevant de ces trois domaines lui sont imposées par le droit cantonal, de sorte qu'il s'agit de compétences obligatoires. Concrètement, cela signifie que lorsqu'une conférence régionale est instituée, elle reprend à son compte les tâches de l'ancienne conférence régionale des transports (CRT), de même que celles des régions d'aménagement et le cas échéant des régions de montagne LIM en matière de planification directrice régionale ainsi que d'harmonisation des transports et de l'urbanisation. S'il existait une conférence culturelle régionale, ses tâches sont également transférées à la conférence régionale, ou (en règle générale) à une sous-conférence dans la mesure où toutes les communes du périmètre concerné ne faisaient pas partie de la conférence culturelle régionale.

³³ Rapport du Groupe de travail tripartite technique sur les agglomérations (GTT) du 12 avril 2006 à l'attention de la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA).

Les communes ont tout loisir de confier volontairement d'autres tâches à la conférence régionale, par exemple en matière de planification des installations sportives ou de promotion économique. Dans ce cas toutefois, seules les communes ayant approuvé le règlement sur le transfert de tâches s'engagent à coopérer sur des bases contraignantes et à assumer une part des coûts.

3.3.2 Tâches dans le domaine des transports et de l'urbanisation

Une région adoptant le modèle de la conférence régionale devient automatiquement compétente en matière d'harmonisation du développement du milieu bâti et de celui des transports. En d'autres termes, c'est à elle qu'il incombe d'adopter la conception régionale des transports et de l'urbanisation (**CRTU**) et d'élaborer l'arrêté sur l'offre de transports publics (cf. paragraphes 3.4.2 et 8.5.4, commentaire de l'art. 98a LC et paragraphe 8.5.5, commentaire de l'art. 16a LCTP). La conférence régionale se substitue de la sorte à la conférence régionale des transports.

La conférence régionale édicte en outre les **plans directeurs** régionaux qui seront ensuite soumis à l'approbation du canton (cf. paragraphe 8.5.4, commentaire de l'art. 97a, al. 2 LC). Dans ce domaine, elle reprend à son compte les tâches des régions de montagne et des régions d'aménagement.

Les **plans de quartier régionaux**, qui sont soumis au référendum facultatif et à l'approbation du canton, relèvent également de la compétence de la région. Il s'agit toutefois d'un instrument auquel il n'est prévu de recourir qu'à titre exceptionnel, notamment pour éviter qu'une ou plusieurs communes ne bloquent la réalisation de zones d'habitation ou d'activités stratégiquement importantes (cf. paragraphe 8.5.4, commentaire de l'art. 98b LC).

Pour le surplus, la répartition des tâches reste inchangée. C'est ainsi que le canton conserve sa compétence en matière de construction des routes cantonales, en application de la loi sur la construction et l'entretien des routes (LCER)³⁴, et qu'il continue à conclure les conventions de prestations avec les entreprises de transports qui sont prévues par la loi sur les transports publics³⁵.

3.3.3 Tâches dans le domaine de la promotion des activités culturelles

La loi du 11 février 1975 sur l'encouragement des activités culturelles (LEAC)³⁶ doit faire l'objet d'une révision totale qui permettra de redéfinir les grandes lignes de la répartition des tâches entre le canton et les communes ainsi que les modalités de financement dans le domaine de la promotion de la culture. Cette révision simplifiera notamment les processus politiques de décision et d'approbation, aujourd'hui très complexes, dans les conférences culturelles régionales (CCR) et les communes affiliées. Là où une conférence régionale sera instituée en application de la loi sur les communes révisée, elle reprendra à son compte les tâches des actuelles conférences culturelles régionales. La nouvelle plate-forme de décision pourra ainsi être utilisée par exemple pour la répartition des ressources destinées à l'encouragement des activités culturelles entre les institutions importantes – institutions dont le financement et la conduite continueront

³⁴ Loi du 2 février 1964 sur la construction et l'entretien des routes (LCER, RSB 732.11).

³⁵ Loi du 16 septembre 1993 sur les transports publics (RSB 762.4).

d'incomber aux communes de la région en application de la nouvelle stratégie culturelle. La modification indirecte de la loi sur l'encouragement des activités culturelles permettra à une conférence régionale – ou éventuellement à une sous-conférence ou à une conférence élargie – de se charger des questions de financement des activités culturelles dès l'entrée en vigueur de la présente révision de la loi sur les communes (cf. paragraphe 8.5.3).

La coordination entre les périmètres retenus pour l'encouragement des activités culturelles et ceux des conférences régionales tient compte des principes suivants: dans toute la mesure du possible, les limites doivent coïncider; les périmètres arrêtés dans le domaine culturel peuvent être plus petits que ceux des conférences régionales, mais ne sauraient en déborder les limites. Les conférences culturelles existantes sont intégrées dans les nouvelles conférences régionales sans que leur territoire actuel ne subisse de modification. La répartition des communes entre les différents périmètres est fixée dans l'ordonnance d'exécution de la loi sur l'encouragement des activités culturelles. Si, dans le domaine de la culture, les communes faisant partie du périmètre retenu sont moins nombreuses que celles de la conférence régionale, une sous-région ad hoc est constituée au sein de cette dernière. Dans les régions qui ne se sont pas dotées d'une conférence culturelle (Berthoud et Interlaken), un tel organe peut encore être mis sur pied. Par ailleurs, les dispositions actuelles de la loi sur l'encouragement des activités culturelles restent provisoirement applicables aux régions disposant d'une conférence culturelle mais qui ne franchissent pas encore le pas de l'adoption du modèle de la conférence régionale.

Les critères applicables au financement des institutions culturelles et à la répartition des coûts entre le canton, la commune-siège et les communes périphériques tenues de verser des subventions doivent être ancrés dans la loi sur l'encouragement des activités culturelles à l'occasion de sa révision totale. La présente modification indirecte, dont la teneur sera reprise au moment de la révision totale, garantit la synchronisation avec la mise en œuvre de la stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale (cf. paragraphe 8.5.3).

3.3.4 Autres tâches

La conférence régionale peut être utilisée en tant que plate-forme de coordination et de décision pour l'accomplissement d'autres tâches que celles imposées par le canton. Elle ne se substitue toutefois qu'aux communes qui ont approuvé la délégation de telles tâches. Ensuite, les décisions sont susceptibles d'être prises à la majorité. Le transfert d'autres tâches sur une base volontaire implique l'édition d'un règlement soumis à l'approbation des communes (cf. chapitre 8.4, commentaire de l'art. 142 LCo). Le transfert de tâches librement décidé n'engage que les communes ayant approuvé le règlement.

Il est également envisageable de créer des sous-conférences pour l'accomplissement des tâches non imposées par le canton. Concrètement, cela signifie que lors du traitement des affaires y relatives, seules les communes qui ont approuvé la délégation des compétences sont représentées au sein de la conférence régionale. Cette solution pourrait s'appliquer notamment aux tâches de planification des infrastructures (p. ex. installations sportives).

³⁶ RSB 423.11.

3.4 Nouveaux instruments de planification coordonnée des transports et d'urbanisation

Les trois instruments de pilotage du Conseil-exécutif que sont le programme gouvernemental de législature, le plan intégré "mission-financement" et le plan directeur permettent la coordination des stratégies et activités cantonales ayant des répercussions spatiales. Les différentes stratégies ne sont pas des démarches isolées, mais les **composantes d'une politique d'organisation du territoire conçue comme un tout et axée sur le développement durable**. L'harmonisation des domaines des transports et de l'urbanisation a pour but de canaliser l'extension du milieu bâti là où la desserte par les transports tient compte des impératifs tant environnementaux que financiers; l'offre en matière de transports doit être gérée de façon à ce qu'elle favorise la concentration décentralisée en pôles d'habitation et d'activités.

Le plan directeur cantonal est un instrument de coordination des stratégies cantonales à incidence spatiale. A ce titre, il impose des consignes importantes aux régions. S'agissant de l'harmonisation des transports et de l'urbanisation, il se fonde en particulier sur la synthèse et la détermination des priorités auxquelles procède le canton à partir des **conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU)**.

Désormais, une conception régionale des transports et de l'urbanisation est élaborée à l'intérieur de chacun des périmètres définis pour la mise en place des conférences régionales afin de mieux harmoniser la planification dans les deux domaines en question. Les travaux ont lieu sous l'égide de la conférence régionale lorsqu'un tel organe existe. Dans le cas contraire, ils incombent comme jusqu'ici à différents intervenants tels que les conférences régionales des transports, les régions d'aménagement et les régions de montagne, mais sont alors placés sous la responsabilité du canton.

La synthèse des CRTU et la détermination des priorités au niveau cantonal permettent de formuler des propositions à l'intention du Grand Conseil dans les domaines des transports publics et du trafic routier. Ces bases fournissent par ailleurs une vue d'ensemble des stratégies concernant le milieu bâti et attirent l'attention sur la nécessité d'interventions cantonales en matière de coordination suprarégionale d'une part, et de pôles cantonaux d'autre part (réseau de centres, programme PDE, etc.). La synthèse et la détermination des priorités par le canton contiendront des consignes importantes pour les régions lorsqu'elles seront appelées à réviser leur CRTU.

Différentes propositions et affaires comprenant les éléments suivants sont périodiquement soumises au Grand Conseil:

1. Synthèse des CRTU et détermination des priorités au niveau cantonal		(I)
2. Arrêté sur l'offre de transports publics	(commande)	(A)
3. Crédit-cadre d'investissement pour les transports publics	(partie financière)	(A)
4. Plan du réseau routier	(programme)	(I) évent. (A)
5. Crédit-cadre d'investissement routier	(partie financière)	(A)

I = Information du Grand Conseil sur le résultat dans le cadre des projets 2 à 5.

A = Arrêté

L'utilisation par les instances cantonales et régionales de ces instruments de planification et de financement en partie nouveaux permet de bonnes interactions entre le développement coordonné des transports et l'urbanisation à tous les niveaux.

Le nouveau processus cantonal, à cet égard, a lieu en trois étapes essentielles aboutissant chacune à un résultat clair:

- 1) Consignes cantonales à l'attention des régions au sujet de l'élaboration des CRTU (sur la base notamment des contenus stratégiques du plan directeur)
- 2) CRTU à proprement parler
- 3) Synthèse des CRTU et détermination des priorités au niveau cantonal

3.4.1 Consignes cantonales applicables aux CRTU

Les consignes cantonales applicables aux CRTU ont pour but d'orienter d'emblée le processus dans une direction réaliste et, partant, de gagner du temps et de prévenir les conflits. Ainsi, les projets que le canton ne considère pas comme étant susceptibles d'être approuvés ne devraient en principe pas figurer dans une CRTU. Si une conférence régionale en mentionne un, elle le fait en sachant qu'il s'agit d'une simple proposition et que le canton peut la rejeter. Les consignes, qui imposent un cadre précis aux régions, concernent avant tout les domaines des transports et de l'urbanisation. Lorsqu'une conférence régionale a été instituée, ses représentants sont entendus avant la détermination des consignes cantonales, ce qui leur permet de faire connaître leurs besoins à un stade précoce (cf. art. 98a, al. 3 LC).

Le plan directeur cantonal pose les jalons stratégiques du développement coordonné des transports et du milieu bâti. Le plan du réseau routier y figurera sous forme de carte. De même, la planification à long terme des transports publics y sera abordée. Les décisions ainsi arrêtées dans le plan directeur doivent exercer une influence considérable sur le processus d'élaboration des CRTU.

Dans son plan directeur, le canton impose en outre des consignes relatives à la structure du milieu bâti, au réseau de centres, à la création de zones à bâtir et au milieu non bâti. Il exige que l'urbanisation soit harmonisée avec les infrastructures de transport existantes ou prévues. Cependant, la concrétisation géographique et la détermination des priorités incombent aux régions dans le cadre de leur CRTU. Le canton fournit par ailleurs les études de base nécessaires (scénarios de l'évolution démographique et autres bases statistiques). Il prévoit le contenu minimal des cartes au moyen desquelles les CRTU illustrent les décisions à incidence spatiale. De la sorte, l'uniformité des cartes des six conférences régionales est garantie s'agissant du contenu, de la présentation, des légendes et des symboles.

Dans le domaine des transports, les consignes porteront avant tout sur les conditions d'une extension du réseau et les critères applicables à cet égard. Il sera question non seulement d'infrastructures, mais aussi de la qualité de l'offre de transports publics. Il s'agira notamment

- des décisions concernant l'infrastructure destinée aux transports selon le plan directeur cantonal et le plan du réseau routier;
- des consignes détaillées de la TTE sur les nouvelles infrastructures routières, la marge de manœuvre financière et les coûts induits par les infrastructures existantes (entretien et rénovation) à court, à moyen et à long terme (p. ex. routes cantonales prévues, points faibles du réseau routier à l'échelle régionale);

- des consignes détaillées de la TTE sur la planification des infrastructures destinées aux transports publics et sur la qualité de l'offre de transports publics à court, à moyen et à long terme (p. ex. infrastructures ferroviaires prévues et conceptions d'horaires du trafic sur de longues distances ainsi que du trafic régional);
- des consignes détaillées de la TTE sur les parcs de dissuasion et les emplacements à vélos servant de base aux conceptions régionales;
- du cadre financier et du calendrier fixés par le canton pour les investissements en faveur des infrastructures de transport et pour les frais d'exploitation (y compris les frais d'entretien et de rénovation, ainsi que des indemnités dans le domaine des transports publics) en fonction des différents moyens de transport.

Les CRTU énoncent des mesures à moyen et à long terme, mais concrétisent également les mesures prioritaires à court terme des quatre années à venir. Ce dernier point est l'une des conditions auxquelles la Confédération subordonne sa participation financière. En effet, selon les consignes de l'Office fédéral du développement territorial (ARE), les subventions fédérales en faveur de projets destinés au trafic d'agglomération sont soumises à la condition que les coûts, les répercussions et l'efficacité d'une mesure soient indiqués avec une précision suffisante. Par conséquent, les CRTU doivent comprendre la planification régionale tant des infrastructures routières que des transports publics. Ce principe ne saurait toutefois remettre en question la procédure actuelle de commande au moyen de l'arrêté sur l'offre de transports publics, qui fixe l'offre pour les quatre années à venir. Or, le canton et la Confédération doivent commander les prestations aux entreprises de transports en fonction d'un calendrier rigide, imposé notamment par l'Office fédéral des transports et par les changements d'horaires du trafic ferroviaire national sur de longues distances.

L'**arrêté sur l'offre de transports publics** est donc établi comme jusqu'ici à partir des programmes d'offre régionale de transports, qui se fondent à leur tour sur les CRTU. Par conséquent, ces dernières ne doivent pas impérativement être aussi concrètes qu'un programme d'offre régionale de transports. Il convient de distinguer les trois étapes suivantes:

- 1^{re} étape: Les CRTU traitent du développement à long terme de l'offre de transports publics. Cette perspective est détaillée pour les quatre années à venir avec la collaboration des entreprises de transports, et traduite en projets d'investissement prioritaires et en améliorations de l'offre.
- 2^e étape: Les régions établissent leurs programmes d'offre de transports sur la base des CRTU et de la synthèse cantonale de ces documents.
- 3^e étape: Le canton élabore l'arrêté sur l'offre de transports publics compte tenu des programmes d'offre régionale de transports ainsi que des CRTU et de la synthèse qu'il en a faite.

3.4.2 Contenu et statut des conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU)

Les CRTU se fondent sur les projets d'agglomération "transports et urbanisation" de la première génération récemment élaborés. Leur développement se poursuit, de sorte qu'elles ont les caractéristiques d'un plan directeur régional. Elles sont subdivisées en cinq chapitres: 1. Etudes de base, 2. Analyse des atouts et des points faibles et interventions nécessaires, 3. Stratégie,

4. Mesures, 5. Répercussions, évaluation et conclusions. Elles comportent en sus une annexe avec une carte et des fiches d'objets. Des scénarios d'évolution démographique et de développement des transports différenciés sur le plan géographique servent de point de départ aux CRTU, qui procèdent à une comparaison entre l'évolution probable et les infrastructures existantes afin de localiser les points faibles et les secteurs confrontés à des problèmes particuliers. De plus, les CRTU énoncent une stratégie relative aux plans conceptuels à moyen et à long terme du développement des transports – tous moyens confondus – et du milieu bâti dans la région concernée. Portant sur une vingtaine d'années, elles énoncent des mesures envisageables dont elles évaluent les répercussions et les coûts. Au terme d'une analyse des effets, les mesures décrites dans les CRTU sont classées en fonction des priorités s'agissant aussi bien du contenu que du calendrier, puis décrites dans des fiches d'objets. Dans la partie ad hoc, les CRTU traitent en particulier des mesures qui sont réalisables à court terme (4 ans) et prioritaires. Chaque CRTU est impérativement complétée par une annexe comportant une carte générale et les fiches d'objets. Les mesures mentionnées dans ces fiches peuvent avoir atteint des stades différents (information préalable, coordination en cours, coordination réglée). Pour ce qui est des détails de la procédure d'élaboration des CRTU, il est renvoyé au paragraphe 8.5.4 (commentaire de l'art. 98a LC).

Une CRTU aborde les points suivants:

- Etudes de base, analyse des points faibles et interventions nécessaires.
- Stratégie relative aux plans conceptuels à moyen et à long terme du développement des transports et du milieu bâti.
- Représentation de tous les éléments de coordination réglée au niveau cantonal qui ont une incidence sur l'espace dans le périmètre pris en compte (pôles de développement, zones stratégiques d'activités, infrastructures des transports, etc.).
- Planification des infrastructures et qualité de l'offre dans le domaine des transports publics, planification des infrastructures routières (dans le cadre des conditions, définies par le canton, d'une extension des réseaux routier et ferroviaire ainsi que de la détermination de l'offre de transports publics).
- Mesures concernant le trafic lent, la mobilité intermodale ainsi que la politique en matière de places de stationnement et de canalisation de la demande de transports.
- Représentation du réseau de centres et détermination des pôles d'importance régionale.
- Représentation cartographique des délimitations du milieu bâti sous forme de planification négative (il convient d'indiquer, sur la base des consignes relatives à la création de zones à bâtir en fonction des niveaux de qualité de la desserte par les transports publics, les périmètres qui entrent en ligne de compte pour un classement et ceux qui sont exclus d'une telle démarche).
- Représentation des secteurs prioritaires pour la nature et le paysage (parcs naturels régionaux, zones de verdure d'un seul tenant et corridors écologiques, espaces libres cantonaux et fédéraux).
- Pôles d'habitation d'importance régionale.
- Pôles d'activités d'importance régionale, y compris les emplacements d'importance régionale destinés aux implantations générant un trafic important (les CRTU se substituent aux plans directeurs partiels en la matière).
- Autres contenus variant en fonction des régions et dont l'intégration dans les CRTU est facultative, comme les axes de développement, la planification des installations sportives

ainsi que d'autres aspects à incidence spatiale des domaines de la formation, de la santé, du tourisme, etc.

- Répercussions, évaluation et conclusions.
- Carte et fiches d'objets.

Le canton se charge de la présentation des cartes, dans la mesure où il les a approuvées et que, de son point de vue, elles relèvent du plan directeur. Il les complète le cas échéant avec d'autres éléments décidés à son niveau et se charge de la coordination entre les régions ainsi qu'avec les cantons voisins et la Confédération. Les CRTU – une fois mises au net par le canton et, le cas échéant, adaptées – sont adoptées par les conférences régionales sous forme de plans directeurs régionaux partiels "transports et urbanisation" et ont force obligatoire pour les autorités. Elles peuvent également avoir le statut de plans directeurs régionaux, d'emblée ou en fonction des besoins des conférences régionales, et se substituer ainsi à de nombreux plans directeurs et conceptions régionaux existants.

Les CRTU sont conformes aux exigences tant formelles que matérielles auxquelles l'Office fédéral du développement territorial (ARE) soumet les projets d'agglomération "transports et urbanisation". L'introduction des CRTU rend superflue l'élaboration de projets d'agglomération "transports et urbanisation" distincts, car ces conceptions se substitueront à de tels documents. A cet égard, les éléments qui ne concernent que le périmètre de l'agglomération au sens strict selon l'OFS (susceptibles de bénéficier de subventions de la Confédération) doivent être désignés spécialement ou résumés dans un chapitre à part à l'intention des instances fédérales.

Il convient encore de définir de manière détaillée les spécificités et la forme des CRTU dans un **manuel des CRTU** dont il existe déjà une conception de base élaborée en commun par les deux Directions concernées, à savoir la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie et la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques.

L'adoption des plans d'affectation au sens de la loi sur les constructions reste du ressort des communes, à qui il appartient de mettre en œuvre de manière contraignante pour les propriétaires fonciers les consignes ayant trait à l'urbanisation. Les communes continuent donc à édicter leurs plans directeurs et plans d'aménagement local, mais en tenant compte des consignes en matière d'aménagement du territoire imposées par les CRTU et par le plan directeur cantonal (adapté, le cas échéant). Lors de l'examen préalable et de l'approbation des plans d'aménagement local, le canton doit quant à lui garantir la réalisation des objectifs d'aménagement d'ordre supérieur au niveau communal également. La nouveauté réside dans la nécessité de mieux coordonner désormais les calendriers des révisions des plans d'aménagement local.

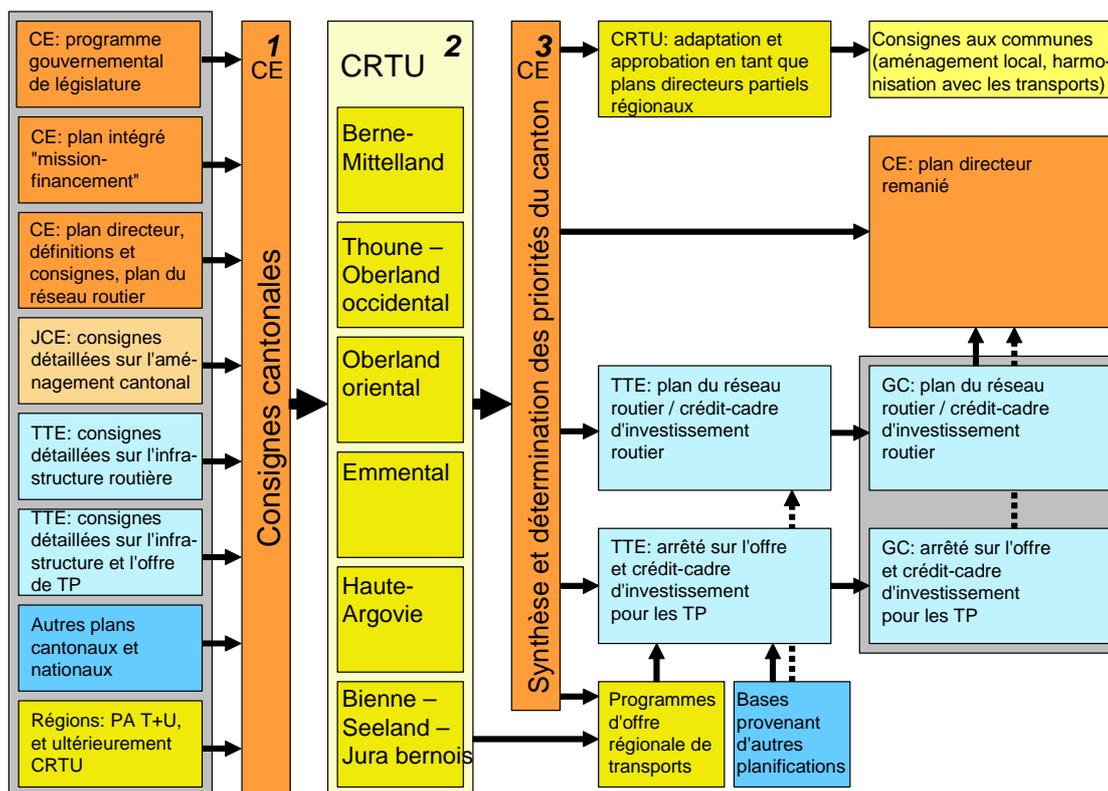
3.4.3 Synthèse cantonale et détermination des priorités

En procédant à une synthèse et en déterminant les priorités, le canton apprécie les CRTU sous les angles de l'urbanisation envisagée et des projets en matière de transports. Il vérifie le respect des consignes (énoncées en particulier dans le plan directeur cantonal, les plans concernant les transports et le plan intégré "mission-financement"). Si une CRTU s'en écarte, il examine le bien-fondé de cette option et l'opportunité de la retenir. Le canton détermine les priorités en fonction du cadre financier et des énoncés de son plan directeur relatifs aux transports et à l'urbanisation. Il soumet à la Confédération des propositions concernant les projets devant bénéficier de subventions fédérales en faveur du trafic d'agglomération. Au besoin, il adapte son plan directeur et ses instruments dans le domaine des transports en général (plan du réseau

routier, arrêté sur l'offre de transports publics, crédits-cadres d'investissement pour les transports publics et pour la route).

L'illustration 7 schématise la fonction des CRTU par rapport aux autres instruments cantonaux de planification, d'aménagement et de financement.

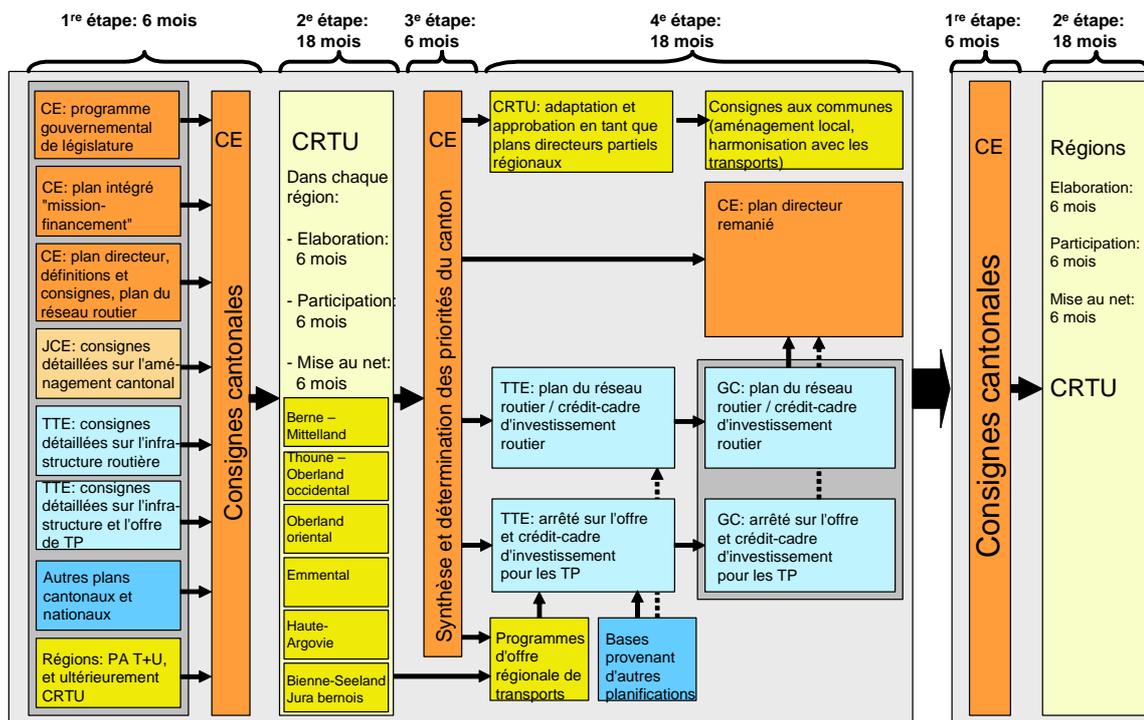
Illustration 7 Présentation schématique de la fonction des CRTU dans les processus de développement coordonné des transports et d'urbanisation



Les **compétences** tant **décisionnelles** que **financières** restent **inchangées**: le canton (Grand Conseil) continue d'adopter l'arrêté sur l'offre et le crédit-cadre d'investissement pour les TP; en outre, le crédit-cadre d'investissement routier est désormais de son ressort. Comme jusqu'ici, enfin, il conclut les conventions de prestations avec les entreprises de transports publics. La nouveauté est que les instruments précités peuvent maintenant se fonder sur des plans régionaux mieux harmonisés. L'utilité de telles bases conceptuelles est actuellement attestée par les projets d'agglomération "transports et urbanisation" de la première génération.

L'illustration 8 fournit une vue d'ensemble du processus de planification faisant intervenir les CRTU et de la synthèse cantonale.

Illustration 8 Calendrier de la planification cantonale faisant intervenir les CRTU



Le processus cantonal décrit ci-dessus, axé notamment sur les CRTU et visant le développement coordonné des transports ainsi que l'urbanisation, requiert non seulement la mise en œuvre du présent projet, mais aussi l'adaptation de la loi actuelle sur la construction et l'entretien des routes. La Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie a soumis un projet allant dans ce sens à une procédure de consultation en automne 2006. Ce projet prévoit, en tant que seconde étape de la stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale, l'adaptation des instruments cantonaux de planification, d'aménagement et de financement (plan du réseau routier, crédit-cadre d'investissement routier, CRTU servant de support à la planification cantonale du réseau routier, harmonisation de l'infrastructure et de la planification routières avec l'urbanisation et le plan directeur cantonal). La nouvelle loi sur les routes doit entrer en vigueur au début de 2009; elle sera ensuite mise en œuvre par étapes.

3.5 Organes des conférences régionales et processus démocratiques

3.5.1 Organes

Le modèle de la conférence régionale tel qu'il est proposé prévoit les organes et les compétences suivants (cf. illustration 2, p. 17):

- **Assemblée régionale:** il s'agit d'une plate-forme pour la prise de décisions stratégiques qui se compose des présidents et présidentes des exécutifs des communes affiliées. En cas d'empêchement, ceux-ci sont représentés par le vice-président ou la vice-présidente, ou par un autre membre précis du conseil communal désigné à cette fin de manière permanente. L'assemblée
 - se réunit deux à quatre fois par année environ, afin de se prononcer au sujet de questions stratégiques sur la base des travaux préparatoires effectués par les commissions;

- prend des décisions contraignantes et définitives dans la mesure où aucune possibilité de référendum n'est prévue;
- élit son président ou sa présidente, le directoire et les commissions.
- **Secrétariat:** il assume la direction opérationnelle des affaires de la conférence régionale et garantit la permanence des contacts avec les autres conférences régionales, les services cantonaux et la Confédération. Il est désigné soit par le directoire, soit par l'assemblée, conformément au règlement d'organisation de la conférence régionale.
- **Directoire:** il est composé du président ou de la présidente de l'assemblée régionale ainsi que d'autres membres désignés parmi les présidents et présidentes des conseils communaux qui composent l'assemblée régionale. Il se charge de la préparation stratégique des séances de cette dernière ainsi que des contacts politiques permanents avec les autorités communales, régionales, cantonales et fédérales. La personne responsable du secrétariat participe aux séances du directoire, avec voix consultative.
- **Commissions:** composées de représentants et de représentantes des communes concernées, ce sont les organes de formation de l'opinion et de suivi des travaux dans certains domaines (aménagement du territoire, transports, culture, autres domaines le cas échéant). Des comités peuvent être créés au besoin; de même, il est possible aux commissions de faire appel à des tiers sans droit de vote (p. ex. représentation du canton ou des régions voisines, experts). Les commissions
 - soumettent des propositions à l'assemblée régionale dans leur domaine d'activité en se fondant, dans le cas d'affaires importantes, sur les résultats des procédures de participation et de consultation organisées auprès des communes et des autres milieux intéressés;
 - garantissent la coordination entre tous les intervenants (commissions, canton et communes, tiers tels qu'entreprises de transports ou institutions culturelles, etc.).

3.5.2 Pondération des voix au sein de l'assemblée régionale

La question essentielle de la pondération des voix des représentants et représentantes des communes siégeant à l'assemblée régionale doit être réglée par le canton de manière univoque dans la loi, notamment afin d'atténuer les craintes éventuelles d'une minorisation. Diverses solutions ont été examinées et discutées dès le début des travaux³⁷. La réglementation initialement proposée dans le rapport de base adressé au Grand Conseil puis lors de la procédure de consultation a, sur la base des résultats de cette dernière, été légèrement adaptée en faveur des grandes communes et des villes. Quant à la répartition des coûts, elle a fait l'objet d'une nouvelle réglementation et n'est désormais plus liée à la pondération des voix (cf. art. 155 LCo).

La solution proposée en l'espèce est la suivante:

Au sein de l'assemblée régionale, les décisions sont prises à la majorité simple. Les voix des différentes communes (ou représentations communales) sont modérément **pondérées** en fonction de l'importance démographique. Selon le projet soumis à la procédure de consultation, les communes de 1000 habitants au plus disposaient d'une seule voix, celles qui comptent entre 1001 et 3000 habitants possédaient deux voix, celles dont la population se situe entre 3001 et 5000 unités avaient trois voix, tandis que les communes de plus de 5000 habitants recevaient,

³⁷ Cf. annexe 3 du document préparatoire, en allemand seulement, qui a servi à l'élaboration du rapport du Conseil-exécutif du 11 mai 2005, et qui peut être consulté à l'adresse www.be.ch/oacot, rubrique "Politique des agglomérations".

en plus de ces trois voix, une voix supplémentaire par tranche de 5000 habitants (cf. annexe du projet destiné à la procédure de consultation). Les critiques parfois véhémentes que cette solution a suscitées lors de la procédure de consultation, notamment en raison de ses répercussions pour les grandes communes et les villes, ont amené les auteurs du projet à examiner diverses autres variantes. La proposition retenue est désormais la suivante:

<i>Taille démographique de la commune</i>	<i>Voix</i>
Jusqu'à 1000 habitants et habitantes:	1 voix
Par tranche supplémentaire de 3000 habitants et habitantes ou fraction de tranche, en sus:	1 voix

3.5.3 Codécision politique

Tant les communes que le corps électoral peuvent participer à la prise de décisions concernant les affaires régionales.

- Les **communes** agissent en premier lieu sur la prise de décisions de la conférence régionale par le biais de leur représentation au sein de l'assemblée régionale. A cet égard, les conseils communaux ont la possibilité de donner des consignes contraignantes à leurs représentants, ce qui renforce leur influence verticale. Par ailleurs, plusieurs communes peuvent intervenir dans les processus décisionnels grâce aux instruments que sont l'initiative et le référendum facultatif des autorités. Ce dernier requiert la mobilisation de dix pour cent des communes de la conférence régionale, et l'initiative des autorités celle de 20 pour cent d'entre elles (cf. illustration 9). Il appartient par ailleurs à chaque commune de déterminer dans son règlement d'organisation lequel de ses organes (conseil, parlement, assemblée) est compétent pour lancer une initiative ou un référendum. Si elle n'arrête aucune disposition en la matière, la décision ressortit au conseil communal (renvoi à l'art. 25, al. 2 LCo).
- Le **corps électoral** se prononce tout d'abord sur la création d'une conférence régionale à l'occasion d'une votation initiale organisée à l'échelle régionale, qui requiert la majorité des votants d'une part et celle des communes concernées d'autre part. De plus, il peut participer activement au processus de formation de l'opinion au niveau régional en faisant usage de ses droits d'initiative et de référendum. Pour qu'une initiative aboutisse, elle doit recueillir la signature de cinq pour cent des votants domiciliés sur le territoire de la conférence régionale, tandis qu'un référendum facultatif doit être signé par deux pour cent des votants.
- L'illustration 9 ci-dessous indique les délais impartis au corps électoral et aux communes pour l'exercice de leurs droits politiques.

Illustration 9 Exigences applicables aux initiatives et aux référendums (nombre de signatures requises et délais)

	Votation obligatoire	Référendum populaire facultatif	Référendum facultatif des autorités	Initiative populaire	Initiative des autorités
Nombre de signatures	--	2 % des ayants droit au vote	10 % des communes	5 % des ayants droit au vote	20 % des communes
Délai	--	90 jours	90 jours	6 mois	6 mois

L'illustration 10 ci-après indique le nombre de signatures devant être récoltées sur le territoire d'une conférence régionale pour qu'une initiative populaire ou un référendum populaire aboutisse.

tisse, ainsi que le nombre de communes devant soutenir une initiative ou un référendum des autorités.

Illustration 10 Nombre de signatures requises pour les initiatives et les référendums au sein des conférences régionales

Conférence régionale	Nombre de communes au 1.1.2007	Initiative des autorités Nombre de communes (20%)	Référendum des autorités Nombre de communes (10%)	Ayants droit au vote en matière cantonale (état: novembre 2005)	Initiative populaire Nombre de signatures (5% des ayants droit au vote)	Référendum populaire Nombre de signatures (2% des ayants droit au vote)
Oberland oriental	29	6	3	33 105	1 655	662
Thoune – Oberland occidental	55	12	6	117 513	5 876	2 350
Berne – Mittelland	101	20	10	275 101	13 755	5 502
Emmental	42	8	4	68 845	3 442	1 377
Haute-Argovie	54	10	5	54 608	2 730	1 092
Biel/Bienne – Seeland – Jura bernois	115	23	12	143 923	7 196	2 879
<i>Total</i>	<i>396</i>			<i>693 095</i>		

A titre de **comparaison**, il est possible de se référer au nombre de signatures et aux pourcentages exigés dans le cas des initiatives et des référendums populaires cantonaux: pour aboutir, une initiative cantonale requiert 15 00 signatures ou l'appui de 2,16 pour cent des citoyens et citoyennes, tandis qu'un référendum a besoin de 10 00 signatures ou du soutien de 1,44 pour cent des ayants droit au vote en matière cantonale. Ces indications ont été calculées à partir du total de 693 095 personnes inscrites dans les registres des électeurs des communes bernoises lors des votations de novembre 2005.

Les **objets** pour lesquels des initiatives ou des référendums sont possibles à l'échelle régionale sont énumérés par l'illustration 11.

Illustration 11 Tableau synoptique des objets soumis aux droits d'initiative et de référendum

Objet	Référendum	Initiative	Remarques
Création	Obligatoire	--	La création d'une conférence régionale est obligatoirement soumise au vote.
Dissolution	Obligatoire	Oui	La dissolution d'une conférence régionale est obligatoirement soumise au vote.
Plan de quartier régional	Facultatif	Oui	La conférence régionale peut exceptionnellement édicter un plan de quartier régional, si cette démarche est dans l'intérêt de la région.
Répartition des ressources régionales destinées à l'encouragement des activités culturelles	Facultatif	Oui	Les décisions sur la répartition des ressources destinées à l'encouragement des activités culturelles sont susceptibles d'initiative et de référendum.
Prestations supplémentaires de transport régional	Facultatif	Oui	Si la conférence régionale entend offrir des prestations supplémentaires de transport régional au sens de l'article 18a LCTP, sa décision est soumise au référendum facultatif. De telles prestations peuvent en outre être demandées par le biais d'une initiative.
Tâches déléguées par les communes			
– Transfert	Obligatoire	Oui	La décision portant sur le <i>transfert</i> d'autres tâches n'est contraignante que pour les communes l'ayant approuvée. Ces dernières sont également seules concernées par les engagements financiers qui en découlent.
– Changement ou abandon	Facultatif	Oui	L'abandon de tâches volontairement déléguées par les communes ou les changements en rapport avec de telles tâches sont soumis au référendum facultatif, à moins que le règlement ad hoc ne prévoit une votation obligatoire.
Conception régionale des transports et de l'urbanisation (à l'intention du canton)	Non	Non	Du fait que les conceptions régionales des transports et de l'urbanisation – en tant que plans directeurs partiels des transports et de l'urbanisation – ne lient que les autorités, elles ne sont pas susceptibles de référendum ni d'initiative (cf. également chapitre 3.4).
Plan directeur régional	Non	Non	Le plan directeur régional fixe dans leurs grandes lignes, de manière contraignante pour les autorités, les possibilités d'affectation s'offrant aux communes. Il se fonde sur les consignes cantonales (notamment le plan directeur cantonal); de plus, les décisions de mise en œuvre interviennent souvent au niveau du canton (p. ex. la construction de routes). Il ne serait donc pas opportun de prévoir un droit de référendum. Jusqu'ici, les plans directeurs régionaux n'étaient d'ailleurs pas soumis au vote populaire.

Pour être accepté, un projet requiert l'approbation de la majorité des votants et de celle des communes du territoire de la conférence régionale (cf. chapitre 8.4, commentaire de l'art. 152 LCo). L'exigence de la double majorité signifie qu'une adhésion politique univoque est dans tous les cas nécessaire.

3.6 Financement et gestion de la conférence régionale

Les communes financent la **gestion** au sens strict en application d'une clé de répartition fixée par le droit cantonal, leur contribution étant déterminée selon un barème basé sur leur importance démographique (cf. chapitre 8.4, commentaire de l'art. 155 LCo). Le projet destiné à la procédure de consultation, qui prévoyait une répartition en fonction de la pondération des voix, a donc été adapté sur ce point, de même que sur celui de la pondération à proprement parler (cf. chapitre 8.4, commentaire de l'art. 148 LCo). Au vu du caractère épuré de l'organisation

envisagée et compte tenu du fait que la conférence régionale ne sera à l'origine d'aucun produit, les coûts de sa gestion resteront tout à fait supportables.

De plus, les conférences régionales doivent recevoir du canton (OACOT, beco) une subvention de base pour les coûts de leur gestion, sur le modèle du soutien accordé jusqu'ici aux régions d'aménagement (100 000 francs par an) et aux régions de montagne (quelque 260 000 francs annuels). Dans le cas de la conférence régionale bilingue Biel/Bienne – Seeland – Jura bernois, la subvention cantonale sera majorée afin de tenir compte de manière appropriée des frais de traduction. Les régions de montagne perçoivent en outre de la Confédération un montant annuel allant de 40 000 à 80 000 francs pour leurs frais de secrétariat. Chacune d'elles continuera d'en bénéficier, qu'elle conserve son statut d'association indépendante ou qu'elle s'organise en tant que sous-conférence à l'intérieur de la conférence régionale.

Si des conférences régionales sont effectivement introduites sur l'ensemble du territoire, une majoration modérée des subventions cantonales relatives aux coûts de gestion se justifie pour les raisons suivantes:

- une réduction de 18 à 10 du nombre (élevé) de régions de montagne et de régions d'aménagement restreint sensiblement le volume des tâches de coordination incombant au canton;
- une telle réduction simplifie les processus et les contacts pour le canton;
- l'aménagement du territoire appréhendé à une plus grande échelle, soit à celle de la région, simplifie les tâches de l'administration cantonale grâce à une harmonisation accrue des projets et à une meilleure fixation des priorités par la conférence régionale;
- le développement du territoire cantonal est sous-tendu par le travail efficace de conférences régionales qui sont susceptibles de prendre des décisions contraignantes et qui coïncident davantage avec les espaces économiques et les cadres de vie fonctionnels, de sorte qu'elles sont plus à même de veiller, au moyen des instruments d'aménagement, à l'harmonisation des domaines des transports et de l'urbanisation.

A l'avenir, les subventions cantonales seront calculées en fonction de l'importance démographique de chaque conférence régionale, à raison, dans un premier temps, de 60 centimes par habitant. Ce montant est susceptible d'être adapté et majoré sur la base des expériences qui seront faites et compte tenu des crédits budgétaires alloués. Ainsi, les prestations cantonales augmenteraient modérément, passant de 364 000 francs à 574 000 francs par année. Les subventions cantonales sont versées en application des dispositions en la matière contenues dans la loi sur les constructions (LC)³⁸ et l'ordonnance sur le financement de l'aménagement (OFA)³⁹, adaptée en conséquence. Il est possible de les majorer (de quelque 200 000 francs) à charge des ressources attribuées au groupe de produits "organisation du territoire" par le plan intégré "mission-financement" en remaniant l'ordre de priorité, sans modification du solde. Dans le cas des conférences régionales comportant des régions de montagne organisées en tant que sous-conférences, le financement séparé des secrétariats par la Direction de l'économie publique au sens de l'article 4 de la loi cantonale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne (LCIM)⁴⁰ disparaît. Les sous-conférences et leurs secrétariats n'en continuent pas moins de pouvoir prétendre à des prestations fédérales. Afin de faciliter le transfert progressif des tâches des régions de montagne et des régions d'aménagement, leurs secrétariats bénéficient toute-

³⁸ RSB 721.0; cf. article 139 LC.

³⁹ RSB 706.111.

⁴⁰ RSB 902.1.

fois pendant trois ans au plus – à compter de la mise en place de la conférence ou sous-conférence régionale – des mêmes prestations que précédemment (cf. paragraphe 8.5.6, commentaire de l'art. 5a LCIM).

Quant au **financement des diverses tâches** (aménagement, transports, culture), il convient de le régler dans la législation spéciale. En vertu des articles 139 LC et 11 LCTP⁴¹, le canton peut en particulier subventionner les travaux de planification des conférences régionales. A l'heure actuelle, les prestations cantonales de cette nature sont allouées en fonction de l'intérêt que présentent les projets pour le canton; elles peuvent atteindre 75 pour cent des coûts, et il n'est pas prévu de modifier les règles de financement. Dans le cas des conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU) que les conférences régionales sont tenues d'élaborer, le taux applicable, conformément aux bases légales en vigueur, est de 75 pour cent de l'ensemble des coûts. Il suffit par conséquent que les dispositions cantonales relatives aux conférences régionales renvoient à la législation spéciale existante (cf. chapitre 8.4, commentaire de l'art. 155, al. 3 LCo).

Le modèle de la conférence régionale ne change en principe rien aux modes de **financement** ni à la **répartition des coûts entre le canton et les communes** en ce qui concerne l'aménagement du territoire, les transports publics, les routes et la culture. Par conséquent, les communes continuent à prendre en charge un tiers des coûts des transports publics (en application de l'art. 12 LCTP et de l'ordonnance d'exécution⁴²). S'agissant des domaines qui leur incombent en vertu de la législation cantonale, les conférences régionales n'occasionneront pas d'autres frais que ceux liés à leur gestion et ceux qui résultent des tâches d'aménagement – tâches accomplies jusqu'ici par les régions d'aménagement ou les conférences régionales des transports. De ce fait, les communes ne leur cèdent aucune compétence financière.

En ce qui concerne les autres tâches que les communes choisissent d'attribuer à la conférence régionale (cf. chapitre 3.3), le principe est que les éventuelles conséquences financières sont supportées uniquement par les collectivités ayant approuvé la délégation de compétences. Il y a en outre lieu de fixer clairement la clé de répartition des coûts dans le règlement relatif au transfert. Ce règlement, ainsi que ses conséquences financières, doit être approuvé individuellement par chacune des communes concernées. Etant donné que la décision doit faire l'objet d'un scrutin régional (aux urnes), il appartient, à l'échelon communal, au corps électoral de se prononcer (cf. chapitre 8.4, commentaire de l'art. 142 LCo). Il existe ainsi un contrôle démocratique solide s'agissant des nouvelles tâches devant être déléguées et de leurs coûts. De plus, l'exigence d'une votation régionale garantit que le transfert de tâches à la conférence régionale ou le cas échéant à une sous-conférence ne concerne que des domaines revêtant véritablement de l'importance du point de vue régional.

4 Introduction et mise en œuvre

Vu la complexité des réformes, le Conseil-exécutif a opté pour une démarche en deux étapes dans le cadre de sa stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale:

⁴¹ RSB 762.4.

⁴² Ordonnance du 23 août 1995 sur la participation des communes aux coûts des transports publics (OPCTP, RSB 762.415).

Dans un premier temps, il a soumis son rapport du 11 mai 2005 intitulé "Stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale" au Grand Conseil qui, à l'occasion des débats du 13 septembre 2005, en a pris connaissance en exprimant son approbation. La déclaration de planification du parlement⁴³ contient une décision de principe clairement favorable aux réformes. De l'avis du gouvernement, le soutien politique nécessaire est donc acquis, ce qui permet de passer à la seconde étape du processus:

Les modifications devant être apportées à la Constitution cantonale et à la loi sur les communes (y compris les adaptations de la législation spéciale) sur la base des débats qui ont eu lieu précédemment font l'objet de la présente proposition, qui prend en compte la déclaration de planification du Grand Conseil de septembre 2005 (cf. chapitre 2.6, page 11).

Si le Grand Conseil examine et adopte les modifications constitutionnelles et législatives en janvier 2007 (première lecture) et en mars 2007 (seconde lecture), la votation populaire obligatoire pourra être organisée le 25 novembre 2007. Afin de gagner du temps, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de soumettre le projet de loi au scrutin populaire obligatoire en même temps que la révision constitutionnelle (cf. partie 9).

Une fois que le canton aura fait entrer en vigueur les bases constitutionnelles et légales nécessaires à la mise sur pied des nouvelles structures de coopération régionale, il y aura lieu d'organiser, comme il a été dit plus haut, une votation initiale à l'échelle de chaque région. Ainsi, le modèle de la conférence régionale pourra être adopté selon des calendriers variant d'un endroit à l'autre. L'Oberland oriental et Bernplus⁴⁴ ont déjà fait part de leur souhait de fixer la votation initiale, autant que faire se peut, dès l'entrée en vigueur des nouvelles prescriptions cantonales. Les travaux préparatoires – que le canton suit avec intérêt – ont d'ailleurs débuté depuis un certain temps déjà. Dans d'autres régions – à savoir l'Emmental et Thoun – Oberland occidental – une adaptation des structures actuelle est à l'étude.

Le calendrier détaillé de l'introduction et de la mise en œuvre du nouveau modèle est le suivant:

⁴³ Journal du Grand Conseil 2005, p. 829 ss et 852 ss; Compte rendu des séances du Grand Conseil 2005, p. 535 ss et 544 ss.

⁴⁴ Les associations régionales d'aménagement de Laupen, de l'Aaretal, du Kiesental, du Gürbetal et de la Schwarzwasser participent au projet Bernplus aux côtés de l'association "Verein Region Bern (VRB)".

Illustration 12 Calendrier d'introduction et de mise en œuvre du nouveau modèle

Objet	Date
Votation sur les modifications de la Constitution cantonale et de la loi sur les communes	25 novembre 2007
Validation du résultat de la votation par le Conseil-exécutif	Décembre 2007
Mise en vigueur des modifications de la Constitution cantonale et de la loi sur les communes par le Conseil-exécutif	Début 2008
Mise en vigueur du règlement d'organisation des conférences régionales par le Conseil-exécutif	Début 2008
Fixation des votations initiales régionales par le Conseil-exécutif d'entente avec les communes	Début 2008
Votations initiales dans les régions	Dès le printemps 2008
Assemblée constituante de la conférence régionale	Dès l'été 2008
Premières décisions sur des affaires concrètes prises par l'assemblée de la conférence régionale	Dès l'automne 2008
Premiers scrutins populaires régionaux au sein des conférences régionales	Dès l'hiver 2008

5 Interconnexions avec d'autres projets cantonaux

5.1 Réforme de l'administration cantonale décentralisée

Ce projet vise le réexamen et l'adaptation aux exigences actuelles des structures et des tâches des préfectures et d'autres secteurs de l'administration cantonale décentralisée. Il est étroitement coordonné avec la stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale, et le Grand Conseil a déjà eu l'occasion d'en débattre à plusieurs reprises.

Fin avril 2004, le parlement s'est ainsi prononcé, lors de la discussion d'un rapport du Conseil-exécutif, en faveur du modèle appelé "modèle 5/8+". Il a simultanément traité le projet de réorganisation de l'administration de la justice et des tribunaux portant notamment sur le regroupement des 13 arrondissements judiciaires actuels en quatre tribunaux régionaux, une agence étant prévue pour le Jura bernois.

Une procédure de consultation a été organisée de manière anticipée (de fin 2004 à début 2005) sur la question de la délimitation des régions administratives et des arrondissements administratifs. Elle a été suivie, du 15 juin au 9 septembre 2005, par une procédure de consultation portant sur l'ensemble du projet, dont les grandes lignes ont été largement acceptées. La répartition en cinq régions administratives rencontre une approbation générale, tandis que la création de dix arrondissements administratifs suscite plutôt des réserves. Diverses régions demandent que des arrondissements supplémentaires soient prévus. Le potentiel d'économie que recèle la réforme suscite par contre très souvent un scepticisme prononcé. Le Grand Conseil a adopté les bases légales de la réforme le 28 mars 2006, se prononçant en faveur de la création de dix arrondissements administratifs inclus dans cinq régions administratives. Le peuple est appelé à voter le 24 septembre 2006 sur la modification constitutionnelle qui est nécessaire à la mise en œuvre de la réforme. L'élément déterminant, du point de vue de l'introduction du modèle de la conférence régionale, est qu'il a été possible de faire coïncider les découpages géographiques.

5.2 Stratégie de croissance

Le Grand Conseil a pris connaissance, le 21 juin 2004, du rapport intitulé "Développement de la stratégie de croissance pour le canton de Berne"⁴⁵. En septembre 2004, le Conseil-exécutif a fixé la suite de la procédure et depuis lors, les travaux de mise en œuvre des différentes mesures suivent leur cours, en particulier dans les principaux champs d'action que sont la formation, les transports, le logement ainsi que les procédures et prescriptions. Le canton de Berne s'efforce de mettre sa stratégie de croissance en œuvre de manière conséquente et à un rythme soutenu, par le biais d'actions ciblées. Le Conseil-exécutif fournit chaque année des informations à cet égard, et il soumettra un nouveau rapport détaillé au Grand Conseil en 2007. La Suisse, et en particulier le canton de Berne, ont besoin de davantage de croissance: telle est la constatation à laquelle aboutit le rapport de 2005 sur la situation économique (Bericht zur Wirtschaftslage). Le produit intérieur brut (PIB) a enregistré une progression annuelle moyenne de 1,2 pour cent au cours de la dernière décennie, s'inscrivant ainsi dans la moyenne suisse. Le PIB par habitant, qui atteste de la productivité économique, a lui aussi augmenté, évolution qui s'explique par l'accroissement du volume de travail ainsi que du taux d'activité. La valeur ajoutée par personne active est également en hausse. Toutefois, le retard de niveau du canton de Berne par rapport à la Suisse n'a pas pu être comblé dans le cas du PIB par habitant. Le Conseil-exécutif estime qu'il convient de réagir à cette situation en renforçant la croissance de manière ciblée, en permettant au canton de Berne de se profiler en tant que cadre de vie et en poursuivant opiniâtement la politique de désendettement.

Diverses mesures visant à renforcer la croissance économique dans le canton de Berne ont été harmonisées avec la stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale; il s'agit en particulier des projets concernant le trafic d'agglomération et de ceux qui tendent à rendre à la fois plus contraignante et plus efficace la coopération dans les villes et les agglomérations. La promotion du canton en tant que cadre de vie attrayant passe elle aussi par des mesures d'aménagement (PDE "logement"). Les deux stratégies doivent conférer des potentiels de croissance supplémentaires et des impulsions nouvelles aux centres urbains, pour le plus grand profit également des régions alentours et des régions périphériques.

5.3 Stratégie de promotion différenciée de l'espace rural

Ce projet a été lancé conjointement par la Direction de l'économie publique et la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques en mars 2004, sur la base du plan directeur cantonal et de la stratégie de croissance; d'emblée, la démarche a été coordonnée avec la stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale. Le but poursuivi consiste à identifier et à mobiliser les potentiels de développement de l'espace rural afin d'attribuer plus judicieusement les ressources dans le cadre des politiques sectorielles (agriculture et sylviculture, développement régional, tourisme, formation, santé, transports/infrastructures, etc.) et, partant, de mieux promouvoir la croissance à l'échelle régionale. Sur mandat des deux Directions précitées, des groupes de travail composés de représentants des milieux économiques et politiques ont identifié les potentiels des régions du Jura bernois, de l'Emmental, du Gantrisch, de la Haute-Argovie, de l'Oberland bernois et du Seeland afin de dégager des priorités. A partir de ces bases et des actions proposées, le Conseil-exécutif en-

⁴⁵ Journal du Grand Conseil 2004, p. 715 ss; Compte rendu des séances du Grand Conseil 2004, p. 299 ss.

tend favoriser de nouvelles impulsions pour les régions rurales. A cette fin, il a donné mandat d'élaborer différentes mesures de concrétisation et de mise en œuvre⁴⁶.

Là où une conférence régionale aura été instituée, dès 2008, la simplification des structures favorisera également la mise en œuvre de la stratégie visant à renforcer l'espace rural.

5.4 Statut particulier du Jura bernois

La loi du 13 septembre 2004 sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne (loi sur le statut particulier, LStP)⁴⁷ est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006. Elle prévoit diverses mesures et institutions devant permettre à la population du Jura bernois et à la minorité francophone du district de Bienne de préserver leur identité et de renforcer leur particularité linguistique et culturelle au sein du canton, ainsi que de participer activement à la vie politique cantonale. Un Conseil du Jura bernois (CJB) et un Conseil des affaires francophones du district bilingue de Bienne (CAF) ont été institués à cette fin. La première élection aux urnes des membres du Conseil du Jura bernois a eu lieu le 9 avril 2006.

La loi énumère de manière exhaustive les compétences des deux organes cantonaux précités. Leur domaine d'activité ne s'étend pas aux tâches communales, ni aux tâches régionales en relation avec l'urbanisation et les transports sur lesquelles porte tout particulièrement la stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale. La coordination avec le Conseil du Jura bernois et la Conférence des maires du Jura bernois et du district de Bienne, indispensable à la mise en œuvre de la présente stratégie dans le Jura bernois, est en tous les cas garantie. L'ancien Conseil régional et le Conseil du Jura bernois qui lui a succédé, ainsi que la Conférence des maires, ont été et restent partie prenante aux travaux. A l'occasion de la procédure de consultation relative au projet de mise en œuvre, six organisations du Jura bernois⁴⁸ ont en particulier indiqué qu'elles étaient favorables à la constitution d'une seule conférence régionale pour le Jura bernois, Bienne et le Seeland (cf. également chapitre 3.2). Elles ont toutefois formulé des conditions à la création d'une grande conférence régionale de Biel/Bienne – Seeland – Jura bernois, dont il a été possible de tenir compte de différentes manières: garantie du bilinguisme (art. 144, al. 3 LCo) assortie d'une indemnisation des coûts supplémentaires en résultant (art. 155, al. 3 LCo) d'une part, et modalités particulières régissant la prise de décisions avec une possibilité de "vote séparé" (art. 148, al. 4 LCo) d'autre part. Par ailleurs, la focalisation des tâches de la conférence régionale sur les questions d'urbanisation, de mobilité en général et de planification directrice régionale répond à un besoin qui se fait sentir dans le Jura bernois.

⁴⁶ Umsetzung der Strategie zur differenzierten Stärkung des ländlichen Raums (ACE 1929 du 15 juin 2005) et communiqué de presse du 27 juin 2005; www.be.ch/aktuell.

⁴⁷ RSB 102.1 (ROB 05-43).

⁴⁸ "Cellule de coordination politique régionale", à savoir: Conseil du Jura bernois, Conférence des maires du Jura bernois, Association régionale Jura-Bienne, Association régionale Centre-Jura, Chambre d'économie publique du Jura bernois, Union du Commerce et de l'Industrie du Jura bernois.

5.5 Révision totale de la loi sur l'encouragement des activités culturelles

Il est prévu de réviser totalement, ces prochaines années, la loi du 11 février 1975 sur l'encouragement des activités culturelles (LEAC)⁴⁹, dans une démarche étroitement coordonnée avec la stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale. La révision partielle anticipée, par le biais d'une modification indirecte (cf. paragraphe 8.5.3), garantit qu'une conférence régionale – ou éventuellement une sous-conférence ou une conférence élargie – puisse automatiquement, dès sa mise en place, reprendre à son compte les tâches et les fonctions de la conférence culturelle régionale, là où une telle entité existe. La solution transitoire retenue en matière de promotion des activités culturelles à l'échelle régionale deviendra probablement définitive avec l'entrée en vigueur de la révision totale. Par ailleurs, ce n'est qu'à ce moment-là qu'une réglementation sera arrêtée pour le cas où aucune conférence régionale n'est instituée.

6 Répercussions

6.1 Conséquences pour le personnel et répercussions financières

Les réformes visent à améliorer et à simplifier la coordination de la planification des transports avec le plan intégré "mission-financement". Il deviendra plus aisé de fixer des priorités à un stade précoce. La meilleure harmonisation en matière de transports et d'urbanisation doit permettre d'éviter que le milieu bâti ne se développe à l'écart des axes de communication performants et que le canton et les communes n'aient à supporter les coûts considérables qu'une telle évolution ne manquerait pas d'occasionner.

Les réformes permettent également des économies du fait de la simplification des processus de coopération à l'échelle régionale qu'elles entraînent. Il en va de même pour l'administration cantonale, grâce à l'élimination de doublons.

Le modèle de la conférence régionale ne génère par ailleurs pas de coûts supplémentaires pour les communes dans les domaines transférés d'office par le canton (planification des transports et de l'urbanisation ainsi que planification directrice à l'échelle régionale, le cas échéant promotion de la culture), étant donné qu'il concerne des tâches existantes, qui seront désormais accomplies dans des structures nouvelles et plus efficaces grâce au regroupement des organes en place (CCR, CRT, régions d'aménagement et régions de montagne) en une seule plateforme. Les travaux de planification des conférences régionales (élaboration du plan directeur régional, des CRTU et de l'offre de TP) seront comme jusqu'ici cofinancés par le canton, en fonction de l'intérêt qu'ils présentent de son point de vue, soit en règle générale à raison de 75 pour cent des coûts déterminants.

Si les communes choisissent d'attribuer d'autres tâches à la conférence régionale, les conséquences financières de ce transfert et les clés de financement doivent être fixées dans des règlements ad hoc. Ces derniers sont soumis à l'approbation des communes, qui ont ainsi l'oc-

⁴⁹ RSB 423.11.

casation de se prononcer sur les tâches et les coûts (cf. chapitre 3.3 et commentaire de l'art. 142 LCo).

L'adaptation prévue des subventions du canton en faveur des secrétariats des conférences régionales occasionne pour ce dernier – pour autant que des conférences soient effectivement instituées sur l'ensemble de son territoire – une hausse de ses prestations de quelque 200 000 francs au plus. Il ne sera toutefois pas nécessaire de majorer pour autant le total affecté au groupe de produits concerné (cf. raisons exposées au chapitre 3.6).

6.2 Répercussions pour les communes et les régions

Le modèle de la conférence régionale proposé n'impose aucune obligation aux communes, mais leur offre la chance de mettre en place des structures efficaces en vue de la prise de décisions relatives au développement des transports et du milieu bâti, voire à l'encouragement des activités culturelles; il renforce en outre considérablement les fondements démocratiques de telles décisions.

Il est vrai que d'un point de vue formel, le transfert obligatoire de tâches à la conférence régionale touche l'autonomie communale. Il s'agit cependant soit de tâches ayant indéniablement un caractère régional, comme l'harmonisation du développement des transports et de l'urbanisation à l'échelle de la région, soit de tâches réglées aujourd'hui déjà par le canton, notamment dans la loi sur l'encouragement des activités culturelles, la loi sur les transports publics ou la loi sur les constructions. On ne peut certes exclure – malgré la barrière de la *double* majorité du peuple et des communes lors de la votation initiale – que des communes soient affiliées contre leur volonté à une conférence régionale, mais cela n'aurait de conséquences directes que dans les domaines pour lesquels cette dernière devient impérativement compétente, à savoir les transports et l'urbanisation, la planification directrice régionale et la culture. Il existe par ailleurs de nombreuses possibilités de participation, qui sont autant de "garde-fous" (votations obligatoires, initiatives et référendums facultatifs du peuple et des autorités; représentation de chaque commune lors des assemblées régionales avec la possibilité de donner des consignes de vote) et qui accroissent sensiblement, par rapport à la situation actuelle, l'influence potentielle des communes et du corps électoral sur les questions traitées à l'échelle régionale.

Le 13 septembre 2005, le Grand Conseil a exigé dans une déclaration de planification que le Conseil-exécutif "indique les coûts induits par les secrétariats et les commissions des conférences régionales" (cf. chapitre 2.6). L'administration cantonale prépare la mise en œuvre du nouveau modèle de conférence régionale en étroite collaboration avec les régions d'aménagement et les régions de montagne, notamment au sein d'un groupe de suivi technique. Il s'est avéré dans ce contexte que pour les régions de montagne et les régions d'aménagement qui sont intéressées à l'institution de conférences régionales dans les meilleurs délais, il est encore difficile d'estimer les coûts de la gestion de ces dernières. La détermination des coûts actuels des secrétariats et la tentative d'établir des comparaisons, par exemple en fonction de l'importance démographique, ont déjà posé des difficultés parfois insolubles en raison de pratiques différentes s'agissant de la reddition des comptes et de disparités dans l'accomplissement des tâches, qu'il s'agisse de la nature de celles-ci ou de leur degré d'approfondissement. Il est donc d'autant plus difficile d'émettre aujourd'hui des prévisions réalistes sur les coûts futurs des secrétariats des conférences régionales. A cela s'ajoute que diverses questions sont encore pendantes, comme le rôle des sous-conférences, le nombre de commissions nécessaires et la délégation librement consentie de tâches par les communes, questions que les conférences régionales ne résoudront pas forcément toutes de la même manière. Une esquisse de budget n'en a pas

moins été tentée pour les futures conférences régionales, après consultation des secrétaires des régions de montagne et des régions d'aménagement des périmètres concernés, afin de parvenir à une estimation qui ne saurait toutefois être considérée comme définitive. Les coûts des secrétariats pris en compte à cette occasion sont ceux qui découlent des tâches que le canton impose aux conférences régionales (élaboration des CRTU, planification de l'offre de transports publics, planification directrice régionale et, le cas échéant, encouragement des activités culturelles). L'esquisse de budget a été présentée aux 18 régions de montagne et d'aménagement à l'occasion d'une rencontre qui a eu lieu le 26 juin 2006. D'une manière générale, on peut retenir que comparé aux coûts actuels des différentes organisations (régions de montagne et d'aménagement, conférences régionales des transports, conférences culturelles régionales) existant sur les périmètres considérés, les coûts par habitant des secrétariats des conférences régionales resteront pratiquement identiques, malgré les changements intervenant dans les tâches et les améliorations qualitatives résultant d'un renforcement du réseau de communes. La taille des conférences régionales (nombre de communes et importance démographique) a en particulier une influence sur les coûts par habitant, raison pour laquelle l'esquisse de budget prévoit à cet égard une fourchette allant de 2,10 à 5,90 francs. Il n'en reste pas moins que le rapport entre les coûts d'une part et le nombre de communes et la population d'autre part n'est pas fixe, mais qu'il dépend au contraire également des structures choisies, ainsi que de la nature et des modalités d'accomplissement des tâches. Dans le périmètre de la conférence régionale de Biel/Bienne – Seeland – Jura bernois par exemple, il convient de tenir compte du fait que la taille de la conférence (nombre de communes) et le bilinguisme exigeront une répartition du travail entre deux secrétaires, avec des coûts supplémentaires à la clé. Dans la mesure où ces derniers résulteront du bilinguisme, ils seront toutefois indemnisés par une subvention cantonale majorée (cf. art. 155, al. 3 LCo). Par ailleurs, au sein de la conférence régionale de l'Oberland oriental, les coûts se répartissent en fonction d'un plus petit nombre de communes et d'habitants, de sorte que leur montant moyen est proportionnellement plus élevé.

Les **répercussions sur les régions de montagne et les régions d'aménagement** sont exposées de manière détaillée au paragraphe 3.2.3.

6.3 Répercussions sur l'économie

Du point de vue de l'économie publique, les agglomérations sont le moteur de la croissance dans le canton de Berne comme dans l'ensemble de la Suisse. Les réformes proposées et l'introduction du modèle de la conférence régionale favorisent d'une part l'adoption de processus décisionnels plus efficaces et renforcent ainsi les avantages comparatifs. D'autre part, l'amélioration de la palette des instruments permet de mieux faire concorder le développement des transports et celui du milieu bâti, avec à la clé une amélioration de la qualité de la desserte des lieux d'habitation et des zones d'activités. Il en résulte de nouvelles impulsions importantes en faveur de la croissance, ce qui s'inscrit dans le droit fil de la stratégie de croissance du canton de Berne (cf. aussi partie 5).

Les réformes créent également les conditions d'une résolution optimale des problèmes pressants, comme la saturation du réseau de communications qui se profile.

Enfin, la stratégie déborde le cadre des agglomérations et intègre l'espace rural, dont les chances de participation aux plans politique et économique se trouvent accrues.

6.4 Rapports avec le programme gouvernemental de législature

Le présent projet est conforme au programme gouvernemental de législature de 2007 à 2010, et en particulier à la priorité que constitue la "cohésion", qui doit notamment être mise en œuvre au moyen de la mesure suivante: "Donner une assise constitutionnelle et légale à la Stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale (SACR) et la mettre en application progressivement au niveau régional et cantonal. Mettre les outils nécessaires au point." Le projet va en outre dans le même sens que la priorité "développement territorial et mobilité", selon laquelle il convient d'adapter l'urbanisation et le développement de la mobilité aux intérêts locaux, régionaux et nationaux.

6.5 Rapports avec le plan directeur

Les réformes proposées par la stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale se fondent sur le plan directeur cantonal en vigueur⁵⁰. Elles sont notamment conformes aux cinq principes directeurs⁵¹ de la politique en matière d'organisation du territoire ainsi qu'aux stratégies s'y référant: B) Faire concorder le développement des transports et communications et celui du milieu bâti; C) Créer des conditions propices au développement économique; F) Reconnaître et promouvoir les atouts des régions. Les réformes projetées contribuent en outre à la réalisation de diverses mesures fondamentales du plan directeur:

- Harmoniser les transports, l'urbanisme et la protection de l'air (fiche de mesure B_01)
- Réexaminer la qualité de la desserte (transports) et adapter les mécanismes de financement (fiche de mesure B_02)
- Fixer des priorités concernant les transports publics régionaux, d'agglomération et locaux (fiche de mesure B_04)
- Fixer les priorités concernant les grands projets de construction de routes cantonales (fiche de mesure B_05)
- Elaborer une politique concernant les centres urbains et les agglomérations (fiche de mesure C_03)
- Développer des stratégies de promotion de l'espace rural différenciées selon les régions (fiche de mesure F_01)

Le plan directeur reste l'instrument supérieur de pilotage en matière de coordination spatiale. C'est donc de ce document (et du plan intégré "mission-financement") que découlent les consignes applicables aux conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU) (cf. chapitre 3.4 et paragraphe 8.5.4, commentaire de l'art. 98a LC).

⁵⁰ Davantage de détails sur le plan directeur du 28 février 2002 à l'adresse www.be.ch/plandirecteur.

⁵¹ Principe directeur 1: Le canton de Berne possède des atouts: à lui de les jouer! Principe directeur 2: Conscients de nos responsabilités vis-à-vis de l'environnement, de la société et de la culture, nous encourageons une croissance qualitative. Principe directeur 3: Nous misons sur notre capacité d'innovation et sur la coopération avec nos partenaires. Principe directeur 4: Nous affectons nos ressources là où elles contribueront le mieux à la réalisation de nos objectifs. Principe directeur 5: Nous misons sur les qualités de nos diversités régionales.

6.6 Avantages et risques des réformes

Il ressort clairement des considérations qui précèdent (cf. chapitres 6.1 à 6.5) que les réformes proposées comportent de nombreux avantages à plusieurs égards:

- Pour **l'économie**, il est essentiel que ses activités puissent se dérouler dans des espaces fonctionnels et dotés de bons réseaux politiques. Des régions performantes et attrayantes possèdent de meilleurs atouts en tant que sites d'implantation et sont davantage en mesure d'apporter des solutions aux problèmes. De plus, les moteurs de l'activité économique à l'échelle régionale que sont les centres urbains et les agglomérations voient leur compétitivité s'accroître.
- **L'affectation des ressources** des pouvoirs publics (Confédération, canton et communes) en faveur des infrastructures destinées aux transports gagne en efficacité. L'harmonisation accrue de l'urbanisation et des transports diminue les coûts de desserte et contribue, grâce à la détermination de priorités, à éviter les doublons.
- Les conférences régionales deviennent des **partenaires du canton**, partenaires pouvant en outre se prévaloir d'une légitimité démocratique. Le canton a besoin de structures régionales performantes, fiables et efficaces pour résoudre les questions complexes liées au développement coordonné du milieu bâti et des transports, ainsi que pour déterminer les priorités régionales. La coopération optimisée des communes au sein des conférences régionales lui permet de fonder ses décisions sur les conceptions régionales relatives à l'aménagement et sur les plans directeurs régionaux établis par ses partenaires, qu'il associe à ses travaux à un stade précoce déjà.
- La conférence régionale devient l'unique plate-forme permettant la prise de décisions stratégiques qui réunit à la fois des communes urbaines et des communes rurales. La coordination et la coopération à l'intérieur de la conférence régionale ainsi que l'élaboration de projets communs renforcent la solidarité entre **la ville et la campagne**.
- Les **communes** ont la possibilité d'organiser leur coopération sur des bases plus contraignantes, avec une efficacité renforcée, une meilleure assise démocratique et un impact accru.

Les réformes contribuent à la croissance, dans la droite ligne des principes énoncés par la stratégie cantonale en la matière. Elles doivent renforcer la coopération intercommunale et en accroître l'efficacité, et encourager le développement ultérieur de la stratégie du Conseil-exécutif pour les communes⁵². L'action des conférences régionales est décisive en vue de la résolution des problèmes liés aux transports et d'une meilleure coordination avec l'urbanisation conformément au plan directeur cantonal. A cela s'ajoute que les réformes destinées à promouvoir les agglomérations sont harmonisées avec la stratégie visant à renforcer l'espace rural. Enfin, les conférences régionales réunissent désormais en une seule plate-forme de prise de décisions stratégiques les communes urbaines d'une part et rurales d'autre part, de sorte qu'elles sont autant de passerelles entre la ville et la campagne.

La mise en œuvre des réformes dans les régions requiert encore un certain engagement de la part de tous les acteurs concernés, et les nouvelles structures doivent être "animées". En tout état de cause, des signaux positifs émanent d'ores et déjà des régions. Pour que les réformes puissent déployer tous leurs effets, il importe en outre que la refonte des instruments de planification et de financement du trafic routier (seconde étape de la SACR avec la nouvelle loi sur les

⁵² Cf. stratégie du Conseil-exécutif pour les communes, du 5 juillet 2000, à l'adresse www.be.ch/oacot (rubriques "Communes" / "Réformes communales").

routes) devienne effective le plus rapidement possible et qu'une bonne coordination soit garantie.

Un rejet des réformes proposées en l'espèce barrerait sans doute pour longtemps la voie vers la mise en place de structures plus efficaces et vers une meilleure harmonisation du développement des transports et du milieu bâti. Les projets d'agglomération "transports et urbanisation" seraient privés de cadre au plan institutionnel et en matière d'aménagement, contrairement à ce que prévoient les consignes de la Confédération⁵³. Ils continueraient à être élaborés spécialement mais auraient inmanquablement une légitimité démocratique moindre et seraient insuffisamment intégrés dans la palette des instruments de planification financière, de planification des transports et d'aménagement du territoire.

7 Résultats de la procédure de consultation

Le présent projet de mise en œuvre (modification constitutionnelle et révision partielle de la loi sur les communes) a fait l'objet d'une procédure de consultation entre le 14 novembre 2005 et le 13 février 2006, et a suscité un vif intérêt. Les prises de position reçues ont été au nombre de 165: 107 d'entre elles provenaient de communes, 24 d'organisations régionales (régions d'aménagement et régions de montagne, conférences régionales des transports, conférences culturelles régionales), 10 de partis politiques, 15 d'associations, d'Eglises et d'autres milieux intéressés ainsi que 9 de services cantonaux ou fédéraux. Parallèlement à la procédure de consultation, les quatre grandes associations défendant les intérêts des communes (Association des communes bernoises [ACB], Secrétaires communales et secrétaires communaux bernois [SCCB], Association bernoise des administrateurs des finances [abf], Association bernoise des inspecteurs des constructions) ont organisé une enquête auprès de toutes les communes politiques du canton de Berne. Les collectivités ont été au nombre de 300 à répondre, et 73 pour cent d'entre elles ont fait part de leur approbation de principe.

Lors de la procédure de consultation, une nette majorité, soit 103 participants, a formulé une appréciation globalement positive au sujet de la stratégie et du projet de mise en œuvre, considérant qu'il s'agit en l'espèce d'une base susceptible de favoriser une coopération régionale à la fois efficace et contraignante. Il n'en reste pas moins que l'appréciation de plusieurs points de détail et les attentes par rapport à la concrétisation de certains aspects ont été parfois très différentes les unes des autres, voire contradictoires. Certaines critiques ont requis des études approfondies dont le résultat a influencé la mise au net du projet.

Le rapport récapitulatif de la procédure de consultation présenté par le comité directeur fournit une vue d'ensemble détaillée des remarques et des propositions de modification⁵⁴. Il convient de relever que les conclusions tirées par le comité directeur ont parfois été précisées ou adaptées lors de la mise au net du projet. Les principales conclusions et leur concrétisation sont les suivantes:

⁵³ Cf. article 17b LUMin selon le message du 7 septembre 2005 sur la législation d'exécution concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), FF 2005 5640 ss, p. 144 ss, à l'adresse www.nfa.ch.

⁵⁴ Le rapport (qui contient un résumé en français) peut être consulté à l'adresse www.be.ch/oacot, rubrique "Politique des agglomérations".

Thème	Propositions / remarques	Conclusions
Pondération des voix au sein de la conférence régionale (art. 148 LCo)	Les villes et les grandes communes ont trop peu de poids.	Accroissement modéré du poids des grandes communes et des villes assorti d'une adaptation de la répartition des coûts (qui ne dépend plus de la pondération des voix, mais du nombre d'habitants).
Répartition des coûts (art. 155 LCo)	La réglementation proposée dans le projet envoyé en consultation (répartition en fonction de la pondération des voix) n'est financièrement pas supportable pour les petites communes.	Adaptation de la loi sur les communes afin que les coûts soient répartis en fonction du nombre d'habitants. Il s'agit d'une norme de droit dispositif à laquelle les conférences régionales peuvent déroger.
Conditions applicables au lancement d'un référendum (art. 150 LCo)	Il convient de diminuer (pour certains d'augmenter) le nombre de signatures requis.	Aucune adaptation: l'article 150 LCo correspond à la position exprimée par le Grand Conseil le 13 septembre 2005.
Double majorité lors de la votation initiale (art. 138 LCo)	Il convient de renoncer à la majorité des communes.	Aucune adaptation: l'article 138 LCo correspond à la position exprimée par le Grand Conseil le 13 septembre 2005.
Forme juridique des conférences régionales (art. 110a ConstC / art. 2 et 137 ss LCo)	Il convient d'examiner d'autres formes juridiques que celle de la collectivité de droit public.	Aucune adaptation: une expertise juridique consacrée à cette question ⁵⁵ est parvenue à la conclusion qu'au vu du caractère contraignant qu'il est prévu de conférer à la coopération régionale, des structures de droit privé seraient insuffisantes (cf. chapitre 8.1).
Prescriptions relatives à la reddition des comptes (art. 154 LCo)	Il convient de renoncer à imposer aux conférences régionales le respect des dispositions sur la gestion financière applicables aux communes (MCH ⁵⁶), qui occasionnent une charge de travail trop importante.	Aucune adaptation sur le fond: les études détaillées menées suite à la procédure de consultation ont clairement démontré que des consignes élémentaires sur la reddition des comptes des conférences régionales, y compris l'obligation d'établir un plan comptable, sont indispensables pour garantir la transparence et la comparabilité (cf. commentaire de l'art. 154 LCo). Il est donc justifié d'étendre le champ d'application des dispositions de droit public aux conférences régionales.
Désignation des compétences (art. 141 LCo)	L'énumération explicite des tâches obligatoires dans la loi sur les communes est demandée (en lieu et place du renvoi à la législation spéciale).	Cette proposition est judicieuse car elle facilite la compréhension et accroît la transparence, de sorte que l'article 141 LCo est adapté en conséquence (énumération des domaines et mention de la législation spéciale).
Jura bernois	Il convient de constituer une seule conférence régionale, et non pas deux.	Les bases d'une conférence régionale de Biel/Bienne-Seeland-Jura bernois sont créées, et l'examen de la variante prévoyant deux conféren-

⁵⁵ Tobias Jaag/Markus Rüssli, Kurzgutachten zur regionalen Zusammenarbeit in Agglomerationsräumen: Alternativen zum vorgeschlagenen Berner Regionalkonferenzen-Modell, Zurich, 21 juin 2006.

⁵⁶ Modèle de compte harmonisé.

		ces distinctes, l'une pour Bienne et le Seeland, et l'autre pour le Jura bernois, n'est pas poursuivie.
	Le bilinguisme doit être garanti au sein de la (grande) conférence régionale.	Le bilinguisme est expressément garanti. Le projet prévoit en outre une majoration appropriée de la subvention cantonale en faveur de la région bilingue, à titre d'indemnisation des frais de traduction.
	Des règles de protection des minorités doivent être introduites en faveur du Jura bernois (double majorité ou droit de veto).	Lors de la prise de décisions au sein de l'assemblée de la conférence régionale de Biel/Bienne-Seeland-Jura bernois, les communes du Jura bernois disposent d'un droit de participation particulier (par analogie avec le "vote séparé" au sens de l'art. 16d LGC et des art. 33 s. RGC ⁵⁷).

Les commentaires des différentes dispositions mentionnent si nécessaire les autres adaptations qui ont été apportées suite à la procédure de consultation (cf. partie 8).

8 Commentaire des modifications constitutionnelles et législatives proposées

8.1 Statut de collectivité de droit public

Divers participants à la procédure de consultation ont critiqué le fait que les conférences régionales soient impérativement conçues comme des collectivités de droit public (communal), estimant qu'un statut de droit privé, en particulier celui d'une association (art. 60 ss CCS), se prêterait tout aussi bien, sinon mieux, à la coopération intercommunale telle qu'elle est envisagée. Dans une expertise juridique consacrée aux différents modèles possibles, Tobias Jaag et Markus Rüssli sont toutefois parvenus à la conclusion que pour intensifier la coopération à l'échelle régionale, les communes ne peuvent plus se regrouper en une entité de droit privé telle qu'une association, et qu'un *statut de droit public* est au contraire nécessaire. En effet, une entité de droit privé ne satisferait de loin pas aux exigences, notamment en ce qui concerne les droits de participation démocratique et le contrôle de la protection juridique. Les experts ont ajouté que par conséquent, plus les communes délèguent aux régions des tâches (notamment dans les domaines relevant de l'exercice de la puissance publique) afin que ces dernières les accomplissent de manière autonome, et plus la mise en place de structures appropriées de droit public s'avère nécessaire. De telles structures sont certes moins souples que celles d'une association, mais elles garantissent – comme l'exige l'article 110, alinéa 4 ConstC – le respect des droits de participation du corps électoral et des autorités des différentes communes qui collaborent au

⁵⁷ Loi du 8 novembre 1988 sur le Grand Conseil (LGC, RSB 151.21); règlement du Grand Conseil du 9 mai 1989 (RGC, RSB 151.211.1).

sein d'une conférence régionale⁵⁸. Les experts ont en outre démontré de manière convaincante que les inconvénients d'une coopération dans le cadre d'une association pèsent nettement plus lourd que les avantages éventuels (flexibilité, simplicité de l'organisation, qualité de membre possible pour des particuliers). Ces inconvénients résident notamment dans l'aspect facultatif de l'affiliation des communes (inconstance dans la coopération et absence de certaines communes), le caractère insuffisamment contraignant des décisions prises, la non-participation du corps électoral ainsi que dans les lacunes en matière de contrôle démocratique et de protection juridique. A cela s'ajoute qu'une association, en tant qu'organisation de droit privé, ne saurait exercer la puissance publique. Au vu de telles considérations, le statut de collectivités de droit public des conférences régionales est maintenu.

8.2 Approche législative

Vue d'ensemble

Les décisions prises par la conférence régionale doivent être contraignantes, ce qui implique en particulier que les acteurs concernés – soit le canton et les communes – lui transfèrent diverses compétences. En outre, des votations doivent être possibles à l'échelle régionale; il en résulte que le périmètre dans lequel s'exerce la démocratie directe n'est plus, dans certains domaines, celui des différentes communes prises individuellement, mais celui de la région. Un tel report nécessite impérativement que le canton crée des bases constitutionnelles et légales. A cet égard, il peut toutefois se limiter à l'essentiel, de sorte que les modifications ne sont pas de grande ampleur.

L'approche législative retenue est exposée de manière plus détaillée dans le document préparatoire qui a servi à l'élaboration du rapport du Conseil-exécutif⁵⁹.

Modification de la Constitution

L'Office juridique de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (OJ JCE) a examiné la nécessité de réviser la Constitution cantonale (ConstC) dans la perspective de l'introduction du nouveau modèle de coopération⁶⁰. Il est parvenu à la conclusion suivante: Afin de tenir compte de l'autonomie et du droit d'autodétermination des communes, la Constitution prévoit que les droits de participation du corps électoral des communes qui sont membres d'une organisation intercommunale doivent être sauvegardés (art. 110, al. 4 ConstC). Or, le modèle de la conférence régionale prévoit de reconnaître des droits de participation particuliers aux citoyens et citoyennes des communes qui se sont regroupées en une collectivité supracommunale pour accomplir conjointement certaines tâches. Les droits de participation démocratique du corps électoral par rapport à la région, mais aussi le caractère

⁵⁸ Tobias Jaag/Markus Rüssli, Kurzgutachten zur regionalen Zusammenarbeit in Agglomerationsräumen: Alternativen zum vorgeschlagenen Berner Regionalkonferenzen-Modell, Zurich, 21 juin 2006.

⁵⁹ Cf. annexe 4 du document préparatoire, en allemand seulement, qui a servi à l'élaboration du rapport du Conseil-exécutif du 11 mai 2005 et qui peut être consulté à l'adresse www.be.ch/oacot (rubrique "Politique des agglomérations").

⁶⁰ Cf. annexe 5 *ibid.*

contraignant des décisions même pour les communes ne les ayant pas approuvées, constituent de nouveaux éléments d'une importance fondamentale et qui vont plus loin que les formes de coopération existantes, de sorte qu'une base constitutionnelle particulière est nécessaire.

Mise en œuvre aux niveaux de la loi et de l'ordonnance

La possibilité d'élaborer une nouvelle "loi sur la coopération au sein des régions" a été envisagée et examinée, avant d'être écartée pour des raisons de technique législative et de systématique. Par conséquent, la mise en œuvre au niveau légal intervient par le biais d'un complément apporté à la loi sur les communes (LCo)⁶¹, qui inclut la modification indirecte des lois spéciales suivantes:

- loi sur le statut particulier (LStP)⁶²,
- loi sur l'information (LIn)⁶³,
- loi sur l'encouragement des activités culturelles (LEAC)⁶⁴,
- loi sur les constructions (LC)⁶⁵,
- loi sur les transports publics (LCTP)⁶⁶ et
- loi cantonale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne (LCIM)⁶⁷.

La nouvelle structure de coopération qu'est la conférence régionale revêt la forme d'une collectivité de droit communal à part entière (*collectivité sui generis*), de sorte qu'il est prévu de la soumettre, pour autant que cela soit opportun, aux prescriptions applicables à de telles entités. Cela vaut en particulier pour la surveillance cantonale⁶⁸ et les voies de droit⁶⁹.

8.3 Modification de la Constitution cantonale

Vue d'ensemble

Les grandes lignes des nouvelles formes de coopération intercommunale à l'échelle régionale doivent impérativement être ancrées dans la Constitution. En effet, la participation démocrati-

⁶¹ Loi du 16 mars 1998 sur les communes (LCo, RSB 170.11).

⁶² Loi du 13 septembre 2004 sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne (loi sur le statut particulier, LStP, RSB 102.1, ROB 05-43), en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2006.

⁶³ Loi du 2 novembre 1993 sur l'information du public (loi sur l'information, LIn, RSB 107.1).

⁶⁴ Loi du 11 février 1975 sur l'encouragement des activités culturelles (LEAC, RSB 423.11).

⁶⁵ Loi du 9 juin 1985 sur les constructions (LC, RSB 721.0).

⁶⁶ Loi du 16 septembre 1993 sur les transports publics (RSB 762.4).

⁶⁷ Loi cantonale du 16 juin 1997 sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne (LCIM, RSB 902.1).

⁶⁸ L'autorité générale de surveillance est le préfet ou la préfète, tandis que la surveillance financière incombe à l'OA-COT.

⁶⁹ Les décisions et les actes législatifs de la conférence régionale sont donc susceptibles de recours en matière communale devant le préfet ou la préfète, dont la décision sur recours peut à son tour être attaquée devant le Conseil-exécutif. En cas de recours relevant du droit des constructions et de l'aménagement, par exemple contre les plans de quartier régionaux, les voies de droit sont régies par la loi sur les constructions.

que par le biais de scrutins populaires est "transférée" de l'échelon communal à l'échelon régional d'une part, et le caractère plus contraignant des décisions prises à la majorité au sein de la région touche à l'autonomie communale d'autre part (cf. chapitre 8.1).

La **solution** retenue est la suivante: la base constitutionnelle est créée dans un article de principe concis portant sur l'introduction, dans l'ensemble du territoire cantonal, de nouvelles structures décisionnelles contraignantes. La Constitution doit énoncer en particulier les principes ci-après:

- Le canton offre aux communes la possibilité de créer des conférences régionales afin de coopérer sur une base contraignante.
- Le législateur cantonal détermine les tâches incombant (impérativement), le cas échéant, à la conférence régionale.
- La création d'une conférence régionale requiert l'approbation, lors d'une votation initiale à l'échelle régionale, de la double majorité des communes et des votants.
- Les votations régionales sont possibles.

La base constitutionnelle nécessaire revêt la forme d'un nouvel article 110a figurant au chapitre 7, parmi les dispositions générales concernant les communes, et suivant immédiatement l'article consacré à la coopération intercommunale (art. 110). La possibilité de compléter ce dernier par une réglementation applicable à la nouvelle structure de coopération à l'échelle régionale a également été examinée, avant d'être écartée pour des raisons de systématique législative avant tout. L'introduction d'un article constitutionnel distinct atteste bien du caractère inédit des modalités de coopération intercommunale au sein d'une conférence régionale. Quant à l'article 110 ConstC, il reste inchangé. Il s'agit de la base constitutionnelle des formes traditionnelles de coopération intercommunale telles qu'elles ont été pratiquées jusqu'ici et dont les communes peuvent continuer de faire usage.

C'est volontairement que la disposition constitutionnelle proposée a été formulée de manière ouverte. Elle se limite aux éléments devant obligatoirement figurer dans la Constitution, afin de garantir la flexibilité nécessaire à la mise en œuvre au niveau législatif. Il est en effet important que si des adaptations de la législation s'imposent au vu des premières expériences qui seront réalisées avec les nouvelles formes de coopération, elles puissent intervenir le plus rapidement possible, c'est-à-dire sans révision de la Constitution. De telles considérations ont abouti à une formulation très générale du titre marginal, soit "coopération régionale".

Article 110a (nouveau)

Alinéa 1

La présente disposition de principe indique – de manière programmatique – que le canton reconnaît le bien-fondé d'une coopération régionale des communes sur une base contraignante et qu'il estime souhaitable la mise en place de structures ad hoc. La formulation selon laquelle le canton prévoit des collectivités de droit communal particulières interpelle le législateur, auquel il incombe de concrétiser et de mettre en œuvre cette déclaration d'intention. Par ailleurs, il est précisé que la coopération régionale en question est le fait de collectivités de droit communal particulières: la base constitutionnelle des conférences régionales est ainsi posée.

Alinéa 2

Le législateur cantonal reçoit le mandat de fixer les tâches et le périmètre des nouvelles collectivités de droit communal, et de régler les procédures au sein de ces dernières. Etant donné que ces collectivités prennent des décisions contraignantes dans leur domaine de compétence, les tâches concernées doivent être concrétisées au niveau de la loi. Il s'agit d'une part de celles dont le canton impose l'accomplissement aux nouvelles entités, notamment dans les domaines des transports et de l'urbanisation, de la planification directrice à l'échelle régionale et de la promotion des activités culturelles – cette liste pouvant être étendue à d'autres tâches déléguées par la législation spéciale dans le respect du principe de la subsidiarité (art. 109, al. 2 ConstC). D'autre part, les communes peuvent décider de confier certaines tâches à la conférence en vue d'un accomplissement à l'échelle régionale dans une structure contraignante. La procédure, à cet égard, doit être définie par la loi, tout comme la question des périmètres, c'est-à-dire du rayon d'action de la coopération obligatoire. Comme il a été dit plus haut (cf. chapitre 3.2), le découpage du territoire se fonde sur les périmètres des actuelles conférences régionales des transports, harmonisés avec les régions et arrondissements administratifs prévus par la réforme de l'administration cantonale décentralisée. Enfin, la loi règle les procédures au sein des conférences régionales. A ce propos, le terme de "procédure" doit être compris au sens large: il concerne l'organisation, les compétences, le déroulement des votations et des élections, la surveillance, les voies de droit, etc. qui (comme pour les autres collectivités de droit communal) doivent pour l'essentiel être réglés dans la loi sur les communes.

Alinéa 3

La création et la dissolution de collectivités de droit communal particulières permettant la prise de décisions contraignantes à l'échelle régionale sont facultatives en ce sens qu'il appartient aux régions de se prononcer à cet égard. Le canton renonce donc à imposer des modalités de coopération régionale sur l'ensemble de son territoire et l'institution de collectivités ad hoc. C'est au contraire aux milieux directement concernés qu'il incombe de décider si une telle entité doit être créée lors d'une votation initiale régionale organisée à cette fin, et c'est à eux également qu'il reviendra, le cas échéant, de la dissoudre. On entend par "votation régionale" un scrutin aux urnes organisé simultanément dans toutes les communes de la région concernée; c'est le Conseil-exécutif qui la fixe (en règle générale à la demande des communes) et en organise le déroulement, les prescriptions relatives aux votations cantonales étant applicables par analogie. En cas d'approbation de la majorité des votants et des communes dans la région en question, la conférence régionale est introduite ou dissoute. L'exigence (restrictive) de la double majorité tient en particulier compte du fait que suivant les circonstances, des communes peuvent être contraintes d'adhérer contre leur gré à une nouvelle structure de coopération régionale et qu'une minorité peut être obligée à participer.

Alinéa 4

Cette disposition indique clairement que dans les nouvelles structures contraignantes de coopération, les votations sont organisées à l'échelle non pas communale, mais régionale. Le corps électoral n'est donc pas composé des votants par commune, mais de l'ensemble des personnes domiciliées dans la région (ou la sous-région le cas échéant) ayant le droit de vote en matière cantonale. Elles expriment leur volonté à l'occasion de votations dites régionales, soit de scrutins uniques organisés dans l'ensemble de la région ou sous-région. Le résultat déterminant n'est donc pas celui qui est issu des urnes dans chaque commune individuellement: seul le résultat obtenu à l'échelle régionale ou sous-régionale compte. Une telle nouveauté revêt une importance telle qu'elle a sa place au niveau constitutionnel.

8.4 Révision partielle de la loi sur les communes

Vue d'ensemble

Etant donné que les conférences régionales sont expressément désignées comme des collectivités de droit communal (cf. chapitre 8.3, commentaire de l'art. 110a, al. 1 ConstC), les principes de droit organisationnel les concernant sont ancrés dans la loi du 16 mars 1998 sur les communes (LCo)⁷⁰. La possibilité d'édicter une loi distincte avait certes été également envisagée lors des travaux préliminaires, avant d'être écartée pour des raisons de systématique et des considérations d'ordre politique. A l'exception d'un petit complément à l'article 2 et d'une adaptation de nature rédactionnelle ne concernant que le texte allemand à l'article 7, les prescriptions nécessaires à l'institution de conférences régionales, soit 22 articles au total, font l'objet d'une nouvelle section 8 introduite dans la partie spéciale de la loi sur les communes. La densité normative, qui se traduit par un nombre d'articles élevé, peut étonner au premier abord. Elle répond toutefois à une nécessité en raison des particularités du modèle de la conférence régionale et notamment du fait qu'il s'agit (pour la première fois) de prévoir les règles applicables à une collectivité territoriale active à l'échelle régionale et habilitée à prendre des décisions contraignantes.

Article 2

Alinéa 1

L'introduction d'une lettre *k* mentionnant les conférences régionales indique clairement que ces nouvelles structures de coopération, à l'instar des autres collectivités de droit communal, sont soumises à la loi sur les communes. Les conférences régionales sont donc des collectivités à part entière qui possèdent à ce titre leurs particularités.

Alinéa 2

L'occasion de la présente révision législative a été saisie pour adapter le texte allemand à la nouvelle orthographe.

Alinéa 3

Les dispositions générales de la loi tiennent avant tout compte des spécificités des collectivités "traditionnelles" de droit communal, et notamment des communes (municipales), de sorte qu'elles ne sauraient être transposées telles quelles aux collectivités supracommunales inédites que sont les conférences régionales. Il convient donc d'adapter l'alinéa 3 de l'article 2 LCo, qui soumettait jusqu'ici aux dispositions générales toutes les collectivités de droit communal énumérées à l'alinéa 1, afin d'exclure les conférences régionales de leur champ d'application. Lorsque des prescriptions de la partie générale s'appliquent malgré tout aux conférences régionales, les dispositions de la partie spéciale le précisent expressément (cf. par exemple l'art. 154 LCo).

Article 7

Lettre c

⁷⁰ RSB 170.11.

L'occasion de la présente révision législative a été saisie pour adapter le texte allemand à la nouvelle orthographe.

Section 8: Conférences régionales

Les dispositions particulières relatives aux conférences régionales font l'objet de la section 8, dont le titre est modifié en conséquence. Pour des raisons de systématique, elles sont insérées à la suite des prescriptions concernant les corporations de digues, immédiatement après l'article 136. Ainsi, d'une part, l'ordre retenu à l'article 2, alinéa 1 est respecté, et d'autre part, les normes relatives aux conférences régionales sont clairement séparées de celles qui ont trait aux autres collectivités de droit communal. Il en ressort de manière univoque qu'une conférence régionale est une collectivité de droit communal à part entière (collectivité sui generis).

Article 137

Alinéa 1

La présente disposition se fonde sur la base constitutionnelle (art. 110a ConstC) et fixe le but des conférences régionales, à savoir l'accomplissement efficace des tâches par les communes réunies en une conférence régionale et, partant, la coopération régionale. L'efficacité et l'effectivité recherchées doivent en particulier être atteintes grâce à des structures permettant la prise de décisions contraignantes ainsi que par le biais d'une organisation épurée.

Alinéa 2

Les conférences régionales ne disposent pas de compétences "originelles", mais accomplissent les tâches qui leur sont attribuées par le canton et les communes. Lorsque le canton leur impose des tâches, il le fait par la voie législative en observant le principe de la subsidiarité selon lequel seules sont déléguées les tâches qui ne peuvent pas être accomplies aussi efficacement aux niveaux cantonal ou communal. La nature et l'étendue de la délégation est fixé dans la législation spéciale (cf. commentaire de l'art. 141 LCo).

Les communes peuvent elles aussi confier à la conférence régionale des domaines qui leur sont propres. Dans ce cas, la délégation a lieu par le biais d'un règlement. Contrairement au transfert de tâches obligatoires par le canton, elle n'oblige toutefois que les communes qui y ont expressément consenti en approuvant le règlement ad hoc (cf. commentaire de l'art. 142 LCo).

Alinéa 3

L'élément central autour duquel s'articulent les modalités inédites de coopération à l'échelle régionale est le caractère contraignant des décisions prises. Dans le présent article consacré au but, cet aspect fait l'objet d'un alinéa à part entière. Les arrêtés sont obligatoires à l'intérieur de la conférence régionale et lient par conséquent toutes les communes. Même celles qui étaient opposées à un arrêté et qui ont été minorisées ne peuvent s'y soustraire.

Article 138

Etant donné que les conférences régionales sont créées ex nihilo, il est indispensable de préciser les modalités de leur institution, mais aussi de leur dissolution. Dans les deux cas, les communes procèdent sur une base volontaire, et aucune mesure qui les contraindrait à coopérer ou à mettre fin à leur coopération n'est prévue.

Alinéa 1

Il appartient dans tous les cas au corps électoral et aux communes de décider de la création d'une conférence régionale.

Alinéa 2

La votation initiale sur la constitution d'une conférence régionale est ordonnée par le Conseil-exécutif. En règle générale, l'impulsion provient (et doit provenir) des communes qui souhaitent introduire une telle conférence dans le périmètre dont elles font partie. Par analogie avec l'article 8 LCo, le Conseil-exécutif doit également avoir la possibilité, le cas échéant – à savoir lorsqu'un accomplissement efficace des tâches l'exige – d'ordonner de lui-même la tenue d'une votation régionale à propos de la mise sur pied d'une conférence. La décision relative à l'organisation d'une votation initiale est définitive, de sorte qu'elle ne saurait être attaquée devant aucun tribunal. Cependant, la décision reste toujours du ressort des communes concernées et du corps électoral. Ainsi, le Conseil-exécutif peut imposer tout au plus une votation initiale, mais nullement l'institution d'une conférence régionale.

Alinéa 2

Les conférences régionales étant instituées sur une base volontaire, il doit également être possible de les dissoudre. La demande, à cet égard, peut soit émaner de l'assemblée régionale, soit découler d'une initiative populaire ou d'une initiative des autorités (cf. art. 151, al. 1, lit. d). Dans un tel cas certes théoriquement envisageable, mais qui devrait rarement se produire dans la pratique, il appartient à la conférence régionale d'ordonner la votation. Contrairement à ce qui se passe au moment de la votation initiale, le Conseil-exécutif n'intervient donc pas. La conférence organise ensuite le scrutin en application de la procédure prévue à l'alinéa 5. Si, malgré l'exigence de la double majorité (cf. al. 4), la conférence régionale doit effectivement être dissoute, le directoire procède à sa liquidation conformément à l'article 157. Au préalable, il convient de garantir que les tâches obligatoires continueront à être accomplies. A ce propos, il s'agit de déterminer de cas en cas si les conférences régionales des transports, les associations régionales d'aménagement et les conférences culturelles régionales doivent être réintroduites ou si un autre (nouvel) organe doit voir le jour. En raison de la complexité des questions d'organisation et de droit transitoire, les procédures de dissolution se révéleront sans doute relativement longues et ardues, de sorte qu'elles ne devraient pas être décidées à la légère.

Alinéa 4

Tant la création que la dissolution d'une conférence régionale requièrent l'approbation de la double majorité des votants *et* des communes concernées. Cette condition est donc relativement stricte, à juste titre compte tenu de l'atteinte portée à l'autonomie communale et de la possibilité d'une minorisation inhérentes au processus de mise sur pied d'une conférence régionale, ainsi que de la complexité des questions de coordination et de droit transitoire à résoudre en cas de dissolution. En tout état de cause, la légitimité et le caractère contraignant des décisions démocratiques s'en trouvent renforcés.

Alinéa 5

Les dispositions de la législation sur les droits politiques⁷¹ relatives aux votations cantonales régissent par analogie la procédure applicable aux votations régionales portant sur la création

⁷¹ Loi du 5 mai 1980 sur les droits politiques (LDP, RSB 141.1); décret du 5 mai 1980 sur les droits politiques (DDP, RSB 141.11); ordonnance du 10 décembre 1980 sur les droits politiques (ODP, RSB 141.112).

ou la dissolution d'une conférence régionale. Il s'agit de votations non pas communales, mais "supracommunales" ordonnées soit par le Conseil-exécutif (votation initiale), soit par la conférence régionale concernée (dissolution). Comme pour les votations cantonales, le scrutin se déroule dans les communes, qui sont responsables de son organisation. Dans la détermination du résultat, il convient de prendre en compte tant l'avis des votants que celui des communes, l'acceptation de l'objet soumis au vote (création ou dissolution d'une conférence régionale) requérant une double majorité. Si le projet n'obtient que l'une des deux majorités – ou aucune –, il est réputé rejeté.

S'agissant du droit de vote en matière régionale, la présente disposition reprend la réglementation du nouvel article 110a, alinéa 4 ConstC; il correspond donc en substance au droit cantonal (cf. art. 55 ConstC), plus ouvert que le droit de vote en matière communale (art. 114 ConstC et art. 13 LCo). En conséquence, il appartient à toute personne domiciliée dans le périmètre de la conférence régionale et jouissant du droit de vote en matière cantonale, c'est-à-dire aux citoyens et citoyennes suisses âgés de 18 ans révolus. Le délai d'attente de trois mois prévu en matière communale n'existe donc pas en l'espèce.

Article 139

Il est renvoyé au chapitre 3.2 pour les détails relatifs au découpage du canton. La répartition des communes en régions ressort de l'annexe.

Alinéa 1

Les périmètres des conférences régionales sont fixés dans une ordonnance du Conseil-exécutif, ce qui garantit une flexibilité suffisante pour procéder ultérieurement, dans les meilleurs délais, aux adaptations éventuellement nécessaires. Les périmètres sont harmonisés avec ceux que prévoit la réforme de l'administration cantonale décentralisée: les limites des conférences régionales coïncident avec celles des régions administratives ou des arrondissements administratifs (cf. chapitre 3.2 et partie 5). Le point de départ de ce découpage est constitué par les périmètres des six conférences régionales des transports (CRT) actuelles. L'annexe renseigne sur la répartition des communes. Il n'en reste pas moins que le projet est ouvert, afin de tenir compte de l'évolution future du milieu bâti et des transports. Il est envisageable, et tout à fait compatible avec la conception de base qui sous-tend le projet, que le Conseil-exécutif adapte le cas échéant les périmètres des conférences régionales au sein des régions administratives et des arrondissements administratifs, et réunisse ou subdivise des conférences régionales si le développement territorial ou celui des transports l'exige.

Alinéa 2

Une fois créée, une conférence régionale englobe impérativement – de par la loi – toutes les communes sises dans le périmètre fixé par le Conseil-exécutif, y compris celles qui ont refusé le projet lors de la votation initiale. Ce rattachement obligatoire doit toutefois être relativisé à plusieurs égards: A certaines conditions d'une part – quand la loi l'autorise – des sous-régions peuvent être constituées même pour l'accomplissement des tâches imposées par le canton, notamment dans le domaine de la culture. De la sorte, toutes les communes du périmètre de la conférence régionale ne sont pas contraintes de coopérer. La législation spéciale, en particulier la loi sur l'encouragement des activités culturelles (cf. art. 13g, al. 2, lit. b), peut en outre autoriser l'affiliation à une conférence ou sous-conférence régionale de communes sises dans un périmètre voisin grâce à la réserve énoncée à la deuxième phrase de l'alinéa 2. D'autre part, s'agissant des tâches déléguées par les communes, il est possible de créer autant de sous-

conférences que cela semble souhaitable, au sein desquelles seules sont tenues de coopérer les communes qui ont accepté la délégation de tâches. Il n'en reste pas moins que si la législation spéciale n'autorise pas l'accomplissement des tâches obligatoires dans des sous-conférences, la coopération a impérativement lieu à l'échelle du périmètre intégral, et que les décisions de la conférence régionale sont contraignantes pour toutes les communes.

Alinéa 3

En principe, l'attribution d'une commune à une région est aisée, de sorte que chacune d'entre elles est rattachée à une (seule) conférence régionale en qualité de membre, avec tous les droits et devoirs y afférents. On ne saurait toutefois exclure d'emblée que certaines communes limitrophes soient concernées ou intéressées par les activités de deux conférences régionales et souhaitent une double affiliation afin de disposer d'un pouvoir de codécision dans chacune des entités. La présente disposition tient compte de cette situation, bien que la solution proposée ne soit pas sans soulever certains problèmes du point de vue démocratique (doublement des voix et des possibilités d'influencer les décisions). Il n'en reste pas moins que de tels cas devraient rester exceptionnels car ils signifient également le doublement du temps et des ressources tant humaines que financières à investir.

Article 140

Alinéa 1

Il est notoire que de nombreux problèmes, en particulier dans les domaines des transports et de l'aménagement du territoire, ignorent les limites communales ou cantonales et requièrent des solutions transfrontalières. C'est ainsi que par endroits, comme dans la région d'aménagement de Granges-Büren ou dans la région de montagne Centre-Jura, les plans sont, aujourd'hui déjà, élaborés en commun de part et d'autre des frontières cantonales. Cette coopération doit se poursuivre (cf. également chapitre 3.2). La présente disposition crée la base permettant à une conférence régionale de faire appel en cas de besoin à des conférences ou communes voisines, sans leur accorder le droit de vote, ou de les inviter à prendre position sur des projets dans le cadre de procédures de consultation. Il s'agit plutôt, en l'occurrence, de coordination que de coopération (contraignante). Chaque conférence régionale est libre de décider si et dans quelle mesure elle va tenir compte de l'avis de ses partenaires.

Alinéa 2

Dans le cas où la participation de régions ou communes voisines d'un autre canton doit dépasser le stade de la simple consultation et revêtir la forme d'une affiliation (à part entière), le Conseil-exécutif est habilité à conclure des traités avec les cantons concernés. Il en va de même lorsque des communes bernoises entendent siéger au sein d'organes de coopération régionale comparables sis dans un autre canton. Les traités doivent régler non seulement la nature et l'étendue des tâches à accomplir de manière transfrontalière, mais aussi les droits et les devoirs des membres extra-cantonaux (force obligatoire des décisions, droit de vote, participation aux coûts, etc.).

Article 141

Alinéa 1

La présente disposition contient une liste non exhaustive des tâches que les conférences régionales doivent obligatoirement assumer. D'un point de vue actuel, l'élaboration des plans directeurs régionaux, la planification coordonnée des transports et l'urbanisation ainsi que leur harmonisation mutuelle ressortissent aux conférences régionales; de plus, l'encouragement des activités culturelles doit en principe leur incomber (cf. également chapitre 3.3). Les tâches relevant des domaines précités leur sont imposées par le droit cantonal. Les détails sont réglés dans la législation spéciale, et en particulier dans la loi cantonale sur les constructions (LC; cf. paragraphe 8.5.4), la loi sur les transports publics (OTP; cf. paragraphe 8.5.5), la nouvelle loi sur les routes et la loi sur l'encouragement des activités culturelles (LEAC; cf. paragraphe 8.5.3). Ainsi, toutes les conférences régionales reprennent "automatiquement", c'est-à-dire de par la loi et dès leur institution, les tâches des actuelles conférences régionales des transports (CRT) ainsi que celles des régions d'aménagement et des régions de montagne au sens de la LIM s'agissant de l'élaboration des plans directeurs régionaux et de l'harmonisation des activités dans les domaines des transports et de l'urbanisation. En présence d'une conférence culturelle régionale (CCR) ou si une telle entité doit être instaurée en même temps que la conférence régionale, cette dernière en assume également les tâches (le cas échéant en tant que sous-conférence, si toutes les communes du périmètre ne font pas partie de l'actuelle CCR).

Dans la mesure où l'accomplissement des tâches au sein des conférences régionales n'est pas réglé dans la législation cantonale ou ne l'est que partiellement, ces dernières édictent les dispositions d'exécution nécessaires soit en reprenant – sous réserve du référendum facultatif – le règlement d'organisation adopté par le Conseil-exécutif sous forme de droit dispositif (supplétif), soit en édictant leur propre règlement, qui sera alors soumis à l'approbation du canton (cf. art. 144, al. 2). C'est volontairement que le droit cantonal leur laisse ce choix, conformément au principe selon lequel il accorde aux communes et aux autres collectivités de droit communal la plus grande liberté de décision possible (art. 109, al. 2 ConstC et art. 3, al. 2 LCo).

Alinéa 2

Comme il a été dit plus haut, l'énumération des tâches incombant obligatoirement aux conférences régionales n'est pas exhaustive. La présente disposition prévoit donc que la liste de telles attributions peut être étendue, tout en précisant que ce doit être par voie législative. Il va de soi qu'un tel transfert de tâches est soumis au principe de la subsidiarité. Il n'aura lieu que si le modèle de la conférence régionale fait ses preuves, qu'une telle solution semble indiquée pour des raisons de politique régionale, et que l'adoption d'une disposition légale répond à un besoin effectif.

Article 142

Alinéa 1

La conférence régionale, en tant que plate-forme de coordination et de décision, doit être disponible non seulement pour l'accomplissement des tâches obligatoires, mais aussi dans d'autres domaines que les communes choisissent de lui confier ou d'attribuer, le cas échéant, à une sous-conférence. Il peut s'agir de tâches communales ayant trait par exemple à la planification des installations sportives, au tourisme ou encore à la promotion économique communale. A cet égard, le transfert librement consenti de tâches – contrairement à ce qui prévaut pour les tâches obligatoires – ne confère un pouvoir de codécision qu'aux communes qui l'ont expressément approuvé, lesquelles sont également les seules à être liées par les décisions prises (cf. aussi chapitre 3.3).

Alinéa 2

Les conférences régionales édictent des règlements sur les tâches que les communes leur attribuent volontairement, dans lesquels elles fixent en particulier les conditions de la délégation (p. ex. le nombre minimal de communes), la nature et l'étendue de l'accomplissement des tâches, ainsi que l'affiliation et la sortie ultérieures de communes. Les règlements adoptés par les conférences régionales (en règle générale à la demande de collectivités intéressées), qui requièrent l'approbation des communes, ont ainsi une double fonction: leur acceptation signifie le transfert effectif des tâches d'une part, et ils régissent l'accomplissement de ces dernières d'autre part.

Alinéa 3

Les tâches sont transférées avec l'approbation des règlements ad hoc par les communes. La présente disposition énonce que la conférence régionale reprend uniquement les tâches des collectivités qui ont expressément donné leur accord. Par conséquent, la situation diffère par rapport au cas des tâches imposées par le canton: aucune commune n'est tenue en l'espèce de céder contre son gré des domaines de compétence à la conférence régionale ni de se soumettre aux décisions de cette dernière. Une fois la délégation effective par contre, les décisions peuvent être prises à la majorité. Si toutes les communes sises dans le périmètre de la conférence régionale n'approuvent pas le règlement et, partant, le transfert, une sous-conférence composée des communes consentantes voit le jour (cf. art. 143 LCo). Etant donné que l'élément décisif est constitué par un règlement, donc un acte législatif, il est justifié que le corps électoral soit appelé à se prononcer à l'occasion d'une votation (aux urnes) régionale. Il convient de souligner à cet égard que la compétence subsidiaire du conseil communal (art. 25, al. 2 LCo) n'entre pas en ligne de compte dans ce cas.

Alinéa 4

Le règlement relatif au transfert d'autres tâches à la conférence régionale doit préciser les objets qui, le cas échéant, sont soumis à la votation populaire facultative.

Article 143 (nouveau)

Alinéa 1

Des communes peuvent créer des sous-conférences à l'intérieur d'une conférence régionale. Cette possibilité concerne en premier lieu les tâches volontairement déléguées: il est envisageable, suivant les domaines, que toutes les communes ne souhaitent pas céder leurs compétences et coopérer à l'échelle régionale. Si une sous-conférence voit le jour, seules les communes ayant approuvé le transfert sont représentées lors du traitement des affaires en question.

Alinéa 2

Cet alinéa pose la base permettant la création, au besoin, de sous-conférences élargies au sein desquelles siègent non seulement certaines communes d'un périmètre donné, mais aussi des communes voisines sises à l'extérieur de ce périmètre. De telles entités sont en particulier envisageables dans le domaine de l'encouragement des activités culturelles, puisque les limites des régions que recouvrent les actuelles conférences culturelles ne coïncident pas forcément avec celles des futures conférences régionales. Les sous-conférences élargies constituent toutefois une exception et requièrent de ce fait une base dans la législation spéciale.

Alinéa 3

Dans le cas des tâches obligatoires, la création de sous-conférences est, suivant les circonstances, également possible à condition que le droit supérieur l'autorise (expressément), ce qui devrait toutefois constituer une exception. L'accomplissement de telles tâches est alors régi par le règlement d'organisation de la conférence régionale. Le cas devrait se présenter fréquemment dans le domaine de l'encouragement des activités culturelles avant tout, car les tâches en question ne doivent être assumées que sur le territoire des conférences culturelles régionales actuelles, lesquelles ne regroupent en général qu'une partie des communes du périmètre de la conférence régionale et, parfois, quelques communes sises en dehors de ce périmètre. Par ailleurs, la constitution de sous-conférences est également possible pour l'accomplissement des tâches des régions de montagne – obligatoires en vertu du droit fédéral – conformément à la législation cantonale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne (LCIM)⁷² (cf. paragraphe 8.5.6). En matière d'urbanisation enfin, la création de sous-régions entre uniquement en ligne de compte pour la planification directrice régionale, dans la mesure où seules de telles entités sont concernées (cf. art. 97a LC, paragraphe 8.5.4 infra).

S'agissant des autres tâches que les communes choisissent d'attribuer à la conférence régionale, les sous-conférences sont logiquement constituées par le biais des règlements ad hoc. La différence par rapport aux tâches obligatoires est qu'il est pratiquement possible de créer autant de structures de coopération contraignantes que cela semble souhaitable. C'est volontairement que l'on a renoncé à imposer une taille minimale (nombre de communes), mais il va de soi que la présence de *plusieurs* communes – soit deux ou davantage – est requise.

Alinéa 4

Par définition, une sous-conférence ne regroupe qu'une partie des communes sises dans le périmètre d'une conférence régionale. Il convient d'opérer une distinction, à cet égard, entre les sous-conférences constituées pour l'accomplissement de tâches imposées par le canton d'une part, et celles qui assument des tâches déléguées par les communes d'autre part. Dans le premier cas, toutes les communes contraintes de coopérer en vertu du droit cantonal sont affiliées de par la loi (p. ex. celles qui se situent dans le périmètre des actuelles conférences culturelles régionales), tandis que dans le second cas, seules sont concernées les communes qui ont expressément approuvé le règlement et, partant, la délégation d'attributions.

Alinéa 5

La prescription selon laquelle les dispositions relatives aux conférences régionales s'appliquent par analogie aux sous-conférences permet non seulement d'éviter des répétitions, mais souligne aussi que ces entités sont des conférences régionales "en miniature" et qu'elles fonctionnent sur le même modèle que ces dernières.

Article 144 (nouveau)

Alinéa 1

Les *lettres a à g* énumèrent les organes de la conférence régionale de manière exhaustive. Il n'est donc ni prévu ni admis d'en créer d'autres.

Alinéa 2

⁷² RSB 902.1.

L'assemblée régionale désigne un président ou une présidente qui siège d'office au directoire. Cette personne ne doit pas forcément (mais peut bien sûr) être choisie parmi les membres de l'assemblée; il peut également s'agir d'un tiers, par exemple d'une personnalité des milieux politique, économique ou culturel reconnue à l'échelle régionale, cantonale ou nationale. Les autres membres du directoire proviennent des rangs des présidents et présidentes des conseils communaux qui constituent l'assemblée régionale. La personne responsable du secrétariat participe avec voix consultative aux séances du directoire. Il incombe à ce dernier de préparer les séances de l'assemblée régionale, d'entretenir en permanence les contacts avec les autorités communales, régionales, cantonales et fédérales, d'examiner les initiatives (art. 151, al. 5) et d'ordonner les votations populaires régionales en cas d'aboutissement de référendums ou d'initiatives (art. 152, al. 2). Enfin, le directoire est responsable de la gestion financière de la conférence régionale (art. 154, al. 2).

Alinéa 3

La présente disposition garantit expressément le bilinguisme de la conférence régionale de Biel/Bienne – Seeland – Jura bernois. Il est ainsi tenu compte d'une revendication fondamentale des organisations qui représentent les intérêts du Jura bernois (cf. note de bas de page 48). Cette garantie est générale; elle vaut tant pour les débats que pour les documents, et concerne tous les organes de la conférence régionale. Les coûts supplémentaires (sans doute non négligeables) occasionnés par la traduction donnent droit à des subventions cantonales majorées (cf. art. 155, al. 3).

Alinéa 4

Comme il a été dit à propos des compétences (cf. commentaire de l'art. 146, al. 2, lit. c), le Conseil-exécutif édicte par voie d'ordonnance – sous forme de droit dispositif – un règlement d'organisation pour les conférences régionales. Ce règlement précise en particulier, dans les détails, l'organisation et les compétences du directoire et du secrétariat, les tâches et la composition des commissions, la procédure de perception des contributions communales et le moment auquel elle intervient, le déroulement des séances, etc. Si la législation spéciale l'autorise, il attribue en outre des tâches obligatoires à des sous-conférences (art. 143, al. 2 LCo; cf. aussi art. 97a, al. 2 LC). Les conférences régionales peuvent – dans la mesure où l'ordonnance du Conseil-exécutif le permet – adopter des dispositions divergentes, qui sont toutefois soumises au référendum facultatif et à l'approbation du canton (art. 144, al. 4 et 146, al. 2, lit. c LCo). Le règlement d'organisation du Conseil-exécutif est applicable lorsque la conférence renonce, partiellement ou entièrement, à édicter ses propres prescriptions.

Article 145 (nouveau)

Alinéa 1

L'organe central et la véritable plate-forme de décision de la conférence régionale est l'assemblée régionale. Cette dénomination a été proposée suite à la procédure de consultation, à l'occasion de laquelle le caractère trop général et trop vague de l'ancien nom, à savoir "assemblée", avait été critiqué. Les présidents et présidentes des conseils communaux, c'est-à-dire des exécutifs, siègent d'office à l'assemblée régionale. Ces personnes sont les plus qualifiées pour représenter les communes: étant élues par le peuple, elles bénéficient non seulement de la légitimité démocratique nécessaire, mais aussi en règle générale d'un soutien suffisant de la part du conseil communal. A cela s'ajoute qu'elles sont, plus que les responsables de dicastères "focalisés" sur leur domaine, en mesure d'appréhender les questions supracommunales et

régionales d'un point de vue global. Cela devrait rendre la prise de décisions plus objective et plus aisée au sein de l'assemblée régionale, et contribuer ainsi à l'élaboration de solutions satisfaisantes pour la région. La qualité de membres et la présence constante des présidents et présidentes des exécutifs sont indispensables pour garantir la continuité nécessaire, et les suppléances (ou absences) devraient rester exceptionnelles. En cas d'empêchement, la représentation est assurée par le vice-président ou la vice-présidente, ou par un autre membre précis du conseil communal désigné de manière permanente. Toute autre suppléance est exclue.

Alinéa 2

Les conseils communaux doivent être habilités à donner des instructions contraignantes à leurs représentants et représentantes siégeant à l'assemblée régionale, afin de préserver l'influence exercée par la commune au niveau régional. Ce droit est expressément attribué aux exécutifs communaux, les réglementations communales contraires étant exclues afin de garantir une prise de décisions efficace au sein de l'assemblée régionale. Une telle solution existe déjà (et est souvent mise en pratique) dans le cas des syndicats de communes (cf. art. 133, al. 3 LCo). Ce droit, qui complète les possibilités offertes par le référendum et l'initiative des autorités (cf. art. 150 s. LCo), permet une participation appropriée des communes à l'échelle régionale sans compliquer outre mesure ni bloquer pour autant la formation de l'opinion et la prise de décisions. Etant donné que les décisions de la conférence régionale sont contraignantes et qu'elles peuvent avoir une grande portée, il est sans aucun doute justifié et même indispensable de garantir de la sorte le pouvoir de codécision des communes.

Article 146 (nouveau)

Cette disposition énumère les tâches relevant de la compétence exclusive des assemblées régionales (al. 1) et celles qui sont soumises au référendum facultatif (al. 2). Il convient en outre de se référer aux considérations générales du chapitre 3.3.

Alinéa 1

En vertu de la *lettre a*, l'assemblée régionale est seule compétente pour les objets que lui attribue la législation spéciale. Cette dernière peut ainsi lui confier, par exemple, le soin d'établir les conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU, cf. paragraphe 8.5.4, commentaire de l'art. 98a LC). De plus, c'est à elle qu'il appartient, selon la *lettre b*, d'approuver le budget, le compte annuel et, le cas échéant, les crédits d'engagement. La *lettre c* lui assigne également la compétence de désigner le directoire (cf. art. 144, al. 2), ainsi que les commissions et l'organe de contrôle. Enfin, sauf disposition contraire du règlement d'organisation, elle est chargée par la *lettre d* de constituer le secrétariat, qui peut être assumé par une personne physique ou avoir le statut de personne morale. Ainsi, l'assemblée régionale dispose de compétences relativement étendues; ce choix se justifie en raison de son importante légitimité, qui découle de sa composition (présidence des conseils communaux).

Alinéa 2

La présente disposition énumère les cas dans lesquels l'assemblée régionale se prononce sous réserve de la votation populaire facultative (référendum facultatif, cf. art. 150 LCo). La *lettre a* mentionne les objets prévus par la législation spéciale, comme les contrats de subventionnement passés avec les institutions culturelles (cf. art. 13g, al. 2, lit. *d* LEAC, paragraphe 8.5.3), l'édiction de plans de quartier régionaux (cf. art. 98b LC, paragraphe 8.5.4) ou encore les décisions concernant le caractère obligatoire des prestations supplémentaires de transport régional (cf. art. 18a LCTP, paragraphe 8.5.5). La *lettre b* prévoit également le référendum facultatif

dans le cas de la modification et de l'abrogation des règlements qui confient l'accomplissement d'autres tâches aux conférences régionales. Il va de soi, à cet égard, que de telles décisions peuvent aussi être obligatoirement soumises à l'approbation des communes concernées. Quant à l'édition de ces règlements (soit le transfert des tâches à proprement parler), elle fait impérativement l'objet d'un vote dans les communes de la région (cf. art. 142 LCo). Enfin, selon la *lettre c*, l'édition et toutes les modifications du règlement d'organisation sont soumises au référendum facultatif. Si une assemblée régionale ne se dote pas elle-même d'un règlement d'organisation, celui qu'arrête le Conseil-exécutif à titre supplétif s'applique automatiquement. Le référendum facultatif n'est alors possible que dans la mesure où l'assemblée régionale adopte des dispositions contraires, qui sont par ailleurs soumises à l'approbation cantonale (cf. art. 144, al. 4).

Alinéa 3

Le présent alinéa souligne le caractère subsidiaire de la compétence décisionnelle de l'assemblée régionale, qui ne statue qu'à condition que des prescriptions de droit fédéral, cantonal ou régional (règlement d'organisation, autre règlement sur l'accomplissement de tâches déléguées par les communes) ne prévoient pas expressément une autre attribution. La compétence générale subsidiaire de l'assemblée au niveau régional est comparable à celle de l'exécutif au niveau communal (cf. art. 25, al. 2 LCo).

Article 147

Alinéa 1

L'assemblée régionale est certes l'organe central de décision de la conférence régionale, mais elle ne se prête guère – déjà en raison de sa taille et de la fréquence des séances – aux examens de nature technique, aux débats spécialisés et aux discussions de détail. Des commissions doivent donc pouvoir être instituées pour préparer les séances de l'assemblée, et la présente disposition crée la base nécessaire à cet égard.

Alinéa 2

La compétence de mettre sur pied des commissions appartient à l'assemblée régionale (cf. art. 146, al. 1, lit. c LCo), qui en fixe généralement l'organisation et le fonctionnement dans la décision par laquelle elle les institue. La flexibilité nécessaire est ainsi garantie afin que les commissions puissent être composées et organisées "sur mesure" en fonction des tâches et des domaines considérés. Les membres sont des représentants et représentantes des communes. Suivant les attributions, la composition peut être de nature politique (membres du conseil communal/responsables de dicastères et/ou membres de parlements communaux) ou plutôt technique (personnel administratif). Il est possible de créer aussi bien des commissions permanentes que des commissions non permanentes (ad hoc). En l'occurrence, on part du principe que les commissions ne disposent pas de compétences décisionnelles. Dans le cas contraire, la jurisprudence du Tribunal fédéral⁷³ exige une base légale formelle qui doit être créée par le biais d'une modification du règlement d'organisation susceptible de référendum, comme il ressort du commentaire de l'alinéa 3 ci-dessous.

Alinéa 3

⁷³ Cf. ATF du 31 mai 2002 1P.27/2002/dxc en la cause Ostermundigen.

La délégation de compétences décisionnelles aux commissions requiert une base légale formelle en vertu de la jurisprudence du Tribunal fédéral. Cette base est fournie par le règlement d'organisation soumis au référendum.

Alinéa 4

En cas de besoin, les commissions doivent pouvoir instituer des sections (sous-commissions) et faire appel à des tiers ne disposant pas du droit de vote. A cet égard, il peut s'agir par exemple de représentants et représentantes du canton ou des régions voisines, ou alors de spécialistes externes. C'est ainsi que lors de l'élaboration de projets complexes tels que les conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU), il sera indispensable de recourir aux experts des services administratifs cantonaux concernés.

Article 148 (nouveau)

Alinéa 1

Le quorum est atteint au sein de l'assemblée régionale lorsque la majorité des voix est représentée. C'est donc le droit de vote qui est déterminant, et non le nombre de membres présents.

Alinéa 2

Lors de votations au sein de l'assemblée régionale, ce sont les voix représentées qui comptent, quel que soit l'objet, et pas le nombre de personnes présentes. Une dérogation à ce principe est toutefois possible dans le cas de la conférence régionale bilingue Biel/Bienne – Seeland – Jura bernois (cf. al. 4). Par analogie avec ce qui prévaut pour les autres collectivités de droit communal, la procédure applicable aux élections est fixée non pas dans la loi, mais dans le règlement d'organisation de la conférence régionale.

Alinéa 3

La méthode proposée de pondération des voix des communes au sein de la conférence régionale aboutit à une réglementation qui tient compte des différences démographiques tout en étant aisément compréhensible et applicable⁷⁴. Suite à la procédure de consultation, la réglementation initialement prévue⁷⁵ a été légèrement modifiée en faveur des communes d'une certaine importance et des villes; en outre, il n'existe plus de lien avec la répartition des coûts (cf. art. 155 LCo). La pondération des voix est désormais la suivante:

<i>Taille démographique de la commune</i>	<i>Voix</i>
<i>Jusqu'à 1000 habitants et habitantes:</i>	<i>1 voix</i>
<i>Par tranche supplémentaire de 3000 habitants et habitantes ou fraction de tranche, en sus:</i>	<i>1 voix</i>

Ainsi, les communes de 1000 habitants au plus disposent d'une seule voix; celles qui comptent entre 1001 et 4000 habitants possèdent deux voix, celles dont la population se situe entre 4001

⁷⁴ Cf. annexe 3 (p. 34 ss) du document préparatoire (Materialienband) qui a servi à l'élaboration du rapport du Conseil-exécutif du 11 mai 2005 s'agissant des autres possibilités examinées.

⁷⁵ Le projet destiné à la procédure de consultation prévoyait la réglementation suivante: les communes de 1000 habitants au plus disposaient d'une seule voix; celles qui comptent entre 1001 et 3000 habitants possédaient deux voix, celles dont la population se situe entre 3001 et 5000 unités avaient trois voix, tandis que les communes de plus de 5000 habitants recevaient, en plus de ces trois voix, une voix supplémentaire par tranche (ou fraction de tranche) de 5000 habitants.

et 7000 unités ont trois voix, celles qui totalisent entre 7001 et 10 000 habitants en ont quatre, etc.

Il est renvoyé à l'annexe s'agissant de l'attribution concrète des voix à chacune des communes (page 96 ss).

Alinéa 4

Au sein de la conférence régionale de Biel/Bienne – Seeland – Jura bernois, un droit de participation particulier est accordé aux communes du Jura bernois lors de la prise de décisions sur des affaires concernant principalement le Jura bernois (lit. a à c). La procédure est calquée sur celle du "vote séparé" dont la Députation peut faire usage au Grand Conseil (cf. art. 16d LGC⁷⁶ et 33 s. RGC⁷⁷). Elle permet à dix communes du Jura bernois au moins de demander avant le vote que les voix soient comptées séparément (lit. b). Si l'arrêté de l'assemblée régionale ne correspond pas à la volonté des communes francophones, une autre réglementation doit être soumise au vote. La disposition en question, sans entraver ni même compliquer outre mesure la prise de décisions au sein de la conférence régionale, répond à l'exigence formulée lors de la procédure de consultation qui tendait à l'octroi de possibilités d'opposition en faveur du Jura bernois sous forme de double majorité ou de droit de veto. Ses effets devraient être en premier lieu de nature préventive, en ce sens qu'elle dissuadera sans doute de soumettre à la conférence régionale des affaires dont on sait ou dont on suppose qu'elles n'emporteront pas l'adhésion des communes du Jura bernois.

Article 149 (nouveau)

Alinéa 1

Les objets soumis aux votations régionales sont énumérés ici. Il s'agit de la création et de la dissolution d'une conférence régionale (lit. a), des référendums et des initiatives ayant abouti (lit. b et c) ainsi que des règlements relatifs au transfert d'autres tâches à la conférence régionale (lit. d). Dans de tels cas, le scrutin a lieu aux urnes. Il est ordonné soit par le Conseil-exécutif (création d'une conférence régionale), soit par la conférence régionale concernée (dissolution, référendums, initiatives et transfert de tâches) et se déroule conformément aux prescriptions applicables aux votations cantonales (cf. à cet égard le commentaire de l'art. 138 LCo et le chapitre 3.5). Une initiative donne lieu à une votation pour autant qu'elle concerne un objet obligatoirement soumis au vote (p. ex. la dissolution de la conférence régionale) ou alors si l'assemblée régionale n'a pas approuvé la demande. Les exigences formelles et les conditions de validité sont fixées à l'article 151, alinéas 2 à 4 LCo. Dans ce contexte, il convient d'observer en particulier que les initiatives ne sont pas admises dans le domaine de compétence exclusif de l'assemblée régionale, de sorte qu'elles seront systématiquement invalidées.

Alinéa 2

Il ressort clairement de cette disposition que les votations régionales sur la création ou la dissolution d'une conférence régionale ainsi que sur les référendums ayant abouti et les initiatives valables requièrent dans tous les cas la double majorité des votants et des communes.

Alinéa 3

⁷⁶ Loi du 8 novembre 1988 sur le Grand Conseil (LGC, RSB 151.21).

⁷⁷ Règlement du Grand Conseil du 9 mai 1989 (RGC, RSB 151.211.1).

Contrairement à ce qui prévaut dans le cas des votations sur la création ou la dissolution d'une conférence régionale ainsi que sur les référendums et les initiatives, le transfert d'autres tâches par l'approbation des règlements ad hoc n'exige pas la double majorité (des votants et des communes): bien que le scrutin ait lieu simultanément et de manière coordonnée à l'échelle régionale, chaque commune décide individuellement si elle entend déléguer les tâches en question. Etant donné qu'il s'agit d'une votation régionale et qu'elle a donc forcément lieu aux urnes, la décision est prise à la majorité des votants à l'intérieur de la commune.

Articles 150 à 153 (nouveaux)

S'agissant des principes et des modalités de la participation démocratique, il est également renvoyé aux considérations du chapitre 3.5 ainsi qu'aux illustrations 9 à 11.

Article 150 (nouveau)

Alinéa 1

Tant les ayants droit au vote que les communes ont la possibilité de participer aux processus de formation de l'opinion et de décision au niveau régional. Le présent projet de loi prévoit divers instruments à cette fin, dont le référendum facultatif réglé comme suit:

Une certaine proportion du corps électoral ou plusieurs communes peuvent exiger qu'une votation régionale soit organisée à propos des objets énumérés de manière exhaustive aux *lettres a à c*, qui correspondent aux décisions mentionnées à l'article 146, alinéa 2, lettres *a à c*.

Les exigences posées pour que le référendum aboutisse sont plutôt strictes; il s'agit à cet égard de permettre aux conférences régionales une prise de décisions efficace, sans pour autant exclure ni entraver de manière disproportionnée la participation démocratique. Le référendum *populaire* facultatif aboutit – et une votation régionale doit être organisée – lorsque deux pour cent du corps électoral au moins le signent dans les 90 jours à compter de la publication de la décision. Par ailleurs, dix pour cent des communes peuvent lancer un référendum des *autorités* dans les mêmes conditions. Avec cette possibilité et le droit de donner des instructions (art. 145, al. 2 LCo), les communes sont en mesure d'influencer à double titre les décisions de l'assemblée régionale.

L'adoption du projet qui a donné lieu au référendum – donc de la décision concernée – requiert dans les deux cas la double majorité des votants et des communes (art. 152, al. 3 LCo).

Alinéa 2

S'agissant du référendum facultatif des autorités, c'est volontairement que l'alinéa 1 emploie le terme ouvert de "communes". L'alinéa 2 laisse quant à lui aux communes le soin de désigner l'organe qui, au niveau interne, est compétent pour lancer ou soutenir un référendum des autorités. En l'absence de réglementation spécifique en la matière, la présente disposition fait dépendre cette décision du conseil communal, en vertu de la compétence générale subsidiaire de ce dernier prévue à l'article 25, alinéa 2. Cette précision est nécessaire car la partie générale de la loi ne s'applique pas aux conférences régionales, sauf mention expresse (cf. art. 2, al. 3).

Article 151 (nouveau)

Alinéa 1

Un autre instrument de participation démocratique aux processus de formation de l'opinion à l'échelle régionale est proposé, à savoir l'initiative. Cette possibilité à la fois constructive et novatrice d'influencer verticalement les décisions est ouverte tant au corps électoral (initiative populaire) qu'aux communes (initiative des autorités). Pour aboutir, une initiative populaire doit être soutenue par cinq pour cent au moins du corps électoral de la conférence régionale, tandis qu'une initiative des autorités requiert l'appui de 20 pour cent des communes.

Les objets pouvant donner lieu à une initiative sont énumérés de manière exhaustive aux *lettres a à d*: il s'agit d'abord de toutes les décisions susceptibles de référendum (lit. *a à c*; cf. également art. 146, al. 2). Tel est le cas notamment des objets mentionnés dans la législation spéciale, comme la résiliation de contrats de subventionnement désormais prévue par la loi sur l'encouragement des activités culturelles (art. 13g, al. 2, lit. *e* LEAC). Un référendum ou une initiative peuvent en outre être lancés à propos de l'édiction et de la modification du règlement d'organisation (lit. *c*), ainsi que de la modification et de l'abrogation des règlements qui confient l'accomplissement d'autres tâches à la conférence régionale; à cela s'ajoute que l'édiction d'un tel règlement (lit. *b*) ainsi que la dissolution de la conférence régionale (lit. *d*) peuvent être demandés par le biais d'une initiative.

Une initiative portant sur d'autres objets que ceux qui sont mentionnés ici n'est pas admise et devrait être invalidée. Tels serait le cas, par exemple, si un objet relevant de la compétence exclusive de la conférence régionale (cf. art. 146, al. 1, lit. *a à c* LCo) était visé.

Alinéa 2

Les communes sont libres de désigner en fonction de leurs propres besoins l'organe qui, au niveau interne, est compétent pour lancer ou soutenir une initiative des autorités. En l'absence de réglementation spécifique en la matière, cette décision relève du conseil communal. Une telle précision de droit dispositif est nécessaire car la partie générale de la loi, et en particulier l'article 25, alinéa 2 prévoyant la compétence générale subsidiaire du conseil communal, ne s'applique en principe pas aux conférences régionales (cf. art. 2, al. 3).

Alinéas 3 et 4

Les exigences formelles applicables au lancement d'initiatives correspondent à celles qui sont prévues pour les autres collectivités de droit communal dans la partie générale (art. 15 ss)⁷⁸.

Le délai de six mois imposé pour le dépôt d'initiatives tient compte de la durée minimale fixée dans la partie générale (art. 19, al. 2 LCo).

Alinéa 5

Par analogie avec la réglementation applicable aux communes (cf. art. 17 LCo), la compétence d'invalider les initiatives appartient au directoire qui, au sein de la conférence régionale, est l'organe ayant le plus une fonction de conduite et d'exécution (comparable à celle du conseil communal). Les initiatives ne sont en particulier pas valables si elles concernent un objet autre que ceux mentionnés à l'alinéa 1 (p. ex. un objet relevant de la compétence exclusive de l'assemblée régionale) ou qu'elles sont d'une autre manière contraires au droit.

Alinéa 6

⁷⁸ Pour les détails, cf. Peter Friedli, Kommentar zum bernischen Gemeindegesetz, Berne 1999, art. 15, n. 1 ss.

Le corps électoral se prononce sur les initiatives valables à l'occasion d'un scrutin régional en tous les cas lorsqu'elles portent sur un objet soumis à la votation obligatoire (cf. art. 149 LCo), ou lorsque l'assemblée régionale les a rejetées. Si une initiative qui ne concerne pas un objet requérant obligatoirement un vote populaire est approuvée par l'assemblée régionale, il n'y a en revanche pas lieu de la soumettre au corps électoral avant de la mettre en œuvre.

Article 152 (nouveau)

Le cas des référendums et des initiatives ayant abouti est régi par la présente disposition commune, qui se fonde sur les prescriptions procédurales qui prévalent au niveau communal.

Alinéa 1

Les référendums et les initiatives ayant abouti sont traités par l'assemblée régionale qui peut formuler au besoin une recommandation de vote à l'attention du corps électoral. Il lui est également loisible d'adopter un contre-projet, auquel cas la procédure de vote est régie – sauf disposition contraire du règlement d'organisation de la conférence régionale – par les prescriptions cantonales en la matière (cf. al. 4). Si l'assemblée régionale approuve une initiative sur un objet non soumis à la votation obligatoire, aucun scrutin aux urnes n'est organisé (cf. commentaire de l'art. 151, al. 5 LCo). Une telle procédure est d'ailleurs courante dans les communes dotées d'un parlement.

Alinéa 2

Afin que la suite de la procédure soit définie aussi rapidement que possible, le délai imparti pour organiser une votation régionale au sujet d'un référendum ou d'une initiative ayant abouti est fixé à six mois. Il s'agit d'un délai relativement court qui oblige le directoire et l'assemblée régionale à agir sans retard, tout en garantissant la sécurité du droit (en cas de référendum) et en encourageant l'efficacité de la coopération telle qu'elle est visée par le modèle de la conférence régionale (en cas d'initiative). La compétence d'ordonner et d'organiser le scrutin incombe au directoire.

En cas d'aboutissement d'un référendum ou d'une initiative, le droit de vote en matière régionale appartient aux personnes domiciliées dans le périmètre de la conférence régionale et ayant le droit de vote en matière cantonale. Ainsi, comme dans le cas de la votation initiale et de la votation sur la dissolution d'une conférence régionale, le droit de vote est élargi par rapport à celui qui prévaut en matière communale (cf. commentaire de l'art. 138, al. 4 LCo).

Alinéa 3

Pour être adopté, un projet ayant fait l'objet d'un référendum ou une initiative requiert la double majorité des votants et des communes de la région concernée. Dans le cas du référendum, cela signifie que la décision de l'assemblée régionale soumise au scrutin populaire ne peut être exécutée qu'à condition de recueillir la double majorité des suffrages.

Alinéa 4

La procédure applicable aux votations régionales est régie en substance par les dispositions de la législation sur les droits politiques⁷⁹.

⁷⁹ Loi du 5 mai 1980 sur les droits politiques (LDP, RSB 141.1); décret du 5 mai 1980 sur les droits politiques (DDP, RSB 141.11); ordonnance du 10 décembre 1980 sur les droits politiques (ODP, RSB 141.112).

Article 153 (nouveau)

Alinéa 1

Chaque conférence régionale est tenue de rendre compte chaque année de ses activités dans un rapport de gestion, essentiellement destiné aux communes concernées. Les rapports de gestion doivent parvenir directement aux parlements communaux (et non par l'intermédiaire du conseil communal). Ainsi, les flux d'information entre la conférence régionale et les législatifs communaux sont garantis, comme ces derniers l'ont demandé à l'occasion de la procédure de consultation.

Alinéa 2

Les conférences régionales sont soumises au principe constitutionnel de la publicité (art. 17, al. 3 ConstC) et, en tant que collectivités de droit communal, à la législation cantonale sur l'information du public⁸⁰. Elles sont donc tenues de diffuser régulièrement des informations détaillées sur leurs activités, comme le souligne la présente disposition. En effet, une politique d'information ouverte et transparente est la condition sine qua non d'une formation de l'opinion et d'une participation démocratique à la fois libres et non biaisées, qui revêtent également une importance fondamentale à l'échelle régionale. Une modification indirecte de la loi sur l'information étend le champ d'application du principe de la publicité aux conférences régionales (cf. paragraphe 8.5.2).

Alinéa 3

L'efficacité de la coopération régionale implique impérativement que les services cantonaux et communaux concernés, les milieux politiques intéressés et, le cas échéant, le public en général soient informés en temps utile de l'existence de projets importants et intégrés dans le processus de décision avec la possibilité de prendre position. La présente disposition oblige donc les conférences régionales à consulter les milieux concernés ou intéressés préalablement à l'adoption de tels projets – ce qui garantit également la participation directe des parlements communaux –, selon des modalités qu'elles sont libres de définir. Dans la pratique, il est probable qu'elles procéderont généralement par écrit (sur le modèle des procédures de consultation). En fin de compte, de telles démarches renseigneront sur le bien-fondé et la faisabilité des projets, de même que sur leur degré d'acceptation.

Article 154 (nouveau)

Alinéa 1

S'agissant de la gestion financière, il est possible de renvoyer aux prescriptions de la section 6 (art. 70 ss LCo) car il n'y a pas de différence, à cet égard, entre les conférences régionales et les autres collectivités de droit communal. C'est ainsi notamment que l'obligation de respecter le Modèle de compte harmonisé (MCH) prévaut dans tous les cas. Le renvoi aux prescriptions générales est toutefois nécessaire du fait que ces dernières ne s'appliquent pas automatiquement aux conférences régionales (cf. art. 2, al. 3 LCo). Lors de la procédure de consultation (cf. partie 7), la possibilité a été évoquée de prévoir pour les conférences régionales un modèle plus simple que le MCH ou des prescriptions de droit privé sur la reddition des comptes, selon le Code des obligations. L'examen de cette question a montré que les prescriptions appliquées

⁸⁰ Loi du 2 novembre 1993 sur l'information du public (loi sur l'information, LIn, RSB 107.1) (cf. art. 2, al. 2, lit. c LIn); ordonnance du 26 octobre 1994 sur l'information du public (ordonnance sur l'information, OIn, RSB 107.111).

actuellement en la matière par les organisations régionales (régions d'aménagement et régions de montagne, conférences régionales des transports, conférences culturelles régionales) sont très diverses, et que tant la comptabilité que la reddition des comptes peuvent parfois manquer de transparence, ce qui complique les comparaisons. En tout état de cause, des prescriptions élémentaires sur la reddition des comptes imposant le respect de règles commerciales de base (p. ex. délimitations systématiques selon le principe de l'échéance, principe du produit brut) ainsi qu'un plan comptable harmonisé sont indispensables au bon fonctionnement d'une conférence régionale. Il s'agit là des fondements d'une reddition des comptes transparente et répondant aux exigences actuelles, qui doivent être posés dès le début même s'ils impliquent certaines charges. Dans ce contexte, le choix entre le droit public et le droit privé est secondaire, d'autant plus que les deux systèmes, en développement constant, se rapprochent toujours davantage sur les points essentiels. La réglementation initialement prévue, qui renvoie aux dispositions générales sur la gestion financière des collectivités de droit communal, est donc maintenue. Du fait que seules des communes peuvent être membres d'une conférence régionale, et que les présidents et présidentes des exécutifs communaux siègent à l'assemblée régionale, il est par ailleurs plus simple que des principes de gestion financière identiques s'appliquent aux communes et aux conférences régionales. A cela s'ajoute que le financement de ces dernières est notamment assuré par des fonds publics communaux. Au besoin, le Conseil-exécutif édictera par voie d'ordonnance des prescriptions de détail sur la reddition des comptes des conférences régionales (p. ex. un modèle de plan comptable). Enfin, le règlement d'organisation de chaque conférence doit contenir des dispositions sur la gestion financière (compétences en matière d'octroi de crédits et système de contrôle interne). Or, les prescriptions de droit privé ne s'étendent pas à ces points et devraient par conséquent être complétées, de sorte qu'il n'y aurait pas vraiment de simplification par rapport aux prescriptions applicables aux communes, qui ont par ailleurs fait leurs preuves.

Alinéa 2

La présente disposition reprend en substance la réglementation générale de l'article 71 LCo et précise que dans le cas des conférences régionales, la gestion financière ressortit au directoire. Cette solution est judicieuse car il s'agit de l'organe qui a le plus une fonction de conduite et d'exécution.

Alinéa 3

Cet alinéa précise qu'à l'instar des autres collectivités de droit communal, les conférences régionales doivent désigner un organe de contrôle indépendant.

Article 155 (nouveau)

Il est également renvoyé au chapitre 3.5 en ce qui concerne la gestion et le financement des conférences régionales.

Alinéa 1

Le financement des frais administratifs (gestion au sens strict) des conférences régionales relève en premier lieu des communes concernées, la part de chacune étant déterminée en fonction de son importance démographique. La clé de répartition initialement prévue, fondée sur la pondération des voix au sein de l'assemblée régionale, a été abandonnée au vu des résultats de la procédure de consultation (cf. paragraphe 3.5.2 et commentaire de l'article 148 LCo). Grâce à cette clé différenciée, au caractère épuré de l'organisation et au fait qu'une conférence

régionale ne fournit pas elle-même de produits, la charge financière devrait rester tout à fait supportable pour les communes.

Alinéa 2

L'importance démographique prise en compte pour la répartition des coûts est déterminée en application de la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC)⁸¹. Selon cette loi, le calcul repose sur la population résidente moyenne déterminée en vertu du principe du domicile civil conformément au registre des habitants des communes. La population résidente est relevée annuellement par l'Administration des finances auprès des communes. Elle est déterminée en additionnant les états mensuels de la population au dernier jour de chaque mois et en divisant la somme ainsi obtenue par douze (art. 5 de l'ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges, OPFC⁸²).

Alinéa 3

Le canton participe lui aussi au financement de la gestion des conférences régionales par le biais d'une subvention de base en faveur des frais administratifs qui est calculée en fonction de l'importance démographique de chaque conférence régionale, à raison de 60 centimes par habitant (cf. chapitre 3.6). Jusqu'ici, les régions de montagne et les régions d'aménagement bénéficiaient de telles subventions versées en application de la loi sur les constructions (LC)⁸³ et de l'ordonnance révisée sur le financement de l'aménagement (OFA)⁸⁴.

Il convient de relever dans ce contexte que les régions de montagne continuent de bénéficier de subventions fédérales pour les coûts de fonctionnement de leurs secrétariats indépendamment de la question de savoir si elles conservent leur statut d'associations indépendantes ou si elles s'organisent en tant que sous-conférences à l'intérieur de conférences régionales. Dans le second cas toutefois, le financement séparé des secrétariats par la Direction de l'économie publique au sens de l'article 4 de la loi cantonale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne (LCIM)⁸⁵ disparaît après un délai transitoire de trois ans au plus à compter de la création de la conférence régionale (cf. chapitre 8.6).

Les coûts supplémentaires (sans doute non négligeables) occasionnés par la traduction des débats et des documents au sein de la conférence régionale bilingue Biel/Bienne – Seeland – Jura bernois donnent droit à une majoration appropriée des subventions cantonales. Cette réglementation met en œuvre le principe du bilinguisme ancré à l'article 144, alinéa 3.

Alinéa 4

Dans le domaine des tâches obligatoires, il est préférable que le financement de projets ponctuels soit régi par la législation spéciale. Cela concerne d'une part la répartition des coûts entre les communes et d'autre part le versement éventuel de subventions cantonales. En matière d'aménagement du territoire, les bases nécessaires à un tel subventionnement figurent dans la loi sur les constructions (art. 139 LC) et dans la loi sur les transports publics (art. 11)⁸⁶. Ces

⁸¹ RSB 631.1.

⁸² RSB 631.111.

⁸³ RSB 721.0. Cf. art. 139 LC.

⁸⁴ RSB 706.111.

⁸⁵ RSB 902.1.

⁸⁶ En vertu de cette disposition, le canton peut en particulier cofinancer les travaux d'aménagement des conférences régionales; actuellement, les prestations cantonales de cette nature se montent à 75 pour cent des coûts.

prescriptions doivent être conservées pour l'instant et seront révisées au besoin lors de l'adaptation des instruments cantonaux de planification et d'aménagement.

L'institution de conférences régionales ne modifie en rien les modalités de financement ni la répartition des coûts entre le canton et les communes dans les domaines des transports publics, des routes et de la culture. Les communes ne cèdent en particulier aucune compétence financière aux conférences régionales.

Alinéa 5

Dans le domaine des tâches que les communes ont choisi d'attribuer à la conférence régionale, le principe est que les éventuelles conséquences financières sont supportées uniquement par les collectivités ayant approuvé la délégation de compétences. A cet égard, il y a lieu de fixer la clé de répartition des coûts dans le règlement relatif au transfert. Etant donné que ce dernier doit faire l'objet d'un scrutin régional, le contrôle démocratique en la matière est garanti (cf. commentaire de l'art. 142 et chapitre 3.3).

Article 156 (nouveau)

Alinéa 1

Il convient de régler la question des voies de droit pour le cas sans doute rare, mais que l'on ne saurait totalement exclure, où des organes de conférences régionales rendraient des décisions; en effet, les dispositions générales de l'article 92 LCo, ne s'appliquent pas directement aux conférences régionales (cf. art. 2, al. 3). La présente disposition indique clairement que les organes d'une conférence régionale peuvent statuer et que leurs décisions sont susceptibles de recours administratif conformément aux dispositions de la loi du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA)⁸⁷.

Alinéa 2

S'agissant des autres actes de la conférence régionale, les voies de droit applicables ont été fixées par analogie avec celles que prévoient les dispositions générales (cf. art. 93 ss LCo). Ainsi, les actes législatifs de la conférence régionale (lit. a), les élections et votations auxquelles procède un organe d'une conférence régionale ainsi que les arrêtés et décisions qu'il rend en matière d'élections et de votations (lit. b), et enfin les autres arrêtés des organes d'une conférence régionale lorsqu'aucun autre moyen de droit n'est recevable contre ceux-ci (lit. c) sont susceptibles de recours en matière communale devant le préfet ou la préfète (cf. al. 3) puis, en seconde instance, devant le Conseil-exécutif.

Les prescriptions relatives aux voies de droit de la législation spéciale sont bien sûr réservées. Dans le domaine de l'aménagement, les plans de quartier régionaux par exemple peuvent donc être attaqués en application des articles 61 ss LC. Les décisions d'approbation de l'autorité cantonale (OACOT) sont susceptibles de recours en première instance devant la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques, dont les décisions peuvent à leur tour être portées devant le Tribunal administratif cantonal, voire directement devant le Tribunal fédéral.

⁸⁷ RSB 155.21

Alinéa 3

Le préfet ou la préfète connaît des recours en matière communale en première instance. La compétence préfectorale est déterminée en fonction du poids démographique le plus élevé au sein de la conférence régionale. Cette précision permet d'éviter toute incertitude lorsqu'une conférence s'étend sur le territoire de plusieurs préfectures (districts ou arrondissements administratifs). Elle correspond à la pratique en vigueur dans le cas des syndicats de communes transfrontaliers.

Alinéa 4

Il est expressément précisé que la procédure est régie par les dispositions générales applicables par analogie (art. 92 ss LCo). Ce renvoi est nécessaire du fait que les conférences régionales sont en principe exclues du champ d'application de ces dernières.

Article 157 (nouveau)

Alinéa 1

Cette disposition correspond à celle qui est applicable aux syndicats. Elle prévoit que la conférence régionale répond seule de ses engagements, en tant que collectivité de droit communal autonome, et empêche que les communes ne doivent automatiquement le faire à sa place. Les prescriptions relatives à la responsabilité du canton s'appliquent par analogie aux conférences régionales comme aux autres collectivités de droit communal (art. 100 ss de la loi sur le personnel)⁸⁸.

Alinéa 2

La liquidation d'une conférence régionale est régie de la même manière que celle d'un syndicat de communes en matière de responsabilité vis-à-vis des tiers (art. 135 LCo). La présente disposition traite de la responsabilité de la conférence régionale ou des communes membres par rapport aux créanciers de la conférence. Si, auparavant, la conférence régionale répondait seule de ses engagements (al. 1), les communes peuvent être amenées en cas de liquidation à rembourser elles-mêmes l'ensemble des créanciers. Par "responsabilité solidaire", on entend que les créanciers peuvent exiger directement d'une ou de plusieurs communes le versement du montant total des engagements⁸⁹ (cf. al. 4 s'agissant des rapports entre les communes).

Alinéa 3

Pour des raisons pratiques, la responsabilité de la liquidation est attribuée au directoire sur le modèle de la réglementation valable pour les syndicats de communes.

Alinéa 4

Le présent alinéa se réfère aux rapports entre les communes et précise les modalités de répartition d'un éventuel excédent de fortune ou de dettes. Il est à la fois correct et opportun que l'élément déterminant à cet égard soit le volume des contributions de chaque commune aux frais administratifs (lequel est fonction de l'importance démographique).

⁸⁸ RSB 153.01.

⁸⁹ Pour des détails sur la responsabilité dans les syndicats de communes, cf. Ueli Friederich, Kommentar zum bernischen Gemeindegesetz, Berne 1999, article 134, n. 44 et article 135, n. 1 ss.

Article 158 (nouveau)

Alinéa 1

Il est mentionné expressément que les conférences régionales – à l'instar des autres collectivités de droit communal – sont placées sous la surveillance du canton. Cette précision est nécessaire du fait que les dispositions de la partie générale ne s'appliquent pas automatiquement aux conférences régionales (cf. art. 2, al. 3 LCo).

Alinéa 2

Comme dans le cas des autres collectivités de droit communal (cf. art. 87 LCo), la surveillance des conférences régionales est en principe une tâche préfectorale, sauf dispositions spéciales attribuant cette compétence à d'autres services. S'il appartient au préfet ou à la préfète d'exercer la surveillance générale sur les communes, c'est l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) qui surveille la gestion financière de ces dernières. La préfecture compétente est déterminée en application de l'article 156, alinéa 3 LCo, donc en fonction du poids démographique le plus élevé.

Alinéa 3

Comme il a été dit plus haut, le renvoi exprès à la partie générale est nécessaire.

Nouvelle numérotation de la section 8 et des articles 137 à 142

L'introduction d'une section 8 à la suite de l'article 136 et la numérotation continue des dispositions nouvellement introduites sur les conférences régionales (art. 137 ss) impliquent l'attribution de nouveaux numéros à l'ancienne section 8 (qui devient la section 9) et aux articles 137 à 142 qu'elle contenait. Cette solution, qui n'est pas celle que préconisent les directives sur la procédure législative (DPL)⁹⁰ selon lesquelles il aurait fallu prévoir des articles 136a, 136b, 136c, 137d, etc., a été exceptionnellement retenue pour garantir une meilleure lisibilité. Elle est admissible en l'espèce car les anciens articles 137 ss contiennent les dispositions transitoires et les dispositions finales de la loi, de sorte que la modification apportée ne requiert pas d'importantes adaptations dans d'autres actes législatifs (renvois).

L'occasion de la présente révision législative a été saisie pour adapter le texte allemand des articles 123 et 130 LCo à la nouvelle orthographe.

⁹⁰ Directives du canton de Berne sur la procédure législative (DPL), état au 22 mars 2000, édité par la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques et la Chancellerie d'Etat du canton de Berne, module 3, chiffre 2.3.12.

8.5 Modifications indirectes d'autres actes législatifs

8.5.1 Loi sur le statut particulier (LStP)

Vue d'ensemble

La loi du 13 septembre 2004 sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne (loi sur le statut particulier, LStP)⁹¹ est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006. Elle prévoit diverses mesures et institutions devant permettre à la population du Jura bernois et à la minorité francophone du district de Bienne de préserver leur identité et de renforcer leur particularité linguistique et culturelle au sein du canton, ainsi que de participer activement à la vie politique cantonale. Un Conseil du Jura bernois (CJB) et un Conseil des affaires francophones du district bilingue de Bienne (CAF) ont été institués à cette fin.

La loi énumère de manière exhaustive les compétences des deux organes *cantonaux* précités. Leur domaine d'activité ne s'étend pas aux tâches communales, ni aux tâches régionales en relation avec l'urbanisation et les transports sur lesquelles porte tout particulièrement la stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale. Cependant, la coordination avec les institutions et les organes du Jura bernois est en tous les cas garantie. A cet égard, il convient en particulier de définir le rôle du Conseil du Jura bernois dans l'hypothèse où une conférence régionale verrait le jour. Du fait que les 24 membres que compte ce conseil sont directement élus par le corps électoral des trois districts concernés (Courtelary, Moutier et La Neuveville), sa légitimité politique et sa composition diffèrent de celles de la conférence régionale conçue comme une plate-forme de décision stratégique des communes et au sein de laquelle siègent d'office les présidents et présidentes des conseils communaux (cf. chapitre 3.1).

Le transfert de tâches communales au Conseil du Jura bernois prévu à l'article 53 LStP pourrait aboutir à des recoupements avec le champ d'activités de la conférence régionale. Il n'est toutefois pas possible de prévoir précisément, aujourd'hui déjà, si les communes feront usage de cette option et dans quelle mesure elles confieront des tâches au Conseil du Jura bernois. Un tel transfert serait régi par les dispositions de la loi sur les communes⁹² et n'aurait force obligatoire que pour les collectivités l'ayant approuvé. Si une conférence régionale est instituée, l'accomplissement judicieux des tâches et les questions de compétence peuvent faire l'objet d'une concertation préalable avec le Conseil du Jura bernois.

Les articles 59 ss LStP prévoient, pour les communes du Jura bernois ainsi que de Bienne et d'Evilard, une Conférence des maires du Jura bernois et du district bilingue de Bienne ayant notamment pour tâches le développement de la collaboration entre les communes et l'organisation de l'information mutuelle des communes. A ce jour, toutes les communes du Jura bernois à l'exception de trois font partie de l'actuelle Conférence des maires. A l'avenir, cette conférence assurera la liaison entre ses adhérentes d'une part, et le Conseil du Jura bernois ainsi que le Conseil des affaires francophones du district bilingue de Bienne d'autre part. Afin que l'instauration d'une conférence régionale dans le Jura bernois n'aboutisse pas à la création d'un organe supplémentaire empiétant sur le champ d'activités de la Conférence des maires, il convient – après que cette dernière s'est exprimée positivement sur cette question lors d'une consultation

⁹¹ RSB 102.1 (ROB 05-43).

anticipée – de permettre la fusion des deux entités grâce à l'adjonction d'une disposition en la matière dans la loi sur le statut particulier.

A l'heure actuelle, les frais de la Conférence des maires sont d'environ 20 000 francs par année. En vertu de l'article 61 LStP, ils sont assumés par les communes adhérentes qui versent, en fonction de leur taille, des contributions oscillant entre 250 et 800 francs. Si une conférence régionale voit le jour dans le Jura bernois, la répartition des coûts entre les communes dépendra de leur importance démographique (art. 155 en relation avec l'art. 148, al. 3 LCo). Le secrétariat de la conférence bénéficiera en outre d'une subvention cantonale (cf. chapitre 3.6, page 38).

Article 62a (nouveau)

Alinéa 1

Si une conférence régionale de Biel/Bienne – Seeland – Jura bernois est créée en application de la loi sur les communes dans les régions administratives du Jura bernois et du Seeland, qui comprennent les arrondissements administratifs du Jura bernois, de Biel/Bienne et du Seeland (cf. chapitre 8.4), la Conférence des maires pourrait se constituer en une sous-conférence; cette dernière assumerait alors les tâches prévues à l'article 60 LStP. Tel est le principe ancré à l'alinéa 1 du nouvel article 62a LStP. Ainsi, une sous-conférence verrait le jour non pas automatiquement, de par la loi, mais suite à une décision expresse de la Conférence des maires. L'idée d'une votation (sous-)régionale au sens de l'article 149 LCo est donc abandonnée, d'autant plus qu'il s'agirait en l'espèce, en premier lieu, de la transformation d'un organe existant (la Conférence des maires) en une collectivité d'un autre type (sous-conférence), et que seules les tâches – de coordination pour l'essentiel – prévues à l'article 60 LStP seraient "transférées". Les coûts afférents à l'accomplissement de ces tâches seraient exclusivement à la charge de la sous-conférence ou plus précisément des communes qui la composent. L'instauration d'une sous-conférence régionale en lieu et place de la Conférence des maires entraînerait automatiquement la caducité de la convention de droit public mentionnée à l'article 59 LStP. En tout état de cause, la transformation de la Conférence des maires en une sous-conférence de la conférence régionale de Biel/Bienne – Seeland – Jura bernois ne modifierait en rien sa composition: les communes qui n'en faisaient par partie jusque-là ne seraient pas tenues à une adhésion.

Alinéa 2

Si la sous-conférence succédant, le cas échéant, à la Conférence des maires se voit confier d'autres tâches que celles qui sont énoncées à l'article 60 LStP, la procédure "normale" de délégation selon la loi sur les communes serait applicable. Un règlement devrait donc être édicté, puis soumis au corps électoral des communes affiliées (cf. art. 149 LCo). Comme il a été dit plus haut, il serait en revanche possible de renoncer à l'organisation d'une votation (sous-)régionale aussi longtemps que l'attribution d'autres tâches à la sous-conférence n'entre pas en ligne de compte.

Alinéa 3

Comme en dispose clairement le présent renvoi, l'organisation et les procédures au sein de la sous-conférence sont régies par la loi sur les communes, y compris pour les tâches au sens de l'article 60 LStP (cf. chapitre 8.4).

8.5.2 Loi sur l'information (LIn)

En vertu de l'article 153 LCo, la conférence régionale informe régulièrement le public de ses activités et lui fait part, à un stade précoce et de manière détaillée, des projets d'importance régionale.

Une adaptation de la loi sur l'information (LIn)⁹² précise quels sont les organes de la conférence régionale tenus de respecter le principe de la publicité et quels sont ceux auxquels ce principe ne s'applique pas. Il est possible, à cet égard, de se fonder sur la solution qui prévaut pour les communes politiques. En conséquence, les séances des organes législatifs sont publiques.

Pour le surplus, la validité des dispositions de la loi sur l'information s'étend aux conférences régionales en tant que collectivités de droit communal (art. 2, al. 2, lit. b LIn).

Article 11

Alinéa 1

Le complément apporté en l'espèce pose clairement le principe selon lequel les séances de l'assemblée régionale – à l'instar de celles des organes législatifs des communes politiques – sont publiques. Du fait que l'assemblée régionale débat de projets susceptibles de référendum (cf. art. 146 LCo), il est impératif, en application du principe de la publicité, de prévoir le déroulement public des séances afin de permettre la formation démocratique de l'opinion dans les régions dotées d'une conférence régionale. De la sorte, les partis, les groupements, les comités d'initiative, les comités référendaires, les journalistes et le corps électoral ont la possibilité de prendre connaissance des tenants et aboutissants des affaires traitées par la conférence ou soumises à des scrutins régionaux.

Alinéa 3

La nouvelle formulation énonce sans équivoque que les séances des exécutifs et des commissions de collectivités de droit communal ne sont en principe pas publiques. Dans le cas de la conférence régionale, cela signifie que le directoire, le secrétariat et les commissions travaillent à huis clos, à moins que le règlement d'organisation ne prévienne expressément le contraire.

Article 12

Non seulement les séances, mais aussi les documents de l'assemblée régionale sont publics, ce que précise explicitement le présent article.

8.5.3 Loi sur l'encouragement des activités culturelles (LEAC)

Vue d'ensemble

La coopération intercommunale en matière d'encouragement des activités culturelles doit en principe relever de la conférence régionale, qui ne devient toutefois impérativement compétente que si une action dans ce domaine s'impose et que, au moment de sa création, il existait déjà

⁹² RSB 107.1.

une conférence culturelle régionale. Dans un tel cas, la conférence régionale ou éventuellement une sous-conférence ou une conférence élargie reprend automatiquement à son compte, d'emblée et de par la loi, les tâches et les fonctions de la conférence culturelle régionale. Si les communes concernées sont moins nombreuses que celles de la conférence régionale, il est possible de constituer, au sein de cette dernière, une sous-région pour les questions culturelles. A l'inverse, une conférence élargie peut voir le jour avec le rattachement de communes d'une région voisine (cf. commentaire de l'art. 143 LCo et de l'art. 13g, al. 2, lit. b LEAC). Il existe donc en l'espèce une certaine flexibilité s'agissant des périmètres, contrairement à ce qui prévaut pour l'accomplissement des autres tâches obligatoires. L'encouragement des activités culturelles doit être qualifiée de tâche obligatoire des conférences régionales dans la législation spéciale (art. 141, al. 1 LCo), ce qui implique une adaptation de la loi du 11 février 1975 sur l'encouragement des activités culturelles (LEAC)⁹³. Un nouvel article 13g est donc introduit, qui précise les dérogations prévues en cas d'instauration d'une conférence régionale.

La loi sur l'encouragement des activités culturelles doit faire l'objet d'une révision totale qui aura lieu en étroite coordination avec les démarches entreprises dans le cadre de la stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale. Il s'agira en particulier de régler la coopération intercommunale et de créer les bases nécessaires à l'accomplissement des tâches par les conférences régionales (cf. également chapitre 3.3). Les principes de financement et de répartition des coûts entre le canton, les villes et les communes concernées doivent également être ancrés dans la nouvelle loi. La modification indirecte proposée en l'espèce garantit, à titre transitoire, que le modèle de la conférence régionale puisse en tous les cas être introduit dès le début de 2008. La révision totale reprendra probablement la solution transitoire retenue en matière de promotion des activités culturelles à l'échelle régionale.

Article 13g (nouveau)

Alinéa 1

Le présent article pose le principe selon lequel la conférence régionale se substitue d'emblée, de par la loi, à la conférence culturelle régionale existante, dont elle reprend les droits et les devoirs. Là où il n'existait pas de telle conférence jusqu'ici faute de nécessité (p. ex. Oberland oriental ou Interlaken et région de Berthoud), la conférence régionale ne doit cependant pas impérativement assumer des tâches dans le domaine culturel. En d'autres termes, la coopération régionale n'est pas automatiquement étendue, mais se poursuit au contraire dans un cadre inchangé, sur le même périmètre que jusqu'ici (où elle devient toutefois obligatoire). Malgré son statut de tâche imposée par le canton, la promotion des activités culturelles peut donc avoir lieu à l'intérieur d'une sous-région si les communes concernées sont moins nombreuses que celles de la conférence régionale, ou alors relever d'une sous-conférence élargie englobant des communes sises sur le périmètre d'une conférence régionale voisine. En tout état de cause, le territoire des sous-conférences doit recouvrir au moins celui de l'actuelle conférence culturelle régionale.

Alinéa 2

C'est volontairement que l'on s'est limité en l'espèce, notamment dans la perspective de la prochaine révision totale, à préciser dans quelle mesure l'institution d'une conférence régionale entraîne des dérogations aux prescriptions énoncées par la loi. Par conséquent, tous les détails

⁹³ RSB 423.11.

ne sont pas ancrés dans le droit positif, ce qui allège la réglementation et en facilite la compréhension. La solution choisie permet également de garantir que les dispositions applicables aux conférences culturelles régionales – qui subsistent aussi longtemps qu'aucune conférence régionale n'est créée – restent valables et ne subissent aucun changement.

Lettre a

En vertu de l'article 13b, alinéa 2 LEAC, les institutions culturelles et les responsables du financement (commune-siège concernée, communes périphériques tenues de verser des subventions, canton et, le cas échéant, autres corporations de droit public) forment ensemble des conférences culturelles régionales. Or, une telle réglementation ne peut s'appliquer aux conférences régionales, qui regroupent uniquement des communes. Selon la conception de la loi sur les communes en effet, il est exclu que des tiers siègent en qualité de membres à part entière au sein d'une conférence régionale, d'une sous-conférence ou d'une sous-conférence élargie ainsi que des commissions. En cas de besoin toutefois, les commissions peuvent faire appel à des tiers, mais sans leur accorder le droit de vote (cf. art. 147, al. 4 LCo). Il est par conséquent prévu – en dérogation à l'article 13b, alinéa 2 LEAC – que les institutions culturelles et les autres responsables du financement participent à la préparation des affaires au sein de la commission compétente.

Lettre b

Selon la réglementation en vigueur (art. 13c, al. 1, lit. *d* LEAC), le Conseil-exécutif désigne les communes périphériques tenues de verser des subventions – et définit ce faisant le périmètre des conférences culturelles régionales – par voie d'ordonnance⁹⁴. Dans la perspective de l'introduction du nouveau modèle, cette prescription doit être complétée en ce sens que le Conseil-exécutif peut contraindre au versement de subventions non seulement des communes *membres* de la conférence régionale, mais également des communes de l'extérieur, affiliées ou non à une autre conférence régionale⁹⁵. A cela s'ajoute que les communes d'Aarberg, de Grossaffoltern et de Lyss font d'ores et déjà simultanément partie de la Conférence culturelle de Bienne et de celle de Berne, en versant à chacune une demi-subvention.

Lettre c

A teneur de l'article 13d, alinéa 1 LEAC, les institutions culturelles concluent des contrats de subventionnement avec les responsables de leur financement "au sein de la conférence culturelle régionale". Une dérogation est nécessaire pour le cas où des conférences régionales voient le jour car de telles entités (contrairement aux conférences culturelles régionales) ne regroupent que des communes. Les contrats ne sont donc plus conclus par les communes individuellement, mais par les institutions culturelles d'une part et les assemblées régionales des conférences régionales d'autre part (voire des sous-conférences ou des sous-conférences élar-

⁹⁴ Cf. ordonnance du 28 mai 1997 sur la Conférence culturelle régionale de Berne (OCCR Berne, RSB 423.412); ordonnance du 29 avril 1998 sur la Conférence culturelle régionale de Bienne (OCCR Bienne, RSB 423.414); ordonnance du 22 décembre 1999 sur la conférence culturelle régionale de Langenthal (OCCRég Langenthal, RSB 423.415); ordonnance du 16 mai 2001 sur la conférence culturelle régionale de Thoune (OCCRég Thoune, RSB 423.416).

⁹⁵ La présente réglementation avait été initialement élaborée compte tenu de la région Biel/Bienne, car la Conférence culturelle régionale de Bienne comprend également des communes du Jura bernois (La Heutte, Orvin, Péry, Plagne, Romont, Vauffelin et La Neuveville). Si deux conférences régionales devaient être instaurées – l'une pour Bienne et le Seeland et l'autre pour le Jura bernois – il conviendrait de créer à l'intérieur de la première une sous-conférence chargée des questions culturelles et de l'élargir aux communes concernées du Jura bernois voisin. La création d'une seule conférence régionale de Biel/Bienne – Seeland – Jura bernois résout le "problème" dans ce cas précis, mais il n'est pas exclu qu'il puisse se poser ailleurs.

gies), et le cas échéant par d'autres parties. Il convient donc de prévoir que l'assemblée régionale se substitue, dans ce contexte, aux communes affiliées que le Conseil-exécutif a désignées par voie d'ordonnance comme étant tenues de verser des subventions.

Lettre d

Selon le droit en vigueur (art. 13e, al. 1 LEAC), un contrat de subventionnement est considéré comme conclu lorsqu'il a été approuvé par l'institution culturelle, la commune-siège, le canton et éventuellement d'autres corporations de droit public, ainsi que par au moins deux tiers des communes périphériques tenues de verser des subventions, pour autant qu'ils représentent au moins trois quarts de la population desdites communes. Cette réglementation plutôt compliquée et d'application malaisée est simplifiée avec l'introduction du modèle de la conférence régionale puisque celle-ci se substitue aux communes, le cas échéant en tant que sous-conférence ou conférence élargie. Le nombre des parties au contrat s'en trouve réduit, et la formulation de conditions minimales d'approbation et de représentation devient superflue puisque les voix des communes sont pondérées lors de la prise de décisions par l'assemblée régionale. La possibilité du référendum facultatif garantit par ailleurs la légitimité démocratique (cf. art. 146, al. 2, lit. a LCo). La nécessité d'une approbation des contrats par la conférence régionale sous réserve d'un référendum est expressément ancrée dans le présent article.

Lettre e

L'article 13e, alinéa 3 LEAC règle la résiliation d'un contrat de subventionnement, qui requiert l'approbation d'au moins deux tiers des communes tenues de verser des subventions, pour autant qu'ils représentent au moins trois quarts de la population desdites communes. S'il existe une conférence régionale (voire une sous-conférence ou une conférence élargie), c'est elle qui agit au nom des communes vis-à-vis des autres partenaires contractuels. Les communes n'ont plus à se prononcer individuellement et il n'y a plus lieu de fixer des seuils minimaux; la disparition de ces derniers ne pose par ailleurs pas de problème compte tenu de la pondération des voix au sein de l'assemblée régionale. La participation démocratique est garantie par les droits d'initiative populaire et d'initiative des autorités (cf. également art. 151, al. 1, lit. b LCo). Il est donc prévu, à titre dérogatoire, que la résiliation d'un contrat de subventionnement est le fait de l'assemblée régionale et peut être demandée par le corps électoral ou les communes au moyen d'une initiative, conformément aux dispositions de la loi sur les communes.

Lettre f

L'article 13f LEAC prévoit que le Grand Conseil peut approuver un contrat de subventionnement et, partant, le rendre obligatoire si tous les responsables du financement y adhèrent, mais que le nombre minimal de communes tenues de verser des subventions n'est pas atteint (soit deux tiers d'entre elles représentant au moins trois quarts de la population). Il faut néanmoins que la moitié des communes, représentant au moins deux tiers de la population, adhèrent au contrat, et que la participation des communes tenues de verser des subventions ne dépasse pas un certain taux minimal. Il s'agit en quelque sorte d'une possibilité d'"exécution par substitution" dont il n'a jamais été fait usage jusqu'ici et qui devient caduque avec l'introduction du modèle de la conférence régionale.

Lettre g

Lorsqu'une conférence régionale reprend, le cas échéant sous forme de sous-conférence ou de sous-conférence élargie, les tâches relatives à l'encouragement des activités culturelles, il existe un risque qu'un contrat de subventionnement soit rejeté peu avant son renouvellement par les ayants droit au vote suite à un référendum (cf. art. 13g, al. 2, lit. d). Pour les institutions

culturelles concernées, l'absence de contrat signifierait alors la disparition subite du financement. Afin de garantir la transition et de permettre la prise des mesures nécessaires, les contrats de subventionnement doivent prévoir un délai de résiliation opportun et, s'ils sont limités dans le temps, un délai transitoire approprié. Seul le caractère obligatoire de telles dispositions est ancré dans la loi, les détails relevant des contrats eux-mêmes.

8.5.4 Loi sur les constructions (LC)

Article 55

Il convient d'indiquer expressément à l'alinéa 2 du présent article – posant le principe des différents niveaux et compétences en matière d'aménagement du territoire – qu'une conférence régionale peut désormais se substituer à une ou plusieurs régions d'aménagement et en reprendre les responsabilités (cf. chapitre 3.3 et commentaire de l'art. 97a LC).

Les autres alinéas restent inchangés.

Article 61

Du fait que les conférences régionales peuvent édicter des plans directeurs régionaux et exceptionnellement (elles sont les seules collectivités de droit communal dotées de cette compétence) des plans de quartier régionaux, il convient d'adapter en conséquence les prescriptions cantonales relatives à l'approbation (art. 61 LC).

Alinéa 1

Il est précisé que les plans et prescriptions régionaux édictés par les conférences régionales sont également soumis à l'approbation cantonale.

Alinéa 2

Cet alinéa indique expressément que le droit d'être entendu est accordé non seulement aux personnes directement concernées, mais aussi aux conférences régionales lorsque l'autorité compétente – à savoir l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) – envisage de modifier leurs plans et prescriptions dans sa décision d'approbation.

Alinéa 3

Il y a lieu de préciser, à propos des plans et prescriptions édictés par une conférence régionale, que cette collectivité doit (également) être informée des motifs du retard lorsque la procédure d'approbation cantonale dure plus de trois mois.

Les *alinéas 4 et 5* ne subissent aucune modification.

Article 97

L'insertion d'un nouvel article 97a (cf. infra) implique de remplacer le titre marginal ("1. Organisation"), qui devient "1. Région d'aménagement".

Article 97a (nouveau)

Cette nouvelle disposition – introduite sous le titre marginal "2. Conférence régionale" – ancre les conférences régionales et leurs compétences dans le droit bernois de l'aménagement.

Alinéa 1

Dans les régions qui, en application des dispositions de la loi sur les communes, se sont dotées d'une conférence régionale, cette dernière se substitue de par la loi aux régions d'aménagement existantes pour harmoniser l'urbanisation et les transports.

Alinéa 2

A l'instar des tâches d'harmonisation du développement des transports et du milieu bâti, l'élaboration du plan directeur régional ressortit exclusivement à la conférence régionale. La loi transfère donc certaines compétences des régions d'aménagement aux conférences régionales.

La conférence régionale jouit d'une autonomie en matière d'organisation en ce sens qu'il lui est loisible de confier à des sous-régions – dans son règlement d'organisation – la compétence d'élaborer des plans directeurs ne concernant qu'une partie de son périmètre.

Alinéa 3

Afin de faciliter le transfert progressif des tâches des régions d'aménagement aux conférences régionales, les entités existantes bénéficient pendant une période transitoire de trois ans au plus à compter de la mise en place de la conférence régionale des mêmes subventions cantonales que précédemment en faveur de leurs secrétariats. La présente réglementation garantit que la prescription régissant le subventionnement (art. 139, al. 1, lit. a LC) reste applicable pendant une durée maximale de trois ans à partir du moment où le délai transitoire commence à courir.

Article 98

La numérotation du *titre marginal* doit être modifiée suite à l'introduction de l'article 97a ("3." au lieu de "2.").

La présente disposition consacrée aux tâches des régions d'aménagement doit être complétée aux *alinéas 1 et 3* par la précision selon laquelle les conférences régionales sont désormais aussi des responsables de l'aménagement à l'échelle régionale.

En allemand, une correction orthographique est en outre apportée à *l'alinéa 1*.

Les *alinéas 2, 4 et 5* restent pour leur part inchangés.

Article 98a (nouveau)

La présente disposition définit le nouvel instrument qu'est la conception régionale des transports et de l'urbanisation (CRTU) et fixe la procédure y relative, tant pour les régions dotées d'une conférence régionale (al. 4) que pour les autres (al. 5).

Comme le précise le chapitre 3.4, les CRTU sont des instruments de planification conceptuelle à moyen et à long terme. Elles précisent toutefois également les mesures à réaliser au cours des quatre années suivantes dans le domaine des infrastructures.

Alinéa 1

L'alinéa 1 a été volontairement formulé de manière ouverte; de la sorte, il sera possible de développer plus avant l'instrument des CRTU en tenant notamment compte des exigences fédérales (devant encore être concrétisées). Les instruments cantonaux de planification et de financement dans le domaine des transports publics (arrêté sur l'offre et crédit-cadre d'investissement) ainsi que ceux qui sont proposés par la nouvelle loi sur les routes (plan du réseau routier et crédit-cadre d'investissement routier) seront sous-tendus par les travaux de la conférence régionale visant à harmoniser l'urbanisation et les transports dans le périmètre fonctionnel considéré et à déterminer en fonction de ses propres besoins les mesures prioritaires du point de vue tant du contenu que du calendrier.

Alinéa 2

La forme et le contenu des CRTU sont conformes aux exigences auxquelles l'Office fédéral du développement territorial (ARE) soumet les projets d'agglomération "transports et urbanisation". L'introduction des CRTU rendra superflue l'élaboration de projets d'agglomération distincts car les conceptions régionales se substitueront à de tels documents. A cet égard, les éléments qui ne concernent que le périmètre de l'agglomération au sens strict selon l'OFS (susceptibles de bénéficier de subventions de la Confédération) devront être désignés spécialement ou résumés dans un chapitre à part à l'intention des instances fédérales. L'alinéa 2 indique donc clairement que les CRTU contiennent les projets d'agglomération au sens du droit fédéral (art. 17a ss de la loi concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire). Le canton établit une synthèse des six projets d'agglomération bernois. Il détermine les priorités et adresse les CRTU aux instances fédérales compétentes en tant que projets d'agglomération en vue de la conclusion des conventions pluriannuelles sur le cofinancement des infrastructures par la Confédération. Il a d'ores et déjà été décidé, dans le cadre du projet bernois de mise en œuvre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)⁹⁶, qu'il appartiendrait non pas aux conférences régionales ou à d'autres organisations régionales mais au canton de jouer vis-à-vis de la Confédération le rôle d'organisme responsable ayant droit à des subventions dans le cadre du cofinancement, par cette dernière, des infrastructures destinées au trafic d'agglomération.

Alinéa 3

L'alinéa 3 porte sur les consignes que le Conseil-exécutif impose en vue de l'élaboration des CRTU, afin d'en garantir la cohérence. Elles ont déjà fait l'objet d'un commentaire détaillé au chapitre 3.4. Là où il existe des conférences régionales, le canton est tenu, de par la loi, de les entendre avant d'édicter ses consignes; ainsi, leur rôle de partenaires privilégiés dans les processus de planification et d'aménagement est souligné. Par contre, le canton fixe directement ses consignes applicables aux régions qui ne se sont pas dotées d'une conférence régionale, car une audition des organisations régionales en présence, vu leur grand nombre et les divergences d'intérêts qui peuvent exister, est impossible déjà du simple fait de la brièveté des délais.

Alinéa 4

L'alinéa 4 fixe les grandes lignes de la procédure pour les régions dotées d'une conférence régionale. Les étapes sont au nombre de quatre:

⁹⁶ Cf. rapport du Conseil-exécutif du 9 août 2006 concernant la révision partielle de l'article 101 de la loi sur les constructions en vue de la mise en œuvre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT).

- La première étape, soit l'élaboration de la CRTU, est placée sous l'égide de l'assemblée régionale ou de la commission. Une étroite collaboration avec les services cantonaux spécialisés est indispensable à cet égard, collaboration qui s'est d'ores et déjà instaurée lors de la préparation des projets d'agglomération "transports et urbanisation".
- Au cours de la deuxième étape, le canton vérifie que les CRTU des différentes régions soient compatibles entre elles et avec les plans cantonaux, en particulier le plan directeur, les plans établis dans le domaine des transports et la planification financière. Il procède à une synthèse et aux corrections nécessaires le cas échéant, et fixe des priorités. Les Directions compétentes en matière d'aménagement et de transports conduisent le processus, mais font également appel à la Direction des finances et à celle de l'économie publique. Une proposition est ensuite adressée au Conseil-exécutif.
- La troisième étape consiste, pour les régions, à adapter au besoin leur CRTU sur la base de l'examen et de l'appréciation du canton. Les mesures et les réglementations figurant dans les CRTU sont ensuite arrêtées par l'organe compétent de la conférence régionale sous forme de plan directeur partiel.
- Lors de la quatrième étape, le plan directeur régional partiel est remis au canton pour approbation. L'OACOT, qui est compétent en l'espèce (art. 61 LC), est tenu de respecter la synthèse et l'ordre de priorité établis par le Conseil-exécutif. L'approbation cantonale confère à la CRTU – et plus précisément aux mesures et aux réglementations qu'elle énonce – un caractère obligatoire pour les autorités.

Alinéa 5

L'alinéa 5 fixe la procédure applicable aux régions qui n'ont pas (encore) de conférence. Dans un tel cas, le Conseil-exécutif se charge de l'élaboration de la CRTU en collaboration avec les conférences régionales des transports et les régions d'aménagement. Les travaux ont alors lieu sous la houlette du canton.

Alinéa 6

Une exécution par substitution est prévue en cas de non-respect, par les régions, du calendrier ou des consignes gouvernementales au sens de l'alinéa 3. On ne saurait en effet exclure que les acteurs régionaux ne parviennent pas à se mettre d'accord à temps, ou alors que de petites adaptations du document soient nécessaires à court terme, par exemple pour respecter des plans fédéraux, et qu'une région ne soit pas en mesure de réagir suffisamment tôt.

Article 98b (nouveau)

Les conférences régionales – et seulement elles – peuvent désormais édicter des plans de quartier régionaux afin de sauvegarder des intérêts régionaux (cf. chapitre 3.3). Cet instrument de planification est créé avec la présente disposition, qui se fonde sur les prescriptions relatives au plan de quartier cantonal (art. 102 LC).

Alinéa 1

L'instrument du plan de quartier régional permet à une conférence régionale d'affecter un secteur à une zone précise de manière contraignante pour les propriétaires fonciers, si la commune concernée ne le fait pas, afin de sauvegarder des intérêts régionaux. Le recours à un tel instrument est envisageable par exemple pour le classement de parcelles d'une certaine importance en zone d'habitation ou en zone d'artisanat lorsque le choix du site en question est imposé par le plan directeur, cantonal ou régional, du fait notamment qu'il est particulièrement bien desservi par les infrastructures des transports. Si la commune n'agit pas d'elle-même, l'intérêt

régional peut commander le classement en zone à bâtir et l'utilisation des terrains. Par ailleurs, un plan de quartier régional peut s'avérer nécessaire à la préservation d'intérêts régionaux dans les cas prévus par la liste non exhaustive de l'article 102, alinéa 1 LC.

Alinéa 2

Un plan de quartier régional déploie les mêmes effets juridiques que les plans de quartier communaux. Concrètement, cela signifie que pour sauvegarder des intérêts régionaux, la conférence régionale peut édicter des réglementations contraignantes pour les propriétaires fonciers si la ou les communes concernées n'interviennent pas à temps, le cas échéant contre leur volonté. La décision, prise par l'assemblée régionale à la majorité simple, est soumise au référendum facultatif selon les dispositions de la loi sur les communes (cf. art. 146, al. 2, lit. a et 150 ss LCo). Dans la pratique, l'édiction d'un plan de quartier régional devrait rester plutôt exceptionnelle, mais elle n'en représente pas moins une démarche qui restreint l'autonomie des communes concernées en faveur d'intérêts supracommunaux ou régionaux.

Alinéa 3

S'agissant de la procédure d'édiction d'un plan de quartier régional, il est renvoyé aux articles 58 ss LC. Ainsi, les prescriptions relatives à la participation publique, à l'examen préalable par le canton, au dépôt public pendant lequel des oppositions peuvent être formées et à l'approbation cantonale sont également applicables en l'espèce. De même, la décision d'approbation de l'OACOT est susceptible de recours administratif devant la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques et les personnes habilitées à saisir cette dernière sont, conformément aux articles 58 ss LC applicables par analogie, les opposants dans le cadre des griefs qu'ils avaient invoqués dans leur opposition, la conférence régionale elle-même et les communes concernées par un plan de quartier régional (cf. art. 61a LC). Le référendum facultatif est expressément réservé: l'édiction d'un plan de quartier régional lui est soumise de par la loi (cf. commentaire de l'art. 146, al. 2, lit. a LCo au chapitre 8.4).

Article 101

Alinéa 3

Le renvoi à l'article 98a indique clairement que les conférences régionales doivent, à l'instar des communes, être entendues en leur qualité d'organismes responsables des projets d'agglomération (sous forme de CRTU).

Article 117

Alinéa 1

Il convient de préciser que non seulement les régions d'aménagement, mais aussi les conférences régionales peuvent édicter des conceptions et des plans sectoriels pour l'équipement et la mise en valeur des zones réservées à la détente.

L'alinéa 2 reste inchangé.

Alinéa 3

Les mesures portant sur l'équipement et la mise en valeur des zones réservées à la détente peuvent désormais aussi être prises par le biais d'un plan de quartier régional (cf. art. 98b, al. 1,

lit. *d* LC), comme le précise expressément l'alinéa 3. Dans un souci d'exhaustivité, la mention du plan de quartier cantonal (art. 102, al. 1, lit. *d* LC), qui faisait défaut jusqu'ici, est ajoutée.

Article 146

Dans la présente disposition relative à l'adaptation des plans et des prescriptions des communes et des régions, la mention des régions d'aménagement doit être complétée par celle des conférences régionales en tant que responsables de l'aménagement, ce qui implique la nouvelle formulation du titre marginal ainsi que l'adaptation des alinéas 1 et 2, lettres *b* et *c*.

Autres articles

Diverses dispositions doivent, à l'instar des articles 55, 61 et 98 LC par exemple, être complétées par la mention des conférences régionales susceptibles de se substituer aux régions d'aménagement existantes. Il s'agit des articles suivants: 53, alinéa 2 (portée de l'aménagement), 54, alinéa 1 (principes de l'aménagement), 57, alinéas 1 et 2 (définition des plans), 58, alinéa 5 (procédure de participation), 59, alinéa 2 (examen préalable), 61a, alinéa 2, lettre *b* (qualité pour recourir), 99, alinéa 3, lettre *a* (tâches de l'aménagement cantonal), 102, alinéa 4 (recours contre le plan de quartier cantonal), 103 (plan directeur selon la LAT), 104, alinéas 1 et 2 (procédure d'édiction du plan directeur), 138, alinéas 2 et 3 (principes de la prise en charge des coûts), 139, alinéa 1, lettres *a* et *b* (subventions cantonales en faveur des plans et projets régionaux), 140, alinéa 1, lettre *c* (prise en compte des frais de secrétariat), 140, alinéa 2 (droit des régions d'être entendues avant que l'ordonnance ne soit modifiée) et 149, alinéa 1 (disposition transitoire concernant les plans et prescriptions existants).

8.5.5 Loi sur les transports publics (LCTP)

Vue d'ensemble

Il est prévu que les conférences régionales reprennent obligatoirement les tâches liées aux transports publics – outre les tâches d'encouragement des activités culturelles (cf. paragraphe 8.5.3) et d'urbanisation (cf. paragraphe 8.5.4). Elles deviennent automatiquement compétentes, en particulier, pour harmoniser le développement des transports et du milieu bâti dans le cadre des conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU), pour élaborer les programmes d'offre régionale de transports qui serviront de base à la planification cantonale de l'offre de transports publics à moyen terme, de même que pour accomplir les autres tâches énumérées à l'article 16, alinéa 3 de la loi sur les transports publics (LCTP)⁹⁷. Les rapports de planification prévus à l'article 13 LCTP ne sont pas directement touchés par les CRTU, mais il s'agira de décider, lors de la seconde étape des réformes (cf. chapitre 3.4), de quelle manière ces conceptions doivent s'inscrire dans la palette des instruments d'aménagement existants. Une fois créées, les conférences régionales se substituent donc aux conférences régionales des transports dont elles reprennent les tâches et les droits (cf. chapitre 3.3 et chapitre 8.4, commentaire de l'art. 141 LCo). Ce changement requiert une adaptation de la loi sur les transports publics.

⁹⁷ Loi du 16 septembre 1993 sur les transports publics (LCTP, RSB 762.4).

Article 16a (nouveau)

Alinéa 1

Dès sa mise sur pied, une conférence régionale se substitue de par la loi à la conférence régionale des transports (CRT) existant dans le périmètre en question, et en reprend automatiquement les droits et les devoirs. Ainsi, elle devient immédiatement la seule interlocutrice pouvant prétendre à des subventions et la seule partenaire contractuelle du canton. Dans le cas, par contre, où aucune conférence régionale n'est (encore) créée, la CRT continue d'assumer les tâches énumérées à l'article 16, alinéa 3 LCTP; il lui incombe en outre de veiller à l'harmonisation du développement des transports et du milieu bâti et donc d'élaborer les CRTU. L'introduction du modèle de la conférence régionale étant facultative, il y a lieu de partir du principe que pendant une période transitoire, conférences régionales et CRT cohabiteront à l'intérieur du canton.

Alinéa 2

S'agissant de la constitution, de l'organisation ainsi que des droits de participation du corps électoral et des autorités des communes, il est possible de renvoyer intégralement aux dispositions de la loi sur les communes. Les conférences régionales sont par ailleurs expressément exclues du champ d'application des dispositions de nature organisationnelle de l'article 16, alinéas 1 et 2 LCTP, qui ne concernent que les CRT.

Article 18 (titre marginal)

Le titre marginal précise que l'article traite des prestations supplémentaires de transport régional qui ont un caractère obligatoire sur proposition de la *conférence régionale des transports*, afin d'opérer la distinction nécessaire par rapport aux prestations supplémentaires décidées par la conférence régionale en application du nouvel article 18a. Sur le plan matériel, l'article 18 ne subit aucune modification.

Article 18a (nouveau)

Alinéa 1

La présente disposition accorde aux conférences régionales la possibilité de décider des prestations supplémentaires de transport régional au sens de l'article 3, alinéa 2 LCTP, clé de répartition des coûts comprise, sous réserve du référendum facultatif (cf. al. 2). Elle va donc plus loin que l'article 18 applicable aux CRT, sur lequel elle se fonde, puisque ce dernier prévoit uniquement que les CRT peuvent proposer des prestations aux communes.

Alinéa 2

Le référendum facultatif auquel sont soumises les décisions des conférences régionales sur des prestations supplémentaires de transport régional et les clés de répartition des coûts applicables garantit la légitimité démocratique nécessaire, notamment dans le cas des communes qui sont liées par la décision sans l'avoir acceptée. Il rend superflue l'adoption d'une réglementation semblable à celle qui vaut pour les CRT, selon laquelle le Conseil-exécutif peut, à certaines conditions, obliger les autres communes à participer au financement (cf. art. 18, al. 2 LCTP).

8.5.6 Loi cantonale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne (LCIM)

Le canton de Berne compte dix régions de montagne au sens de la loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne (LIM)⁹⁸, qui revêtent la forme juridique de l'association. En vertu de l'article 15 LIM, chaque région institue un organisme de développement régional doté de la personnalité juridique et disposant d'un secrétariat régional. Les conférences régionales – voire les sous-conférences – créées sur la base de la révision de la loi sur les communes satisfont à de telles exigences. Il s'agit en effet de collectivités de droit public (communal) au sens de l'article 2, alinéa 1, lettre k LCo dotées de la personnalité juridique et comportant un secrétariat (cf. art. 144, al. 1, lit. e LCo). Selon l'article 4 LIM, la Confédération peut octroyer une aide aux investissements sous forme de prêt aux régions, aux communes, aux collectivités publiques, aux corporations de droit privé et aux particuliers.

Si une conférence régionale est introduite dans le périmètre d'une région de montagne, cette dernière a plusieurs options (cf. détails au paragraphe 3.2.3 supra). Elle peut conserver ses structures actuelles, mais en cédant à la conférence régionale ses compétences en matière de planification directrice et d'harmonisation du développement des transports et de l'urbanisation (art. 97a LC, cf. paragraphe 8.5.4). Elle reste compétente, pour sa part, en matière de planification et de développement des mesures de promotion (programmes de développement, programmes d'action pluriannuels, projets d'aide aux investissements) pour les périmètres définis par la LIM. Son secrétariat continue par ailleurs de recevoir les subventions fédérales et cantonales pour ses coûts de fonctionnement.

La présente modification de la loi sur les communes permet également aux régions de montagne de transférer leurs tâches aux conférences régionales ou à des sous-conférences, et il convient d'adapter dans ce sens la loi cantonale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne (LCIM)⁹⁹.

Article 5a (nouveau)

Alinéa 1

Cette nouvelle disposition garantit que les tâches, les compétences et les droits d'une région de montagne au sens de la loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne (LIM) puissent au besoin être transférés à une conférence régionale ou à une sous-conférence. La condition, à cet égard, est que les communes de la région de montagne (définie par le droit fédéral) décident un tel transfert et que la conférence régionale prenne les mesures organisationnelles nécessaires dans son règlement d'organisation (art. 143, al. 3 LCo). En tout état de cause, l'intégration des tâches de promotion des régions de montagne dans les structures de la conférence régionale est *facultative*.

En cas de transfert des tâches à la conférence régionale, le règlement d'organisation de cette dernière doit préciser en particulier si la sous-conférence, en tant qu'organisme de développement régional au sens de la loi fédérale, est dotée de son propre secrétariat ou si elle fait appel à celui de la conférence régionale. Les subventions cantonales destinées à la préparation et à

⁹⁸ Loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne (LIM, RS 901.1).

⁹⁹ Loi cantonale du 16 juin 1997 sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne (LCIM, RSB 902.1).

la réalisation des programmes de développement sont versées au secrétariat désigné par la conférence régionale.

Alinéa 2

Afin de faciliter l'adoption progressive de nouvelles structures, les entités existantes bénéficient pendant une période transitoire de trois ans au plus des mêmes subventions cantonales que précédemment en faveur de leurs secrétariats. La période transitoire commence au moment du transfert des tâches de la région de montagne (selon la LIM) à la conférence régionale ou le cas échéant à une sous-conférence. Ce transfert n'étant pas obligatoire, la présente prescription ne devient applicable qu'en cas d'intégration effective. Elle se justifie en raison de la complexité de la mise en place d'une conférence régionale et de l'organisation de son secrétariat.

8.6 Dispositions transitoires et dispositions finales

Entrée en vigueur

La modification de la loi sur les communes (LCo) doit entrer en vigueur le plus rapidement possible, soit le 1^{er} janvier 2008, en même temps que celle de la Constitution cantonale (ConstC), afin de permettre à des conférences régionales de voir le jour au printemps 2008 déjà. Le respect de ce calendrier implique que le Conseil-exécutif puisse arrêter la date de l'entrée en vigueur dans le courant de l'automne 2007 au plus tard. Le présent projet porte sur une réforme complexe, de sorte qu'il est judicieux de confier au gouvernement le soin de déterminer cette date. A cela s'ajoute que de nombreuses adaptations devront être apportées à diverses ordonnances et que l'administration devra prendre toute une série de mesures organisationnelles sur la base de décisions du Conseil-exécutif.

9 Proposition

Au vu des considérations qui précèdent, le Conseil-exécutif propose l'approbation des modifications de la Constitution cantonale et de la loi sur les communes.

Il est par ailleurs proposé de soumettre la modification de la loi sur les communes à la votation populaire obligatoire en application de l'article 61, alinéa 2 ConstC¹⁰⁰. De la sorte, le corps électoral consulté au sujet du nouvel article 110a ConstC consacré à la coopération régionale pourra également se prononcer sur les adaptations législatives qui lui sont liées, et en particulier sur celle de la loi sur les communes. Ainsi, la décision politique sera prise en une seule fois, ce qui est opportun au vu des interconnexions entre les projets d'une part, et permet des économies de procédure d'autre part. Dans le canton de Berne, les projets de loi sont soumis au référendum facultatif (art. 62, al. 1, lit. a ConstC). Le Grand Conseil a toutefois la possibilité de décider que le corps électoral se prononcera obligatoirement sur un projet de loi. Depuis le 1^{er} juin 2006, le nombre de députés devant approuver une telle décision est passé à 100 (cf. art. 61, al. 2 ConstC dans sa teneur du 22 septembre 2002).

Berne, le 18 octobre 2006

Au nom du Conseil-exécutif,

le président: *Luginbühl*

le chancelier: *Nuspliger*

¹⁰⁰ RSB 101.1.

10 Abréviations

ACE	Arrêté du Conseil-exécutif
ARE	Office fédéral du développement territorial (anciennement ODT)
CAF	Conseil des affaires francophones du district bilingue de Bienne
CE	Conseil-exécutif du canton de Berne
CJB	Conseil du Jura bernois
Conférence régionale	Nouvelle collectivité de droit communal proposée en vue de la coopération intercommunale sur une base contraignante
ConstC	Constitution cantonale du 6 juin 1993 (RSB 101.1)
CRT	Conférence régionale des transports: en vertu de la loi sur les transports publics, il existe six CRT dans le canton; elles sont chargées d'élaborer des programmes d'offre régionale à l'attention du canton.
CRTU	Conception régionale des transports et de l'urbanisation
CTA	Conférence tripartite sur les agglomérations (Confédération – cantons – villes / communes) (cf. www.cdc.ch)
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
GC	Grand Conseil du canton de Berne
JCE	Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques du canton de Berne
LC	Loi du 9 juin 1985 sur les constructions (RSB 721.0)
LCIM	Loi cantonale du 16 juin 1997 sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne (RSB 902.1)
LCo	Loi du 16 mars 1998 sur les communes (RSB 170.11)
LCTP	Loi du 16 septembre 1993 sur les transports publics (RSB 762.4)
LEAC	Loi du 11 février 1975 sur l'encouragement des activités culturelles (RSB 423.11)
LIM	Loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne (RS 901.1)
LIn	Loi du 2 novembre 1993 sur l'information du public (loi sur l'information, RSB 107.1)
LStP	La loi du 13 septembre 2004 sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne (loi sur le statut particulier) (entre en vigueur le 1 ^{er} janvier 2006)
OACOT	Office des affaires communales et de l'organisation du territoire du canton de Berne
OPC	Office des ponts et chaussées du canton de Berne
OTP	Office des transports publics du canton de Berne
PA T+U	Projet d'agglomération "transports et urbanisation"; planification coordonnée du développement des transports et du milieu bâti exigée par la Confédération, notamment dans la perspective du versement de subventions fédérales
PCR	Périmètre de la conférence régionale
ROB	Recueil officiel des lois bernoises
RSB	Recueil systématique des lois bernoises
RTP	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (cf. www.nfa.ch)
SACR	Stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale
T+U	Transports et urbanisation
TP	Transports publics
TTE	Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie du canton de Berne
VRB	Association "Verein Region Bern"
WRT	Espace économique de Thoun (Wirtschaftsraum Thun)

11 Annexe I: Pondération des voix des communes

Pondération des voix des communes en fonction de leur importance démographique conformément à l'article 148 de la loi sur les communes (population au 1^{er} janvier 2005)

Conférence régionale de l'Oberland oriental

Communes	Population au 1.1.2005	Voix (selon la population de 2005)
Saxeten	129	1
Lütschenthal	258	1
Gadmen	273	1
Gündlischwand	276	1
Guttannen	327	1
Niederried b. I.	359	1
Därlichen	385	1
Iseltwald	399	1
Gsteigwiler	405	1
Oberried a. Br.	474	1
Hofstetten b. Br.	547	1
Brienzwiler	564	1
Schwanden b. Br.	596	1
Schattenhalb	620	1

Habkern	650	1
Leissigen	931	1
Innertkirchen	960	1
Beatenberg	1 187	2
Hasliberg	1 223	2
Bönigen	2 248	2
Wilderswil	2 346	2
Lauterbrunnen	2 568	2
Ringgenberg	2 594	2
Brienz	2 945	2
Matten	3 628	2
Grindelwald	3 815	2
Meiringen	4 688	3
Interlaken	5 206	3
Unterseen	5 401	3
29 communes	46 002	44

Conférence régionale de Thoue – Oberland occidental

Communes	Population au 1.1.2005	Voix (selon la population de 2005)			
			Burgstein	1 053	2
			Kandergrund	1 092	2
Kienersrüti	49	1	Blumenstein	1 170	2
Teuffenthal	188	1	Kandersteg	1 193	2
Pohlern	225	1	St. Stephan	1 343	2
Zwieselberg	239	1	Boltigen	1 418	2
Schwendibach	261	1	Buchholterberg	1 480	2
Oberstocken	264	1	Uttigen	1 736	2
Wachsendorn	266	1	Erlenbach	1 747	2
Horrenbach-Buchen	285	1	Aeschi bei Spiez	1 967	2
Niederstocken	287	1	Sefligen	2 037	2
Forst-Längenbühl ¹⁰¹	720	1	Diemtigen	2 091	2
Höfen	399	1	Thierachern	2 102	2
Oberlangenegg	479	1	Oberhofen	2 251	2
Homberg	495	1	Wimmis	2 289	2
Eriz	516	1	Lenk	2 323	2
Heiligenschwendi	656	1	Wattenwil	2 696	2
Uebeschi	691	1	Zweisimmen	2 973	2
Fahrni	721	1	Reichenbach	3 342	2
Gurzelen	756	1	Adelboden	3 686	2
Oberwil i. S.	805	1	Hilterfingen	3 921	2
Amsoldingen	806	1	Sigriswil	4 454	3
Lauenen	812	1	Heimberg	5 502	3
Därstetten	882	1	Uetendorf	5 782	3
Krattigen	916	1	Frutigen	6 648	3
Unterlangenegg	917	1	Saanen	6 761	3
Reutigen	926	1	Spiez	12 249	5
Gsteig	950	1	Steffisburg	15 030	6
			Thun	41 000	15
			55 communes	155 847	109

¹⁰¹ Les communes municipales de Forst (357 hab.) et de Längenbühl (363 hab.) ont fusionné avec effet au 1^{er} janvier 2007 en une commune municipale de Forst-Längenbühl.

Conférence régionale de Berne – Mittelland

Communes	Population au 1.1.2005	Voix (selon la population de 2005)
Clavaleyres	54	1
Ballmoos	54	1
Scheunen	71	1
Deisswil b. M.	80	1
Wiggiswil	95	1
Diemerswil	185	1
Lohnstorf	194	1
Mühledorf	233	1
Jaberg	234	1
Häutligen	241	1
Gelterfingen	247	1
Noflen	248	1
Mülchi	250	1
Gurbrü	255	1
Kirchenturnen	281	1
Golaten	300	1
Aeschlen	311	1
Zauggenried	314	1
Oberhünigen	321	1
Limpach	327	1
Tägertschi	329	1
Etzelkofen	350	1
Belpberg	370	1
Schalunen	378	1
Freimettigen	380	1
Bleiken b. O.	394	1
Iffwil	399	1
Kriechenwil	399	1
Wileroltigen	417	1

Münchenwiler	417	1
Rüti b. R.	420	1
Rümligen	453	1
Büren zum Hof	455	1
Albligen	484	1
Allmendingen	488	1
Trimstein	494	1
Zuzwil	504	1
Brenzikofen	518	1
Mirchel	521	1
Niedermuhlern	525	1
Herbligen	534	1
Münchringen	544	1
Mattstetten	565	1
Oppligen	610	1
Niederhünigen	636	1
Landiswil	653	1
Schlosswil	661	1
Kiesen	724	1
Oberthal	789	1
Kirchdorf	841	1
Oberbalm	880	1
Kaufdorf	890	1
Grafenried	912	1
Gerzensee	977	1
Arni (BE)	982	1
Bäriswil	1 035	2
Wald	1 105	2
Frauenkappelen	1 280	2
Ferenbalm	1 293	2
Mühlethurnen	1 305	2

Linden	1 318	2
Bowil	1 420	2
Zäziwil	1 544	2
Guggisberg	1 633	2
Fraubrunnen	1 691	2
Rüschegg	1 711	2
Biglen	1 751	2
Walkringen	1 867	2
Rüeggisberg	1 931	2
Riggisberg	1 976	2
Toffen	2 308	2
Meikirch	2 444	2
Rubigen	2 493	2
Kirchlindach	2 586	2
Mühleberg	2 703	2
Laupen	2 715	2
Oberdiessbach	2 788	2
Stettlen	2 949	2
Grosshöchstetten	3 129	2
Moosseedorf	3 437	2
Kehrsatz	3 695	2
Bremgarten	3 818	2
Wichtrach	3 909	2

Jegenstorf	4 181	3
Neuenegg	4 521	3
Konolfingen	4 667	3
Vechigen	4 702	3
Urtenen	5 337	3
Bolligen	6 142	3
Wahlern	6 301	3
Wohlen	9 155	4
Belp	9 485	4
Münchenbuchsee	9 519	4
Zollikofen	9 548	4
Ittigen	10 919	5
Münsingen	10 993	5
Worb	11 063	5
Muri	12 567	5
Ostermundigen	15 282	6
Köniz	37 067	14
Bern	122 304	42
101 communes	379 775	230

Conférence régionale de l'Emmental

Communes	Population au 1.1.2005	Voix (selon la population de 2005)
Rumendingen	87	1
Mötschwil	119	1
Oberösch	124	1
Rüti b. L.	156	1
Willadingen	173	1
Hellsau	187	1
Niederösch	226	1
Höchstetten	282	1
Zielebach	337	1
Kernenried	448	1
Alchenstorf	548	1
Wiler b. Utzenstorf	794	1
Schangnau	932	1
Aefligen	1 013	2
Dürrenroth	1 018	2
Trachselwald	1 058	2
Affoltern	1 167	2
Röthenbach i. E.	1 311	2
Lyssach	1 369	2
Trub	1 468	2
Ersigen	1 474	2

Trubschachen	1 543	2
Heimiswil	1 591	2
Hindelbank	2 002	2
Koppigen	2 007	2
Wynigen	2 038	2
Rüdtligen-Alchenflüh	2 126	2
Rüderswil	2 291	2
Krauchthal	2 345	2
Eggwil	2 521	2
Lauperswil	2 659	2
Signau	2 741	2
Bätterkinden	2 780	2
Oberburg	2 829	2
Hasle b. B.	2 965	2
Rüegsau	3 047	2
Utzenstorf	3 763	2
Lützelflüh	4 062	3
Sumiswald	5 140	3
Kirchberg	5 450	3
Langnau	8 699	4
Burgdorf	14 757	6
42 communes	91 647	80

Conférence régionale de la Haute-Argovie

Communes	Population au 1.1.2005	Voix (selon la population de 2005)
Berken	52	1
Hermiswil	110	1
Untersteckholz	157	1
Busswil b. M.	191	1
Reisiswil	200	1
Wolfsberg	203	1
Farnern	214	1
Wanzwil	223	1
Bollodingen	224	1
Walliswil b. N.	237	1
Oeschenbach	270	1
Graben	313	1
Röthenbach b. H.	338	1
Wangenried	383	1
Obersteckholz	390	1
Heimenhausen	415	1
Schwarzhäusern	438	1
Leimswil	453	1
Rohrbachgraben	455	1
Rumisberg	478	1
Auswil	483	1
Bettenhausen	498	1
Kleindietwil	508	1
Rütschelen	534	1
Walterswil	552	1
Walliswil b. W.	569	1
Ochlenberg	620	1
Inkwil	643	1
Bannwil	651	1
Bleienbach	696	1
Gondiswil	729	1
Oberönz	882	1
Ursenbach	914	1
Thörigen	1 025	2
Wyssachen	1 227	2
Attiswil	1 379	2
Rohrbach	1 401	2
Seeberg	1 421	2
Oberbipp	1 431	2
Niederönz	1 441	2
Melchnau	1 493	2
Eriswil	1 516	2
Wynau	1 712	2
Wangen a. A.	1 968	2
Madiswil ¹⁰²	2 121	2
Wiedlisbach	2 202	2
Lotzwil	2 369	2
Thunstetten	2 995	2
Roggwil	3 743	2
Niederbipp	3 909	2
Aarwangen	4 089	3
Huttwil	4 731	3
Herzogenbuchsee	5 470	3
Langenthal	14 185	6
54 communes	75 851	82

¹⁰² Les communes municipales de Gutenberg (120 hab.) et de Madiswil (2001 hab.) ont fusionné avec effet au 1^{er} janvier 2007 en une commune municipale de Madiswil.

Conférence régionale de Biel/Bienne – Seeland – Jura bernois

Communes	Population au 1.1.2005	Voix (selon la population de 2005)
Monible	36	1
Rebévelier	49	1
Schelten	51	1
Meienried	56	1
Seehof	81	1
Sornetan	119	1
Souboz	122	1
Mont-Tramelan	132	1
Châtelat	136	1
Champoz	162	1
Bangerten	163	1
Saules	164	1
Pontenet	203	1
Romont	212	1
Corcelles	223	1
Roches	242	1
Ruppoldsried	256	1
Hermrigen	265	1
Sorvilier	278	1
Niederried b. K.	279	1
Tüscherz-Alfermée	290	1
Loveresse	318	1
Epsach	327	1
Belprahon	330	1
Grandval	340	1
Eschert	359	1
Bühl	375	1
Plagne	392	1

Merzligen	401	1
Treiten	412	1
Hagneck	416	1
Vauffelin	433	1
Diesse	437	1
Finsterhennen	442	1
Scheuren	451	1
Tschugg	452	1
La Heutte	489	1
Perrefitte	497	1
Cormoret	502	1
Ligerz	530	1
Lüscherz	539	1
La Ferrière	544	1
Crémines	547	1
Wengi	584	1
Siselen	596	1
Saicourt	603	1
Jens	605	1
Brüttelen	623	1
Schwadernau	647	1
Lamboing	664	1
Gals	686	1
Nods	693	1
Cortébert	736	1
Gampelen	757	1
Renan	766	1
Büetigen	772	1
Oberwil b. B.	776	1
Vinelz	777	1

Prêles	828	1
Diessbach b. B.	832	1
Twann	843	1
Mörigen	844	1
Walperswil	847	1
Rüti b. B.	850	1
Villeret	883	1
Bargen	926	1
Erlach	1 111	2
Kappelen	1 118	2
Sonvilier	1 132	2
Meinisberg	1 165	2
Leuzigen	1 172	2
Müntschemier	1 181	2
Radelfingen	1 195	2
Courtelary	1 218	2
Orvin	1 218	2
Sutz-Lattrigen	1 253	2
Bellmund	1 306	2
Dotzigen	1 312	2
Péry	1 358	2
Court	1 368	2
Corgémont	1 496	2
Kallnach	1 522	2
Arch	1 578	2
Aegerten	1 650	2
Sonceboz-Sombeval	1 694	2
Bévilard	1 697	2
Safnern	1 788	2
Malleray	1 902	2
Busswil b. B.	1 952	2

Rapperswil	2 110	2
Worben	2 166	2
Evilard	2 312	2
Reconvilier	2 346	2
Täuffelen	2 490	2
Orpund	2 527	2
Studen (BE)	2 566	2
Grossaffoltern	2 830	2
Ins	2 927	2
Port	2 928	2
Seedorf	2 960	2
Büren a. A.	3 195	2
Schüpfen	3 275	2
Pieterlen	3 295	2
Tavannes	3 354	2
La Neuveville	3 459	2
Ipsach	3 593	2
Brügg	3 909	2
Aarberg	3 969	2
Tramelan	4 274	3
Lengnau	4 416	3
St-Imier	4 762	3
Nidau	6 909	3
Moutier	7 597	4
Lyss	10 869	5
Biel	48 642	17
115 communes	206 256	188



Loi sur les communes (LCo) (Modification)

**Loi sur les communes (LCo)
(Modification)**

Le Grand Conseil du canton de Berne,

sur proposition du Conseil-exécutif,

arrête:

I.

La loi du 16 mars 1998 sur les communes (LCo) est modifiée comme suit:

Art. 2 ¹ La présente loi s'applique
a à *g* inchangées,
h aux sections de commune,
i aux corporations de digues et
k aux conférences régionales.

² Ne concerne que le texte allemand.

³ Sous réserve de prescriptions spéciales, les dispositions générales de la présente loi s'appliquent par analogie à toutes les collectivités de droit communal énumérées à l'alinéa 1, lettres *a* à *i*.

Art. 7 La coopération intercommunale peut revêtir les formes suivantes:
a et *b* inchangées,
c ne concerne que le texte allemand,
d inchangée.

8. Conférences régionales

But, tâches, arrêtés

Art. 137 ¹ Les conférences régionales sont destinées à favoriser l'accomplissement efficace des tâches incombant aux communes concernées.

² Elles accomplissent les tâches que leur délèguent le canton et les communes.

³ Les arrêtés des conférences régionales sont contraignants.

Création et dissolution

Art. 138 ¹ Une conférence régionale est créée par un arrêté des communes et du corps électoral.

² Le Conseil-exécutif ordonne une votation populaire régionale sur la créa-

tion d'une conférence régionale lorsque l'accomplissement efficace des tâches l'exige ou que plusieurs communes le demandent. Il statue définitivement sur l'organisation de la votation.

³ La conférence régionale décide sa dissolution lors d'une votation populaire régionale qu'elle a préalablement ordonnée.

⁴ La création et la dissolution d'une conférence régionale requièrent la majorité des votants et celle des communes du périmètre concerné.

⁵ La procédure de votation est régie par les dispositions de la législation sur les droits politiques applicables par analogie. Le droit de vote appartient aux personnes domiciliées dans le périmètre concerné qui ont le droit de vote en matière cantonale.

Périmètre

Art. 139 ¹ Le Conseil-exécutif fixe le périmètre de chacune des conférences régionales par voie d'ordonnance. Il entend les communes au préalable.

² Une conférence régionale comprend toutes les communes du périmètre concerné. Les dispositions contraires de la législation spéciale sont réservées.

³ Le Conseil-exécutif désigne les communes qui peuvent être simultanément membres de deux conférences régionales voisines (double affiliation).

Coopération trans-frontalière et recours à des tiers

Art. 140 ¹ Le Conseil-exécutif règle au moyen de traités avec les cantons concernés l'affiliation de communes extra-cantoniales à une conférence régionale bernoise ainsi que l'affiliation de communes bernoises à des organisations extra-cantoniales.

² Pour le traitement d'affaires suprarégionales, les conférences régionales peuvent faire appel à des conférences régionales ou à des communes voisines ou les consulter. Elles ne leur accordent toutefois pas le droit de vote.

Tâches

1. Tâches obligatoires

Art. 141 ¹ Les conférences régionales accomplissent en particulier les tâches obligatoires suivantes, conformément à la législation spéciale:

- a* l'élaboration des plans directeurs régionaux, la planification coordonnée des transports et l'urbanisation, ainsi que leur harmonisation mutuelle, et
- b* l'encouragement des activités culturelles à l'échelle régionale.

² La loi peut attribuer d'autres tâches obligatoires aux conférences régionales.

2. Autres tâches

Art. 142 ¹ Les communes peuvent déléguer d'autres tâches relevant de leur domaine de compétence aux conférences régionales.

² Les conférences régionales fixent par voie réglementaire les conditions du transfert des tâches, les modalités d'accomplissement de ces dernières ainsi que les conditions régissant l'affiliation et la sortie ultérieures de communes.

³ Les communes délèguent des tâches en approuvant les règlements ad hoc. La délégation n'engage que les communes consentantes.

⁴ Le règlement désigne les objets qui sont soumis à la votation populaire facultative.

Sous-conférences

Art. 143 (nouveau) ¹ Des sous-conférences peuvent être créées à l'intérieur d'une conférence régionale.

² La législation spéciale peut prévoir l'appartenance à une sous-conférence de communes sises dans un périmètre voisin (sous-conférence élargie).

³ Si la législation spéciale le prévoit, le règlement d'organisation peut confier l'accomplissement de tâches obligatoires à une sous-conférence.

⁴ Une sous-conférence regroupe les communes qui ont approuvé la délégation des tâches concernées ou qui sont tenues d'accomplir les tâches obligatoires pour lesquelles elle a été constituée.

⁵ Les dispositions relatives aux conférences régionales s'appliquent par analogie aux sous-conférences.

Organisation

Art. 144 (nouveau) ¹ Les organes d'une conférence régionale sont

- a le corps électoral,
- b les communes,
- c l'assemblée,
- d le directoire,
- e le secrétariat,
- f l'organe de contrôle et
- g les commissions, dans la mesure où elles ont un pouvoir décisionnel.

² L'assemblée régionale désigne un président ou une présidente. Les autres membres du directoire sont des personnes siégeant à l'assemblée régionale.

³ Au sein de la conférence régionale bilingue, les débats ont lieu en allemand (ou en dialecte) et en français; ils sont traduits simultanément dans l'autre langue. Les documents faisant l'objet des délibérations doivent être disponibles dans les deux langues.

⁴ Le Conseil-exécutif édicte un règlement d'organisation par voie d'ordonnance. Les conférences régionales peuvent adopter une réglementation contraire dans la mesure où l'ordonnance le permet. Cette réglementation est soumise à l'approbation du service cantonal compétent.

Assemblée régionale

1. Composition, droit de donner des instructions

Art. 145 (nouveau) ¹ Les présidents et les présidentes des conseils communaux siègent à l'assemblée régionale. En cas d'empêchement, ils sont représentés par le vice-président ou la vice-présidente, ou un autre membre du conseil communal désigné à cette fin de manière permanente.

² Le conseil communal peut donner des instructions contraignantes au représentant ou à la représentante de la commune au sein de l'assemblée.

2. Compétences

Art. 146 (nouveau) ¹ L'assemblée régionale est seule compétente pour

- a les objets mentionnés dans la législation spéciale,
- b l'approbation du budget, du compte annuel et des crédits d'engagement,
- c l'élection du directoire, des commissions et de l'organe de contrôle,
- d la constitution du secrétariat, sauf disposition contraire du règlement d'organisation.

² Elle est compétente sous réserve de la votation populaire facultative (art. 150) pour

- a les objets mentionnés dans la législation spéciale;
- b la modification ou l'abrogation des règlements qui confient l'accomplissement d'autres tâches à la conférence régionale, pour autant qu'ils ne soumettent pas de telles décisions à la votation obligatoire, ainsi que
- c l'édition ou la modification du règlement d'organisation (art. 144, al. 4).

³ L'assemblée régionale arrête les décisions pour autant que cette compétence ne soit pas attribuée à un autre organe par des prescriptions de la Confédération, du canton ou de la conférence régionale.

Commissions

Art. 147 (nouveau) ¹ L'assemblée régionale peut instituer des commissions.

² Elle en fixe les tâches, les compétences, l'organisation et la composition. Les dispositions de la législation spéciale sont réservées.

³ Le transfert de compétences décisionnelles aux commissions requiert une base dans le règlement d'organisation.

⁴ En cas de besoin, les commissions peuvent instituer des sections (sous-commissions) et faire appel à des tiers (représentations du canton et des régions voisines, spécialistes, etc.). Les tiers ne disposent pas du droit de vote.

Quorum et pondération des voix

Art. 148 (nouveau) ¹ L'assemblée régionale décide valablement lorsque la majorité des voix est représentée.

² Les votations ont lieu à la majorité des voix représentées. L'alinéa 4 est réservé.

³ Le droit de vote des communes est fixé comme suit:

<i>Taille démographique de la commune</i>	<i>Voix</i>
Jusqu'à 1000 habitants et habitantes:	1 voix
Par tranche supplémentaire de 3000 habitants et habitantes ou fraction de tranche, en sus:	1 voix

⁴ Les règles ci-dessous s'appliquent à la prise de décisions au sein de l'assemblée régionale de la conférence régionale bilingue de Biel/Bienne – Seeland – Jura bernois:

- a Si un arrêté de l'assemblée régionale sur une affaire concernant principalement le Jura bernois ne réunit pas la majorité des voix exprimées par les communes du Jura bernois, il est possible de demander qu'une autre réglementation soit soumise au vote.
- b Pour pouvoir faire usage de ce droit de participation particulier, dix communes du Jura bernois au moins doivent demander avant le vote que les voix soient comptées séparément.
- c La nouvelle décision est arrêtée à la majorité des voix représentées.

Votation populaire régionale

Art. 149 (nouveau) ¹ Des votations populaires régionales ont lieu sur

- a la création et la dissolution d'une conférence régionale,
- b les objets de référendums ayant abouti,
- c les initiatives, et
- d le transfert d'autres tâches à la conférence régionale (art. 142).

² Les votations sur les objets mentionnés à l'alinéa 1, lettres *a* à *c* ont lieu à la majorité des votants et à la majorité des communes concernées.

³ Les votations sur les objets mentionnés à l'alinéa 1, lettre *d* ont lieu à la majorité des votants pour chaque commune.

Référendum populaire
et référendum des
autorités

Art. 150 (nouveau) ¹ Dans les 90 jours à compter de la publication, deux pour cent du corps électoral ou dix pour cent des communes du périmètre concerné peuvent exiger une votation régionale sur les arrêtés de l'assemblée régionale concernant

- a* les objets mentionnés dans la législation spéciale;
- b* la modification ou l'abrogation de règlements qui confient l'accomplissement d'autres tâches à la conférence régionale, ainsi que
- c* l'édiction ou la modification du règlement d'organisation.

² Sauf réglementation contraire des communes, le conseil communal est compétent en matière de référendum des autorités.

Initiative populaire et
initiative des autorités

Art. 151 (nouveau) ¹ Cinq pour cent du corps électoral ou 20 pour cent des communes peuvent exiger par le biais d'une initiative

- a* un arrêté portant sur un objet mentionné dans la législation spéciale,
- b* l'édiction, la modification ou l'abrogation de règlements qui confient l'accomplissement d'autres tâches à la conférence régionale,
- c* l'édiction ou la modification du règlement d'organisation, et
- d* la dissolution de la conférence régionale.

² Sauf réglementation contraire des communes, le conseil communal est compétent en matière d'initiative des autorités.

³ L'initiative peut être conçue en termes généraux ou revêtir la forme d'un projet rédigé de toutes pièces; elle ne peut se rapporter à plus d'un objet et doit contenir une clause de retrait exempte de réserve ainsi que le nom des personnes habilitées à la retirer.

⁴ Les initiatives doivent être déposées au secrétariat six mois au plus tard après le début de la collecte de signatures.

⁵ Le directoire invalide toute initiative contraire à la loi ou irréalisable après avoir entendu le comité d'initiative.

⁶ Le corps électoral est appelé à se prononcer sur les initiatives valables lorsqu'elles portent sur un objet soumis à la votation obligatoire ou que l'assemblée régionale les a rejetées.

Disposition commune

Art. 152 (nouveau) ¹ L'assemblée régionale traite les référendums et les initiatives ayant abouti. Elle peut formuler des recommandations de vote à l'attention du corps électoral.

² Le directoire ordonne une votation populaire régionale dans les six mois à compter de la date du dépôt d'un référendum ou d'une initiative valables. Le droit de vote appartient aux personnes domiciliées dans le périmètre de la conférence régionale qui ont le droit de vote en matière cantonale.

³ L'objet d'un référendum ou d'une initiative est approuvé à la majorité des

votants et à la majorité des communes.

⁴ La procédure de votation est régie par les dispositions de la législation sur les droits politiques applicables par analogie.

Rapport de gestion,
droit à l'information et
à la consultation

Art. 153 (nouveau) ¹ Les conférences régionales rendent compte chaque année de leurs activités dans un rapport de gestion. Le cas échéant, ce rapport est soumis directement aux parlements communaux.

² Elles informent régulièrement le public de leurs activités et lui font part, à un stade précoce et de manière détaillée, des projets d'importance régionale.

³ Avant d'adopter des projets importants, elles consultent les services cantonaux compétents, les communes et au besoin les autres collectivités de droit communal, les partis politiques organisés à l'échelle régionale ainsi que d'autres milieux intéressés. Le cas échéant, elles consultent également les parlements communaux.

Finances

Art. 154 (nouveau) ¹ Les conférences régionales gèrent leurs finances conformément aux dispositions applicables aux communes.

² Le directoire est responsable de la gestion financière.

³ Les comptes sont vérifiés par un organe de contrôle indépendant.

Financement et répartition
des coûts

Art. 155 (nouveau) ¹ Les frais administratifs liés à la gestion d'une conférence régionale sont répartis entre les communes membres en fonction de leur importance démographique.

² L'importance démographique est déterminée en application de l'article 7 de la loi du 27 novembre 2000 sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC)¹.

³ Le canton accorde des subventions appropriées aux conférences régionales pour leurs frais administratifs. Les frais de traduction de la conférence régionale bilingue donnent droit à des subventions majorées.

⁴ Dans le domaine des tâches obligatoires, la répartition des coûts et le versement de subventions cantonales en faveur de projets sont régis par la législation spéciale.

⁵ Dans le domaine des autres tâches déléguées par les communes, le financement et la répartition des coûts sont régis par voie réglementaire.

Voies de droit

Art. 156 (nouveau) ¹ Les décisions des organes d'une conférence régionale sont susceptibles de recours administratif conformément aux dispositions de la loi du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA)².

² Le recours en matière communale peut être formé contre

- a les actes législatifs d'une conférence régionale;
- b les élections et votations auxquelles procède un organe d'une conférence régionale ainsi que les arrêtés et décisions qu'il rend en matière

¹ RSB 631.1

² RSB 155.21

d'élections et de votations;

c les autres arrêtés des organes d'une conférence régionale, lorsqu'aucun autre moyen de droit n'est recevable contre ceux-ci.

³ Le préfet ou la préfète de l'arrondissement administratif dans lequel la conférence régionale compte le plus d'habitants connaît des recours en matière communale.

⁴ Pour le surplus, les articles 92 ss s'appliquent par analogie.

Responsabilité

Art. 157 (nouveau) ¹ La conférence régionale répond de ses engagements sur sa fortune. La responsabilité civile est régie par l'article 84.

² En cas de liquidation d'une conférence régionale, les communes membres répondent solidairement des engagements existant au moment de la dissolution.

³ La liquidation incombe au directoire.

⁴ Tout excédent de fortune ou de dettes est réparti entre les communes au pro rata des contributions qu'elles ont versées (art. 155, al. 1) au cours des deux dernières années.

Surveillance

Art. 158 (nouveau) ¹ Les conférences régionales sont placées sous la surveillance du canton.

² La surveillance cantonale incombe au préfet ou à la préfète compétente en vertu de l'article 156, alinéa 3, à moins que des dispositions spéciales ne l'attribuent à d'autres services.

³ Les articles 85 ss sont applicables par analogie.

9. (nouveau) Dispositions transitoires et dispositions finales

Art. 159 à 164 Anciens articles 137 à 142.

Le texte allemand des articles 123, alinéa 1 et 130 est modifié.

II.

Les actes législatifs suivants sont modifiés:

1. Loi du 13 septembre 2004 sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne (Loi sur le statut particulier, LStP)³:

Conférence régionale

Art. 62a (nouveau) ¹ Si une conférence régionale Biel/Bienne – Seeland – Jura bernois est instituée dans les régions administratives du Jura bernois et du Seeland selon les dispositions de la loi du 16 mars 1998 sur les communes (LCo)⁴, la Conférence des maires peut, par voie d'arrêté, se constituer en une sous-conférence pour accomplir les tâches prévues à l'article 60.

² Le transfert d'autres tâches est régi par les dispositions de la loi sur les communes.

³ Pour le surplus, les articles 137 ss LCo sont applicables à la sous-conférence.

³ RSB 102.1

⁴ RSB 170.11

2. Loi du 2 novembre 1993 sur l'information du public (Loi sur l'information, LIn)⁵:

Art. 11 ¹ Les séances du conseil général ou du conseil de ville ainsi que celles de l'assemblée régionale d'une conférence régionale sont publiques.

² Inchangé.

³ Les séances du conseil communal, du directoire et du secrétariat d'une conférence régionale ainsi que des commissions, tout comme les procès-verbaux des délibérations, ne sont pas publics, sauf dispositions contraires d'un acte législatif communal ou décision de l'autorité d'institution.

Art. 12 Les communes garantissent l'accès aux documents servant de base de décision des assemblées communales, du conseil général, du conseil de ville ou de l'assemblée régionale d'une conférence régionale. L'article 5 est applicable par analogie.

⁵ RSB 107.1

3. Loi du 11 février 1975 sur l'encouragement des activités culturelles (LEAC)⁶:

Conférence régionale

Art. 13g (nouveau) ¹ Le cas échéant, la conférence régionale instituée en application des dispositions de la loi du 16 mars 1998 sur les communes (LCo)⁷ se substitue en tant que telle, en tant que sous-conférence ou en tant que sous-conférence élargie à la Conférence culturelle régionale existante, dont elle reprend les droits et les devoirs.

² Les dispositions suivantes s'appliquent:

- a En dérogation à l'article 13b, alinéa 2: les institutions culturelles et les autres responsables du financement participent à la préparation des affaires au sein de la commission compétente de la conférence régionale.
- b En dérogation à l'article 13c, alinéa 1, lettre *d*: le Conseil-exécutif désigne les communes tenues de verser des subventions à l'intérieur de la conférence régionale et, le cas échéant, à l'extérieur de celle-ci.
- c En dérogation à l'article 13d, alinéa 1: l'assemblée régionale conclut des contrats de subventionnement avec les autres parties.
- d En dérogation à l'article 13e, alinéa 1: un contrat de subventionnement est considéré comme conclu lorsqu'il a été approuvé par les organes compétents de l'institution culturelle, de la conférence régionale, du canton et éventuellement d'autres corporations de droit public. L'arrêté de la conférence régionale intervient sous réserve du référendum facultatif.
- e En dérogation à l'article 13e, alinéa 3: la résiliation d'un contrat de subventionnement relève de l'assemblée régionale.
- f Le corps électoral ou les communes de la conférence régionale concernée peuvent demander la résiliation d'un contrat de subventionnement par le biais d'une initiative conformément aux dispositions de la loi sur les communes.
- g En dérogation à l'article 13f: les contrats de subventionnement ne doivent pas être approuvés par le Grand Conseil lorsqu'une conférence régionale est partie contractante.
- h Tout contrat de subventionnement doit prévoir un délai de résiliation opportun, ainsi qu'une période appropriée pendant laquelle sa validité est prolongée dans le cas où il n'est pas renouvelé à temps.

⁶ RSB 423.11

⁷ RSB 170.11

4. Loi du 9 juin 1985 sur les constructions (LC)⁸:

Art. 55 ¹ Inchangé.

² La région d'aménagement ou la conférence régionale (art. 97 ss) se charge de l'aménagement sur un territoire plus important, comprenant plusieurs communes et constituant une unité économique et géographique cohérente.

^{3 et 4} Inchangés.

Art. 61 ¹ "des régions d'aménagement" est remplacé par "des régions d'aménagement ou des conférences régionales".

² Après avoir entendu le conseil communal, la région d'aménagement ou la conférence régionale ainsi que les personnes concernées, le service compétent de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques peut modifier dans sa décision les plans et prescriptions qui ne remplissent pas les conditions d'approbation. L'article 65, alinéa 1 est réservé.

³ Si le service compétent de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques a besoin de plus de trois mois pour mener la procédure d'approbation, il en informe la commune, la région d'aménagement ou la conférence régionale en lui indiquant les motifs.

^{4 et 5} Inchangés.

1. Région d'aménagement

Art. 97 Inchangé.

2. Conférence régionale

Art. 97a (nouveau) ¹ Le cas échéant, la conférence régionale instituée en application des dispositions de la loi sur les communes se substitue aux régions d'aménagement existantes au sens de l'article 97, alinéa 1 pour harmoniser l'urbanisation et les transports.

² La conférence régionale est en outre compétente pour élaborer le plan directeur régional. Si la planification directrice régionale ne concerne qu'une partie de son périmètre, la conférence régionale peut déléguer cette tâche à une sous-conférence dans son règlement d'organisation.

³ Pendant trois ans au plus à compter de l'introduction de la conférence régionale, le canton peut continuer de subventionner les régions d'aménagement existantes dans la même mesure que précédemment, en application de l'article 139, alinéa 1, lettre a.

3. Tâches

Art. 98 ¹ Les régions d'aménagement ou les conférences régionales définissent leur développement territorial dans les limites de la loi. Elles associent les communes affiliées au processus de décision.

² Inchangé.

³ Elles adoptent les plans importants pour le développement territorial ré-

⁸ RSB 721.0

gional (plans directeurs complets ou partiels, conceptions régionales, plans sectoriels, etc.) dans les domaines du développement régional, de l'environnement, du paysage, du milieu bâti, des transports ainsi que de l'approvisionnement et de l'élimination. Les plans directeurs régionaux ont force obligatoire (art. 57, al. 1) pour les communes affiliées et pour celles dont le territoire a été rattaché à une région d'aménagement (art. 97, al. 3). Sur demande de la région d'aménagement ou de la conférence régionale, l'autorité chargée de l'approbation peut rendre les plans obligatoires pour les autorités cantonales qui ont donné leur accord.

^{4 et 5} Inchangés.

4. Conception régionale des transports et de l'urbanisation

Art. 98a (nouveau) ¹ La conception régionale des transports et de l'urbanisation (CRTU) porte sur la planification coordonnée des transports et l'urbanisation, ainsi que sur leur harmonisation mutuelle.

² La CRTU contient le projet d'agglomération au sens du droit fédéral.

³ Après avoir entendu les conférences régionales, le Conseil-exécutif fixe le calendrier de l'élaboration des CRTU et édicte des consignes relatives à leur contenu. Il se fonde en particulier sur le plan directeur cantonal. Les consignes portent notamment sur les principes et les grandes lignes du développement de la démographie, du milieu bâti et des transports, les projets générant un trafic important et la qualité de la desserte par les transports publics.

⁴ Le Conseil-exécutif harmonise les CRTU entre elles et avec les plans cantonaux. Chaque conférence régionale arrête ensuite les mesures de sa CRTU, le cas échéant après les avoir remaniées, sous forme de plan directeur régional partiel qu'elle soumet pour approbation au service cantonal compétent en application de l'article 61.

⁵ Dans les régions non dotées d'une conférence régionale, le Conseil-exécutif veille à l'élaboration des CRTU en collaboration avec les conférences régionales des transports et les régions d'aménagement concernées.

⁶ Le Conseil-exécutif édicte la CRTU si elle n'a pas été élaborée dans les délais ou qu'elle ne respecte pas les consignes au sens de l'alinéa 3.

5. Plan de quartier régional

Art. 98b (nouveau) ¹ Afin de sauvegarder des intérêts régionaux, la conférence régionale peut édicter des plans de quartier régionaux.

² Un plan de quartier régional déploie les mêmes effets juridiques que les plans de quartier communaux.

³ Les articles 58 ss s'appliquent par analogie à la procédure. La votation populaire facultative est réservée (art. 150 et 152 LCo).

Art. 101 ^{1 et 2} Inchangés.

³ Avant la conclusion de telles conventions, le Conseil-exécutif entend les communes et les autres organismes responsables des projets d'agglomération régionaux au sens de l'article 98a.

^{4 et 5} Inchangés.

Art. 117 ¹ "la région d'aménagement" est remplacé par "la région d'aménagement ou la conférence régionale".

² Inchangé.

³ L'équipement et la mise en valeur des zones réservées à la détente sont prévus dans la réglementation fondamentale en matière de construction des communes ainsi que dans les plans de quartier adoptés par les communes, les régions ou le canton.

2. Adaptation de plans et de prescriptions communaux et régionaux

Art. 146 ¹ "des régions d'aménagement" est remplacé par "des régions d'aménagement ou des conférences régionales".

² Leur adaptation rédactionnelle peut suivre une procédure simplifiée. Les règles suivantes s'appliquent dans ce cas:

- a Inchangée.
- b "de la commune ou de la région d'aménagement" est remplacé par "de la commune, de la région d'aménagement ou la conférence régionale".
- c L'organe compétent est le conseil communal, le comité directeur de la région d'aménagement ou le directoire de la conférence régionale. La procédure d'opposition, l'approbation et les recours contre l'arrêté d'approbation sont régis par les articles 60 ss. Les oppositions et les recours ne peuvent toutefois avoir pour objet que l'étendue ou la nature de l'adaptation prévue.

Dans les dispositions suivantes, "les régions d'aménagement" est remplacé par "les régions d'aménagement ou les conférences régionales":

Article 53, alinéa 2, article 54, alinéa 1, article 58, alinéa 5, article 59, alinéa 2, article 61a, alinéa 2, lettre *b*, article 102, alinéa 4, article 103, article 104, alinéas 1 et 2, article 138, alinéa 2, article 139, alinéa 1, lettre *a*, article 140, alinéa 2.

Dans les dispositions suivantes, "des régions d'aménagement" est remplacé par "des régions d'aménagement ou des conférences régionales":

Article 57, alinéas 1 et 2, article 99, alinéa 3, lettre *a*, article 138, alinéa 3, article 140, alinéa 1, lettre *c*, article 149, alinéa 1.

Dans la disposition suivante, "de régions d'aménagement" est remplacé par "de régions d'aménagement, de conférences régionales":

Article 139, alinéa 1, lettre *b*.

5. Loi du 16 septembre 1993 sur les transports publics⁹:

Conférence régionale

Art. 16a (nouveau) ¹ Dans les régions qui, en application des dispositions de la loi du 16 mars 1998 sur les communes (LCo)¹⁰, se sont dotées d'une conférence régionale, cette dernière se substitue à la conférence régionale des transports dont elle reprend les tâches et les droits.

² La constitution, l'organisation, la représentation des communes ainsi que les droits de participation du corps électoral et des autorités des différentes communes sont régis par les dispositions de la loi sur les communes. L'article 16, alinéas 1 et 2 n'est pas applicable.

Caractère obligatoire des prestations supplémentaires de transport régional sur proposition de la conférence régionale des transports

Art. 18 Inchangé.

Caractère obligatoire des prestations supplémentaires de transport régional sur arrêté de la conférence régionale

Art. 18a (nouveau) ¹ Les conférences régionales peuvent arrêter des prestations supplémentaires de transport régional au sens de l'article 3, alinéa 2 ainsi que de la clé de répartition des coûts en résultant.

² Cet arrêté est soumis à la votation populaire facultative en application de la loi sur les communes.

⁹ RSB 762.4

¹⁰ RSB 170.11

6. Loi cantonale du 16 juin 1997 sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne (LCIM)¹¹:

Organisation des régions de montagne dans le périmètre d'une conférence régionale

Art. 5a (nouveau) ¹ Les tâches et les droits des régions de montagne existantes peuvent être transférés le cas échéant à la conférence régionale ou à des sous-conférences instituées en application de la loi du 16 mars 1998 sur les communes (LCo)¹².

² Pendant trois ans au plus à compter du transfert de tâches au sens de l'alinéa 1, le canton peut continuer de verser des subventions aux régions de montagne existantes dans la même mesure que précédemment, en application de l'article 4.

¹¹ RSB 902.1

¹² RSB 170.11

III.*Entrée en vigueur*

1. La présente modification est soumise à la votation populaire obligatoire.
2. Elle entre en vigueur en même temps que la modification du ■ de la Constitution cantonale.

Berne, le 18 octobre 2006

Au nom du Conseil-exécutif,
le président: *Luginbühl*
le chancelier: *Nuspliger*

Le droit en vigueur peut être obtenu auprès de la Chancellerie d'Etat avant la session ou auprès des huissiers pendant la session.



Constitution du canton de Berne (Modification)

Direction de la justice, des affaires communales
et des affaires ecclésiastiques

**Constitution du canton de Berne
(Modification)**

Le Grand Conseil du canton de Berne,

sur proposition du Conseil-exécutif,

arrête:

I.

La Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 est modifiée comme suit:

Coopération régionale

Art. 110a (nouveau) ¹ Le canton prévoit des collectivités de droit communal particulières en vue de la coopération régionale des communes.

² La législation fixe les tâches et le périmètre des collectivités; elle règle les questions d'organisation et de procédure.

³ La création et la dissolution d'une collectivité requièrent la majorité des votants et celle des communes concernées.

⁴ Le corps électoral exprime sa volonté lors de votations régionales. Le droit de vote appartient aux personnes domiciliées dans le périmètre de la collectivité qui ont le droit de vote en matière cantonale.

II.

Le Conseil-exécutif fixe la date d'entrée en vigueur de la présente modification.

Berne, le 18 octobre 2006

Au nom du Conseil-exécutif,

le président: *Luginbühl*

le chancelier: *Nuspliger*

Le droit en vigueur peut être obtenu auprès de la Chancellerie d'Etat avant la session ou auprès des huissiers pendant la session.