

Zeitschrift: Regio Basiliensis : Basler Zeitschrift für Geographie
Herausgeber: Geographisch-Ethnologische Gesellschaft Basel ; Geographisches Institut der Universität Basel
Band: 13 (1972)
Heft: 1-2

Artikel: Essai de bilan sur la planification dans le Jura bernois
Autor: Faivre, Marcel
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1089161>

Nutzungsbedingungen

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

Conditions d'utilisation

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

Terms of use

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

Download PDF: 12.12.2025

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

Essai de bilan sur la planification dans le Jura bernois

MARCEL FAIVRE

1 En résumant à l'excès *l'histoire de l'aménagement du pays jurassien*, on peut dire que depuis les Princes évêques de Bâle, et mis à part l'introduction des chemins de fer à la fin du 19^e siècle, rien n'a profondément modifié le territoire jurassien si ce n'est les villes qui se sont agrandies, des villages qui ont abandonné leur aspect rural, les routes qui se sont goudronnées et les réseaux électriques et téléphoniques qui ont atteint les fermes les plus cachées.

Mais, dès après la dernière guerre, probablement sous l'influence de la poussée démographique et du grand espoir qu'avait fait naître l'arrêt des hostilités, le Jura s'est posé le problème de son avenir et acquiesça aux propositions de l'ASPAN en participant, de loin il faut le souligner, au groupe de planification régional de Berne (Regionalplanungsgruppe).

En fait, le jurassien est naturellement méfiant d'un terme tel que la planification qu'il associe trop facilement à la socialisation extrême pratiquée par les pays à forte centralité de pouvoir. Le jurassien est jaloux de son autonomie communale, de ses mœurs politiques. Sur un plan très formel, par exemple, il a gardé longtemps le traditionalisme politique du 19^e siècle. Ainsi, le parti paysan bernois (PAB) ne s'est jamais implanté avec grand succès dans le Jura alors qu'il est devenu parti majoritaire dans l'ancien canton. On est encore rouge ou noir dans le Jura Nord. Le Plan Wahlen avait été réalisé ici comme ailleurs certes; c'était une action justifiée par les événements, mais on en oubliait pas les contraintes qui l'avaient accompagnées et bien sûr les tracasseries administratives plus ou moins justifiées ou maladroites créant des raisons de plus d'être méfiant d'un plan.

Cependant, à la dernière exposition cantonale de 1950 qui se produit au rythme du quart de siècle, la ville de Porrentruy avait été une des seules sinon la seule ville jurassienne à présenter un plan d'aménagement. Celui-ci étudié et proposé par M. Bodmer, ingénieur, fut certainement le premier plan directeur d'aménagement mis au point suivant les techniques nouvelles de l'après-guerre. Son application au niveau du plan de zone prit dix ans. Il fut ratifié en 1961 seulement. Les réclamations qu'il a suscitées en matière de zones vertes ne sont pas liquidées aujourd'hui et on ne compte plus les dérogations qui ont été accordées.

D'autres communes, une vingtaine environ, s'étaient données par la suite des règlements de constructions avec plans de zones. Jusqu'à ce jour rares sont celles qui en furent satisfaites et plus rares encore celles qui n'ont pas complètement vidé la conception directrice de ses idées originales quand elles étaient bonnes. Ceci fut principalement dû à une législation cantonale déficiente.

2 Dans une grande mesure, la protection des villes anciennes préoccupa les édiles et on peut dire que de très louables efforts ont été faits, inégalement d'ailleurs. Signalons le cas de St-Ursanne, cher aux Bâlois, qui a su maintenir son cachet d'harmonieuse et solide simplicité en dépit d'une législation défectueuse. La commune de

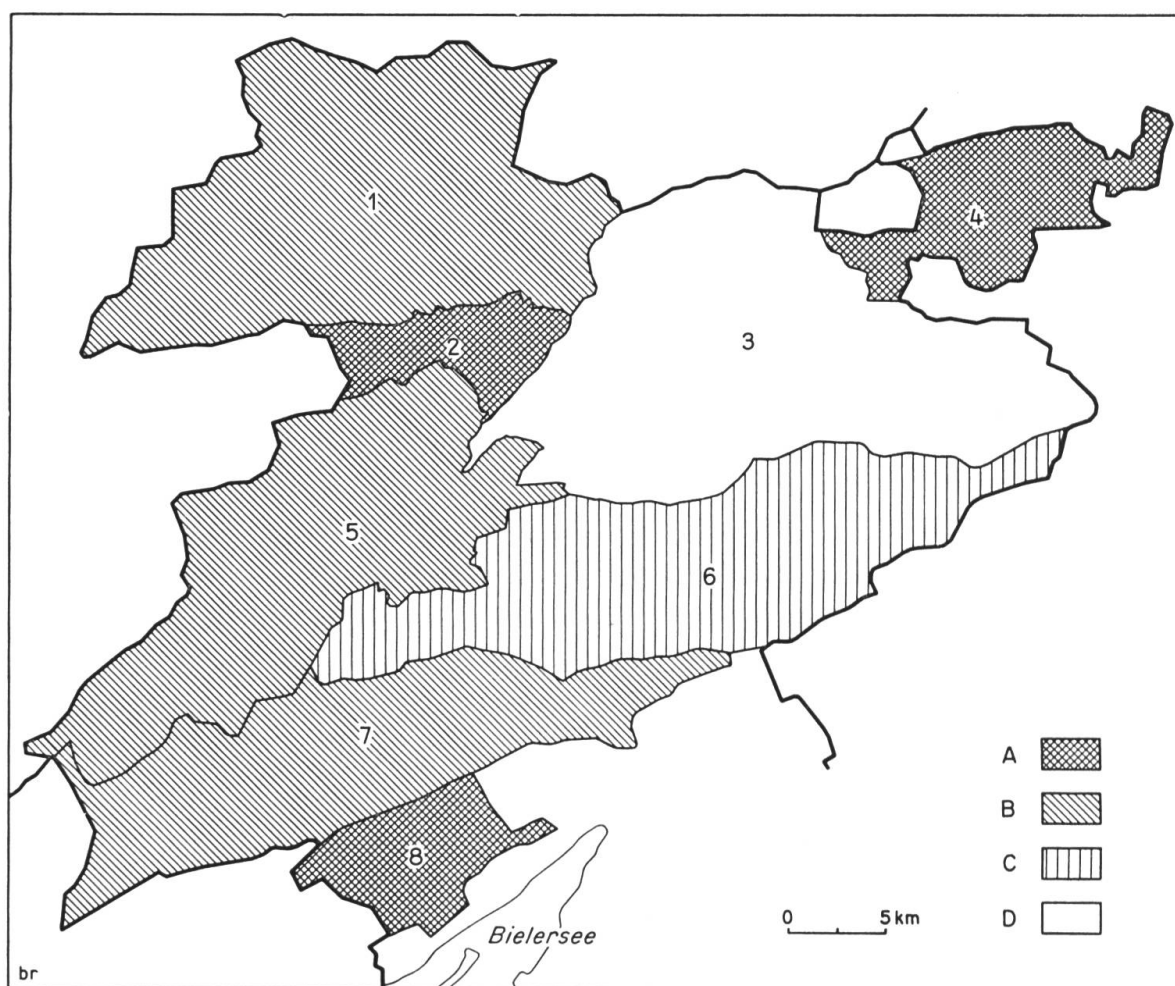
St-Ursanne avait accepté un règlement de protection de la vieille ville en 1942; il ne fut jamais ratifié par le Canton; la commune n'en appliqua pas moins son règlement. Mais il faudrait souligner aussi le cas de La Neuveville et des bords du lac, Bellelay et un grand nombre de cas isolés.

Des associations de droit privé comme l'ADIJ, Pro-Jura ont œuvré pour *la protection des sites, de la nature, du patrimoine artistique et culturel du Jura*. Dans des cas précis on a vu d'autres associations jurassiennes ou locales s'élever efficacement contre des projets mutilants.

Les années grasses de 1950-60 avaient fait naître un danger qui pesait particulièrement sur les sites jurassiens, la vague snobe du «Week End». Sous prétexte de vivre dans la nature on la dégradait. Que ce soit au bord du lac de Biemme, dans les Franches-Montagnes, sur les sommets jurassiens ou dans le Clos-du-Doubs, les emplacements privilégiés disparaissaient, entourés de barrières, implantés de «chalets» plus ou moins hostiles ou insolites au paysage. Aucune mesure légale ne permettait aux communes d'empêcher les pires dégradations. Le Canton accordait des permis sans aucune restriction pratique et le règne de la spéculation s'introduisait petit à petit dans les villages les plus reculés causant les plus grands soucis aux partisans d'une agriculture vivante et aux protecteurs du paysage. Quelques exemples, suprêmement désastreux, soulevèrent l'opinion populaire et désormais l'ADIJ pouvait compter sur un appui public important.

Un danger tout particulier d'atteinte au site était causé par la Société des Forces motrices bernoises qui visait à la construction de sept barrages sur le Doubs entre Clairbief, Soubey et St-Ursanne. Une société constituée en majeure partie de pêcheurs et d'amis du Doubs s'était proposée de lutter contre ces projets. La lutte de Pro-Doubs dura de longues années et son paroxysme se situa aux environs de 1965. Grâce aux nouvelles dispositions fédérales sur les sites hydrauliques un ferme espoir naissait qui laissait entrevoir enfin l'abandon des projets de barrages. Mais les barrages n'étaient pas tout. Au fur et à mesure que disparaissait ce spectre grandissait la menace des Week-End. En effet, déjà en 1964 quelques sites étaient définitivement abandonnés à leur sort parce que maltraités et défigurés; on n'y pouvait plus rien. La spéculation pratiquée par quelques propriétaires agriculteurs se retirant des «affaires» était moins grave que celle pratiquée par quelques «hommes d'affaires» dont le seul souci était de commercialiser le sol et non de venir en aide aux habitants du Clos-du-Doubs souffrant d'une véritable crise démographique et économique. En effet, malgré un taux de natalité supérieur à la moyenne, le Clos-du-Doubs fut la seule région du Canton qui se soit dépeuplée de 1850 à 1960 et de 1950 à 60 suivant l'Atlas géographique du canton de Berne. Le recul s'est encore accentué dans la dernière décennie. Pour prévenir une aggravation des atteintes à la nature et aux sites, Pro-Doubs lança un programme de mise sous protection portant sur 22 km². La commune de St-Ursanne mit à l'étude un plan d'aménagement.

1965 fut une année carrefour également dans le cadre cantonal car on commença de parler sérieusement de la modification de la loi sur les constructions adoptée en 1958 que l'on considérait déjà comme largement dépassée. Une commission d'ex-



Légende: A Plan régional en cours, B Région en formation, C Partiellement en formation D En attente. — 1 Ajoie, 2 Clos du Doubs, 3 Delémont, 4 Laufental, 5 Franches-Montagnes, 6 Moutier, 7 Vallon de St-Imier, 8 Plateau de Diesse.

perts extra-parlementaire siègea depuis 1965 pour la révision qui aboutit à la votation d'une nouvelle législation en 1970.

Encouragée par M. le Conseiller national Kohler, devenu Conseiller d'Etat et directeur de l'Instruction publique, l'ADIJ créa une commission spéciale pour l'aménagement du territoire en 1967; elle est présidée par le soussigné. Sa tâche fut de deux ordres principaux; d'abord de se documenter sur les problèmes posés par l'aménagement du territoire et d'en informer le public le plus largement. Ensuite, susciter toute opération d'aménagement au niveau de la recherche ou de l'application communale, régionale et cantonale.

3 C'est dans le cadre de ce programme que naquit un important *projet de recherche scientifique sur la région du Clos-du-Doubs* qui se voulait être très largement multidisciplinaire. En 1969 fut accordé un très important crédit par le fond national de la recherche scientifique à un groupe de chercheurs dont les animateurs de base étaient des scientifiques jurassiens qui s'étaient fixé de faire un important

travail de groupe. Anthropologues, sociologues, économistes, médecins, hygiénistes, informaticiens, généticiens, biologistes, agronomes, écologistes, hydrobiologues, et combien d'autres encore se mirent d'accord pour continuer d'une manière approfondie ce que M. Bouvier et d'autres avaient commencés en matière de recherches sur la région. En tout une trentaine de savants et une dizaine d'universités ou d'institutions analogues furent intéressés et participent encore à ce travail unique en Suisse.

Outre les nombreux objectifs disciplinaires particuliers du programme la méthode de travail est un élément essentiel de l'étude; ainsi une très grande importance a été donnée à la corrélation des observations faites au cours des nombreuses enquêtes qui se poursuivent encore aujourd'hui. L'ensemble peut être accepté comme une étude écologique au sens le plus large c'est-à-dire qu'en partant d'un choix d'études de milieux naturels dans lesquels on observe l'éco-système on remonte jusqu'à l'homme. C'est évidemment d'une ambitieuse boucle écologique qu'il s'agit. Ce programme a reçu d'importants appuis; outre celui de l'International biological programme, du Fond national suisse, de la Croix-rouge, d'instituts universitaires suisses, européens ou même américains, l'industrie chimique bâloise y contribue techniquement et matériellement.

Des résultats commencent de sortir petit à petit de la masse importante d'informations consignées et traitées par les moyens les plus modernes de l'informatique.

On a souvent reproché aux responsables de mettre autant de moyens financiers sur une région aussi petite et aussi peu peuplée. Il s'agit de deux mille habitants au plus. En fait la nature même des recherches exécutées nécessitait un milieu non perturbé et peu urbanisé. Ce n'est pas dans une ville bétonnée et asphaltée que l'on peut mesurer les rapports entre l'homme, la société et la nature. L'écologie a besoin de mesurer des milieux en équilibre afin d'établir des témoins, des références. Le milieu pollué ou urbanisé n'est plus une référence mais il est intéressant de le comparer à un modèle pour en apprécier l'appauvrissement ou le trop grand enrichissement. Cette dernière qualité est aussi dramatique que la première à la lumière des connaissances d'aujourd'hui.

Ainsi, partant du milieu naturel on remonte à l'homme et à ce propos environ 1500 personnes des habitants du Clos-du-Doubs ont été examinées par un groupe médical appliquant les méthodes et les moyens les plus modernes. On a établi pour chacun un bilan médical. Examens de nutrition, d'hématologie, de physiologie, de psychiatrie, analyses chimiques et anthropologiques de toutes sortes ont fait l'objet d'un travail de spécialistes et d'une collaboration totale de la population. Les organisateurs pensent même que seul un milieu rural ou de faible densité permet une participation aussi efficace. Les populations des villes, par expérience, ne se prêtent pas si docilement à de telles analyses. De plus la grande mobilité est un gros inconvénient car il est important de pouvoir étudier un système écologique pendant une période de quelques mois, voire quelques années. Dans un quartier de ville les changements sont si fréquents qu'entre le début et la fin d'une enquête les conditions initiales sont complètement modifiées et ne sont par conséquent plus comparables.

Quant aux résultats il ne faut pas s'attendre à des communications spectaculaires. Mais on admet généralement que l'utilisation des informations mises à disposition pourront faire l'objet de dizaines de thèses qui devraient continuer cette vaste enquête. On pense même que les travaux devraient se poursuivre des années encore afin d'obtenir des modèles évolutifs. Cela est si bien reconnu que des tractations très avancées sont menées par la Direction de l'Instruction publique du Canton et l'université de Berne visant à créer un institut permanent d'écologie appliquée dans la propriété de l'usine électrique de Bellefontaine dont la désaffectation est décidée.

Dans le plan directeur d'aménagement de la commune de St-Ursanne il est prévu d'affecter les terrains en question à la recherche et à l'activité pédagogique scientifique en priorité. Déjà maintenant des cours et des stages sont pratiqués régulièrement. Pour l'année 1972 on prévoit même une saturation tant l'intérêt des milieux spécialisés est grand. Le Clos-du-Doubs trouverait-il ici une forme particulière d'activité touristique en relation avec la recherche? Ainsi ce n'est pas moins de 700 journées, dans la semaine, même en hiver, par n'importe quel temps qui sont prévues. Dans une certaine mesure cela pourra remplacer le rendement économique que la fabrication d'électricité assurait.

4 L'activité de la commission pour l'aménagement du territoire ne s'est pas bornée à collaborer à l'enquête du Doubs. L'information à travers tout le Jura prit la forme de conférences publiques, d'organisation de stages avec l'université populaire jurassienne, de cours faits en collaboration avec l'office cantonal du plan d'aménagement. Cette activité permit aux édiles, aux responsables communaux d'être orientés sur les problèmes d'aménagement et enfin d'accepter avec compréhension *la nouvelle loi sur les constructions et l'aménagement du territoire*.

Cette loi votée en juin 1970 fut acceptée à une étonnante majorité dans le Jura comme le furent d'ailleurs les articles constitutionnels fédéraux sur l'aménagement du territoire (22 ter et 22 quater). L'entrée en vigueur le premier janvier 1971 de la nouvelle loi sur les constructions marque un tournant considérable de l'aménagement du Canton de Berne et du Jura.

Premièrement cette loi donna au Canton la compétence de légiférer et d'agir en matière d'aménagement cantonal (art. 67 et 91-94). Ceci n'était pas le cas jusqu'à maintenant. Elle précise aussi la nature de l'aménagement régional en définissant les tâches des syndicats de communes de droit public. Enfin elle oblige les communes à établir des plans d'aménagement dans un délai de trois ans.

Ce qui paraît important dans cette législation en ce qui concerne le Jura c'est qu'elle supprime le privilège anachronique du code civil français pour la partie jurassienne du Canton. En effet en 1970 on en était toujours à la possibilité de construire à la limite d'un voisin pour autant que l'on n'établisse pas de fenêtres; mais on tolérait le verre dormant. On pouvait pratiquement construire n'importe où et n'importe comment; ce qui a conduit aux pires abus. Par exemple, l'érection d'un bâtiment haut au Sud d'une maison basse en lui ravissant toute insolation. Aucune disposition sérieuse ne protégeait la propriété agricole, ni les sites. On pouvait s'installer au bord de n'importe quel cours d'eau, au sommet de toutes les

crêtes et il n'était jusqu'à la loi forestière qui se désagrégeait à force de dérogations. Des limitations avaient bien été préconisées par le truchement de la protection des eaux mais les communes voulant protéger leurs sites avaient la hantise des indemnités dont se faisait complice une loi sur l'expropriation datant de 1965 et pour le moins qu'on puisse dire est qu'elle favorise d'abord les spéculateurs. Ceux-ci ne se sont privés de rien lors de constructions de routes, d'affectations en zones vertes ou de mise sous protection.

Il a fallu le refus du Tribunal fédéral de reconnaître les dérogations accordées par le Conseil exécutif cantonal dans l'affaire des Pontins, contre les avis des services forestiers et de nombreuses associations jurassiennes, pour qu'enfin on pense en haut lieu que quelque chose était changé. Il s'agissait bien là des effets d'une jurisprudence en marche au niveau de la Confédération et qui va vers une meilleure protection de l'intérêt public en matière d'aménagement et d'environnement.

Enfin l'application des restrictions de la nouvelle loi cantonale ne permet pas encore d'en mesurer tous les effets. Bien que cela soit révolutionnaire les mécontentements ne sont qu'isolés. On a compris dans le public en général et chez les autorités surtout qu'il fallait arriver à ces restrictions pour maîtriser le problème d'aménagement.

Souvent les Bâlois sont les plus touchés par ces restrictions car il n'est pratiquement guère possible de construire des résidences secondaires en dehors de zones prévues et viabilisées par les communes. La maison isolée est donc pratiquement exclue; certains l'ont compris à leur dépens qui avaient acheté l'année passée des terrains pour construire. On leur a refusé le permis en raison de la nouvelle loi. Ils n'ont en principe pas droit à indemnité. Ce sont les conséquences quelques fois dramatiques de cette nouvelle législation mais le législateur n'avait pas le choix. Il fallait, une fois, arrêter les désastres commis aux dépens des sites et de la nature. Les cas particuliers sont trop difficiles à prendre en considération. On n'a pas trouvé de formule progressive pour adoucir certains effets. Il ne faut donc pas s'étonner qu'il existe de très nombreuses réclamations. D'une façon générale les gens comprennent la nécessité de limiter les possibilités de construire sauf quand cela les touche personnellement. C'est la rançon de la protection des milieux naturels; nous n'y échapperons plus en Suisse avec l'application des nouvelles mesures constitutionnelles sur l'aménagement du territoire.

Pour délimiter provisoirement les terrains à construire par rapport aux autres dans les communes qui ne disposent pas de plans d'aménagement ratifiés, l'Office cantonal du plan d'aménagement délimite un périmètre provisoire, assez restrictif, basé sur les viabilités fondamentales existantes: eau, égouts, voies d'accès. On ne construit plus à l'extérieur de ce périmètre sans un plan d'aménagement ratifié par l'autorité cantonale et basé sur les exigences de l'ORL (Orts-, Regional- und Landesplanung). Ainsi, toute nouvelle zone doit être confrontée avec l'ensemble des problèmes de protection, de mise en valeur du paysage et de ceux du développement socio-économique. L'obligation d'établir des pronostics de développement et de prendre des mesures techniques, juridiques et pratiques conséquentes revient à appliquer un plan.

Le canton de Berne et le Jura sont bien entrés dans l'ère de la planification. Nous verrons dans un prochain article quels sont les grands problèmes posés au Jura dans cette perspective.

ÜBERBLICK ÜBER DEN STAND DER PLANUNG IM BERNER JURA (*Zusammenfassung*)

Der Jura war lange Zeit dem Planungsgedanken als einem Eingriff in die persönliche Freiheit abhold. Nur wenige Gemeinden besaßen eine Ortsplanung, die aber bald von Ausnahmen überwuchert wurde. Glücklicherweise verstanden private Organisationen wie die Association pour la défense des intérêts du Jura (ADIJ) und die Pro Jura das Interesse am Landschafts-, Natur- und Heimatschutz zu wecken, ohne allerdings die Verschandelung einzelner Gebiete, z. B. durch Wochenendhäuschen, verhindern zu können. Erst die Vorberatung eines neuen kantonalen Baugesetzes brachte seit 1965 eine neue Einstellung zur Planung im Jura, was sich u. a. auch darin zeigte, dass die ADIJ eine Planungskommission unter dem Vorsitz des Autors dieses Artikels ins Leben rief, die mit Erfolg in zahlreichen Veranstaltungen Stimmbürger und Ortsbehörden mit dem Sinn und Wesen der Planung vertraut machte. Gleichfalls in den Rahmen dieses Programmes der ADIJ gehört auch das bedeutende Projekt einer wissenschaftlichen Untersuchung des sich entvölkernden Clos-du-Doubs. Mit den modernsten Hilfsmitteln, unter Mitarbeit von etwa dreissig Wissenschaftlern und etwa zehn wissenschaftlichen Institutionen, ist man daran gegangen, die Ökologie einer vom Verstädterungsprozess noch kaum berührten Landschaft zu ergründen. Zu den Geldgebern gehören der Nationalfonds und auch die Basler chemische Industrie; die Untersuchungen sollten sich nicht nur über einen kurzen Zeitraum von wenigen Monaten, sondern über Jahre erstrecken, um an diesem Testgebiet andere messen zu können. Seit dem 1. Januar 1971 ist schliesslich das neue kantonale Baugesetz in Kraft, das auch die Grundlagen und die Verpflichtung zur Orts- und Regionalplanung enthält. Gewisse Härten sind zu Beginn seiner Anwendung nicht zu vermeiden, nicht zuletzt gegenüber Auswärtigen, u. a. Baslern, die im Jura Zweitwohnungen errichten möchten.

(G. Bienz)

Der neue Flächennutzungsplan-Entwurf von Freiburg i. Br.¹

GERHARD ENDRISS

Noch mit dem Jahresdatum 1970 erschien der dritte Entwurf eines Freiburger Flächennutzungsplans in der Nachkriegszeit, der jetzt vielfach diskutiert wird. Erst nach seiner Offenlegung und Erörterung mit allen Stellen und Behörden, die öffentliche Belange vertreten, wird der Plan dem Gemeinderat zur Beschlussfassung vorgelegt. Er muss auf den gegebenen Verhältnissen aufbauen, also auf Orts-, Nahverkehrs- und Fernverkehrslage der Stadt, der heutigen Flächennutzung innerhalb der Gemarkung, der Struktur der Bevölkerung und nicht zuletzt auf der Prognose für deren Zukunft. Mit dem Entwurf stellt die Gemeinde die von ihr beabsichtigte Art der Bodennutzung nach den voraussichtlichen Bedürfnissen für die nächsten Jahre dar.

¹ Flächennutzungsplan-Entwurf 1970. Stadt Freiburg i. Br. Bearbeitet von Hermann Gysler, freier Architekt, und dem Stadtplanungsamt Freiburg unter Mitarbeit der städtischen Ämter und der regionalen Planungsgemeinschaft Breisgau. Herausgegeben vom Stadtplanungsamt. Freiburg i. Br. 1970.